



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS EDUCACIONAIS

JOANA DARK ANDRADE DE SOUSA

**O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DE  
MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE DO ALTO-SERTÃO PARAIBANO:  
limites e possibilidades da participação democrática.**

JOÃO PESSOA – PB

2018

JOANA DARK ANDRADE DE SOUSA

**O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DE MUNICÍPIO DE  
PEQUENO PORTE DO ALTO-SERTÃO PARAIBANO: limites e possibilidades da  
participação democrática.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE, do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba – CE - UFPB, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Honorato Aragão.

JOÃO PESSOA – PB

2018

**Catálogo na publicação Seção de  
Catálogo e Classificação**

S725p Sousa, Joana Dark Andrade de.

O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DE MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE DO ALTO SERTÃO PARAIBANO: limites e possibilidades da participação democrática / Joana Dark Andrade de Sousa. - João Pessoa, 2018.

141 f.

Orientação: Wilson Honorato Aragão.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/Educação.

1. Plano Municipal de Educação. 2. Participação Democrática. 3. Município de Pequeno Porte. 4. Ciclo de Políticas. I. Aragão, Wilson Honorato. II. Título.

UFPB/BC

JOANA DARK ANDRADE DE SOUSA

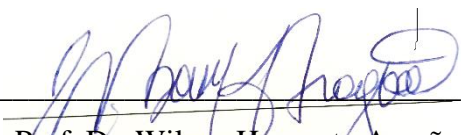
**O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DE MUNICÍPIO DE  
PEQUENO PORTE DO ALTO-SERTÃO PARAIBANO: limites e possibilidades da  
participação democrática.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE, do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba – CE - UFPB, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Honorato Aragão.

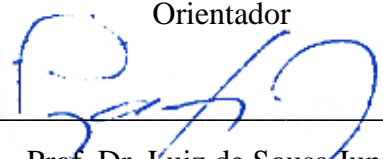
Aprovado em: 31 /08 /2018

**BANCA EXAMINADORA:**



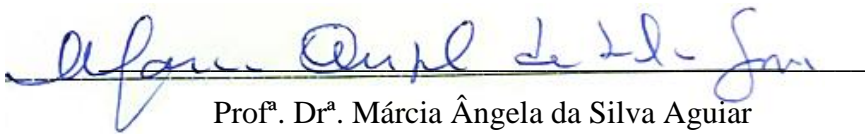
---

Prof. Dr. Wilson Honorato Aragão  
Universidade Federal da Paraíba – UFPB/PPGE  
Orientador



---

Prof. Dr. Luiz de Sousa Junior  
Universidade Federal da Paraíba – UFPB/PPGE  
Examinador interno



---

Profª. Drª. Márcia Ângela da Silva Aguiar  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE  
Examinadora externa

Dedico este trabalho a *minha mãe*, Maria, ao *meu pai*, Antonio (in memoriam), e ao *meu marido*, Jeann, por serem as pessoas que a todo tempo acreditaram em mim e me incentivam constantemente a buscar a concretização dos meus sonhos.

## AGRADECIMENTOS

Na trajetória da vida, saber agradecer a contribuição das pessoas que nos ajudaram a alcançar os nossos objetivos é um ato de reconhecimento e humildade.

Assim, agradeço primeiramente a *Deus*, que tem me guiado em todas as decisões de minha vida, minha fortaleza maior em todos os momentos.

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

Agradeço ao meu marido, Jeann Carlos de Oliveira Santiago, que tem me motivado a ampliar o meu olhar no horizonte, acreditou e me deu suporte em minhas decisões, tem me ajudado cotidianamente na concretização desse sonho do mestrado.

Agradeço a toda minha família, meus oito irmãos e minha irmã, meus sobrinhos, especialmente a minha sobrinha, Karla Samara dos Santos Sousa, que com sua experiência na área acadêmica, dedicou parte de seu tempo para me auxiliar no processo de seleção, assim como me deu apoio no início do curso.

Agradeço ao meu orientador Professor Wilson Honorato Aragão, por todo apoio, atenção, conselhos, e por sempre acreditar na minha capacidade no desenvolver da pesquisa.

Agradeço aos meus colegas da turma 37 do mestrado e ao grupo dos orientandos do Prof. Wilson Aragão, pelo companheirismo, pelos momentos de estudo coletivo, pelas informações repassadas, e especialmente, por ter tornado a trajetória do mestrado uma experiência profícua em conhecimento e amizades.

Agradeço a todos os professores (as) do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPB, em especial ao Prof. Dr. Luiz de Sousa Junior, pelas contribuições na pré-banca que me foram caras para a conclusão da pesquisa.

Agradeço a Prof<sup>a</sup>. Dra<sup>a</sup>. Márcia Ângela S. Aguiar que me acolheu abertamente na UFPE, tive a cara oportunidade de participar de suas aulas nas turmas de pós-graduação, assim como acompanhá-la no Estágio de Docência na turma de graduação.

Aos secretários de Educação dos municípios de Bernardino Batista, Joca Claudino e Poço José de Moura, que no início do trabalho disponibilizaram todos os documentos solicitados, apesar da decisão, após a fase exploratória, de realizar a pesquisa apenas no município de Joca Claudino.

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

## RESUMO

Este trabalho de pesquisa compreende um estudo qualitativo sobre o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), enfocando a perspectiva da participação democrática no contexto de município de pequeno porte do Alto-Sertão paraibano. Nesse sentido, buscou-se analisar o processo de construção do PME, identificando os limites e possibilidade da efetivação da participação democrática em face as particularidades do cenário político do município de pequeno porte. Como campo de pesquisa, adotou-se o município de Joca Claudino -PB, município de pequeno porte do Alto Sertão paraibano, considerando o atendimento aos critérios: geográfico, viabilidade de acesso aos dados e a característica peculiar de ser o primeiro município da microrregião de Cajazeiras – PB, no Alto-Sertão da Paraíba, a aprovar o PME em 2015. Para o desenvolvimento das análises, fundamentou-se na abordagem do ciclo contínuo de políticas, elaborada por Ball e colaboradores (1992;1994), com destaque para o contexto de influência e produção de texto da política. O trabalho propõe uma reflexão sobre o contexto macro da Política Educação no viés do paradigma do Neoliberalismo, as repercussões desse cenário na formulação dos planos decenais de educação no Brasil, delimitando a discussão para o campo das municipalidades ao que se refere ao processo de elaboração do PME e a participação dos sujeitos locais. Como procedimentos metodológicos para coleta dos dados, adotou-se a técnica da entrevista semiestruturada e análise de documentos relacionados ao PME. Dentre os achados da pesquisa, verificou-se a predominância da participação subalterna pelos sujeitos sociais no processo de elaboração do PME, atrelada a práticas clientelistas e autoritárias que ainda permeiam o contexto político de municípios de pequeno porte, assim como a sobreposição de políticas nacionais em detrimento de um processo de construção do PME que efetivamente atenda às necessidades da educação local. Destarte, verificou-se avanços na adoção de ações que sinalizaram para uma perspectiva de democratização na formulação do PME (2015 – 2024), com a realização de audiências pública, constituição da comissão coordenadora para elaboração do PME com representação de diversos segmentos sociais e políticos. Defende-se que a construção da participação democrática no processo de formulação das políticas educacionais locais, na qual se insere o PME, constitui um processo lento que deve estar associado a processos contínuos de formação de uma cultura participativa. As análises foram fundamentadas em autores como: Ball (1992; 1994; 2011; 2014); Bordenave (1994); Demo (1993); Bobbio (2010); Saviani (1999; 2008; 2014); Apple (2003); Vieira (2007); Dourado (2016a.b); Avritzer (2011); Gohn (2011); Mainardes (2006; 2009), entre outros autores que se debruçam sobre estudos no campo da Política Educacional.

**Palavras-Chaves:** Plano Municipal de Educação. Participação Democrática. Município de Pequeno Porte. Ciclo de Políticas.

## ABSTRACT

This research work comprises a qualitative study about the process of elaboration of the Municipal Education Plan (MEP), focusing on the perspective of democratic participation in the context of a small municipality in Alto-Sertão, Paraíba. In this sense, we sought to analyze the process of construction of the MEP, identifying the limits and possibility of the effective participation of democracy in the face of the particularities of the political scenario of small municipalities. As research field, the municipality of Joca Claudino -PB, small municipality of Alto Sertão Paraibano was adopted, considering the criterias: geographical, feasibility of access to data and the peculiar characteristic of being the first municipality of the micro-region of Cajazeiras - PB, in Alto-Sertão da Paraíba, to approve the MEP in 2015. In the development of the analyzes, it was based on the approach of the continuous cycle of policies, elaborated by Ball and collaborators, highlighting the context of influence and production of policy text. The paper proposes a reflection on the macro context of Education Policy in the bias of the paradigm of Neoliberalism, the repercussions of this scenario in the formulation of the politics of education plans in Brazil, delimiting the discussion for the field of municipalities with regard to the elaboration process of SMEs and the participation of local people. As methodological procedures for data collection, the technique of semi-structured interview and analysis of documents related to PME was adopted. Among the research findings, the predominance of subaltern participation by social subjects in the MEP elaboration process, coupled with patronizing and authoritarian practices that still permeate the political context of small municipalities, as well as the overlap of national policies in a process of construction of the SME that effectively meets the needs of the education of the municipality. Thus, there was progress in adopting actions that signaled a perspective of democratization of the formulation of the MEP, with the holding of a public hearing, constitution of the commission coordinating the preparation of MEP (2015 – 2024), with representation of various social and political segments. It is argued that the construction of democratic participation in the process of formulating local educational policies, in which the MEP, is inserted is a slow process that must be associated with continuous processes of forming a participatory culture. The analyzes were based on authors such as: Ball (1992, 1994, 2011, 2014); Bordenave (1994); Demo (1993); Bobbio (2010); Saviani (1999, 2008, 2014); Apple (2003); Vieira (2007); Golden (2016); Avritzer (2011); Gohn (2011); Mainardes (2006; 2009), among other authors who study the field of Educational Policy.

**Keywords:** Municipal Plan of Education. Democratic Participation. Municipality of Small Porte. Policy Cycle.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>FIGURA 1</b> – Municípios Brasileiros e da Paraíba de Pequeno Porte .....	20
<b>FIGURA 2:</b> Localização do Município de Joca Claudino – PB.....	85
<b>FIGURA 3</b> – Distribuição das Instituições de Educação de Joca Claudino.....	90
<b>FIGURA 4</b> – IDEB Anos Iniciais do Ensino Fundamental Joca Claudino-PB (2005 - 2015) .....	91

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b> - Liberalismo Clássico e Neoliberalismo.....	47
<b>QUADRO 2</b> – Principais características do modelo de Bem-Estar Social e o novo Gerencialismo.....>>>>>>.....	55
<b>QUADRO 3</b> – Eventos nacionais relacionados à formulação dos planos de educação pós Constituição Federal de 1988.....	73
<b>QUADRO 4</b> – Evolução do IDH – Joca Claudino.....	86

## **LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS**

**TABELA 1:** Sexo dos Entrevistados por categoria e segmento..... 95

**GRÁFICO 1 -** Sexo dos Entrevistados..... 95

**TABELA 2 –** Idade dos Representantes e Tempo de Trabalho por Categoria..... 96

**TABELA 3 –** Formação dos Representantes por Categoria..... 96

**GRÁFICO 2 -** Frequência da Audiência Pública do PME de Joca Claudino - PB ..... 103

## **LISTA DE SIGLAS**

AEE - Atendimento Educacional Especializado

AID - Agency for International Development

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação

CF - Constituição Federal

CME - Conselho Municipal de Educação

CNE - Conselho Nacional de Educação –

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

COPIS - Coordenação de População e Indicadores Sociais

DPE - Diretoria de Pesquisas

EC Emenda Constitucional

EJA - Educação de Jovens e Adultos

EUA - Estados Unidos da América

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FNE - Fórum Nacional de Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

ISEC - Instituto Superior de Educação de Cajazeiras

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MEC - Ministério da Educação e Cultura

ONGs - Organizações Não Governamentais

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento

PEE - Plano Estadual de Educação

PME - Plano Municipal de Educação

PNAIC - Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa

PNE - Plano Nacional de Educação

PPA - Plano Plurianual

PPGE - Programa de Pós-Graduação em Educação

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PSEC - Plano Setorial de Educação e Cultura

SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SASE - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SEE - Secretaria de Estado da Educação da Paraíba

SME - Sistema Municipal de Ensino

SNE - Sistema Nacional de Educação

UFPB - Universidade Federal da Paraíba

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UNDIME - União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO I - PERSPECTIVAS INICIAIS DA PESQUISA.....</b>	<b>14</b>
<b>1 Introdução .....</b>	<b>14</b>
1.1 A Pesquisadora e a Construção do Objeto de Estudo.....	15
1.2 Contextualização e Delimitação do Objeto de Pesquisa.....	17
<b>2 O Percurso Teórico-Metodológico da Pesquisa.....</b>	<b>23</b>
2. 1 A Abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball & Richard Bowe: um recurso teórico para a análise de políticas educacionais.....	27
2.1.2 O Contexto da Produção de Texto.....	30
2.1.3 O Contexto da Prática.....	31
2.1.4 O Contexto dos Resultados ou Efeitos.....	32
2.1.5 Contexto de Estratégia Política.....	32
<b>CAPÍTULO II - PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E A POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO: uma discussão conceitual para análise de políticas educacionais .....</b>	<b>35</b>
<b>1 Revisitando Conceitos-Chaves: Estado, Sociedade Civil, Democracia e Participação.....</b>	<b>36</b>
1.1 Estado e Sociedade Civil.....	36
1.2 Democracia e Participação.....	40
1.3 A Política, Política Educacional e as políticas educacionais: uma discussão conceitual .....	43
<b>2 O Paradigma do Neoliberalismo e a emergência de novos conceitos para análise de políticas educacionais.....</b>	<b>46</b>
2.1 A Transformação do modelo do Liberalismo Clássico para o Neoliberalismo: a subjetividade dos sujeitos e o paradigma do setor público como alvo.....	47
2.2 Governança e Redes políticas.....	49
2.3 Mundialização das Propostas Conservadoras e a Mercantilização da Educação.....	50
2.4 Gerencialismo na Educação.....	54
<b>CAPÍTULO III - PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: uma contextualização dos planos decenais de educação .....</b>	<b>58</b>
<b>1 Do Manifesto dos Pioneiros da Educação nos anos 1930 a Redemocratização do País com a Promulgação da Constituição Federal de 1988: a trajetória do surgimento da política de planos de educação no Brasil e o viés da racionalidade científica e econômica.....</b>	<b>60</b>

<b>2 Os Planos de Educação pós 1988: os movimentos de participação democrática a partir das Conferências de Educação e o embate entre o projeto de educação com referência social e a perspectiva gerencial da educação.....</b>	<b>65</b>
2.1 Sobre a CONAE 2010.....	68
2.2 CONAE 2014.....	70
2.3 I Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE – 2018) .....	72
<b>3 A Municipalização da Educação pós Constituição Federal de 1988 e LDB/1996 e a Importância do Plano Municipal de Educação para a Gestão da Educação Local: a tensão entre centralização e autonomia.....</b>	<b>74</b>
3.1 O Pacto Federativo e a Autonomia Relativa dos Municípios: o problema da falta de regulamentação do Regime de Colaboração.....	75
3.2 A Possibilidade da Autonomia na Gestão da Educação Municipal com a Criação do Sistema Municipal de Ensino e o limite gerado pelas desigualdades regionais e locais.....	76
3.3 Importância do Plano Municipal de Educação para a Organização da Educação Local e o papel das instâncias de mobilização social.....	79
<b>CAPÍTULO IV: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PME NO MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE DO ALTO SERTÃO PARAIBANO: um olhar sobre a participação dos sujeitos locais.....</b>	<b>82</b>
<b>1 Municípios de Pequeno Porte e os Limites a Participação Democrática .....</b>	<b>83</b>
<b>2 Caracterização do Município de Joca Claudino-PB: nosso campo de pesquisa</b>	<b>85</b>
2.1 Aspectos Educacionais .....	87
<b>3 Os Limites e Possibilidades da Participação Democrática no Processo de Construção do PME de Joca Claudino-PB.....</b>	<b>93</b>
<b>4 Síntese da Análise do Contexto de Influência e de Produção do Texto do PME de Joca Claudino.....</b>	<b>115</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>122</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>130</b>

## CAPÍTULO I - PERSPECTIVAS INICIAIS DA PESQUISA

### 1 Introdução

O campo de estudo da Política Educacional no Brasil constitui uma área recente no contexto da produção científica, atingindo um período de maior expansão somente na década de 1990, conforme apontam estudos de Azevedo & Aguiar (2001); Barretto (2008); Mainardes (2009). Enquanto um campo complexo de estudo que envolve relações entre o Estado, Sociedade Civil na interface com os contextos sociopolítico e econômico global e local, as análises sobre as políticas educacionais demandam a contribuição de diversas áreas científicas: da Ciência Política, da Sociologia, da Filosofia, da Psicologia, dentre outras. Compreender as nuances que envolvem o processo de formulação das políticas educacionais, as arenas de disputa de interesses, a repercussão das políticas educacionais nos diferentes contextos locais, formam o escopo de pesquisas nessa área.

Nesse contexto amplo da Política Educacional, os planos de educação constituem uma política educacional específica, cuja discussão emergiu no contexto brasileiro na década de 1930, tendo como marco introdutório o *Manifesto dos Pioneiros da Educação* (1932). Com a aprovação do atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, pela Lei Federal 13.005 de 25 de junho de 2014, a política dos planos decenais tem sido destaque nas discussões do campo da Política Educacional brasileira. Os planos de educação representam uma política de planejamento educacional, possuindo abrangência desde o nível nacional com o Plano Nacional de Educação (PNE), os estados com o Plano Estadual de Educação (PEE) e o âmbito dos municípios com o Plano Municipal de Educação (PME).

Nesse sentido, a presente pesquisa propõe uma análise do processo de elaboração do PME no contexto de município de pequeno porte do Alto-Sertão Paraibano<sup>1</sup>, enfatizando o viés da participação democrática nesse processo. Na construção do objeto de estudo, considerou-se pertinente iniciar a problematização apresentando as motivações pessoais e teóricas que tencionaram o desenvolvimento da pesquisa.

---

<sup>1</sup> O estado da Paraíba é dividido em 04 mesorregiões geográficas: Mata Paraibana, Agreste, Borborema e Sertão. As quatro mesorregiões do estado da Paraíba estão subdivididas em 12 microrregiões.

## 1.1 A Pesquisadora e a Construção do Objeto de Estudo

Para o delineamento do caminho percorrido para construção do objeto de estudo, considero pertinente iniciar escrevendo um breve memorial da minha vivência profissional na educação, pois tenho a compreensão que foi a partir dessas experiências que emergiram os tensionamentos que motivaram o desenvolvimento da pesquisa.

No ano de 2007 teve início a minha trajetória acadêmica na área da educação, ingressando como bolsista do Programa Universidade para Todos (PROUNI) do Governo Federal, gestão do ex-presidente Lula. Iniciei o curso de Licenciatura em Pedagogia no turno noturno pelo Instituto Superior de Educação de Cajazeiras (ISEC), localizado na cidade de Cajazeiras – PB, no Alto-Sertão da Paraíba. Residia no município de Bernardino Batista-PB, município de pequeno porte que compõe a Microrregião de Cajazeiras – PB. Percorria 74 km entre meu município de origem e a faculdade, sendo 24 km de estrada de terra, o que tornava o desafio de fazer o curso superior mais difícil para os habitantes dessa região, especialmente nos períodos chuvosos.

No ano de 2009 iniciei a experiência profissional como professora contratada nas séries iniciais do ensino fundamental em uma escola da rede municipal em minha cidade. Um ano depois alcancei aprovação no meu primeiro concurso público como professora na rede municipal de ensino de Bernardino Batista - PB. Conclui a faculdade no ano de 2010, e logo depois fui convocada a tomar posse do cargo efetivo de professora no ano de 2011. Ao tomar posse, fui convidada a assumir a função de coordenadora pedagógica das escolas do campo do município, o que favoreceu a construção de uma experiência mais voltada para a área da gestão escolar e o estreitamento da relação com o trabalho da Secretaria Municipal da Educação.

Simultaneamente ao último semestre do curso de Pedagogia, iniciei a pós-graduação *latu senso* na área de Planejamento e Gestão Educacional, pela mesma faculdade (ISEC) em Cajazeiras – PB, entre o período de 2010 a 2011. Desde o estudo das disciplinas da graduação, a afinidade com as discussões da área de gestão educacional, gestão escolar, planejamento educacional me chamava a atenção de forma singular. Dessa afinidade emergiu o interesse em aprofundar os estudos na área com o curso *latu senso*, e depois buscando aprovação em seleção de curso *strictu senso* na linha de Gestão e Política Educacional.

Em 2013 fui convidada a assumir a coordenação da gestão pedagógica na Secretaria Municipal da Educação. Nesse mesmo ano tomei posse no segundo concurso público no município vizinho de Joca Claudino-PB como supervisora escolar. Fazendo parte da equipe da Secretaria Municipal de Educação nos dois municípios, tive a oportunidade de conhecer melhor

os programas educacionais desenvolvidos no âmbito dos municípios, acompanhar o trabalho das escolas da rede e ainda fazer parte do Conselho Municipal de Educação (CME).

No ano de 2013, enquanto membra da equipe de especialistas na Secretaria Municipal de Educação, participei da organização da Conferência Municipal de Educação nos dois municípios (Bernardino Batista - PB e Joca Claudino - PB), etapa preparatória para a Conferência Nacional de Educação (CONAE) programada para 2014. Fui eleita delegada na função de representar o município de Bernardino Batista - PB na Conferência Intermunicipal de Educação que se realizou na cidade de Cajazeiras – PB, e nesta fui eleita delegada para participação na Conferência Estadual de Educação realizada em João Pessoa - PB. Essas experiências geraram o interesse particular em aprofundar os estudos sobre a política de planos de educação no Brasil.

No segundo semestre do ano de 2014 os municípios fizeram a adesão ao apoio da *Rede de Assistência da Equipe Técnica*<sup>2</sup> do Ministério da Educação e Cultura (MEC) para elaboração do PME, haja vista a aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE) pela Lei Federal Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Os municípios foram orientados a formarem uma comissão de elaboração do PME, reunindo representantes de diferentes segmentos da administração municipal, comunidade escolar e sociedade civil organizada. Fui designada pelas Secretarias de Educação dos municípios para compor a Comissão de Coordenação da elaboração do PME nos dois municípios.

Durante os encontros e vivenciando esse processo de elaboração do PME, muitos foram os questionamentos, as inquietações para melhor compreender as dimensões e implicações do PME para a educação local, como por exemplo: quais os argumentos, ideias políticas que influenciam na formulação dessa política? Como a comunidade local pode participar da construção do plano? Quais as melhores estratégias que devem ser adotados na construção do PME que direcione para a melhoria da educação local? Estes foram alguns dos tensionamentos que impulsionaram a busca por um conhecimento mais aprofundado sobre a política do Plano Municipal de Educação.

---

<sup>2</sup> O MEC, no cumprimento da sua função supletiva, instituiu a Rede de Assistência Técnica para auxiliar a elaboração e monitoramento dos Planos de Educação, sob a responsabilidade da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime). <http://pne.mec.gov.br/trabalhando-juntos/assistencia-tecnica>.

## 1.2 Contextualização e Delimitação do Objeto de Pesquisa

Ainda no âmbito da construção do objeto de estudo, é relevante pontuar a discussão teórica no campo das políticas educacionais sobre o planejamento educacional no viés dos planos de educação, retornando com maior efervescência com a aprovação do PNE 2014-2024, instituído pela Lei Nº 13.005/2014. O PNE se insere no campo das políticas públicas, cuja definição é apontada por Teixeira (2002) como:

Diretrizes norteadoras da ação do poder público; procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, sistematizadas ou formuladas em documentos que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

O estudo proposto por esse trabalho compreende uma reflexão sobre a complexidade que envolve a formulação das políticas educacionais e a participação dos sujeitos locais, tomando o caso específico do PME, considerando o cenário macro de transformações que envolve o campo da Política Educacional no contexto atual do Neoliberalismo, assim como as influências das especificidades do contexto local na formulação das políticas. Sobre os planos de educação Saviani (1999) comenta que:

Os Planos não se constituem tão somente em uma exigência legal, são também uma reivindicação por parte de educadores e da sociedade, como forma de fazer um planejamento educacional em longo prazo, distando das práticas fragmentadas ou rotineiras, como uma necessidade para superação da descontinuidade das políticas educacionais existentes no Brasil (SAVIANI, 1999, p.7).

No âmbito das pesquisas mais recentes desenvolvidas nos programas de pós-graduação no Brasil que possuem como centralidade a discussão sobre o Plano Municipal de Educação, a partir do levantamento realizado no banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), foi possível ter acesso a sete trabalhos desenvolvidos entre o período entre 2012 e 2016, que tratam da temática do PME e o viés da participação social. Dentre este conjunto, destacamos duas produções que mais contribuiram para construção do nosso objeto de estudo. A primeira pesquisa de doutoramento intitulada “*O Desafio da Construção Democrática e Participativa de um Plano Municipal de Educação*” de Eveline Pasqualin Souza (2012), pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ, RS), objetivou, através da pesquisa bibliográfica e documental de cunho filosófico-educacional, identificar quais seriam as condições necessárias para uma construção

pedagógica, democrática e participativa de um plano municipal de educação. Com a pesquisa se constatou que:

[...] a exigência de uma construção pedagógica e democrático-participativa de um plano de educação se vincula aos motivos inerentes à educação nas sociedades republicanas, dentre os quais se coloca a perspectiva da inclusão de todos no âmbito da cultura, da sociedade e da política. Nesse sentido, demanda uma articulação baseada numa racionalidade comunicativa, com linhas de ação capazes de garantir o envolvimento e a participação dos diversos segmentos envolvidos e/ou interessados. (Souza, 2012, p. 102).

Nesse mesmo viés, temos a pesquisa de mestrado de Ângelo Juliano Carneiro Luz (2014), intitulada “*As Implicações da Reorganização do Estado Brasileiro (a partir dos anos 1990) nos Processos de Planejamento da Educação Brasileira e o Controle Social: o caso do Plano Municipal de Carambeí (PR) /2006*”, pela Universidade Estadual do Centro-Oeste. Na pesquisa, o autor se debruçou sobre a problematização da forte presença das orientações das agências internacionais na elaboração do Plano Nacional de Educação, e objetivou analisar o processo de elaboração do PME de Carambeí - PR, no contexto do planejamento nacional brasileiro, buscando perceber a participação e o controle social do mesmo. A partir da análise dos dados coletados, “constatou-se as mediações presentes no enfrentamento e na posição da sociedade civil em relação ao controle social das políticas públicas educacionais municipais” (LUZ, 2014, p. 112). As discussões levantadas nessas pesquisas possibilitaram identificar as possibilidades de aprofundamento dos estudos nessa temática, e assim delimitar o campo de pesquisa.

Como fundamentos legais, a política dos planos de educação possui atualmente o amparo no artigo 214 da Constituição Federal de 1998: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis [...]” (BRASIL, 1988. ART. 214). A obrigatoriedade da elaboração dos planos de educação é ratificada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, 1996), e em 2009 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 59/2009, que atribui a periodicidade decenal aos planos de educação, imprimindo a característica de política de Estado, ou seja, que não se limita a transitoriedade dos governos. Sobre essa característica de continuidade dos planos de educação, Dourado (2016) aponta que o principal desafio ao estado brasileiro é “garantir a materialização do novo PNE como política de Estado e, desse modo, como epicentro das políticas educacionais” (DOURADO, 2016. p. 20).

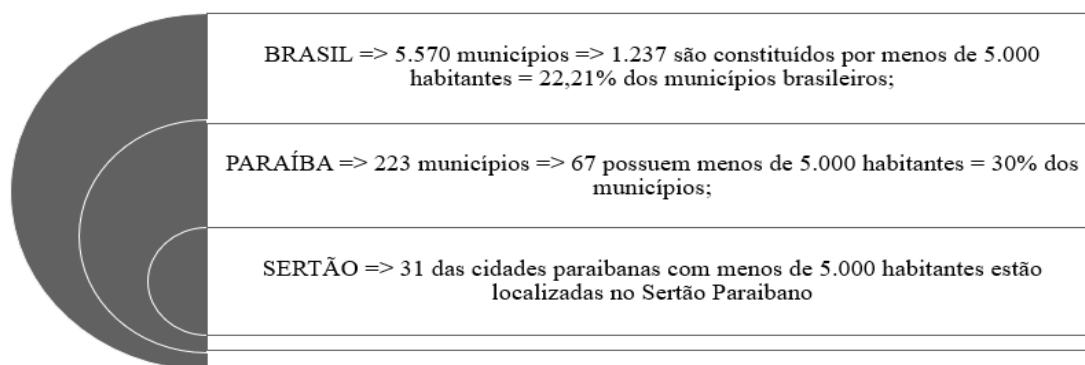
A partir desses fundamentos legais foi aprovado o atual PNE 2014 – 2024, fruto de um processo de discussão e disputa entre as propostas defendidas por grupos representantes dos segmentos sociais, representantes do governo e setores empresariais. Na perspectiva de ampliar o debate sobre o PNE, foram realizadas conferências de educação no âmbito dos municípios, estados e foram realizadas as Conferências Nacionais de Educação (CONAEs 2010; 2014), nas quais reuniram representantes dos setores políticos e sociais. Com a aprovação do PNE 2014-2024, a partir da norma legal expressa no artigo 8º da Lei Federal 13.005/2014, os estados e municípios foram mobilizados a elaborar ou adequarem seus respectivos planos de educação em alinhamento ao PNE no prazo de um ano após aprovação do plano nacional. Sobre a dinâmica do processo de elaboração dos planos subnacionais, destaca-se a determinação para a construção coletiva:

Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com **ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil**. (BRASIL, 2014. ART. 8º, § 2º, grifo nosso).

No âmbito dos municípios, ressalta-se o cenário heterogêneo que caracteriza o perfil dos municípios brasileiros. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>3</sup> (2015), considerando o aspecto demográfico, os municípios podem ser classificados em pequeno, médio e grande porte. No contexto dos 5.570 municípios brasileiros, dados divulgados pelo IBGE da Estimativas da População Residente no Brasil e unidades da Federação com data de Referência em 1º de julho de 2015, revelam que 1.237 são de pequeno porte, sendo constituídos por menos de 5.000 habitantes, o que equivale a um percentual de 22,21% do total dos municípios do Brasil. Nesse cenário, o estado da Paraíba, que possui 223 municípios, destes 67 possuem menos de 5.000 habitantes, correspondendo ao percentual de 30% dos municípios paraibanos. Em análise do quadro das 67 cidades paraibanas com menos de 5.000 habitantes, 31 estão localizadas no Sertão Paraibano, como sintetiza a figura abaixo:

---

<sup>3</sup> Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS - Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação com data de Referência em 1º de julho de 2015. [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2015/estimativa\\_dou\\_2015\\_20150915.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf).

**Figura 1 – Municípios Brasileiros e da Paraíba de Pequeno Porte**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados divulgados pelo IBGE (2015)

Diante desse percentual significativo de municípios de pequeno porte que compõem o cenário brasileiro, delimitando-se ao estado da Paraíba, especificamente a região do Sertão Paraibano, atrelada as especificidades destes contextos, considerou-se pertinente dar visibilidade nas pesquisas científicas a esses contextos menores que também fazem parte da dinâmica social do país. Estender o desenvolvimento da pesquisa científica para o contexto de municípios interioranos e de pequeno porte, distantes dos grandes centros econômicos, significa compreender que as políticas educacionais, como afirma Ball (1994), não acontecem de forma homogênea em todo território, mas devem ser analisadas considerando as influências do contexto macro, assim como o contexto local e as histórias de vida dos sujeitos locais envolvidos.

Por outro lado, no campo das municipalidades, historicamente esteve presente e persiste a marca da desigualdade econômica entre os municípios que compõem o extenso território brasileiro. Em termos econômicos, nos municípios de pequeno porte, que possuem baixa arrecadação de impostos, prevalece a relação de dependência do repasse de recursos financeiros da União, como destaca Pereira (2007, p. 434): “sublinha-se a precariedade financeira dos municípios de pequeno porte, condição que os tornam dependentes do repasse dos recursos federais”. Com isso, a formulação de políticas educacionais em nível local que corroborem para o atendimento das reais necessidades da educação em cada município encontra limites nessa relação de dependência econômica e na sobreposição de programas federais em detrimento de políticas locais. Soma-se a esse contexto econômico, a persistência de práticas de mandonismo e clientela no contexto político, especialmente em municípios de pequeno porte, o que sinaliza para dificuldades na construção de um processo participativo democrático na elaboração do PME, como enseja o Art. 8º da Lei 13.005/2014 que aprova o PNE.

Assim, a partir dessas contradições, foi cabível à pesquisa questionar: quais os limites e possibilidades da participação democrática no processo de elaboração do Plano Municipal de

Educação no contexto de município de pequeno porte do Alto Sertão Paraibano, considerando as especificidades locais? Como hipótese, temos que no contexto de municípios de pequeno porte, a construção de um processo participativo democrático na formulação do PME possui obstáculo na predominância de práticas autoritárias de centralização das decisões na gestão da coisa pública, apesar dos avanços percebidos em nível nacional com as conferências de educação.

A partir desta problematização, como campo de pesquisa lançamos o olhar sobre o contexto de municípios de pequeno porte localizados no Alto-Sertão da Paraíba. Com base no critério geográfico (estar localizado no Alto-Sertão da Paraíba e possuir menos de 5.000 habitantes), somado ao critério da viabilidade de acesso aos dados, em um primeiro momento, apontou-se para o desenvolvimento da pesquisa em três municípios do Alto Sertão da Paraíba: Bernardino Batista - PB, Joca Claudino - PB e Poço José de Moura- PB, considerando a adequação ao critério geográfico e, especialmente, ao critério de viabilidade de acesso as fontes, tendo em vista que possuímos vínculo de trabalho ou aproximação com esses municípios.

No entanto, na etapa exploratória da pesquisa, realizou-se o levantamento dos documentos e quantidade de sujeitos que formaram as comissões coordenadora da elaboração do PME em cada município. Observou-se pelo volume de documentos e o elevado número de pessoas em cada comissão que se tornaria inviável a análise da elaboração do PME nas três localidades, especialmente ao considerar o tempo disponível para desenvolver a pesquisa de Mestrado. Em vista a essa dificuldade, optamos por direcionar o trabalho no contexto do município de Joca Claudino – PB. Para a escolha, considerou-se uma característica peculiar ao processo de elaboração do PME do município de Joca Claudino – PB, que diz respeito ao período de discussão e aprovação do PME. Dentre os municípios de pequeno porte localizados no Alto-Sertão da Paraíba, o município de Joca Claudino – PB foi o primeiro a ter seu PME aprovado no dia 09 de junho de 2015 pela Lei Municipal Nº 27/2015.

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa consistiu em analisar o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação no contexto de município de pequeno porte do Alto Sertão paraibano, identificando os limites e possibilidade da efetivação da participação democrática em face as particularidades políticas desses contextos locais. Como objetivos específicos, foram propostos: a) conhecer conceitos chaves para a análise de políticas educacionais, contextualizando o campo da Política Educacional no viés do Neoliberalismo; b) contextualizar a trajetória da política de planos de educação no Brasil, situando historicamente os movimentos que convergiram para a participação democrática na construção dos planos decenais de educação; c) identificar no processo de formulação do Plano Municipal de

Educação do município de pequeno porte do Alto-Sertão da Paraíba, no período entre 2014 – 2015, as estratégias e mecanismos de participação utilizados nesse processo; d) apreender as concepções dos atores locais sobre o Plano Municipal de Educação, mediante o exame das dificuldades e avanços na participação desses sujeitos no processo de construção da política.

Assim, na análise da dimensão política que envolve o processo de construção do PME, foco deste estudo, partiu-se de uma compreensão apoiada em Dourado (2011) ao inferir que os planos dessa natureza demandam um estudo para além dos aspectos técnicos e legais. Para Dourado (2011):

No processo de elaboração de um plano dessa natureza, não se consideram apenas os aspectos técnicos ou legais, ainda que estes sejam relevantes, mas também os aspectos políticos, que correspondem à leitura da realidade que fazem os diferentes segmentos sociais e o poder público, assim como à definição das diferentes prioridades consideradas. (DOURADO, 2011. p. 14)

Com isso, ressalta-se a dimensão da participação dos sujeitos no processo de formulação das políticas. Nesse interim, o pensamento de Bobbio (2010) é pertinente ao enfatizar a complexidade do termo participação, de modo que este “se acomoda a diferentes interpretações” (BOBBIO, 2010, p. 888). Ressaltamos, pois, o termo participação democrática, ou seja, aquela na qual os diferentes sujeitos são protagonistas no processo de decisão da política, já que “se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque” (BOBBIO, 2010, p. 888). Nessa perspectiva, torna-se relevante o estudo que suscite reflexões sobre as especificidades que estão relacionadas ao processo de formulação do PME, cujas discussões têm origem no contexto macro, com ênfase no PNE, e se desdobram no âmbito dos municípios, com vista a compreensão dos contornos que a elaboração do PME assume nesses contextos locais e a participação dos sujeitos sociais e políticos nesse processo.

Cabe ressaltar ainda o cenário de instabilidade política e econômica que vivência o Brasil, cujo agravamento se deu com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff no ano de 2016, eleita democraticamente. Nesse contexto de crise política, observa-se o retrocesso, especialmente no âmbito as políticas sociais, em face a um governo ilegítimo que se coloca irrestritamente a favor dos interesses do capital. A adoção de políticas de ajuste fiscal com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, limitando o investimento em áreas sociais como educação e saúde, compromete estruturalmente a implementação dos planos de educação no Brasil. Assim, é pertinente a realização de pesquisas que corroborem para a problematização

dos significados e interesses que são intrínsecos ao sistema neoliberal e que repercute no contexto de formulação das políticas educacionais no âmbito global e local.

## **2 O Percurso Teórico-Metodológico da Pesquisa**

A partir da contextualização do nosso objeto de estudo que se relaciona com o processo de elaboração do PME, com foco na discussão sobre os limites e possibilidades da participação democrática no contexto de município de pequeno porte do Alto Sertão Paraibano, faz-se relevante a adequação entre os aspectos inerentes ao percurso metodológico que proporciona racionalização, confiabilidade aos resultados da pesquisa.

O campo da pesquisa científica representa uma dimensão da construção do conhecimento que demanda a construção de um caminho metodológico para se chegar a um conhecimento plausível que explique o fenômeno em estudo. Lançar-se nesse campo da pesquisa científica exige a compreensão das facetas inerentes aos métodos e técnicas de pesquisa que melhor se adequem ao problema de investigação. Gatti (2007) discute sobre o que constitui a pesquisa e tece considerações sobre a Pesquisa em Educação no cenário brasileiro. Direcionando para um conceito de pesquisa, Gatti (2007) chama a atenção para a complexidade do ato de pesquisar:

Pesquisa é o ato pelo qual procuramos obter conhecimento sobre alguma coisa [...] um conhecimento que ultrapasse nosso entendimento imediato [...] um conhecimento que obtemos indo além dos fatos, desvendando processos, explicando consistentemente fenômenos segundo algum referencial (GATTI, 2007, p. 09-10).

Considerando, assim, a complexidade que envolve o ato da pesquisa, propusemos ir além das percepções superficiais relacionadas a política de planos de educação, situando o contexto de município de pequeno porte do Alto-Sertão Paraibano, na perspectiva de construir uma compreensão em profundidade sobre as diferentes facetas que envolve a participação dos sujeitos na construção do PME. Nesse sentido, a nossa pesquisa é do tipo qualitativa, pois, pode ser caracterizada como uma tentativa de “compreensão detalhada dos significados e características relacionadas ao fenômeno estudado, que são de ordem objetiva e também subjetiva” (GATTI, 2007, p. 36).

A delimitação do caminho metodológico para atingir os objetivos da pesquisa consistiu em um processo de reflexão constante. Nesses termos, demarcamos três fases para o

desenvolvimento do trabalho, com foco na construção de um percurso metodológico que nos possibilite avançar na elucidação do fenômeno em estudo:

**1 - Pesquisa Bibliográfica:** nessa primeira parte buscou-se compreender as nuances teóricas relacionadas ao contexto da Política Educacional na atualidade, considerando o cenário político mundial atrelado ao Neoliberalismo; levantou-se uma discussão conceitual sobre categorias importantes para a análise como Estado, Sociedade civil, Participação; a contextualização histórica da política de planos de educação no Brasil, e mais especificamente a discussão sobre o Plano Municipal de Educação e a organização da educação local. Considerou-se que a reflexão teórica desses pontos se torna fundamental para a análise do contexto da política do PME.

Concordamos com Moroz & Gianfaldoni (2006, p. 50) quando destaca que “o trabalho com a literatura tem uma relação intrínseca com o problema de pesquisa”. Ao refletir sobre os estudos já realizados na área é possível construir um melhor direcionamento das categorias de análises. Ainda para Moroz & Gianfaldoni (2006):

[...] a realização de um levantamento bibliográfico consiste na seleção de obras que se revelam importantes e afins em relação ao que se deseja conhecer.  
[...] uma importante função dessa etapa é situar um panorama do que vem sendo realizado, no que tange ao problema de pesquisa em questão, tanto em termos de reflexão teórica quanto em termos das pesquisas realizadas.  
(MOROZ & GIANFALDONI, 2006, p. 51-52)

**2 – Pesquisa Documental:** nesta etapa a proposta foi analisar os documentos relacionados ao processo de elaboração do PME no contexto do município estudado: Documento Base do PME, incluindo o diagnóstico da realidade local e a Lei Municipal que instituiu o PME com o anexo das metas e estratégias. Além do Documento Base, analisamos outros documentos relacionados a educação municipal, como: a ata da sessão de aprovação do PME; a Lei Municipal que instituiu o Sistema Municipal de Ensino, dentre outros documentos relacionados à política.

**3 – Pesquisa de Campo:** além da análise dos documentos, para compreender o processo de elaboração do PME no contexto de município de pequeno do Alto-Sertão Paraibano, fez-se indispensável a análise da percepção dos sujeitos locais em relação à política. Nesse sentido, foi desenvolvida a pesquisa de campo com entrevistas de atores sociais e políticos que participaram na elaboração do PME. A partir da fala desses atores, somado aos dados coletados nos documentos oficiais, foi possível analisar as contrariedades, os avanços e as limitações do processo de elaboração do atual PME no município de Joca Claudino – PB, lócus da nossa

pesquisa, com ênfase nas características de participação dos sujeitos e a construção de um processo participativo democrático.

Para construção do objeto de estudo, é válido ratificar os critérios adotados para delimitação do campo de pesquisa. Como exposto anteriormente, no Sertão da Paraíba existem trinta e um municípios de pequeno porte, de acordo com dados do IBGE (2015). Diante desse amplo contexto, para o desenvolvimento da pesquisa, considerou-se as orientações de Richardson (1999, p. 95) ao destacar que “o processo de escolha do local da pesquisa deve ser acompanhado por uma reflexão que inclui considerações tais como: facilidade de comunicação com os sujeitos e adequação dos meios de registro das informações”.

Nesse sentido, limitamos a escolha do campo de pesquisa entre os municípios localizados no Alto-Sertão da Paraíba, na microrregião de Cajazeiras – PB, haja vista que esta região compreende os municípios nos quais possuímos maior aproximação. Dos sete municípios com menos de 5.000 habitantes que fazem parte da microrregião de Cajazeiras – PB, adotamos o município de Joca Claudino – PB como campo de pesquisa, considerando os seguintes critérios: coerência com o perfil geográfico; viabilidade de acesso as fontes de dados; período de discussão e aprovação do PME. O município de Joca Claudino – PB foi o primeiro município de pequeno do Alto-Sertão da Paraíba, localizado na microrregião de Cajazeiras – PB, a aprovar o seu Plano Municipal de Educação através da Lei Municipal 27 em 09 de junho de 2015.

Ainda no âmbito metodológico, a escolha das técnicas e instrumentos mais apropriados não consistiu em uma tarefa fácil de realizar, haja vista que a pesquisa não corresponde a um processo estático, mas que se apresenta em contínua transformação, sendo um processo de construção. Concordamos com Gatti (2007) ao dizer que:

A utilização de procedimentos metodológicos apropriados irá fornecer dados significativos, pois o método é ato vivo, concreto, que se revela nas nossas ações, na nossa organização e no desenvolvimento do trabalho de pesquisa, na maneira como se observam as coisas do mundo. (GATTI, 2007, p. 12)

Assim, para seleção dos instrumentos de coleta de dados adotamos como orientação as colocações de Moroz & Gianfaldoni (2006, p. 24) ao enfatizar que “a coleta de informações não se faz ao acaso, mas visa atingir os propósitos específicos da investigação, ou seja, ela ocorre em função da obtenção de resposta ao questionamento existente”. Nesse interim, para analisar o processo de elaboração do PME, recorreremos ao estudo de fontes, documentos oficiais

que traduzem como aconteceu esse processo de elaboração do PME, os debates envolvidos, assim como as contradições evidenciadas tanto nos textos políticos como nas falas dos sujeitos.

Para além do discurso oficial registrado nos documentos relacionados ao processo de elaboração do PME, coube ir além do que revelava tais documentos. Para o alcance dos objetivos propostos, foi também necessário lançar mão de procedimentos que possibilitasse compreender as concepções não oficiais, as entrelinhas inerentes a construção do PME. Como instrumento para coletar as vozes dos sujeitos locais, considerou-se pertinente a utilização da entrevista semiestruturada. Sobre as contribuições da entrevista para a pesquisa educacional Duarte (2004) diz que:

As entrevistas, se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelece no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados. (DUARTE, 2004, p. 215).

Entretanto, é preciso atentar para quesitos que podem contribuir para o bom desencadeamento da entrevista. Nesse sentido, considerou-se as recomendações pertinentes de Thompson (1992):

Você deve manter-se o mais possível em segundo plano, apenas fazendo algum gesto de apoio, mas não introduzindo seus próprios comentários ou histórias. Essa não é ocasião para você demonstrar seus conhecimentos ou seu charme. E não se deixe perturbar com as pausas. Ficar em silêncio poder ser o modo precioso de permitir que um informante pense um pouco mais e de obter um comentário adicional. [...] Acima de tudo nunca interrompa uma narrativa (THOMPSON, 1992, p. 271).

A coerente utilização das técnicas e instrumentos de coleta de dados para realização de uma pesquisa se torna indispensável como caminho que favorece a racionalização e confiabilidade dos resultados da pesquisa. No campo das Ciências Sociais e da Educação, as pesquisas do tipo qualitativa são consideradas de relevante contribuição, pois possui a característica de estudar o objeto com profundidade; busca compreender as relações entre os variados fatores para explicar o fenômeno em estudo. Em face as especificidades dos fenômenos sociais, ao qual se insere os fenômenos educacionais, e no caso específico a política de planos de educação, Rubio e Varas (1997) alerta sobre os condicionamentos do espaço e tempo para o desenvolvimento da pesquisa:

Com frecuencia se suelen abordar los fenómenos y situaciones sociales de una manera analítica, estática y fija, como si no fueran otra cosa que el resultado de las características y condicionamientos que presentan en el momento del análisis. Esta manera de acercarse a la realidad supone una omisión del “tiempo” y el “espacio” al que pertenece el objeto de estudio. (RUBIO e VARAS, 1997, p. 225).

Nesse sentido, para o desenvolvimento da pesquisa coube refletir sobre as especificidades inerentes ao contexto de município de pequeno porte do Alto-Sertão Paraibano; a relação entre as discussões sobre a política de planos de educação no cenário nacional e a repercussão desse debate no contexto local. A análise crítica dos documentos oficiais, somado as falas dos sujeitos envolvidos no processo de elaboração do PME constituíram as peças do “quebra-cabeça” de forma a viabilizarem a compreensão acerca das nuances que envolveu os contextos de elaboração do PME no município de pequeno porte de Joca Claudino – PB.

## **2. 1 A Abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball & Richard Bowe: um recurso teórico para a análise de políticas educacionais**

O Plano Municipal de Educação compreende uma política educacional, cuja discussão remete ao contexto macro relacionado ao PNE, ao passo em que se direciona para o planejamento das ações educacionais em nível local. Deste modo, o PME é uma política que sofre influências do contexto macro político, assim como das tensões das arenas políticas locais. Esse contexto complexo que envolve o processo de formulação do PME, nosso objeto de estudo, demanda uma análise do processo que considere as dimensões macro e micro da política, a influência do Estado, da sociedade civil, assim como as possibilidades de (re)interpretação da política pelos sujeitos locais. Com isso, considerou-se pertinente a adoção da *Abordagem do Ciclo Contínuo de Política* defendido nos trabalhos de Stephen Ball e Richard Bowe (1992; 1994) como orientação teórica para análise dos dados coletados na pesquisa. Sobre a abordagem do ciclo de políticas Mainardes (2006) destaca que:

A abordagem do “ciclo de políticas”, adota uma orientação pós-moderna, baseia-se nos trabalhos de Stephen Ball e Richard Bowe, pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais. Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micro políticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais, disparidades entre os discursos nessas arenas. [...]. Os autores propuseram um ciclo contínuo constituído por cinco contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto, o

contexto da prática, contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. (MAINARDES, 2006, p. 46)

Nesse sentido, a análise do processo de elaboração do PME no contexto de município de pequeno porte do Alto-Sertão da Paraíba, demanda uma análise que considere o contexto macro da Política Educacional, que possui interferência na política de planos de educação no país e a repercussão dessa política no campo das municipalidades, considerando ainda as especificidades intrínsecas a municípios pequenos. Esse movimento complexo que envolve a atuação do Estado enquanto orientador no processo de formulação do PME, mas que também sofre influências de redes políticas tanto na esfera macro quanto micro, além dos posicionamentos dos sujeitos locais, corrobora com a visão de Ball (2001, p. 24) ao compreender que “as políticas estão em movimento, são complexas e instáveis, envolvendo contradições, conflitos, lutas, interesses, interpretações e traduções, não se constituindo em um processo linear, ordenado, transparente e incontestável”.

A abordagem do ciclo de políticas tem por base uma teoria Pós-Estruturalista<sup>4</sup> que considera a ação dos sujeitos um aspecto fundamental para a compreensão das políticas e enfatizam a fluidez do poder, destacando o processo de formulação das políticas. Nesse sentido, “a política é entendida como uma disputa entre competidores para definir objetivos em que a linguagem e, mais especificamente, o discurso, são usados tacitamente” (MAINARDES, FERREIRA e TELLO, 2011, p. 156).

A principal crítica a essa abordagem realizada por teóricos estadocêntricos Lingard (1993); Hatcher & Troyna (1994); Vidovich (2002) se direciona para o não esclarecimento de uma teoria do Estado que fundamente o processo político. Contudo, concordamos com as reflexões propostas por Mainardes, Ferreira & Tello (2011) sobre a complexificação do cenário contemporâneo que se assenta a formulação das políticas:

No contexto internacional, a partir dos anos 1990, fortaleceu-se a ideia de que as políticas deveriam ser entendidas como processo e produto que envolvem articulações entre textos e processos, negociações no âmbito do Estado e para além dele, valores, ideologias, poder e contestação [...] ideia de que o processo político é complexo e envolve uma variedade de contextos. (MAINARDES, FERREIRA, TELLO, 2011, p. 155)

---

<sup>4</sup> O termo “pós-estruturalismo” tem sua origem nos Estados Unidos e se caracteriza pela centralidade do sujeito. O Pós-Estruturalismo “[...] reafirma a importância da estrutura, não na constituição do sujeito, mas sim na determinação das diferentes posições de sujeito, que emergem nos momentos de tomada de decisão” (PEREIRA, 2010, p. 422).

Nessa perspectiva de compreensão da política enquanto um processo e produto das relações de poder que envolve a sociedade e o Estado emergem novas categorias conceituais como governança, redes políticas, mercantilização no âmbito das políticas educacionais, conceitos estes atualmente intrínsecos a análise de políticas. Nesses termos, cabe compreender em maior profundidade, os contextos que compõem o *Ciclo Contínuo de Política* de Ball e Bowe (1992;1994).

Em um primeiro momento, os autores propuseram um *ciclo contínuo de políticas* constituído por três contextos principais: o *contexto de influência*, o *contexto da produção de texto* e o *contexto da prática*. Considerando o ciclo incompleto, em 1994, Ball acrescentou outros dois contextos: o contexto dos resultados (efeitos), relacionado ao contexto da prática, e o contexto da estratégia política, atrelado ao contexto da influência. Contudo, tem-se que esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Para Bowe & Ball (1992, p. 50), “cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates”.

### 2.1.1 O Contexto de Influência

Os assuntos que permeiam a agenda dos governos e podem constituir pauta para a formulação de políticas públicas são reflexos de disputas de interesses que envolvem a relação entre sociedade e Estado. Considerando o cenário global do Capitalismo enquanto sistema econômico/político/social, observa-se a crescente influência de organismos e grupos políticos defensores do capital no que diz respeito a formulação de políticas públicas. Na abordagem do Ciclo de Políticas, este é denominado de *contexto de influência*, ou seja, o momento de disputas de interesses, jogo de poder que envolve a criação da política, não sendo resultado somente da ação do Estado. Sobre o primeiro contexto Mainardes (2006) descreve que:

**O contexto de influência** é onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação [...]. Vários estudos mostram que há uma interação dialética entre global e local. Mostram ainda que a globalização promove a migração de políticas, mas essa migração não é uma mera transposição e transferência, pois as políticas são recontextualizadas dentro de contextos nacionais específicos. Desse modo, a globalização está sempre sujeita a um “processo interpretativo” (MAINARDES, 2006, p. 51, grifo nosso).

Considerando, assim, o cenário da globalização enquanto fenômeno que promove a derrubada de fronteiras nacionais, as políticas, tomando como foco as políticas educacionais, passam atualmente por um processo de transferência, seguindo os interesses de redes políticas majoritariamente defensores do capital. Aqui se encontram partidos políticos, grupos representativos da sociedade civil, instituições públicas e particulares, organizações não governamentais, organismos multilaterais que disputam poder e influência na agenda política do governo. “É nesse contexto que grupos de interesses disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado, [...] e é também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política”. (MAINARDES, 2006, p. 51).

Contudo, esse processo não acontece isento de conflitos, tendo em vista as especificidades dos contextos locais nos quais as políticas são efetivadas. Assim, seguindo o pensamento de Ball (1994), para a análise de políticas é preciso considerar a ação dos sujeitos e como estes as interpretam, tendo em vistas as múltiplas percepções e histórias de vida.

### 2.1.2 O Contexto da Produção de Texto

Como produto do jogo de influência, os textos políticos representam a condensação da disputa de interesses dos variados grupos envolvidos. Os textos das políticas veiculam os discursos defendidos, no qual se utiliza um jogo semântico de forma a adentrar no senso comum da população e conquistar a maior parte de adeptos. Para Mainardes (2006):

O segundo contexto, o da **produção de texto**, tem uma relação complexa com o contexto anterior. Enquanto o contexto de influência está relacionado aos interesses mais estreitos e ideológicos dogmáticos, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral. São os textos políticos que representam a política, entretanto tais textos não são tão claros, às vezes, chegam a ser contraditórios. (MAINARDES, 2006, p. 52, grifo nosso).

Dessa forma, a análise dos textos políticos demanda um olhar criterioso por parte do pesquisador. Saviani (1996, p. 43) recomenda que: “a interpretação dos textos legais requer uma compreensão do cenário mais amplo onde as decisões sobre os rumos da política educacional são forjadas”. Assim, é preciso considerar as variáveis de espaço e tempo no qual os textos foram escritos, os grupos de interesses que foram considerados, assim como os que

foram excluídos no processo de escrita, de maneira a tecer problematizações sobre os conceitos, objetivos e finalidades expressos no texto político.

Sobre a linguagem utilizada nos textos das políticas, Lopes & Macedo (2011, p. 23) chamam atenção para a consideração de que “os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral, tendo em vista as lutas, negociações e alianças, esses textos são produto de acordos entre as diferentes esferas”. Assim, temos que a análise dos documentos, leis, que dizem respeito a política em estudo precisam ser problematizados, de maneira a identificar os valores expressos no texto político, assim como aguçar um olhar crítico para identificar nas entrelinhas os conteúdos não ditos, mas que de forma articulosa estão presentes no conjunto do texto, e ainda os assuntos que foram rejeitados e suas implicações.

### 2.1.3 O Contexto da Prática

As políticas resultantes do processo de disputa de interesses chegam no campo das localidades, e nesses contextos, mais do que simplesmente implementadas, as políticas continuam sendo formuladas e reformuladas de acordo com os interesses dos grupos locais, as suas características específicas. Nessa compreensão, as políticas são interpretadas no contexto da prática pelos sujeitos locais, que continuam sendo influenciados por diferentes redes políticas. De acordo com Ball e Bowe (1992) citado por Mainardes (2006):

**O contexto da prática** é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências [...] os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos (...). Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. (MAINARDES, 2006, p. 53 – 54, grifo nosso).

No campo das localidades, além da influência do contexto macro da política, tendo em vista a globalização e a atuação das redes políticas defensoras do capital mundial, é preciso considerar as peculiaridades dos contextos locais no processo de análise das políticas. O olhar analítico do pesquisador se volta para as práticas de adaptação e resistência, as ressignificações do texto político assumido pelos sujeitos, assim como para a atuação e estratégias utilizadas pelas redes locais para influenciar a comunidade escolar em defesa dos seus interesses.

### 2.1.4 O Contexto dos Resultados ou Efeitos

Como foi destacado mais acima, na obra “*Education reform: a critical and post-structural approach*” Ball (1994), considerando o ciclo incompleto acrescentou outros dois contextos a abordagem original: o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política.

O **contexto dos resultados ou efeitos** se preocupa com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes. Esses efeitos podem ser divididos em duas categorias: gerais e específicos. Os efeitos gerais da política tornam-se evidentes quando aspectos específicos da mudança e conjuntos de respostas (observadas na prática) são agrupados e analisados. (MAINARDES, 2006 b, p. 54).

Nessa perspectiva, o contexto dos resultados ou efeitos se relaciona estreitamente com o contexto da prática com o detalhe de direcionar a discussão na análise da política para os impactos e interações das políticas em relação às desigualdades que podem ser geradas ou intensificada na sociedade. Nessa discussão, deve-se ampliar o olhar para o conjunto das políticas em sua dimensão geral, pois estas se articulam com a política específica e geram efeitos que repercutem nos contextos locais.

### 2.1.5 Contexto de Estratégia Política

O contexto da estratégia política se relaciona com o contexto da influência ao direcionar para a necessidade de novas ações que corroborem para o enfrentamento das desigualdades criadas ou reproduzidas pela política foco da pesquisa. Ou seja, na perspectiva da abordagem do ciclo de políticas, as políticas ao serem “implementadas” geram ou reproduzem desigualdades que precisam ser trabalhadas a partir de outras ações.

Como componente essencial à pesquisa crítica, o **contexto de estratégia política** se articula com a identificação das distintas atividades sociais e políticas que seriam elementares para se trabalhar/operar com os problemas identificados, em especial as desigualdades que se originam da política que se encontra em observação. (OLIVEIRA, 2014, p. 40, grifo nosso).

Assim, considerando essa dinâmica do ciclo contínuo da política defendida por Ball & Bowe, que envolve a relação entre o contexto macro e micro, Mainardes (2009) pontua algumas ações que os pesquisadores, em uma perspectiva crítica, devem ter em mente ao desenvolver seu estudo:

- a) articular o tema de pesquisa com o contexto político e socioeconômico mais amplo, bem como com o conjunto de políticas implementadas;
- b) evitar análises voltadas à mera legitimação de políticas ou à sua justificação;
- c) buscar explicitar possíveis processos de reprodução de desigualdades, de exclusão ou de inclusão precária, instável, marginal;
- d) assumir uma atitude contrária a qualquer seletividade no processo de distribuição do conhecimento e o compromisso com a elevação do nível cultural das massas. (MAINARDES, 2009, p. 8)

Nesse sentido, para o desenvolvimento da pesquisa, delimitou-se como campo de análise os dois primeiros contextos do ciclo de política: o contexto de influência e produção de texto. Assim, sobre o processo de formulação do Plano Municipal de Educação, lançou-se o olhar sobre as forças que influenciaram a discussão e construção do texto da política, os significados assumidos pelos sujeitos locais acerca do PME, considerando as especificidades inerentes ao contexto de municípios de pequeno porte.

Com isso, tendo em vista proporcionar uma ordenação coerente que facilite a leitura compreensiva pelos leitores, estruturou-se o presente trabalho em quatro capítulos. Este primeiro capítulo, que versa sobre as disposições introdutórias e percurso metodológico da pesquisa, situando a delimitação do objeto e os objetivos da pesquisa.

O capítulo II traz um debate conceitual sobre a perspectiva da participação democrática e o contexto macro da Política Educacional no paradigma do Neoliberalismo. Este capítulo objetivou revisar conceitos chaves no âmbito das políticas educacionais como: Estado, sociedade civil, Democracia e participação, ampliando a discussão para o contexto transformacional a partir do paradigma do Neoliberalismo com a emergência de novas categorias como governança, gerencialismo e mercantilização da educação. A discussão teórica foi baseada no diálogo com autores como Bobbio (2010); Frey (2000); Apple (2003); Vieira (2007); Dale (2010); Ball (2011) (2014); dentre outros.

No capítulo III refletiu-se sobre a contextualização da trajetória da política de planos de educação no Brasil, dando destaque para os movimentos de participação democrática que corroboraram para a formulação da política e a repercussão no contexto local dos municípios. Para tanto, recorreu-se ao estudo de referências como Saviani (1999); Azanha (1993); Cury

(2008); Bordignon (2014); Dourado (2016a); Andrade (2014), entre outros autores que se debruçam sobre temas relacionados a política de planos de educação no Brasil.

O capítulo IV, direcionado para a discussão dos dados empíricos da pesquisa, focou-se na análise do processo de elaboração do PME do município de Joca Claudino-PB, com a ênfase na reflexão sobre os limites e avanços na perspectiva da efetivação da participação democrática no processo de formulação da política, considerando as peculiaridades do contexto de município de pequeno porte. Utilizou-se os dados coletados nas entrevistas realizadas com os sujeitos locais e nos documentos relacionados ao PME, tendo como escopo de análise teórica os contextos de influência e produção de texto da política.

## **CAPÍTULO II - PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E A POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO: uma discussão conceitual para análise de políticas educacionais**

A formulação de políticas educacionais no cenário nacional exige análises que busquem a apreensão do impacto no setor Educação das profundas transformações relacionadas ao papel do Estado, ao sistema econômico e às relações sociais. Neste cenário, faz-se necessário compreender as complexas relações que se estabelecem com relação à esfera da educação pública e o setor privado. Diante da complexidade de tais transformações, ao se propor desenvolver uma investigação de uma política educacional específica que possibilite desvelar os processos atinentes à participação no contexto da formulação de um plano municipal de educação, é preciso aprofundar a reflexão sobre Política Educacional enquanto campo teórico. Considera-se, pois, que as diferentes políticas educacionais empreendidas atualmente estão inseridas na efetivação de um engenhoso projeto econômico que ganha amplitude mundial.

Para adentrar nesse campo, temos como suporte teórico-metodológico, a abordagem do ciclo de políticas de Ball (1992;1994) e colaboradores, que propõe a análise das políticas educacionais em seu campo específico considerando o conjunto de influência da Política em seu contexto macro. De acordo com Ball (2001), a política é considerada “produto de um nexo de influências e interdependências que resultou numa interconexão, multiplicidade e hibridização, isto é, a combinação de lógicas globais, distantes e locais” (BALL, 2001, p. 102). Nessa mesma perspectiva, concordamos com Mainardes (2006, p. 59) ao enfatizar que “o emprego do ciclo de políticas exige que o pesquisador examine fatores macro e micro e as interações entre eles”. Com isso, a análise de políticas envolve a problematização de influências globais/internacionais, nacionais e locais e a articulação entre elas.

Com essa percepção, este capítulo objetiva, de modo geral, revisitar conceitos chaves no âmbito das políticas educacionais como: Estado, sociedade civil, Democracia e participação, os quais constituem as nossas categorias teóricas. Propõe-se, assim, uma discussão conceitual com base em conceitos clássicos, mas que avança com a emergência de novos conceitos como Governança, Gerencialismo e Mercantilização da Educação, considerando o cenário da Política Educacional no paradigma do Neoliberalismo. A estratégia utilizada para desenvolver essa contextualização tem como sustentação o diálogo com autores, pesquisadores que se debruçam sobre a análise de políticas educacionais em diferentes países: Bobbio (1986); Frey (2000); Apple (2003); Vieira (2007); Dale (2010); Ball (2011) (2014); dentre outros autores.

O texto inicia com uma discussão de definições clássicas de Estado e Sociedade Civil, estabelecendo um diálogo entre as perspectivas de Bobbio (1986), Bresser Pereira (1995), Gramsci (2000) e, considera conceitos de Ball (2014) e Dale (2010). Problematicamos os conceitos de Democracia e participação a partir das considerações teóricas de Bobbio (1998: 2010); Bordenave (1994); Freire (2006) entre outros. Essa reflexão conceitual culmina com a discussão sobre a complexidade do conceito de “[Política]” destacando as facetas do conceito enquanto uma Ciência complexa a partir de Frey (2000), e adentrando no campo da Política Educacional caracterizada por Vieira (2007a) por uma dimensão teórica, e políticas educacionais relacionada a ações voltadas para resolução de problemas da educação.

Adentramos também no debate sobre o novo cenário do Neoliberalismo e a influência direta em diferentes aspectos das relações sociais em nível mundial, bem como nos efeitos concernentes no setor Educação e nas políticas educacionais. Entrelaçado a essa configuração do Neoliberalismo, consideramos o conceito de Governança e Redes Políticas, na perspectiva de Ball (2014). Nesse ponto, o foco de discussão se projeta sobre a mercantilização da educação com a estratégia da “aliança da direita” (APPLE, 2003, p, 23) em desqualificar o público em relação ao modelo de competências do setor privado, além de atingir a subjetividade dos sujeitos da educação, especialmente a figura do professor e o paradigma de uma educação emancipadora a partir do modelo do Gerencialismo.

## **1 Revisitando Conceitos-Chaves: Estado, Sociedade Civil, Democracia e Participação**

Para a compreensão da origem do Estado, o papel que este tem assumido na sociedade sem desconsiderar as mudanças ocasionadas pelas transformações históricas, apoiamo-nos em estudos de Bobbio (1986), Bresser Pereira (1995), Gramsci (2000), Dale (2010) e outros autores que fazem uma releitura de conceitos clássicos de Estado seguindo a corrente de pensamento histórico-indutiva, com origem no filósofo grego Aristóteles, seguindo por Santo Tomás de Aquino, Vico, Hegel, Marx e Engels. O objetivo é desenvolver uma discussão conceitual, não exaustiva, de elementos preponderantes para a análise de políticas educacionais em uma perspectiva histórica, construindo uma base para discussão sobre a atual conjuntura da “mundialização” das políticas.

### **1.1 Estado e Sociedade Civil**

Em uma perspectiva histórica, Bresser Pereira (1995) em seu estudo sobre o *Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática* contextualiza a origem do Estado a partir da necessidade de divisão de classes na sociedade. Para Bresser Pereira (1995, p. 88), quando determinado sistema social passa a produzir um excedente, a sociedade divide-se em classes, e então, “a classe dominante necessita de condições políticas para apropriar-se do excedente econômico. Com isso se tem a institucionalização do Estado”. Essa perspectiva histórica de origem do Estado atrelado ao desenvolvimento da sociedade e divisão de classes é defendida por Marx e Engels, que denominam como uma contradição da sociedade o surgimento do Estado. Para Engels (1884):

O Estado é um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-la dentro do limite de ‘ordem’. Esse poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (ENGELS, 1884 apud BRESSER PEREIRA, 1995, p. 93).

Para tecer uma reflexão sobre essa abordagem histórica, consideramos pertinente retornar as sociedades tribais e fazer considerações sobre a forma de organização social que precede a esse momento de complexificação da sociedade com a divisão em classes sociais. As tribos indígenas adotavam como categoria para estruturação da vida social, de acordo com Castro (2003), os critérios de consanguinidade e da afinidade. Sobre a organização das sociedades ameríndias, Couto (1998) ressalta a resistência dos povos indígenas para a formação de uma estrutura de Estado com características de reunir diversos grupos indígenas. O autor comenta que a organização política dos primeiros povos do Brasil se deu com a constituição de grupos pequenos, denominadas tabas, que se distribuíam nas ocas. Dentro do grupo, os chefes políticos - os morubixabas - eram pessoas respeitadas pela sua sabedoria, não utilizando poderes coercitivos, mas a persuasão, concorrendo para uma forte matriz relacional.

Assim, o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da “união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna - o sustento - e externas - a defesa” (BOBBIO, 1986, p. 123). Atrelado a expansão do sistema capitalista, tem-se uma ressignificação da função do Estado com a consequente desigualdade de classes sociais, os proprietários – classe dominante, e os

dominados – operários e os que nada tem. Nessa relação de opressão, o Estado é concebido como uma instância que se sobrepõe a sociedade, e com o poder político atua em função de manter o domínio de uma classe sobre a outra, podendo utilizar inclusive dispositivos coercitivos para manter a ordem na sociedade. Essa compreensão do Estado como uma superestrutura, que regula a sociedade em favor da classe dominante é defendida por Karl Marx.

Em uma análise diferente, Gramsci (2000) compreende o Estado como o espaço onde a classe dominante exerce e mantém seu poder. Assim, ao invés do Estado ser uma superestrutura que regula a sociedade, na verdade ele é condicionado por esta, sendo um aparelho da classe dominante para preservar os interesses particulares. Assim, o Estado está subordinado a sociedade. Contudo, com a expansão do capitalismo e as transformações na sociedade com a intensificação do fenômeno da globalização, da informatização, as relações de classes também foram se complexificando. Bresser Pereira (1995), ressalta o pensamento de um dos principais analistas contemporâneo do Estado, Nicos Poulantzas (1977), ao refletir que:

Com a complexificação da sociedade capitalista, a partir da emergência de uma classe média que começa a ter destaque com o crescente poder atribuído ao conhecimento técnico e organizacional; a qualificação técnica da classe operária, as análises sobre o Estado adquirem nova amplitude. As políticas do Estado deixaram de refletir simplesmente os interesses dos poderosos para se tornarem o resultado da condensação das lutas de classes” (POULANTZAS, 1977, *apud* BRESSER PEREIRA, 1995, p. 108).

Nesse sentido, o conceito de Estado está atrelado as características de cada momento histórico, não se constituindo, assim, concepções neutras, mas que carregam uma reflexão do contexto sociopolítico predominante em cada época. Compreendemos que a definição de Estado envolve a relação com outras categorias importantes como o conceito de sociedade civil, pois, com as alterações na organização da sociedade, considerando o contexto de surgimento e efervescência do Capitalismo, o papel do Estado e da sociedade civil também passa por transformações e ressignificações.

Dentre os conceitos clássicos de sociedade civil destacamos a concepção hegeliana ao compreender que aquela era constituída por associações, comunidades que tinham o papel de mediar a relação política entre o indivíduo e o Estado. Observa-se nessa concepção a perspectiva da predominância de uma relação harmônica entre as duas esferas, o que pode ser considerada uma fragilidade no conceito defendido por Hegel. Em contraposição, Marx compreende a sociedade civil como a instância derivada das relações econômicas e que determina a ordem política, ou seja, “para Marx, o Estado é o elemento subordinado, enquanto

a sociedade civil, o reino das relações econômicas, é o elemento decisivo” (MARX *apud* BOBBIO, 1986, p. 30-31). Ver-se, pois, que na vertente marxista predomina uma tendência a passividade da ação do Estado em relação a sociedade civil enquanto esfera motivada pela ação econômica.

Para além dessas perspectivas que tendem a superposição de uma categoria a outra, Gramsci defende uma relação dialética entre a sociedade civil e o Estado, sendo a primeira uma esfera ampliada do segundo com a função de elaborar e difundir ideologias:

A sociedade civil é o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados” [...] formada pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, compreendendo assim o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (que se dá pelos jornais, revistas, editoras, meios de comunicação de massa), etc. Em suma, os ditos “aparelhos privados de hegemonia” – organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política. (GRAMSCI, 2000, p. 112).

Dessa maneira é possível apontar o avanço da concepção gramsciana ao que concerne a relação dialética entre a sociedade civil e o Estado ao problematizar a função que estas categorias assumem para a legitimação da prevalência dos interesses sociais, políticos e econômicos de uma classe dominante. Contudo, concordamos com Serra (2007) ao discutir a relação Estado e sociedade civil na contemporaneidade, atentando para as mudanças na sociedade com a passagem do século XX para o século XXI, tendo por base o modelo do Neoliberalismo. Nesse contexto atual, a concepção de público e “privado coletivo”, citado por Gramsci, passa por um processo de metamorfose no qual, atualmente, predomina a perspectiva do individualismo, do particular, em detrimento do plural ou coletivo. Emergem novas denominações como: “terceiro setor, responsabilidade social empresarial e o novo grife do voluntariado”. (SERRA, 2007, p. 10).

Na perspectiva neoliberal predomina a valorização de ideias atreladas ao setor privado como eficácia e eficiência com uma tendência a desobrigação do Estado com a esfera social, devendo estas obrigações serem repassadas para instituições de prestação de serviço, entidades privadas e/ou filantrópicas, compreendidas como sociedade civil, também denominadas atualmente como “terceiro setor”. Um olhar crítico sobre essa concepção neoliberal revela uma arena de disputa de interesses dos setores privados e/ou filantrópicos em relação a distribuição dos recursos públicos, utilizando como estratégia a propagação do discurso da ineficiência do público, construindo um ambiente favorável as políticas de privatização. Assim, corroboramos

com Nogueira (2004, p. 111) ao sintetizar que: “a sociedade civil não é a extensão mecânica da cidadania ou da vida democrática. Longe de ser um âmbito universal, é um território de interesses que se contrapõem e que só podem compor-se mediante ações políticas deliberadas”.

Assim, considerando essa arena de disputa de interesses que envolve a relação entre o Estado e sociedade civil, o embate entre as concepções de individualidade e coletividade, faz-se pertinente uma reflexão sobre a complexidade dos conceitos de Democracia e Participação, categorias que se relacionam com o processo político e de formulação de políticas.

## 1.2 Democracia e Participação

A complexidade do conceito de Democracia demanda uma reflexão ampliada dos pensamentos e contextos históricos que caracterizam a construção dessa categoria. Assim, pretendemos, nas próximas linhas, discutir algumas considerações sobre o conceito de Democracia a partir de Bobbio (2010); Rosenfield (2003) dentre outros, fazendo uma aproximação com a definição de participação, sendo estas categorias caras para o desenvolvimento da nossa pesquisa.

Partindo do sentido etimológico, a palavra Democracia, de origem grega, significa “governo do povo, o governo da maioria” (ROSENFELD, 2003, p. 23). Enquanto governo da maioria, diferencia-se de outras formas de governo como a Monarquia, “governo de um”, e Aristocracia, “governo de poucos”. Bobbio (2010) considera a existência de diversas definições de Democracia, e se posiciona ao dizer que:

A Democracia pode ser concebida como um “*poder em público*”, uma forma de governo que se coloca nas antípodas das formas autocráticas. Assim, a Democracia se relaciona aos expedientes institucionais que obrigam o governante a tomar suas decisões de forma transparente, permitindo, deste modo, que os governados enxerguem a maneira e as circunstâncias em que tais decisões são tomadas. (BOBBIO, 2010, p. 319, *grifo nosso*).

Com a efervescência das Revoluções Francesa e Industrial entre os séculos XVIII e XIX, avançando ainda para o contexto do século XX com a predominância no cenário político e econômico do Liberalismo, a Democracia é tida como a forma de governo mais compatível com os ideais do Estado Liberal, pois garante direitos fundamentais como o da liberdade, essencial, dentre outros aspectos, para o avanço do capital. Nessa relação entre Estado liberal e Democracia se instaura a discussão entre o tipo de democracia representativa e a democracia direta ou democracia participativa. Sobre a elucidação desses conceitos, apoiamo-nos no texto

de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2005), “*Para ampliar o cânone democrático*” da obra “*Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*”, que relacionam o fenômeno da democracia representativa ao ideário neoliberal e a democracia participativa como produto de iniciativas contra hegemônicas:

A democracia representativa é sinônimo de centralizadora, burocratizada e “elitizada”, fruto do ideário neoliberal que prefere um tipo de democracia que centralize mais o poder ao invés da autonomia na gestão e, por óbvio, a administração financeira em detrimento da maior participação popular e da descentralização política. Enquanto a democracia participativa seria descentralizadora, emancipatória e popular. [...] Democracia participativa pode ser definida como uma forma de democracia que se opõe ou completa a democracia representativa e que é composta por experiências políticas de afirmação do Estado de direito. (SANTOS & AVRITZER, 2005, p. 71)

Nessa dimensão, a democracia representativa encontra limites no contexto de sociedades capitalistas, tendo em vista que a questão da diversidade de interesses se choca com o individualismo de elites econômicas. Com isso, os interesses dos grupos minoritários, por vezes, não são defendidos pelos representantes, antes estes se posicionam a favor de grupos dominantes e até mesmo a favor de interesses particulares. Esse cenário de divergência de interesses e representação na agenda política acentua-se em países com marcante desigualdade social, a exemplo do Brasil.

Se retomarmos ao conceito de Democracia apresentado por Bobbio (2010) enquanto “o poder em público”, podemos considerar que a Democracia, em essência, demanda a compreensão de público ativo, emancipado, ou seja, “capaz de fazer uso público de sua razão” (BOBBIO, 2010, p. 663). Essa perspectiva corrobora com Rosenfield (2003) ao ressaltar o desafio da democracia participativa:

A democracia baseia-se na possibilidade histórica de uma nova comunidade política, aberta a pluralidade dos discursos e ações políticas fazendo com que cada indivíduo possa igualmente participar da condução dos negócios públicos. Em contraposição a uma concepção passiva de cidadania, a democracia indica uma maior participação e consciência dos assuntos políticos, pois se o cidadão se vê reduzido a dizer sim ou não a algo que lhe é imposto como escolha, ele termina por perder o sentido da comunidade. (ROSENFELD, 2003, p. 36).

Esse alerta para o desafio da democracia participativa nos propõe discutir também o conceito de participação que carrega variados sentidos e que se relaciona com os contextos e arenas políticas, o que nos leva a considerar que existem diferentes formas de participação.

Sobre essa perspectiva, Bordenave (1994, p. 12) problematiza o conceito ao dizer que “participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte. Mas é tudo a mesma coisa, ou há diferenças no significado dessas expressões?”. Concordamos com Bordenave (1994) ao considerar que existem tipos de participação passiva e participação ativa, e que a diferenciação se encontra na qualidade do processo participativo, na forma como o cidadão toma parte nesse processo. Em uma perspectiva elucidativa Bobbio (2010) caracteriza três formas de participação que contribuem para a compreensão dos conceitos de participação passiva e ativa citados acima:

Há pelo menos três formas ou níveis de participação política: 1) a primeira forma, que poderíamos designar com o termo de **presença**, é a forma menos intensa e mais marginal de participação política; trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, etc, situações em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal; 2) a segunda forma poderíamos designá-la com o termo de **ativação**: aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover; 3) na terceira forma, o termo participação, tomado em sentido real, poderia ser reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma **decisão** política. (BOBBIO, 2010, p. 888, *grifo nosso*).

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

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

Desse modo, participar não é executar algo programado. Participar é presença do sujeito coletivo na discussão, na decisão, no controle e na efetivação das decisões, ou seja, estar presente na história. Gohn (2011), nessa mesma direção, ressalta que a participação popular existe sempre que houver forma de o cidadão/cidadã participar, decidindo, opinando diretamente ou de forma indireta por meio de entidades no âmbito da sociedade civil ou na esfera pública. Assim, a participação da sociedade civil nas decisões políticas, de acordo com

Gohn (2011) não implica a pretensão de substituir o Estado, mas a participação real implica a luta para que este cumpra o seu dever de garantir os direitos sociais a todos. Logo, podemos ressaltar que a importância da participação real reside na perspectiva da democratização da gestão da coisa pública, de modo que os sujeitos sejam ouvidos em suas necessidades diversas.

Contudo, a participação real não representa uma construção de fácil efetivação na sociedade. Ao considerar a prevalência das práticas de colonialidade, nas quais podemos destacar o poder exercido pelos meios de comunicação em massa em favor dos interesses da classe dominante, e assim do capital, como consequência temos grandes obstáculos a construção de uma cultura política, condição necessária para o desenvolvimento da participação real. Sobre esse cenário, Gomes (2005) discute a falta de cultura política como o problema da participação política:

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

Como direção, é preciso avançar na construção de bases para uma educação política, promover processos de reflexão formativos com iniciativa da própria sociedade civil e também do próprio Estado. É preciso investir na criação de espaços de deliberação por meio da democratização do processo de formulação das políticas públicas. Nesse sentido, cabe compreendermos com maior profundidade o conceito de Política em seu sentido amplo, para de forma mais específica direcionar a discussão para o âmbito da Política Educacional.

### **1.3 A Política, Política Educacional e as políticas educacionais: uma discussão conceitual**

A racionalização no campo da Ciência Política envolve o estudo de fenômenos do sistema político na perspectiva de compreender as relações complexas que caracterizam essa dimensão da vida social. Nesse interim, faz-se pertinente uma discussão sobre o conceito de Política ou, dada a complexidade do seu significado, apresentar algumas considerações pertinentes ao tema. Epistemologicamente, o *Dicionário de Política* de Bobbio (2010, p. 924) se refere ao termo política com origem relativa a “palavra grega *pólis* (politikós), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo

sociável e social”. Essa definição geral que relaciona política a dimensão pública e social pode ser complementada com as considerações de Frey (2000, p. 216), que traz uma distinção entre diferentes aspectos que envolve esse fenômeno. Na Ciência Política, adota-se o estudo da Política a partir de três dimensões: “polity” para - denominar as instituições políticas; “politics” para os processos políticos e, por fim, “policy” para os conteúdos da política:

A dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; no quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; a dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. (FREY, 2000, p. 217).

Essa divisão das dimensões do conceito geral de Política surge com a perspectiva da abordagem da Análises de Políticas ou “Policy Analysis”, a qual surgiu nos Estados Unidos na década de 1950 com o objetivo de analisar a inter-relação concernente as dimensões da política citadas acima: as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política. Essa abordagem surge com a ideia de influenciar a formulação de políticas em diferentes aspectos da sociedade, e considera que na realidade essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. Nesse contexto, destacamos a Política no campo Educacional como foco de discussão.

O estudo sobre a aplicação da Ciência Política na Educação demanda a distinção entre o que se refere a Política Educacional e as políticas educacionais. Sobre esse tema, Vieira (2007) traz um estudo elucidativo referente a essa diferenciação.

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

Nesse interim, têm-se a Política Educacional relacionada ao campo teórico enquanto reflexão da Ciência Política no campo da educação, e as políticas educacionais no campo das ideias e ações. Logo as políticas constituem uma dimensão da Política, não podendo aquelas existirem sem um aporte teórico da Política Educacional. Vieira (2007a) diz que “as políticas

educacionais no setor público se relacionam as ações do governo, ou seja, é o governo em ação (VIEIRA, 2007a, p. 56).

Contudo, no âmbito das políticas públicas é preciso considerar a complexidade e disputas de interesses que envolvem a dinâmica da formulação e implantação das políticas, não constituindo uma iniciativa exclusiva do Estado (cujos conceitos, também complexos, iremos abordar mais adiante). Ball (2011) chama a atenção para as características mutáveis da política, antes de se constituírem em um processo linear, as políticas seguem um movimento dinâmico em relação aos diferentes sujeitos e contextos envolvidos, arenas de interesses, consensos e dissensos, valores, relações de poder. Com essa perspectiva de análise de Ball, torna-se mais coerente o pensamento no qual as políticas não são simplesmente formuladas e implementadas, mas, constituindo um processo complexo, elas são formuladas mediante influências e jogo de poder e são (re)interpretadas, podendo também ser resignificadas pelos sujeitos locais. Assim, consideramos pertinente a advertência de Aguiar (2008, p. 135) sobre a análise de políticas: “analisar a ação pública exige que se leve em consideração os atores e as redes que são tecidas no espaço público”.

Pode-se dizer que as políticas, em face a esse contexto de disputa de interesses, constituem um processo e não apenas um produto da ação do governo. Com esse entendimento, torna-se adequado a colocação de Vieira (2007a, p. 58) ao sublinhar o papel da escola, o contexto micro no âmbito das políticas educacionais: “a escola nesta perspectiva não se reduz a um mero reverso das políticas, mas antes se configura como um espaço de reconstrução e de inovação, oferecendo elementos para a formulação de novas políticas”. Tem-se, pois, que as políticas educacionais, enquanto um processo de disputa de interesses, encontram na escola os lócus não apenas de absorção, mas podem surgir posturas de resistências e ressignificações a partir do contexto dos sujeitos locais. Esse processo não linear da política ganha nitidez com a consideração de Ball (2011) sobre a ausência de contextualização real na formulação das políticas. Para Ball (2011, p. 13): “as políticas em geral são pensadas para contextos que possuem infraestrutura e condições de trabalho adequadas, sem levar em conta as variações enormes de contexto, de recursos, de desigualdades regionais ou das capacidades locais”.

Desse modo, analisar as políticas educacionais na contemporaneidade exige uma discussão sobre o paradigma do Neoliberalismo, e nesse cenário a emergência de novos conceitos como, governança, regulação e redes políticas.

## **2 O Paradigma do Neoliberalismo e a emergência de novos conceitos para análise de políticas educacionais**

A crise do capitalismo ou seu avanço desenfreado tem alterado a relação entre o mercado e o Estado, de modo que aquele passou a expressar a necessidade de se apoiar no Estado para assegurar as condições necessárias para o seu desenvolvimento. Reger Dale (2010, p. 1100), sinaliza três “problemas centrais” para o capitalismo: “garantir uma infraestrutura para a acumulação contínua e o desenvolvimento econômico, tal como a disponibilização de uma mão de obra diversamente qualificada; assegurar um nível de ordem e coesão sociais; legitimar as desigualdades inerentes ao sistema”. Nesse quadro de desenvolvimento da sociedade, coube, pois, a classe dominante detentora do capital, mudar as estratégias em relação ao Estado. Sousa Junior (2012) problematiza a intencionalidade do projeto neoliberal e sua relação com o Estado:

O que se percebe nesta década de hegemonia do pensamento neoliberal é que o Estado, sobretudo nos países desenvolvidos, não só continua forte como tem crescido, tanto no que diz respeito à sua participação nas economias quanto no que se refere ao financiamento dos aparelhos coletivos de consumo, a exemplo da previdência social e mesmo da educação. [...] O que tem ocorrido de fato é a manutenção do fundo público, porém apenas como pressuposto para a acumulação de capital, em particular o capital financeiro (SOUSA JUNIOR, 2012, p. 3)

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

No conjunto dessas novas estratégias de difusão do capital, a Educação se insere como ferramenta estratégica. Políticas educacionais como avaliações padronizadas e sistemas de bonificação, adoção de currículos comuns, e outras estratégias que afetam o paradigma da escola pública e a figura do professor, têm sido difundidas em diferentes países. Para avançarmos na análise desse novo contexto que se insere as políticas educacionais, passaremos

a discutir sobre a diferença entre o modelo econômico do Liberalismo Clássico e o Neoliberalismo com base em Apple (2003) e as estratégias de mercantilização da educação, somando as referências de Ball (2011; 2014) sobre o modelo de Gerencialismo na educação.

## 2.1 A Transformação do modelo do Liberalismo Clássico para o Neoliberalismo: a subjetividade dos sujeitos e o paradigma do setor público como alvo

A análise das novas políticas educacionais demanda um olhar sobre as mudanças de paradigmas que orientam o sistema político-econômico e afetam as formas de organização das sociedades. Seguindo a linha histórica da constituição do Estado com o surgimento da divisão de classes sociais, a ressignificação do seu papel com a expansão do capitalismo levou a sobreposição do individualismo a coletividade. Atrelado ao sistema capitalista surgiu o paradigma do Liberalismo Econômico do economista Adam Smith, com a máxima do controle das relações sociais pelo mercado e a ideia do “Estado mínimo”. Contudo, com a complexificação avançada da sociedade, a derrubada de fronteiras com o avanço do fenômeno da globalização, o paradigma do Liberalismo passa por um processo transformacional, dando base para a formação do novo modelo chamado de Neoliberalismo. Sobre as mudanças entre os dois paradigmas, o Quadro 1 traz uma síntese comparativa a partir da leitura de Apple (2003):

**QUADRO 1** - Liberalismo Clássico e Neoliberalismo

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

Fonte: Elaboração própria a partir de Apple (2003)

Tomando por base essas três categorias, Estado, indivíduo e relação Estado e mercado para análise da transformação do paradigma do Liberalismo para o Neoliberalismo, percebe-se que não estamos tratando somente de uma mudança conceitual, mas também de mudanças nas estratégias de atuação, na forma como esse novo modelo age para avançar no objetivo de acumulo do capital. Com o Liberalismo se defendia a liberdade individual, o controle das relações sociais através das leis do mercado, de modo que se pensava ao final atingir objetivos coletivos. Com o Neoliberalismo, a ideia de liberdade individual ganha novas proporções, e somado ao viés da competitividade, da ênfase no homem empreendedor que pode atingir seus objetivos a partir da sua habilidade e competência, passa-se a utilizar novas formas de atuação. O mercado passa a se apoiar no Estado para criar as condições favoráveis ao seu desenvolvimento, influencia diretamente a formulação de políticas públicas que de forma indireta tem atingido a subjetividade das pessoas.

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

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

governo na regulação das instituições públicas como forma de manter a ordem e disciplina favorável ao bom andamento do mercado.

## **2.2 Governança e Redes políticas**

No âmbito das políticas educacionais, os efeitos do Neoliberalismo somado ao caráter político da Nova Gestão Pública têm transformado o processo de formulação das políticas. Forma-se uma arena de disputa de interesses, abrindo espaço para representantes da sociedade civil, leia-se, pessoas com forte influência política que defendem os interesses dos grupos aos quais representam; organismos multilaterais que atuam em diversos países; instituições do setor privado; sindicatos; associações científicas, dentre outros grupos que disputam espaço e voz na formulação das políticas educacionais. Com isso, formam-se o que os estudiosos da Política têm chamado de Redes Políticas e Governança, revestida de um suposto sentimento coletivo de responsabilidade de todos pelo progresso do país ou até mesmo o desenvolvimento da sociedade mundial. Assim, o Estado não mais ocupa papel central na formulação das políticas públicas, sendo antes resultado da disputa de interesses das redes políticas. Sobre as redes políticas e a nova forma de governo, ou seja, a governança, Ball (2014) apresenta um conceito elucidativo:

Redes Políticas são um tipo de “social” novo [...] constituem comunidades de política, geralmente baseadas em concepções compartilhadas de problemas sociais e suas soluções [...] e trabalham, por vezes, através de “contrato”, mas também se constituem em trocas sociais informais, negociações e compromissos que se formam nos “bastidores” do processo de formulação das políticas. (BALL, 2014, p. 32-33).

Assim, as redes políticas resultam em uma nova forma de governança, na qual são agências multinacionais, fundações, Organizações Não Governamentais (ONGs) e instituições privadas que estão conquistando progressivamente maiores espaços e vozes na arena da política. Para Ball (2014) essa nova configuração das relações entre Estado, economia e sociedade civil é denominado de “Nova Governança”. Forma-se um cenário propício a regulação e a competitividade no setor público, de modo que os profissionais, subjetivamente, sintam-se responsabilizados pelo alcance de metas, moldando sutilmente a atuação dos sujeitos em favor dos interesses do capital. Nesse contexto, a análise das políticas educacionais deve considerar essas transformações no campo macro da Política, que tem ultrapassado o território nacional dos Estados e formando o que os pesquisadores chamam de “mundialização” das políticas.

### 2.3 Mundialização das Propostas Conservadoras e a Mercantilização da Educação

A partir do projeto neoliberal global caracterizado acima, as políticas educacionais adquirem nova configuração. Apple (2003) considera que temos com esse novo cenário uma “mundialização” das propostas conservadoras e a internacionalização das políticas educacionais, de modo que a política é transformada em mercadoria, *commodity* (BALL, 2011), passível de ser comprada ou vendida pelos diferentes países. Nessa nova configuração, os estudos realizados sobre a política educacional de um país corroboram com a análise de uma política em outro contexto nacional, o que torna salutar uma contextualização da agenda política mundial relacionada a educação para a compreensão de uma política educacional específica. Pode-se dizer que as políticas ultrapassam as fronteiras dos Estados-nação, haja vista que se relacionam a interesses maiores do capital mundial. Ball (2014) corrobora com esse entendimento ao mencionar o processo de “desnacionalização”, no qual Estados estão perdendo a capacidade de controle de seus sistemas de ensino. Com esse novo cenário, os pesquisadores em políticas educacionais precisam ampliar sua ótica de análise, não se limitando aos contextos locais. Concordamos com Ball (1994) ao dizer que:

A criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos [...]. A maior parte das políticas são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática (isto é, “a combinação de lógicas globais, distantes e locais”. (BALL, 1994, p. 102).

Esse processo de “mundialização” (APPLE, 2003) ou “desnacionalização” (BALL, 2014) das políticas, associa-se ao papel das redes políticas que formam novos tipos de agenciamentos globais, transferindo políticas como modelo de solução dos “problemas” da educação por meio de novas formas de filantropia<sup>5</sup> associado ao mercado, na defesa da expansão do capital. Como exemplo, na reforma educacional empreendida no Brasil, pode-se destacar a rede política formada pelo movimento empresarial *Compromisso de Todos pela Educação*, que expressa a recomposição da agenda empresarial para o campo educacional,

---

<sup>5</sup> Ball (2014) discute a “nova” forma de filantropia ou filantropocapitalismo: diz respeito a expectativa de resultados financeiros dos investimentos antes tidos por doações. Para isso, há tanto uma rede que funciona como direcionadora do dinheiro para as causas, quanto outras que operam como consultoras, assessoras, todas orientadas pelo lucro a ser obtido com a filantropia.

oferece nova configuração para a atuação da chamada sociedade civil nesse campo. Na análise de Shiroma, Garcia & Campos (2011):

O Movimento Todos pela Educação visa criar uma nova ‘consciência’, uma nova ‘sensibilidade’ social com relação ao direito a educação e a responsabilidade social [...] utilizam como estratégia a ‘liturgia da palavra’ para operar mudanças no perfil dos “usuários” dos serviços educacionais. [...]. Assim, os empresários se antecipam e pautam a agenda governamental: reafirmam o papel do Estado redefinindo, no entanto, o sentido e o significado da educação pública. (SHIROMA, GARCIA & CAMPOS, 2011, p. 225):

Com forte adesão do Ministério da Educação às metas do *Compromisso Todos pela Educação* se originou o programa educacional Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2006, na gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O PDE enfatiza os processos de gestão da escola, aderindo ao conceito de “gestão por resultados” defendido pelo Banco Mundial. O programa é orientado através das premissas de responsabilização e controle social, que corresponde a perspectiva do *accountability*: políticas de regulação e avaliação da educação que se espalha por diferentes países, constituindo o que Afonso (1999) chama de Estado-Avaliador.

Nesse cenário de aproximação cada vez maior entre o campo da economia e a educação, enxergar as estratégias utilizadas pelos grupos dominantes para fazer valer os seus interesses é condição necessária para a análise das políticas educacionais. Assim, alianças entre grupos políticos são formadas, pois, apesar de divergirem em algumas ideias, possuem objetivos maiores em comum. É o caso da ‘aliança neoconservadora’<sup>6</sup> estudada por Apple (2003) ao analisar as novas tecnologias de mercantilização da educação, que destitui o caráter social e político da educação, passando a tratá-la apenas como mais um produto no mercado. A crescente expansão de políticas de avaliação e regulação estão associadas a essa perspectiva mercadológica da educação.

Como estratégia política para superação da crise do capitalismo global, grupos que defendem o capital se reorganizaram formando o que Apple (2003) denomina de “aliança neoconservadora”, ou seja, a união dos interesses comuns entre neoliberais, neoconservadores, populistas autoritários e “nova classe média de profissionais qualificados e gerentes”, guiados pela lógica mercadológica que considera a educação um negócio, Para Apple (2003, p. 80)

---

<sup>6</sup> Ver Apple (2003) *Educando à Direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade*, no qual o autor traz a definição dos grupos que compõe a aliança neoconservadora.

“embora haja divergências de pontos de vista e interesses menores entre os membros da aliança direitista, prevalece a compreensão global que é necessário construir as condições educacionais fundamentais para aumentar a competitividade internacional, o lucro e a disciplina”. Trata-se, assim, da despolitização do projeto político-pedagógico da escola e a prevalência da “economização” da educação, deixando esta de ser concebida como um bem social, tornando-se um bem de troca no mercado de trabalho através do processo de mercantilização da educação. Ou seja, “A revolução de mercado não envolve apenas mudança de estrutura e de incentivos. É um processo transformacional que engloba um novo conjunto de valores e um novo ambiente moral. No processo novas subjetividades são geradas. (GEWIRTZ & BALL, 2011, p. 217).

Gaudêncio Frigotto (2017), ao escrever sobre os fundamentos ideológicos que envolvem o Projeto de Lei 867/2015, conhecido como “Programa Escola sem Partido”, faz uma contextualização sobre a origem dessa percepção mercadológica da educação ao se referir a Teoria do Capital Humano<sup>7</sup> do economista Theodor Schultz. O economista desenvolveu estudos com base em observações empíricas sobre os efeitos do investimento que pessoas faziam em si mesmas em educação e saúde. Com suas observações concluiu que “o investimento decorrente da instrução escolar em habilidades e conhecimentos constitui um capital humano e, portanto, um investimento com retornos equivalentes a outros bens de produção” (SCHULTZ, 1973, *apud* FRIGOTTO, 2017, p. 16). Com base nessa teoria, os grupos defensores do capital disseminam propostas na área da educação assemelhando esse campo a economia, e com isso “a educação escolar deixa de ser concebida como um direito social, subjetivo universal e é definida como investimento em capital (capital humano), passa a reger-se pelos critérios e leis mercantis” (FRIGOTTO, 2017, p. 27).

Assim, os grupos de direita passaram a disseminar suas ideias utilizando novas tecnologias que atingem o senso comum, manipulando o pensamento da população para apoiarem suas propostas. Apple (2003) chama a atenção para essas novas estratégias utilizadas pela direita que distorcem conceitos e reduzem as relações sociais à lógica do mercado. Com o argumento seducionista de elevar a “qualidade” da educação, os defensores desse projeto defendem que a escolarização tem o papel de transmitir conhecimentos necessários para competir no mundo atual, sendo necessário focar em conteúdos reais e deixar de lado “conteúdos da moda” - lê-se, conteúdos críticos-reflexivos. Para garantir esse padrão de “qualidade”, tendo como modelo a ser seguido o setor privado, o caminho é introduzir provas com foco em conhecimentos reais, e penalizar as escolas que não atingirem bons resultados.

---

<sup>7</sup> Ver Schultz (1973) sobre a Teoria do Capital Humano.

Sobre esse contexto, Ball (2011) chama a atenção para a “pauperização das concepções morais na esfera pública e o descrédito da concepção de bem comum”. Como vemos, perigosos são os efeitos que essas políticas podem causar tanto no que se refere ao desvirtuamento da função social da educação, como também na própria subjetividade dos sujeitos.

Com essa nova configuração da relação entre mercado e Estado-Avaliador, o que se percebe é que as escolas estão direcionando mais tempo e energia para manter ou melhorar sua imagem, sua performance nas avaliações, do que com os aspectos essenciais pedagógicos e curriculares. Com a adoção de instrumentos de avaliação padronizados, o que temos visto, e muitas pesquisas ressaltam, é a estimulação da competitividade entre as escolas. No que se refere aos professores, têm-se a perda da autonomia docente com a ênfase em alcançar os melhores resultados nos testes, os professores tendem a deter a atenção apenas aos conteúdos cobrados nas provas. Ao invés de termos uma flexibilização do currículo, de acordo com o discurso empreendido pela direita, como resultados temos a desqualificação do papel social do professor e uma intensificação do trabalho docente.

De forma sutil, continuamente as reformas educacionais de cunho mercadológica atingem a subjetividade das pessoas, moldando as formas de agir e as relações sociais. Utilizando o argumento que as escolas precisam se tornar mais eficientes, elevar os índices de desempenho, tendo como modelo a atuação das escolas privadas, os profissionais, alunos e pais são chamados a tornarem-se responsáveis pelo sucesso da escola. Contudo, atrelada a perspectiva da escola eficiente existem políticas de bonificação para os melhores desempenhos, fomentando a competitividade entre escolas e profissionais, o que tem transformado as relações sociais no âmbito da escola, assemelhando-se a forma de mercado. Considerando as novas tecnologias neoliberais, Ball (2014, p. 44) corrobora com esse pensamento ao dizer que estamos sendo constantemente “reformados” pela nova configuração do neoliberalismo que age sobre as subjetividades e transforma as bases de um processo educativo, deixando de ser comprometido com a emancipação do ser, e se transforma em mercadoria propício ao lucro.

Para Ball (2004) esse cenário de mudança do papel do Estado em relação ao capital, ao controle das instituições e das subjetividades dos sujeitos, dar-se através de “duas tecnologias políticas genéricas utilizadas para provocar essas mudanças – a privatização e a performatividade” (Ball, 2004, p. 1107). Ao que tange a privatização, pode-se acontecer de forma direta com a transferência da responsabilidade pela educação as instituições privadas, ou o estreitamento da relação público e privado pode acontecer também através de um novo conceito denominado no campo da Política como “mecanismos de quase-mercado”.

Quase-mercados são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos; são quase porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes, mas não visam necessariamente à maximização de seus lucros (Ball, 2011, p. 140).

Assim, nesse novo contexto, as escolas na perspectiva do quase-mercado, passam a ser alvo de engenhosas estratégias: o controle sobre as escolas com a introdução de currículos e exames nacionais; criação de mecanismos como a publicização dos resultados escolares; o estímulo a competição no processo educativo; adoção de modelos alternativos de financiamento assim como participação de financiadores privados para atuar na infraestrutura do setor público. Ball (2004, p. 1109) destaca que:

Esses arranjos envolvem fornecedores do setor privado na construção e na gestão de escolas, hospitais, prédios universitários etc. na base de um contrato de arrendamento de retorno (lease-back) e de gestão. Portanto, a mudança no papel do Estado com base social-democrata faz parte de uma transformação mais ampla na arquitetura política. Primeiro, uma vez livre da responsabilidade exclusiva pela prestação direta de serviços, o Estado pode considerar vários prestadores potenciais de serviços – públicos, voluntários e privados. Isso introduz contestabilidade e concorrência entre prestadores potenciais na base de “o melhor serviço” e/ou valor pelo dinheiro [...] Estamos assistindo a uma espécie de colapso das fronteiras entre esferas morais à medida que a educação está sendo empurrada para o redemoinho das mercadorias. A hegemonia do mercado e o incentivo ao lucro desalojaram a luta por valores, condição essencial para a democracia (Ball, 2004. p. 1122).

Esse estreitamento das fronteiras entre o público e o privado constitui uma das bases do novo modelo de gestão educacional definido como Gerencialismo.

## **2.4 Gerencialismo na Educação**

Sob o pensamento neoliberal surge a classe dos gerencialistas, constituída por profissionais qualificados da classe média que são direcionados para a tarefa de pensar as políticas nas diferentes esferas do governo com o compromisso de construir as condições necessárias para o avanço do capital. No âmbito da educação, esse modelo gerencialista tem transformado a Gestão Educacional em diferentes países, formando o que Ball & Youdell, (2008) chamam de transnacionalização ou empréstimo de políticas. Ou seja, políticas gerencialistas que fomentam a competição entre escolas na busca por melhores resultados em testes padronizados nacionais e internacionais, adotando ainda a publicização do desempenho

das escolas; a consagração da livre escolha da escola por parte de alunos e suas famílias com o financiamento direto às instituições privadas; a criação de mecanismos de contratualização e a inserção de modelos privatistas na gestão do serviço público são práticas que têm se espalhado por diferentes partes do mundo em um processo de empréstimo de políticas.

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

Esse processo transformacional que atinge o modo de organização do governo em diferentes aspectos compromete o paradigma do Bem-Estar Social ao desqualificar o serviço público e sobrepôr os interesses individuais ao coletivo. Como forma de melhor elucidar as mudanças que o novo Gerencialismo traz frente ao paradigma do Bem-Estar Social, Gewirtz & Ball (2011) estruturou um quadro comparativo entre as principais características desses dois modelos, o que consideramos pertinente reproduzi-los para uma melhor compreensão desse processo:

**QUADRO 2** – Principais características do modelo de Bem-Estar Social e o novo Gerencialismo

<b>Bem-Estar Social</b>	<b>Novo Gerencialismo</b>
Sistema de valores voltado para o serviço público	Sistema de valores orientado ao cliente
Decisões guiadas pelo comprometimento com “padrões profissionais” e valores, tais como: igualdade, assistência, justiça social.	Decisões instrumentalistas guiadas pela eficiência custo-eficiência, busca por competitividade
Ênfase nas relações coletivas com os funcionários – por meio dos sindicatos.	Ênfase nas relações individuais mediante marginalização dos sindicatos e de novas técnicas gerenciais, tais como gerência de qualidade total e gerência de recursos humanos.
Consultiva	Autoritária
Racionalidade substantiva	Racionalidade técnica
Cooperação	Competição

Gerentes socializados dentro da área e valores específicos do setor de bem-estar social: educação, saúde, assistência social.	Gerentes socializados genericamente dentro da área dos valores da gerencia.
---	---

Fonte: Quadro formulado por Gewirtz & Ball (2011)

Com a análise desse quadro comparativo, temos que a mudança entre o paradigma do Bem-Estar Social para o Novo Gerencialismo demanda não apenas uma transformação na estrutura burocrática do Estado e na sua forma de governar, mas também uma alteração no posicionamento e mentalidade dos sujeitos sociais. Assim, considerando a complexidade que envolve esse processo transformacional, Gewirtz & Ball (2011), tendo por base um estudo realizado em três escolas da Inglaterra, reforçam a ideia que esse processo não é linear e que envolvem posicionamentos de resistência nos campos locais. Os autores afirmam que no campo micro das escolas, esse processo de transformação engloba um conjunto de valores e um novo ambiente moral, mas que essas mudanças não são simples e absolutas no trabalho. Existe antes um descompasso entre linguagem e prática de gestão, onde podem coexistir aspectos da perspectiva do Bem-Estar Social e posturas cobradas pelo Novo Gerencialismo.

As mudanças de linguagem e práticas embutidas e persuadidas pela substituição de um modelo (Bem-Estar Social) por outro (Novo Gerencialismo) são mediadas e moduladas por conjunto de fatores “locais” estruturais, institucionais e individuais. Dentre eles estão: a posição de mercado da instituição, as micropolíticas da instituição e as histórias profissionais e biográficas dos componentes da instituição. (GEWIRTZ & BALL, 2011, p. 219).

Assim, sem desconsiderar a natureza complexa desse processo de mudança de paradigma, para se atingir as condições necessárias para o funcionamento do Novo Gerencialismo o papel do Estado é alterado estreitando gradativamente as relações entre o público e o privado.

Por outro lado, um olhar crítico sobre essas mudanças no cenário político global que perpassa a educação pode nos levar a compreender que, em última instância, esse processo corrobora com a reprodução das desigualdades sociais, pois não consideram as causas dos problemas da sociedade. Temos que, ao se pensar em políticas que visem elevar a qualidade da educação na perspectiva de transformação das condições de vida dos sujeitos, é necessário considerar os fatores externos que causam a pobreza e enfrentá-los simultaneamente.

Diante desse panorama que configura o campo da Política Educacional na atualidade, nesse capítulo foi proposto uma contextualização, não exaustiva, das transformações ocasionadas pelas reformas gerencialistas que têm resignificado conceitos chaves para análise

de políticas educacionais em esfera mundial. Revisitamos conceitos clássicos de Estado e sociedade civil, problematizando a relação complexa de interdependência entre essas categorias, assim como a problematização do conceito de Democracia e participação. O debate sobre o Neoliberalismo evidenciou as novas tecnologias utilizadas pelos defensores do capital ao difundir a lógica de mercado no setor público, agindo sobre o senso comum da população e modulando a subjetividade de profissionais, pais e alunos.

A partir dessa reflexão no âmbito teórico, sobressai a concepção da importância do exercício da participação real como possibilidade da construção de um caminho mais firme no controle democrático da política educacional. Nessa perspectiva, daremos ênfase para a política de planos de educação no Brasil, compreendendo o Plano Nacional de Educação como uma política educacional complexa que define diretrizes e metas para a educação na totalidade e nas localidades, guardando interações de cooperação e colaboração.

Nesse turno, consideramos pertinente compreender esse contexto macro que envolve a Política Educacional para assim passarmos a desenvolver a análise específica da política de planos de educação no Brasil e, mais adiante, delimitarmos a discussão para o Plano Municipal de Educação no contexto de município de pequeno porte do Alto-Sertão Paraibano, objeto de nossa pesquisa. Temos o entendimento que as políticas são entrelaçadas e, nos contextos locais, estas passam por ressignificações, sendo reinterpretadas (BALL, 1994), de acordo com as particularidades do contexto e as histórias individuais dos sujeitos locais.

### **CAPÍTULO III - PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: uma contextualização dos planos decenais de educação**

A educação no Brasil constitui um campo do processo de formação da sociedade brasileira marcada por contradições, assumindo diferentes papéis no decurso dos contextos históricos de cada época. Saviani (2008), acentua que no período de colonização, entre os séculos XVI e XVII, a educação assumiu uma vertente estratégica dos portugueses no projeto de colonização dos povos indígenas e exploração das riquezas brasileiras, servindo à inculcação da cultura europeia no cotidiano dos nativos, sendo esta a tarefa dos padres jesuítas no Brasil. Depois com o desenvolvimento do Estado Moderno nos séculos XVIII e XIX, a educação jesuítica perde lugar em face ao novo projeto de modernização, e a educação passa a fazer parte das ações do governo com as Reformas Pombalinas.

No contexto dessas reformas, com o Ato Adicional de 1834 trouxe um marco para o financiamento da educação com a instituição do ‘Subsídio Literário’, que correspondia a cobrança de um tributo sobre o comércio interno das províncias. (MONLEVADE, 2014, p. 313 – 314). No entanto, nesse cenário de responsabilização das províncias pela oferta do ensino primário e secundário, tendo seu financiamento atrelado a capacidade de arrecadação de tributos, considerando ainda a acentuada desigualdade econômica das províncias, pode-se dizer que as ações voltadas para a educação popular continuaram sem grande expressividade, como assim enfatiza Azanha (1993), corroborando para a “permanência do completo descaso pela educação popular” (AZANHA, 1993, p. 71).

Esse cenário histórico de profundas desigualdades sociais e econômicas da sociedade brasileira, que perpassa o contexto da educação, resultou no fenômeno que os estudiosos educacionais chamam de “escola dual”: ensino propedêutico para uma pequena elite com condições de acesso aos níveis mais elevados de ensino; e uma educação instrumental, com condições de oferta precárias para a grande massa pobre da população. Monlevade (2014) cita em seu estudo que:

De 1822, data da Independência, até o início da década de 1930, o ensino público se limitava ao curso primário e só as classes alta e média (cerca de 15% da população à época) tinham acesso ao ensino secundário e superior, o primeiro, concentrado em liceus públicos provinciais e expandido por instituições privadas, e o último caracterizava-se pela oferta rarefeita em cursos isolados: a primeira universidade é de 1927. (MONLEVADE, 2014, p. 314)

Somente no início do século XX que a discussão sobre a educação como uma questão nacional ganha espaço no debate político, em face ao projeto liberal de expansão do capitalismo. O elevado índice de analfabetismo constitui um dos grandes obstáculos para o desenvolvimento socioeconômico do país, considerando os modelos externos de desenvolvimento com a crescente industrialização, avanço das tecnologias e da globalização. Azanha (1993, p. 71) destaca que “foi preciso esperar até a década de 1920 para que, realmente, o debate educacional ganhasse um espaço social mais amplo”. Sobre o contexto que favoreceu essa mudança de concepção política sobre a educação, a autora apresenta que:

O quadro social, político e econômico dessa década, com a continuidade significativa das correntes imigratórias, a urbanização, as insatisfações políticas represadas desde a proclamação da República e a intensificação das tensões entre a industrialização nascente e as crises do comércio cafeeiro, foi altamente propício para que a questão educacional se impusesse como de interesse coletivo e de salvação nacional. (AZANHA, 1993, p. 71).

Foi nesse contexto de efervescência da discussão sobre a questão educacional no país alinhado a perspectiva de um projeto político liberal, associado ao expansionismo do capitalismo mundial e compreendendo a educação como chave para o desenvolvimento econômico do país, que se observou a necessidade de organização da educação nacional. Os intelectuais da época, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, entre outros que escreveram o *Manifesto dos Pioneiros da Educação* (1932), expressavam a necessidade de planejar as ações educacionais do país, imprimindo um caráter liberal/laico a educação. Surge nesse contexto, a ideia de planos de educação, como instrumento que estabelece objetivos e metas para a educação nacional.

A partir desse panorama histórico, pretende-se nesse capítulo da pesquisa contextualizar a trajetória da política de planos de educação no Brasil, dando destaque para os movimentos de participação democrática que corroboraram para a formulação da política e a repercussão no contexto local dos municípios. Para tanto, recorreremos ao estudo de referências como Saviani (1999); Azanha (1993); Cury (2008); Bordignon (2014); Dourado (2016a); Andrade (2014), entre outros, que problematizam temas relacionados a política de planos de educação.

Para isso, o presente trabalho traz, em primeiro momento, uma análise sobre o surgimento da ideia de planos educacionais, fazendo um recorte temporal a partir do marco central do Movimento dos Pioneiros da Educação na década de 1930, destacando as tendências que essa política assumiu em períodos marcantes da história do país como o Estado Novo (1937 – 1945) e o período da Ditadura Militar (1964 a 1985). Em segundo momento, o texto traz uma discussão sobre o processo de redemocratização do país com o marco histórico da Constituição

de 1988, enfatizando os movimentos de participação democrática, os Congressos e Conferências de Educação realizados no final do século XX e início do século XXI. Essa seção abrange ainda a discussão sobre o PNE 2001-2011 e, com maior destaque, sobre o atual PNE 2014-2024 aprovado pela Lei Federal Nº 13.005/2014, evidenciando reflexões sobre a repercussão do golpe político-judiciário-midiático vivenciado pelo Brasil com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff no ano de 2016.

A Lei Federal 13.005/2014 que aprova o atual PNE 2014-2024 expressa a obrigatoriedade dos entes subnacionais em elaborar e aprovarem os seus respectivos planos decenais de educação, com a prerrogativa que o plano seja fruto de um processo democrático e que esteja em consonância com o Plano Nacional. Nesse interim, o capítulo finaliza com uma discussão sobre os fundamentos legais que direcionam o papel dos municípios na organização da educação brasileira. A problematização envolve a tensão entre a perspectiva de autonomia dos municípios e a falta de regulamentação do Regime de Colaboração, característica do pacto federativo brasileiro. O texto defende o papel do Plano Municipal de Educação como instrumento articulador e orgânico do Sistema Municipal de Ensino com vista a formulação das políticas educacionais em nível local.

## **1 Do Manifesto dos Pioneiros da Educação nos anos 1930 a Redemocratização do País com a Promulgação da Constituição Federal de 1988: a trajetória do surgimento da política de planos de educação no Brasil e o viés da racionalidade científica e econômica**

O âmbito da gestão pública demanda ações planejadas com vista a formulação e efetivação de ações que promovam o desenvolvimento do país, estado ou município. Esse entendimento concernente a necessidade do ato de planejar os rumos de uma nação, seja nos diferentes setores, introduz a perspectiva de estabelecimento de metas para se atingir objetivos reais, e assim, o planejamento enquanto um processo de reflexão, cabe se materializar na construção de planos, pois, como diz Vasconcellos (1995, p. 26): “o plano é o planejamento colocado no papel”.

O planejamento na esfera pública se direciona para um processo de análise da realidade, identificação dos problemas, lançando luz para a formulação de políticas voltadas para a solução das problemáticas. Assim, “planejar quer dizer selecionar diretrizes, estratégias, técnicas e modos de agir para que os governos busquem equacionar problemas por meio da intervenção e da regulação nos/dos setores sociais”. (MATUS, 1998, p. 34). Como uma ação política, o planejamento também constitui um cenário de disputas de interesses, no qual os

diferentes atores almejam firmar suas concepções no direcionamento das políticas, e nesse cenário está inserido o campo da educação e da constituição da política de planos de educação. Cabe destacar que a política de planos de educação é defendida por educadores, pesquisadores na perspectiva de constituir uma política de estado, no combate as ações fragmentadas das políticas de governo, cuja descontinuidade marca a trajetória da educação brasileira.

A educação, a partir das transformações sociais e econômicas que marcaram o século XX, o avanço da industrialização, da globalização, da informatização, passou a ser percebida pelos atores políticos, assim como por intelectuais da época, como um campo estratégico para o desenvolvimento econômico do país. A ideia de plano de educação emerge desse contexto, tendo como ponto referencial, traçando uma linha histórica, o Manifesto dos Pioneiros da Educação (1932), que expressa o questionamento dos intelectuais da época pelo alto grau de desorganização da educação do país. Saviani (1999) corrobora com esse entendimento, escrevendo que:

A ideia de plano no âmbito educacional remonta à década de 1930. Sua primeira manifestação explícita nos é dada pelo “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” lançado em 1932 [...] Trata-se, no caso em questão, do conceito de plano entendido como um instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista [...] (SAVIANI, 1999, p. 7).

Os intelectuais da época questionavam a desordem do contexto educacional do país, a falta de continuidade das ações educacionais do governo, o que constituía grandes obstáculos para o desenvolvimento do país de acordo com os pensadores. O texto do Manifesto de 1932 expressa que:

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao de educação. Nem mesmo o caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional [...] todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um systema de organização escolar, à altura das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado, [...] causado pela falta em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins da educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos *methodos científicos* aos problemas da educação. (MANIFESTO, 1932, *apud* AZANHA, 1993, p. 72)

O destaque dado a educação como uma questão nacional, pode ser compreendida como uma das grandes contribuições do movimento dos educadores que assinaram o Manifesto de 1932. No documento, os pioneiros explicitam a necessidade da elaboração de um plano nacional de educação que organize e estabeleça metas para a educação do país, ações de continuidade que ultrapassem as ações fragmentarias e desarticuladas que caracterizavam as ações dos

governos na época. O Manifesto, influenciou a Constituição Brasileira de 1934 que estabeleceu pela primeira vez a competência da União em “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país” (C.F/1934, art. 150, alínea a). Vale pontuar outra significativa conquista para a educação na Constituição de 1934 é a vinculação de vinte por cento da renda de impostos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino, expresso pelo artigo 156 da Constituição Federal de 1934.

Como decorrência, em 1937, o Conselho Nacional de Educação – CNE, criado pelo decreto 19.850/1931, elaborou o que seria o primeiro Plano Nacional de Educação de forma centralização, ou seja, sem a participação da sociedade. Resultou na construção de um documento com 504 artigos que começava por se denominar “Código da Educação Brasileira”, que de acordo com Bordignon (2014), seguiu uma tendência normativa, de modo que o plano a ser aprovado pontuava exaustivamente as normas para funcionamento das escolas. A literatura revela que o plano de tendência normativa, elaborado pelo CNE com respaldo na Constituição de 1934, foi encaminhado à Câmara dos Deputados, contudo não chegou a ser aprovado (SAVIANI, 2014, p. 27). Essa interrupção no processo de aprovação do plano deu-se com a inauguração de um novo marco na história brasileira com a Estado Novo, prolongando-se do período de 1937 a 1945.

Durante o Estado Novo foi outorgada a Constituição de 1937, que retirou o artigo presente na Constituição anterior de 1934 referente a responsabilidade da União, Estados e municípios repassarem percentuais resultantes dos impostos para a área da educação. Essa omissão da Constituição de 1937 revela o posicionamento do governo de Vargas, e sobre esse acontecimento Dourado (2016b, p. 15) afirma:

O Estado Novo, rompida a legalidade constitucional de 1934, outorga um arremedo de Constituição, na qual a educação, posta como função complementar do Estado, se subordina à função da família, dá prioridade às instituições privadas subsidiadas com recursos públicos. O Estado teria função complementar.

Sobre esse período autoritário do Estado Novo, o estudo de Vieira (2007b) relacionado a educação nas constituições brasileiras aponta que houve uma retomada da centralização das decisões pelo governo federal, retirando a iniciativa dos Estados e expressando apoio ao ensino privado: "A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares" (CF 1937, Art. 128). Com foco no Ensino Pré-Vocacional, o Estado Novo estrutura as bases para o projeto de modernização do país, e nesse

contexto o planejamento da educação, com destaque para a ideia de planos de educação, também passa por um período de esvaziamento atropelado pelos interesses políticos e econômicos dos setores privados, de modo que o direito a educação pública gratuita não constituiu prioridade ao longo desses anos.

Após a Era Vargas, deu-se um período de redemocratização do país e na promulgação da Constituição de 1946, o planejamento educacional retomou espaço na pauta do governo de modo que a nova Constituição passa atribuir à União a responsabilidade pela legislação das diretrizes e bases da educação nacional. Inicia-se um processo lento de planejamento setorial da educação com as chamadas Leis Orgânicas do Ensino<sup>8</sup>, um período contraditório onde subsistiam pensamentos liberais e conservadores. A prioridade direcionada ao ensino secundário vocacional continuou presente e, posteriormente nos anos 60 com o Golpe Militar, houve o acirramento da dualidade na oferta da educação para a elite, voltada para a preparação para o ensino superior, e a ofertada para as classes populares, destinada a preparação de mão de obra, tendo em vista o projeto de modernização, industrialização do país seguindo os moldes do capitalismo.

Em 1961 é aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que em seu texto traz a instituição de fundos financeiros para os níveis de ensino. Para a aplicação dos fundos, o Conselho Federal de Educação elaborou em 1962 um plano que, fundamentalmente, estabelecia as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior, assim como trazia algumas metas gerais para a educação nacional. (HORTA 1982, *apud* SAVIANI, 1999, p. 10).

Nesse viés financeiro, a disputa pelos recursos públicos na área privada ganhava força. O embate entre público e privado, e mais efetivamente a aplicação de recursos públicos em escolas privadas ganha maiores contornos com a aprovação da LDB/1961, e a instituição do Plano de Educação que regulava a aplicação dos recursos financeiros da educação. Saviani (1999) enfatiza esse posicionamento ao dizer que:

A ideia de Plano de Educação na nossa primeira LDB ficou reduzida a instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino. De fato, pretendia-se que o Plano garantisse o acesso das escolas particulares, em especial as católicas, aos recursos públicos destinados à educação. (SAVIANI, 1999, p. 9)

---

<sup>8</sup> Durante o Estado Novo (1937-1945), Gustavo Capanema, estando à frente do Ministério da Educação, instituiu as Leis Orgânicas do Ensino, conhecidas como a Reforma Capanema (1942). Ver: SAVIANI (2007).

É válido ressaltar que esse plano é construído com base ao atendimento dos acordos internacionais entre o MEC e a AID (Agency for international Development), que expressavam a necessidade do país em diminuir as taxas de analfabetismo, na perspectiva de promover o desenvolvimento do país. De acordo com Valente, Costa, Santos, (2016. p. 31) as metas do PNE que refletem os compromissos dos acordos, não são cumpridos pela falta de continuidade das políticas educacionais.

Nesse contexto foi elaborado pelo MEC o primeiro Plano Nacional de Educação em 1962, trazendo metas de combate ao analfabetismo e expansão do ensino, reproduzindo a forma centralizada de elaboração. Revestido de um caráter tecnicista, o plano é direcionado para justificar o cumprimento dos percentuais de investimento, expressando uma nova tendência que o plano de educação passa a assumir: o planejamento educacional como ato econômico. Essa tendência é discutida por Bordignon (2014):

O planejamento como ato econômico assume um caráter de viés tecnicista e tende a reduzir os problemas educacionais aos condicionantes econômicos. Orçamento e planejamento não só são considerados indissociáveis, como efetivamente deve ser, mas passa a ser considerados sinônimos. A trajetória do planejamento educacional nos períodos de repressão foi marcada pela construção de diferentes Planos de Meta para o Desenvolvimento do País [...] em última análise serviam para defender e justificar a distribuição dos recursos orçamentários, disputados entre as equipes das diferentes áreas do governo. (BORDIGNON, 2014, p. 42-45)

Com o regime autoritário, a teoria do capital humano voltado para a capacitação das pessoas em prol do desenvolvimento do país, marcou o projeto de educação do governo militar, aproximando cada vez mais a educação e o sistema econômico. Nesse período, como estratégia de planejamento do governo foi criado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) dando origem aos Planos Setoriais<sup>9</sup>, e para a educação teve-se o I Plano Setorial de Educação e Cultura (I PSEC), que possuía o objetivo expresso de “tornar a população brasileira tanto um fator de produção, pelos efeitos da escolarização sobre a produtividade de recursos, quanto destinatária dos resultados de progresso” (BRASIL, 1971, p. 24)

Nesse contexto, com o Golpe Militar de 1964, o caráter tecnocrático é acentuado de modo que a educação assume um papel estratégico para a manutenção da ordem vigente, assim como instrumento favorável ao desenvolvimento econômico do país, ganhando destaque o ensino técnico-profissionalizante. Nesse contexto, houve a reformulação da LDB com a implementação da Lei 5692/1971, interpretada por Valente, Costa, Santos, (2016. p. 31) por

---

<sup>9</sup> Concebido no período entre 1972 a 1974, teve sua divulgação no Governo Médici. Ver: Saviani (2007).

compreender um período de esvaziamento, sem projeção de objetivos claros e coerentes com as necessidades da população brasileira, sofrendo uma influência tecnocrática/burocrática.

Nesse contexto histórico, é possível perceber que a ideia de planos de educação surgiu seguindo uma perspectiva centralizada do MEC, não possuindo abertura para discussão com a sociedade. Do final dos anos 30 até a década de 80, período que compreende contextos de ditadura, o grande interesse dos governos se direcionava para o desenvolvimento econômico, industrial do país, e a educação percebida a partir de uma ótica tecnicista e econômica. Os planos de educação assumem uma racionalidade tecnocrata, servindo mais como instrumento de organização dos investimentos na educação sem, no entanto, corresponder aos anseios e necessidades da população brasileira.

## **2 Os Planos de Educação pós 1988: os movimentos de participação democrática a partir das Conferências de Educação e o embate entre o projeto de educação com referência social e a perspectiva gerencial da educação**

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

Na década de 1990 alguns movimentos sociopolíticos reverberaram essa disputa de concepções. Sob a organização do MEC, em 1993 e 1994, foram realizadas respectivamente a Semana Nacional de Educação para Todos (SNET) e a Conferência Nacional de Educação para Todos (CNET), com a proposta de formulação do I Plano de Decenal da Educação para Todos<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Plano Decenal de Educação para Todos, editado em 1993 sob autoria do MEC, teve como referência a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” proclamada na reunião realizada de 5 a 9 de março de 1990 em Jontien, na Tailândia. O foco principal do Plano Decenal de Educação foi o Ensino Fundamental, ao ponto que no próprio documento utiliza-se de expressões “educação básica” e “educação fundamental” com significado equivalente.

(I PDET). Em linhas gerais, o I PDET estava associado as políticas neoliberais defendidas por órgãos como a Unesco e o Banco Mundial com repercussão em diversos países, constituindo os direcionamentos que resultaria na reforma educacional brasileira dos anos de 1990. Enquanto atividade centralizada pelo governo, a participação na CNET (1994) ficou limitada a representantes de órgãos ou segmentos que possuíam ligação direta ou indireta com o MEC, no qual pode-se destacar a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED).

No bojo da discussão sobre a formulação de políticas que orientasse a educação brasileira, ganha destaque o artigo 214 da Constituição Federal de 1988, ao declarar que a Lei específica estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas (DOURADO, 2016a. p. 19). Após a Constituição, no ano de 1996 foi aprovada a atual LDB (Lei 9.394/96) que ratifica a legalidade do PNE, atribuindo como responsável pela articulação o Conselho Nacional de Educação no processo de elaboração do plano. Nesse âmbito político predomina o ideário neoliberal de desenvolvimento, tendo como elemento balizador das políticas o fortalecimento da economia e os interesses do mercado.

Na contramão dessa prática centralizadora do governo, foram realizados os Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), sendo o I CONED realizado no ano de 1996, o II CONED em 1997, ambos em Belo Horizonte, tendo como pauta a discussão de propostas para construção do Plano Nacional de Educação, que se converteria no Projeto de Lei 4.155 apresentado como o PNE da sociedade brasileira. O I CONED teve como tema: *“Educação, Democracia e Qualidade Social”*, e o II CONED tratou especificamente do *“Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira”*. Com viés democrático, os Congressos de Educação contaram com a participação de mais de quatro mil atores sociais, organizados por órgãos da sociedade civil e entidades acadêmicas, sem, contudo, contar com nenhuma representação do Governo Federal. Na organização dos CONEDs, o FNDEP teve papel relevante na proposição de discussões que reverberassem os anseios da sociedade brasileira para a melhoria da educação do país.

Contudo, na década de 1990 a concepção de planejamento educacional, apesar do sentimento efervescente da luta da população pela democracia, ainda fica limitada a práticas burocráticas, tendo como objetivo atender aos acordos internacionais. De acordo com Valente, Costa & Santos (2016. p. 33): “O cenário brasileiro na década de 1990 é de reformulação

política. [...] os planejamentos educacionais seguiram velhos receituários dos organismos internacionais”.

Em atendimento a CF/88 e a LDB/96 foi aprovado o PNE 2001-2011 através da Lei 10.172/2001, sendo resultado da disputa entre as duas propostas de lei apresentadas ao Congresso Nacional. A primeira resultante das discussões dos CONEDs, defendida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), conhecido como o *PNE: proposta da sociedade brasileira*; e a segunda de autoria da equipe técnica do MEC, com interlocução do CNE, Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

As propostas divergiam consideravelmente no que concerne à organização e funcionamento do sistema educacional brasileiro. Enquanto a proposta do executivo compreendia o Ensino Fundamental como a etapa obrigatória da educação básica, seguindo uma interpretação limitada das diretrizes assumidas na Conferência de Jomtien (2000) sobre a erradicação do analfabetismo, o documento da sociedade civil faz referência ao conceito de educação básica contemplando desde a Educação Infantil até o Ensino Médio. Contudo, o que predominou na Lei 10.172/2001, que aprovou o PNE, foi a visão proposta pelo executivo, tendo como mecanismos operacionais o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), utilizado como diretriz para avaliação da qualidade da educação. Sobre esse embate de concepções entre os anseios da sociedade e a proposta do governo, Saviani (1999) argumenta que:

O plano agora apresentado pelo MEC explicitamente se reporta ao Plano Decenal Educação para Todos, [...] dado o empenho em reorganizar a educação sob a égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos, essa proposta se revela um instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação. Em contraposição ao plano do MEC foi formulado no âmbito do II Congresso Nacional de Educação um outro Plano Nacional de Educação. Considerando o empenho em se guiar pelo princípio da “qualidade social”, poderíamos considerar que essa proposta entende o plano como um instrumento de introdução da racionalidade social na educação. (SAVIANI, 1999, p. 12).

Em meio as pressões populares, o governo incorporou algumas das reivindicações ao projeto aprovado, contudo a sua exequibilidade foi duramente afetada com os onze vetos relacionados ao financiamento das ações. Valente, Costa, Santos, (2016. p. 36) ratificam que:

O segundo Plano Nacional de Educação (2001) da história brasileira e o primeiro após a promulgação da Carga Magna de 1988 foi aprovado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso com 295 metas, onze áreas contempladas, o plano ‘nasce’ com sérios problemas, o principal os vetos financeiros.

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

Como avanço político que converge para a democratização do debate das políticas educacionais, pode-se destacar a realização de várias conferências de educação entre o período de 2006 a 2014, trazendo uma característica inovadora no que diz respeito a participação conjunta de órgãos do governo e entidades da sociedade civil e acadêmica. Foram realizadas, entre outros eventos, a Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (CONFETEC) em 2006; a Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (CONEEI) em 2009 e a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) em 2008, que em seus encaminhamentos finais estabeleceu o compromisso do MEC em conjunto com os segmentos da sociedade civil e acadêmica, realizar a I Conferência Nacional de Educação em 2010 (CONAE – 2010), tendo como proposta a discussão do novo PNE.

## **2.1 Sobre a CONAE 2010**

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

No aspecto da mobilização social, a CONAE também avança com a possibilidade da realização das conferências de educação no âmbito dos Estados e municípios, enquanto etapas

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

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

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

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

## **2.2 CONAE 2014**

Entre as tarefas de maior destaque do FNE está a organização das CONAEs e, de acordo com a Portaria do MEC nº 1407, de 14 de dezembro de 2010 que institui o FNE, a II CONAE ficou prevista para o ano de 2014, sob a coordenação do fórum. Precedida pelas conferências municipais, intermunicipais e estaduais de educação realizadas no período de 2013 a 2014, que se voltavam fundamentalmente para a discussão do Documento Referência construído pelo

FNE, a II CONAE foi realizada nos dias 19 a 23 de novembro de 2014, em Brasília, com o tema *“O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”*. Nesse interim, o objetivo da II CONAE dizia respeito a acompanhar e avaliar as deliberações da I CONAE (2010), realizando as atualizações necessárias para a aprovação do PNE. O debate promovido na CONAE foi organizado em sete eixos temáticos, configurando temas relevantes para a educação brasileira:

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

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

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

De acordo com o exposto na lei nacional, o PNE se constitui como um instrumento direcionador da formulação das políticas educacionais. Entretanto, Dourado (2016a) enfatiza

que historicamente os planos de educação foram subjugados pelos governos, não assumindo o caráter de política de Estado.

As distintas visões traduzem as políticas educacionais como um campo marcado pela polissemia e por interesses diversos, [...] acentua pela ausência de sistema nacional de educação institucionalizado, por políticas e planejamento marcados pela descontinuidade, pela não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, contribuindo para o caráter tardio das discussões sobre a proposição e a materialização de planos nacionais e/ou setoriais de educação. (DOURADO, 2016a. p. 14)

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

Nesse contexto de descontinuidade das políticas educacionais, cabe destacar o cenário político atual de instabilidade do Brasil com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff no ano de 2016 e os reflexos para a execução das metas do PNE. É considerável o estado de preocupação em que se encontram os profissionais, pesquisadores, e estudiosos da área da educação com o cumprimento das metas do PNE e o processo de monitoramento das ações. Concorre para esse estado de preocupação a alteração relativa a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2018, publicada recentemente pelo Decreto de 26 de abril de 2017, que destituiu o Fórum Nacional de Educação (FNE) da responsabilidade pela coordenação da conferência transferindo-a para a secretaria executiva do MEC, além de não garantir condições orçamentárias para a sua realização, principalmente com a aprovação da EC Nº 95, que limita dos gastos públicos em vinte anos, e compromete severamente a efetivação da meta 20 do PNE sobre a elevação aos 10% do PIB para investimento na educação.

A luta pelo ideal de uma educação com qualidade socialmente referenciada possui atualmente no PNE o seu ponto de investida. Com essa concepção e em face as mudanças impostas pelo atual governo Michel Temer na agenda e coordenação da III CONAE prevista para acontecer neste ano de 2018, entidades que compunham o FNE decidiram pela retirada de suas representações junto ao Fórum, e constituíram coletivamente o Fórum Nacional Popular

de Educação (FNPE), conclamando a sociedade para a realização da I Conferência Nacional Popular de Educação (I CONAPE).

### **2.3 I Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE – 2018)**

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

A pauta de discussão da CONAPE teve como base o Documento Referencia organizado em oito eixos temáticos que, em linhas gerais, têm como objeto a discussão e avaliação de políticas adotadas pelo governo e que atingem a efetivação do PNE, como os impactos da EC 95 que limita os investimentos em áreas sociais como a educação; a Reforma do Ensino Médio e a BNCC. Dessa forma, a CONAPE representa um importante movimento em defesa da participação democrática nas políticas educacionais, em especial na defesa do PNE enquanto política de Estado que corrobora para a garantia de uma educação pública, gratuita e de qualidade social.

Com esse panorama do processo de construção de espaços coletivos de discussão sobre a educação brasileira, os congressos e conferências de educação cumprem papel relevante ao terem por fundamento a participação popular no ciclo das políticas, sendo espaço de problematização e deliberação coletiva que abrange os contextos locais dos municípios até o contexto macronacional. O quadro 3 abaixo propõe uma síntese da trajetória dos eventos nacionais da área educacional voltados para construção de planos de educação pós Constituição Federal de 1988:

**Quadro 3 – Eventos nacionais relacionados à formulação dos planos de educação pós Constituição Federal de 1988**

<b>Evento</b>	<b>Ano</b>	<b>Cidade</b>	<b>Organização</b>	<b>Tema</b>	<b>Nº de participantes</b>	<b>Plano de Educação</b>
Semana Nacional de Educação para Todos (SNET)	1993	Brasília	MEC	–	–	Plano Decenal de Educação para Todos
Conferência Nacional de Educação para Todos (CNET)	1994	Brasília	MEC	–	± 1.600	Plano Decenal de Educação para Todos
I Congresso Nacional de Educação (I CONED)	1996	Belo Horizonte	FNDEP	Educação, Democracia e Qualidade social	± 6.000	PNE 2001 - 2011
II Congresso Nacional de Educação (II CONED)	1997	Belo Horizonte	FNDEP	Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira	± 4.000	PNE 2001 – 2011
I Conferência Nacional de Educação (I CONAE)	2010	Brasília	Comissão Nacional composta por representantes do governo e da sociedade civil	Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação	± 3.500	PNE 2014-2024
II Conferência Nacional de Educação (II CONAE)	2014	Brasília	FNE	O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração	± 3.600	PNE 2014-2024
I Conferência Nacional Popular de Educação (I CONAPE)	2018	Belo Horizonte	FNPE	A Consolidação do SNE e o PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica.	± 4.351	PNE 2014-2024

Fonte: Elaboração da autora

### **3 A Municipalização da Educação pós Constituição Federal de 1988 e LDB/1996 e a Importância do Plano Municipal de Educação para a Gestão da Educação Local: a tensão entre centralização e autonomia**

O atual PNE 2014-2024 traz em seu bojo a obrigatoriedade dos estados e municípios formularem os seus respectivos planos de educação em consonâncias com as diretrizes e metas no plano nacional. Nesse cenário, destacamos o Plano Municipal de Educação (PME) como objeto de discussão nessa seção, tendo por objetivo contextualizar o envolvimento dos municípios na organização da educação brasileira, ressaltando a importância do PME como instrumento articulador e orgânico do Sistema Municipal de Ensino com vista a formulação das políticas educacionais em nível local.

No Brasil, desde a sua colonização, o poder de decisão acerca dos rumos do país esteve atrelado a figura central do rei no regime monárquico. No período do Brasil Império, as províncias tornaram-se estados-membros, dando origem a um regime federativo que nasce, entretanto, com marcas de uma herança centralizadora. O regime federativo adotado no Brasil, sob influência do modelo seguido pelos Estados Unidos, fundamenta-se na repartição de poderes entre a União e os demais entes federados. Contudo, marcantes são as diferenças relativas à organização política, social e econômica entre a história dos Estados Unidos e o Brasil. Martins, Pimenta & Novaes (2014, p, 282) definem que, no nosso país, a origem do Federalismo se deu por desagregação, ou seja, no Brasil Império, o Estado era juridicamente único, porém dividido em províncias; já no caso dos Estados Unidos, “a constituição federativa se deu por agregação, isto é, os estados-membros independentes deram origem a União”.

Nesse sentido, o ponto de diferenciação se encontra no conflito entre centralização e descentralização das tomadas de decisões, no grau de autonomia que os entes subnacionais possuem em relação a União. Essa relação e disputa de poder entre os entes federados e a União é categorizada por Cury (2008) entre uma dinâmica centrípeta ou, de modo inverso, uma dinâmica centrífuga: a primeira se direciona para o caso dos EUA, no qual os entes subnacionais detêm grande poder; no segundo modelo se enquadra o caso do Brasil, no qual a União detém um maior poder. Ou seja, a esfera federal no Brasil, a exemplo da área da Educação, preconiza normas gerais, avaliações de larga escala, planos nacionais, fundos que regem a aplicação de recursos, ações essas concomitantes às ações dos entes subnacionais, gerando uma sobreposição de ações governamentais, prevalecendo o poder do Estado Maior, que por sua vez absorve grande influência de organismos internacionais em defesa do capital, e deixa a margem as especificidades de estados e municípios.

### **3.1 O Pacto Federativo e a Autonomia Relativa dos Municípios: o problema da falta de regulamentação do Regime de Colaboração**

Em termos legais, o pacto federativo brasileiro possui fundamento na Constituição Federal de 1988, sinalizando para a necessidade do estabelecimento de um regime de colaboração entre os entes federados para avançarem no bem-estar nacional. O parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988 preconiza que: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Deste modo, a Constituição de 1988 ressalva a necessidade de formulação de leis complementares que regulamentem o Regime de Colaboração entre os entes federados, sendo, contudo, uma tarefa ainda inconclusa no cenário atual e tal pendência reverbera em limites na efetivação de políticas educacionais.

Na esfera do pacto federativo, os estados e municípios legalmente alcançaram graus de autonomia no que concerne à organização e formulações de leis específicas para os seus territórios. Contudo, o conceito de autonomia no modelo federativo do Brasil, possui características que apresentam limites para a atuação dos entes subnacionais. A colaboração entre os entes se assenta em condições que se apresentam paradoxais, pois, se por um lado deve concorrer para a autonomia daqueles, do outro apresenta a “necessidade de mecanismos regulatórios direcionados ao bem-estar nacional” (DOURADO, 2016b, p. 38). Nesse interim, autonomia, no pacto federativo, distingue-se de soberania, de modo que aos entes federados cabem competências privativas, comuns e concorrentes, de acordo com os artigos 18, 22, 23 e 24 da Constituição Federal de 1988. Aspectos contraditórios são ressaltados quando se considera a falta de leis específicas que regulem o regime de colaboração, concorrendo para a predominância de relações de subordinação de Estados e municípios aos interesses da União, principalmente no contexto de marcante desigualdade econômica existente entre os entes subnacionais no Brasil.

Com isso, podemos inferir que o federalismo brasileiro apresenta limites que se caracterizam a) pelo binômio centralização /descentralização, ou seja, a existência de uma tensão entre os interesses do Estado Maior (União) e as particularidades dos Estados e municípios no cenário de formulação das políticas; b) pela predominância de traços patrimoniais e da lógica de federalismo competitivo na relação entre entes federados, com a perspectiva de prevalência dos interesses do mercado na organização das políticas nos diferentes territórios subnacionais; c) pela ausência de leis complementares que regulem o

regime de colaboração, sendo preciso que haja uma relação proporcional entre competências e capacidade financeira dos Estados e municípios. A superação dessas lacunas no regime federativo do Brasil demanda a efetivação de reformas estruturais, na perspectiva de diminuir as desigualdades econômicas existentes no país.

### **3.2 A Possibilidade da Autonomia na Gestão da Educação Municipal com a Criação do Sistema Municipal de Ensino e o limite gerado pelas desigualdades regionais e locais**

Delimitando-se a discussão para o campo educacional, o modelo federativo do Brasil, tendo por base a Constituição Federal de 1988, abre espaço para a constituição de sistemas estaduais e municipais de ensino, com a prerrogativa de observância das normas gerais preconizadas pela esfera federal. Nesse sentido, passemos a discutir, em linhas gerais, sobre os desdobramentos decorrentes do processo de municipalização da educação intensificado após a promulgação da atual Constituição Federal.

O processo de municipalização da educação no Brasil teve como marco legal a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, inserindo significativas mudanças na organização educacional do país. Com a nova LDBEN/1996, os municípios passaram a dispor de incumbências e prioridades na oferta da educação básica, apontando para uma autonomia relativa de seus sistemas de ensino. Sobre o aparato legal que normatiza o papel dos municípios em relação a educação temos: “§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (Art. 211 da CF/88); A LDB/1996 também normatiza que:

Os Municípios incumbir-se-ão de [...] V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental permitido a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. (BRASIL, 1996, Art. 11).

O processo de municipalização da educação é caracterizado por uma complexidade de fatores que se relacionam com as especificidades, limites e potencialidades do contexto local. Ao que concerne o viés da autonomia dos municípios com os seus respectivos SMEs, Werle & Matzier (2014) problematiza essa questão ao inferir que o processo de autonomização com a criação dos sistemas municipais de ensino “não ocorre de forma padronizada entre os diversos atores de políticas educacionais, especialmente entre os municípios, mas de forma

heterogênea, conforme os recursos, procedimentos e circunstâncias locais”. (Werle & Matzier, 2014, p. 233).

Nesses termos cabe, pois, compreendermos o significado de sistema e qual a implicação dessa iniciativa dos municípios ao instituírem seu próprio Sistema Municipal de Ensino. Sobre o conceito geral de sistema temos que:

O termo sistema possui origem na Física, e no campo das Ciências Sociais, sistema é o conjunto de coisas que ordenadamente entrelaçadas contribuem para determinado fim; trata-se, portanto, de um todo coerente, cujos diferentes elementos são interdependentes e constituem uma unidade completa. (AGESTA, 1986 *apud* ANDRADE, 2016, p. 56).

Nessa perspectiva, os SMEs compreendem a junção das instituições da área da educação que estão sob a competência das municipalidades, e que possuem um objetivo comum, o qual seja, desenvolver a educação local. A LDB (1996, ART. 8) abre espaço para os municípios organizarem seus respectivos sistemas de ensino ao instituir que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. A LDB (1996) ainda avança nesse ponto ao normatizar a composição dos sistemas municipais de educação:

Os Sistemas Municipais de Ensino compreendem:

- I - As instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II - As instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - Os órgãos municipais de educação. (LDB, 1996, Art. 18).

Com a criação do SME, o município passa a definir a organização da sua estrutura educacional e, através do Conselho Municipal de Educação, é possível legislar acerca das políticas educacionais no âmbito do poder local, observando as leis e diretrizes nacionais. Assim, os municípios passam a atuar em regime de colaboração com o Estado, não mais constituindo uma relação de subordinação. Nesse sentido, a constituição do SME requer mobilização da comunidade local, assim como o conhecimento de aspectos técnicos, itens que representam grandes desafios considerando o contexto desigual dos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte. A efetivação de tais critérios, considerando a diversidade dos contextos locais, relaciona-se com o nível de autonomia que cada localidade é capaz de desenvolver. Werle & Matzier (2014) dizem que:

As leis de SMEs são elementos do mundo constitucional e instrumentos de políticas públicas. Constituem-se em evidências de autonomização da educação pública e da responsabilização dos agentes locais, embora sejam formuladas nas condições e nos limites locais, conforme a organização política, a competência técnica a visão de educação dos atores envolvidos. (Werle & Matzier, 2014, p. 243).

Nesse sentido, a autonomia dos entes subnacionais em relação a gestão da educação local encontra limites na prática de sobreposição de programas e políticas encaminhadas pelo Ministério da Educação (MEC), programas educacionais que seguem a lógica do mercado e que continuamente adentram no cotidiano das instituições escolares, transformando a rotina das escolas e até mesmo atingindo a subjetividade e o relacionamento entre as pessoas. É o que ocorre, por exemplo, com a adesão ao programa educacional Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que enfatiza os processos de gestão da escola, aderindo ao conceito de “gestão por resultados”, articulado com a lógica de bonificações e repasses financeiros direto para as escolas. Como efeito, essa prática de sobreposição de programas retira a legitimidade do PME como instrumento articulador e orgânico da educação local, tornando-os inócuos.

Em um sentido contrário a essa perspectiva neoliberal, considera-se pertinente retomar a referência social das políticas educacionais. Concordamos com Aragão & Lelis (2009, p. 2) ao situar que “o verdadeiro sentido das políticas públicas sociais deve-se guiar pelo princípio da inclusão e não na lógica econômica”. Nessa perspectiva social/democrática, o PME compreendido enquanto um mecanismo estatal não redutível a esfera governamental, propõe-se a representar os anseios da sociedade a partir do conhecimento das reais necessidades da educação local.

Nesse turno, temos que os SME não são efetivados de forma homogênea, e as características de autonomia e democratização estão relacionadas as especificidades das localidades, na capacidade de organização das instâncias de participação democrática e no estabelecimento de objetivos claros para o desenvolvimento da educação local, a partir do conhecimento da realidade educacional dos municípios, os limites e potencialidades. Com isso, concordamos com Saviani (1999) ao dizer que existe uma “estreita relação entre sistema de educação e plano de educação”, ou seja:

Se sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante, as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Consequentemente, a opção por organizar os sistemas municipais de educação implica, *a fortiori*, a formulação de planos municipais de educação. (SAVIANI, 1999, p. 131).

Nesse sentido, consideramos a relação entre a instituição do Sistema Municipal de Educação e o PME, haja vista que o sistema enquanto o conjunto de elementos unidos em favor de um objetivo comum, o qual seja a educação, necessita de ações planejadas, estabelecimento de metas para o alcance do objetivo final, pois temos que “o planejamento é a reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo” (FREIRE, 2004, p. 40) e, no âmbito da educação, temos o “planejamento educacional como a reflexão sobre a realidade educacional que temos para transformá-la e promover a educação cidadã que sonhamos. (BORDIGNON, 2009, p. 89).

### **3.3 Importância do Plano Municipal de Educação para a Organização da Educação Local e o papel das instâncias de mobilização social**

Como instrumento direcionado para o planejamento da educação local, a importância do PME está relacionada a característica de sua duração decenal, ou seja, compreende uma política de Estado, tendo em vista que não se limita ao período de mandato dos governos. No enfrentamento da descontinuidade das políticas que fragiliza o alcance real de avanços na educação, Faleiro (2016) sublinha que o PME enquanto resultado de uma elaboração coletiva, sintetiza posições consensuais, promovendo um maior compromisso dos sujeitos com sua execução, o que corrobora para a continuidade das políticas educacionais.

Nessa perspectiva, a elaboração e efetivação do PME contribui para a superação de ações fragmentadas, fruto de rotinas improvisadas que permeiam o cotidiano de instituições educacionais. Concordamos com a concepção de Bordignon (2009) sobre a importância do PME para a educação local ao afirmar que:

O PME é um instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do SME. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem PME não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada governo. (BORDIGNON, 2009, p. 92).

A elaboração dos planos de educação, em uma perspectiva democrática, constitui um momento de planejamento conjunto do governo com a sociedade civil, o estudo dos recursos possíveis e da realização de um diagnóstico da realidade educacional. Com esse viés, o desafio para elaboração dos PMEs se direciona para efetivar a participação de setores organizados da

sociedade; garantir a consonância com as metas do PNE sem perder a autonomia e identidade dos contextos locais. Enquanto um processo de reflexão, a elaboração do PME também pode ser compreendida como um momento potencial de formação para a comunidade local, especialmente para os profissionais da educação. Esse caráter formativo do PME é destacado por Alcântara & Barão, (2014) ao considerarem a elaboração do diagnóstico um momento relevante de aproximação e reflexão sobre a realidade da educação local.

O diagnóstico da realidade educacional do município constitui uma das etapas essenciais da elaboração do PME. Como orientação para elaboração dos PMEs, Saviani (1999) propõe um roteiro de atividades: a) efetuar um diagnóstico das necessidades educacionais a serem atendidas pelo Sistema de Ensino Municipal; b) Explicitar as diretrizes que orientam a elaboração do plano; c) Definir as metas a serem alcançadas, distribuindo-as num cronograma; d) Especificar, para cada setor e respectivas metas, os meios disponíveis e aqueles que deverão ser providos e e) Elaborar um quadro claro dos recursos financeiros disponíveis, assim como das fontes de recursos adicionais de modo a assegurar a viabilidade das metas e ações planejadas.

Assim, percebe-se a necessidade de alinhamento dos instrumentos de planejamento orçamentário do município, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), de maneira a “assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e os Planos Estaduais e Municipais de educação” (AGUIAR, OLIVEIRA, 2016, p, 13).

Além do diagnóstico da realidade educacional do município, a gestão democrática é também ressaltada por Loureiro (2016) como aspecto essencial para elaboração, acompanhamento e avaliação do PME. O conceito de gestão democrática é discutido por Vieira (2007a) ao inferir que:

A gestão democrática da educação está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades de investimentos; na execução das deliberações; nos momentos de avaliação (VIEIRA, 2007a, p. 65).

Nesse sentido, a gestão democrática envolve a participação de diferentes setores organizados da sociedade, não somente os envolvidos diretamente na educação. Loureiro (2016) apresenta algumas recomendações para a democratização dos PMEs: a) constituição de

um Fórum Permanente de Educação nos municípios; b) formação de uma equipe multidisciplinar para elaboração do plano, com destaque para a participação do Conselho de Educação; c) realização de Conferência Municipal, com ampla participação da sociedade, para aprovar e divulgar o plano. Além do processo de elaboração, a gestão democrática é condição necessária para o acompanhamento e avaliação do PME, de modo a favorecer a exequibilidade das metas e a adequação com as reais necessidades da comunidade local.

Desse modo, como apontado acima, o Conselho Municipal de Educação, o Fórum Municipal de Educação e a realização das Conferências Municipais de Educação constituem instâncias, movimentos de gestão democrática no âmbito da educação local. Em relação ao Conselho Municipal de Educação, Cury (2008) define como um órgão público voltado a garantir na sua especificidade o direito constitucional da cidadania, tendo como fundamento o direito à educação. Entre as funções do CME, pode-se destacar a função normativa como uma das mais nobres, pois resulta da vontade consensual dos conselheiros, ou seja, as normas elaboradas pelo CME não são simplesmente burocráticas, mas construções políticas que devem ser fruto de processos de participação real.

Quanto aos Fóruns de Educação de natureza permanente, a sua institucionalização originou no interior da Conferência Nacional de Educação de 2010 com a finalidade de coordenar as conferências de educação, acompanhar, avaliar e implementar as suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Portanto, os fóruns é um espaço de proposição e de acompanhamento das políticas educacionais dos entes federativos. Em última análise, os fóruns de educação é um canal de participação, é um processo de acompanhamento e mecanismo de articulação.

Assim, alcançar na efetivação dos planos de educação, seja no contexto macronacional ou na dimensão micro dos estados e municípios, constitui um dos grandes desafios da educação, haja vista a herança histórica da colonização do país que concorre para a fragilidade de práticas democráticas participativas. Avançar nesse cenário significa compreender os planos decenais como instrumento da política educacional, construído a partir de mecanismos de participação da sociedade, a exemplo das conferências de educação. Com esse entendimento, passaremos, a partir do próximo capítulo, a adentrar no campo micro do município, dando destaque ao contexto de município de pequeno porte do Alto-Sertão Paraibano, buscando identificar as possibilidades e limitações da participação democrática no processo de formulação do PME, considerando as especificidades desses contextos locais.

#### **CAPÍTULO IV: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PME NO MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE DO ALTO SERTÃO PARAIBANO: um olhar sobre a participação dos sujeitos locais**

No âmbito da análise das políticas educacionais, temos como orientação teórica a compreensão das políticas nas suas relações com o contexto macro e micro, ou seja, as políticas não são definidas apenas pelo contexto macro social, político e econômico ou, por outro lado, apenas no campo das micro influências nas localidades, antes é preciso considerar “as relações de mudança nesses contextos e suas interpenetrações” (BALL, 2014, p. 24). Nesse sentido, no âmbito da política de planos de educação, temos que além da influência do contexto macro da política discutido nos capítulos anteriores, consideramos, ainda, que o PME absorve influência do contexto político local, sendo tencionado também pela disputa de interesses e percepções dos grupos locais. Assim, em nossa pesquisa, direcionamos o olhar para o contexto de município de pequeno porte, com o objetivo de analisar o processo de elaboração do PME do município de Joca Claudino-PB, com ênfase nos processos participativos, tendo como escopo de análise os contextos de influência e produção de texto da política, considerando as peculiaridades de município de pequeno porte.

Para o desenvolvimento da análise, utilizaremos como fonte de dados as entrevistas realizadas com os sujeitos locais, assim como dados presentes em documentos relacionados ao PME, os quais sejam: a Lei Municipal Nº 27/2015 que instituiu o Plano Municipal de Educação de Joca Claudino-PB, ata da sessão de aprovação do plano na Câmara municipal, sendo esta última o único registro escrito das reuniões realizadas no processo de elaboração do plano, além de outras leis relacionadas a educação do município. Cabe ratificar que a análise gira em torno do objetivo geral da pesquisa em refletir sobre os limites e possibilidades da efetivação a participação democrática na elaboração do PME no contexto de município de pequeno porte, e dessa forma, daremos ênfase aos dados coletados nas entrevistas. Em relação aos dados coletados nos documentos políticos serão pontuais, direcionados ao enriquecimento da reflexão sobre os processos participativos, não sendo objetivo da nossa pesquisa desenvolver uma análise de conteúdo do texto político de forma densa.

Para esse trabalho de análise da política específica do PME, tendo como base empírica o município de pequeno porte de Joca Claudino - PB, seguimos a orientação de Ball (2011) ao chamar a atenção para a necessidade de articular o contexto da educação com o contexto mais amplo da política social que caracteriza o município. Para Ball (2011, p. 43) a falta dessa

desarticulação “[...] poderia provocar um isolacionismo decorrente da desconexão substantiva das pesquisas em política educacional da arena geral da política social”.

Nesse sentido, propomos um preâmbulo enfatizando as características políticas que se relacionam ao contexto de municípios de pequeno porte e a consequente limitação a práticas de participação democrática para posteriormente adentrar na contextualização dos aspectos gerais do município de Joca Claudino - PB, sua origem, dados geográficos, contexto político-econômico e aspectos gerais da educação de modo a situar o objeto de pesquisa no espaço e tempo. Em seguida, o olhar se volta para a discussão e elaboração do PME, a reflexão sobre as estratégias de mobilização social utilizadas, as etapas vivenciadas em sua construção, as dificuldades encontradas, os avanços percebidos e a concepção dos sujeitos locais em relação ao PME, com a perspectiva de problematizar esse processo, tendo como abordagem analítica o Ciclo de Políticas de Ball e colaboradores (1992; 1994).

## 1 Municípios de Pequeno Porte e os Limites a Participação Democrática

Como apresentado no início desse trabalho, mais de 22% dos municípios brasileiros são de pequeno porte de acordo com o levantamento do IBGE (2015). Considerando ainda as desigualdades regionais existentes no país, o desenvolvimento de pesquisas no âmbito desses municípios pequenos se torna relevante, tendo em vista que as políticas não acontecem de forma hegemônica em todo território da nação, mas sofrem também influência das especificidades locais.

A organização de municípios de pequeno porte possui características específicas e, em geral, possuem os valores familiares como eixo central nas relações sociais e políticas, seja pelo número pequeno de habitantes, ou ainda, pela existência de práticas políticas que caracterizaram períodos da história brasileira como o *Coronelismo* e o *Clientelismo*<sup>11</sup>, e que perduram até os dias de hoje. O *Coronelismo* foi uma prática política que caracterizou o período da Primeira República no Brasil (1889 – 1930), Nesse período, a distribuição demográfica do país se concentrava na zona rural, nos grandes latifúndios, e o papel dos coronéis era garantir o apoio de sua “população” ao candidato ao governo com o qual possuía interesses em comum, ou seja, a população não cabia práticas de participação ou questionamento das relações políticas, sobressaindo o controle da população pelo poder dos coronéis no âmbito local.

---

<sup>11</sup> Conceitos discutidos em: CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**, 1995. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003)>.

No período do Estado Novo (1937 – 1945) intensificou a migração populacional para as grandes cidades, e os municípios de pequeno porte, com predominância de características rurais, tenderam a perder importância no cenário político. Contudo, práticas de *Clientelismo*, definido por Carvalho (1997, p. 45) como a “relação de troca que se estabelece entre político e eleitorado que muitas vezes se confunde com relações pessoais, como apadrinhamento”, estão presentes até os dias atuais.

Essa relação de subordinação não se restringe apenas as relações entre os sujeitos, mas também na relação entre os entes federados. Os municípios de pequeno porte possuem pouca capacidade de geração de recursos próprios, o que constitui obstáculo para a autonomia na organização e desenvolvimento de políticas locais. Nesses termos, a desigualdade econômica entre os municípios, historicamente favoreceu a efetivação de práticas paternalistas, de modo que os municípios se encontram dependentes dos repasses financeiros do Governo Federal, resultando na sobreposição de programas federais em detrimento das políticas locais.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios foram elevados a categoria de entes federados, sendo compelidos a se adequarem a forma de organização subjacente ao Estado que adota a Democracia como forma de governo. Nesse contexto está inserida a criação de conselhos e, teoricamente, transparência nas ações dos governos e a maior participação da população na gestão da coisa pública. Essas mudanças alteraram, de certa forma, as relações políticas no âmbito dos municípios pequenos, coexistindo práticas mandonistas, de clientela com a institucionalização de órgãos de representação e mobilização social.

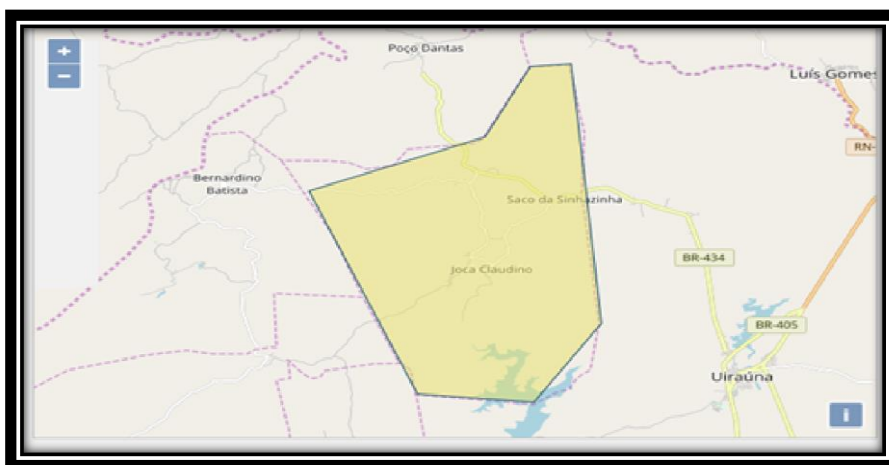
Com essas alterações no sistema político e gestão nos municípios, os órgãos de representação social tornaram-se peças importantes na política local. Um exemplo é a formação dos conselhos, cuja institucionalização se tornou condição necessária para que repasses financeiros cheguem aos municípios. Entretanto, como aponta Avritzer (2011), estes órgãos nascem excessivamente dependentes do poder executivo, seja em termos estruturais, como em relação a formação dos representantes para participarem de forma deliberativa na formulação de políticas e controle social dos recursos públicos. Essa baixa capacidade de organização da sociedade está presente no cotidiano de municípios de pequeno porte, o que corrobora para o predomínio de uma participação limitada.

## 2 Caracterização do Município de Joca Claudino-PB: nosso campo de pesquisa

Ao que concerne as características e especificidades locais do município de Joca Claudino-PB, nosso campo de pesquisa, podemos iniciar destacando a peculiaridade relacionada ao próprio nome. O município atualmente denominado Joca Claudino-PB, outrora era chamado de Santarém - PB. A alteração no nome da cidade foi oficializada em 09 de novembro de 2010 pela Lei Municipal Nº 049/2010, em homenagem ao patriarca da família Claudino, Joca Claudino, que nasceu nessa região. Seus descendentes lograram grande êxito no campo do comércio, sendo atualmente proprietários do Grupo Claudino, com destaque para o Armazém Paraíba, uma das maiores redes de varejo do Brasil. Têm-se, pois, que as motivações que impulsionaram a alteração no nome da cidade possuem um considerável viés político, tendo em vista que os irmãos Claudino são considerados grandes líderes políticos na região, e compõe uma importante rede de influência financeira.

Em termos geográficos, Joca Claudino-PB está situado na Mesorregião do Sertão Paraibano, sendo um dos municípios que compõem a Microrregião de Cajazeiras - PB, distando da capital do Estado a aproximadamente 405 Km. Limita-se com os municípios de Uiraúna, Poço Dantas, Bernardino Batista, Triunfo e Poço de José de Moura. Caracteriza-se como um município de pequeno porte, considerando a estimativa populacional divulgada pelo IBGE para o ano de 2015, correspondente a 2.680 habitantes, distribuídos em 74 km<sup>2</sup> de área territorial. De acordo com o Censo Populacional de 2010, quase 68% de sua população, à época 1.775 habitantes, viviam na zona rural. Desse modo, em linhas gerais, Joca Claudino-PB apresenta um perfil de município do campo.

**Figura 2:** Localização do Município de Joca Claudino - PB





Fonte: IBGE <https://cidades.ibge.gov.br>

Joca Claudino-PB possui poucos anos de emancipação política. Anteriormente pertencia à cidade de Uiraúna a qual faz fronteira, sendo elevado à categoria de município pela Lei Estadual N° 5.909/94, de 29 de abril de 1994. O poder executivo local foi exercido entre o período de 1997 a 2004 pelo empresário e ex-vereador pelo município de Uiraúna, Luiz Vitoriano dos Santos (PMDB), filho de família tradicional de Santarém-PB (atual Joca Claudino). Como sucessor, foi eleito para o mandato entre 2005 – 2008 o comerciante Valceny Herminio de Andrade (PSB), conhecido como Nil Barateiro, adversário político do ex-prefeito Luiz Vitoriano. Para a eleição do ano de 2008, houve o rompimento político entre o então prefeito Nil Barateiro e a vice-prefeita Lucrécia Adriana, de modo que ambos se candidataram para a chefia do poder executivo. Foi eleita a enfermeira Lucrécia Adriana de Andrade Barbosa Dantas (PMDB) para o mandato entre 2009 – 2012, sendo reeleita para o mandato 2013 – 2016, período esse no qual ocorreu o processo de elaboração do atual PME do município.

Destaca-se no mandato entre 2013-2016 a mudança de gestão na Secretaria de Educação do município, decorrente do possível desgaste de atuação da secretária, professora efetiva do município, que já atuava a frente da pasta por um período de oito anos. Foi indicado para assumir a pasta da Educação um professor não efetivo da rede municipal de ensino, mas que tinha experiência na gestão escolar da rede estadual de ensino, assim como na Secretaria de Cultura do município.

Quanto aos aspectos sociais, o quadro abaixo apresenta a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município, que mesmo apresentando um crescimento de acordo com os dados do último Censo Populacional realizado no ano de 2010, encontra-se abaixo do IDH do país que ficou no patamar de 0,724:

**Quadro 4** – Evolução do IDH – Joca Claudino

IDHM 1991	0,240	
IDHM 2000	0,425	
IDHM 2010	0,622	

Fonte: Atlas Brasil 2013 – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Algumas informações apresentadas no Documento Base do PME contribuem para uma melhor compreensão do contexto socioeconômico. Como atividades econômicas destacam-se

a pecuária e agricultura familiar. Sob esse aspecto, com base em informações do Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, o Documento Base menciona que:

[...] 411 habitantes, 15,7% da população municipal, se encontravam em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 70,00 ao mês. Desse total, 221 pessoas (53,8%) viviam no meio rural e 190 (46,2%) no meio urbano (JOCA CLAUDINO, 2015, p. 15).

Estimativas mais recentes do IBGE apresentam que o percentual de pessoas com trabalho remunerado equivale a 11.7% do total da população, com um salário médio mensal de 1.6 salários mínimos. Em termos gerais, em 2015, 50% da população possuía uma renda mensal por domicílio de até meio salário mínimo por pessoa. Vale destacar que o serviço público representa o principal meio de geração de emprego no contexto local do município.

Diante desse cenário, que caracteriza os aspectos gerais do município de pesquisa, tais pontos destacados corroboram para uma melhor compreensão do contexto educacional, na medida em que sinaliza para o perfil de população que é atendida pelo Sistema Municipal de Ensino. Passemos, pois, a apresentação de características gerais da educação do município.

## **2.1 Aspectos Educacionais**

A educação do município de Joca Claudino-PB possui o amparo legal, além da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, a Lei Orgânica do Município de Santarém (atual Joca Claudino), que data do dia 19 de maio de 1998. O artigo 6º da Lei Orgânica do atual Município de Joca Claudino estabelece como competência comum entre a União, Estado e Município: “VI – Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e a Ciência”. Mais adiante, na Seção III – Subseção I – Da Educação, no Art. 146 define que: “a Educação é direito de todos e dever do Poder Público, devendo ser ministrada na escola e no lar”. Destaca-se, pois, que o município reconhece a obrigatoriedade da oferta do ensino público e a garantia do direito à educação no ambiente formal da escola, assim como no contexto familiar.

Amparado ainda no Art. 211 da CF/88 e nos artigos 8º, 11º e 18º da LDB/1996, o município instituiu em 09 de novembro de 2009, através da Lei Municipal Nº 022, o Sistema Municipal de Ensino juntamente com o Conselho Municipal de Educação. Sobre a criação dos Sistemas Municipais de Ensino, destacamos no capítulo anterior as questões controversas que giram em torno do princípio da autonomia (relativa) no qual os entes subnacionais estão

amparados a partir do regime federativo adotado pelo Brasil, que, por vezes, se caracteriza como um regime competitivo ao sobrepor políticas nacionais em detrimento das políticas locais. No sentido de avançar nas conquistas da educação local, o SME ao compreender o conjunto de instituições que se voltam para a educação do município, deve atentar para o que Saviani (1999) denomina como atividade sistematizada:

O sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento. (SAVIANI, 1999, p. 2)

Nesses termos, o Plano Municipal de Educação possui significativa importância na organização da educação municipal, ao possibilitar a atividade sistematizada nas ações educacionais. Ao que concerne as orientações para elaboração do PME, a referida Lei Municipal que institui o SME atribui, no seu Art. 13º, as competências da Secretaria Municipal de Educação, enquanto órgão gestor do SME, nas quais destacamos:

II – Coordenar o processo de discussão e definição das políticas municipais de educação, através do PME, em articulação com o CME e com a Câmara Municipal de Vereadores; [...]

V – Garantir e regulamentar as condições para uma gestão democrática, descentralizada do SME e que permita a efetiva emancipação das escolas” (SANTARÉM, 2009. Art. 13).

Sobre ações que sejam relacionadas ao que dispõe o inciso quinto na perspectiva de garantir a gestão democrática, descentralizada do SME, pode-se destacar a criação do Conselho Municipal de Educação pela mesma Lei Municipal Nº 022/2009 que cria o SME. Nos termos legais, o Conselho Municipal de Educação de Joca Claudino-PB é caracterizado como o órgão normativo do SME:

O Conselho Municipal de Educação terá funções, consultiva, fiscalizadoras e deliberativa, e competência normativa, constituindo-se no instrumento mediador entre a sociedade civil e o Poder Público Municipal na discussão e elaboração e implementação das políticas municipais da educação. [...]

O CME incumbir-se-á de: [...] III - acompanhar, controlar e avaliar a execução dos planos [...] XII – estabelecer as diretrizes de participação da comunidade escolar e local na elaboração das propostas pedagógicas das escolas e no PME. (SANTARÉM, 2009. Art. 19)

Considerando, assim, nos termos da lei, a institucionalização do CME representa um avanço na perspectiva de descentralização do poder de decisão do órgão executivo em relação a gestão da educação municipal, seja por meio da Secretaria Municipal de Educação ou mesmo deliberações próprias do chefe do executivo. Em termos legais, a criação do CME abre espaço para participação de instâncias representativas da sociedade nesse processo, ou seja, contribui para a possibilidade da efetivação da gestão democrática da educação do município, além de possibilitar a continuidade das políticas educacionais, não se limitando a transitoriedade dos governos.

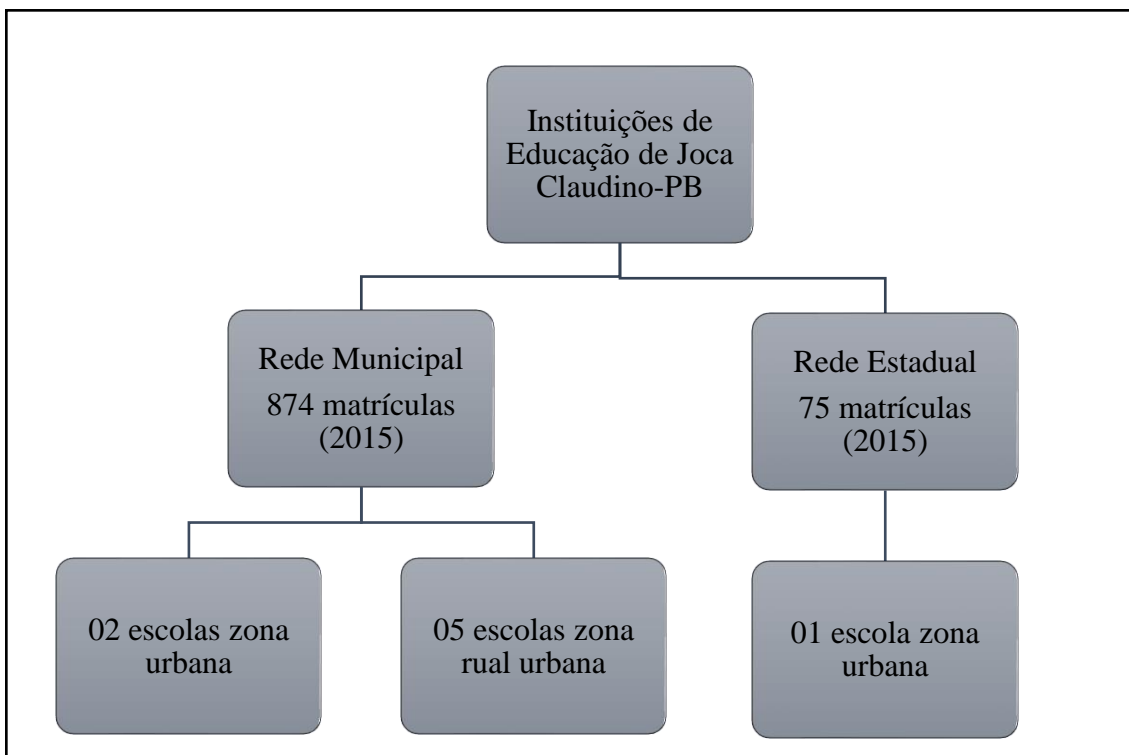
Contudo, Bordignon (2014, p. 87) alerta para a característica histórica da constituição dos conselhos de educação no Brasil, apontando que os conselhos “[...] foram situados a serviço dos governos, enquanto estes, por sua vez, estiveram mais voltados para interesses de grupos dominantes”. Essa característica de subordinação dos conselhos aos interesses do governo contradiz fatidicamente o princípio da gestão democrática que está voltado para o bem coletivo. Nesse sentido, é preciso romper com essa herança histórica de colonialidade, e em um processo de conquista, construir espaços democráticos de diálogo e participação real.

Nessa mesma perspectiva, foi instituído pela Portaria 03/2016 o Fórum Municipal de Educação (FME) de Joca Claudino-PB, a partir de orientações da Rede de Assistência Técnica do MEC/SASE já no processo de monitoramento do PME. Como se percebe, o fórum municipal, que possui origem na CONAE (2010) com a instituição do Fórum Nacional de Educação e a recomendação que os Estados e municípios também formalizem seus respectivos fóruns de educação como órgãos permanentes, tendo como finalidade a coordenação das conferências de educação e acompanhamento das suas deliberações, não estava constituído no período de elaboração do PME de Joca Claudino-PB que se deu entre 2014-2015. Esse fato representa uma contradição na organização política dos municípios brasileiros e a forma lenta que acompanha a formação de experiências democráticas participativas no Brasil.

Dando destaque para a caracterização do cenário educacional do município de Joca Claudino-PB, a partir das informações contidas no Documento Base do PME associada aos dados do censo escolar disponibilizados pelo INEP, é possível apresentar um perfil da educação municipal. O diagnóstico que compõe o documento base do PME apresenta um total de 07 escolas que constituem a rede municipal de ensino, sendo: 01 creche urbana; 01 escola urbana que atende o ensino fundamental e 05 escolas rurais atendendo um total de 874 alunos, de acordo com os dados do censo escolar 2015, abrangendo desde a pré-escola aos anos iniciais do ensino fundamental, e também na modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Completando o número de instituições escolares localizadas no município, encontra-se a escola

da rede estadual que atende o público estudantil do ensino médio, com um número de 75 matrículas no ano de 2015.

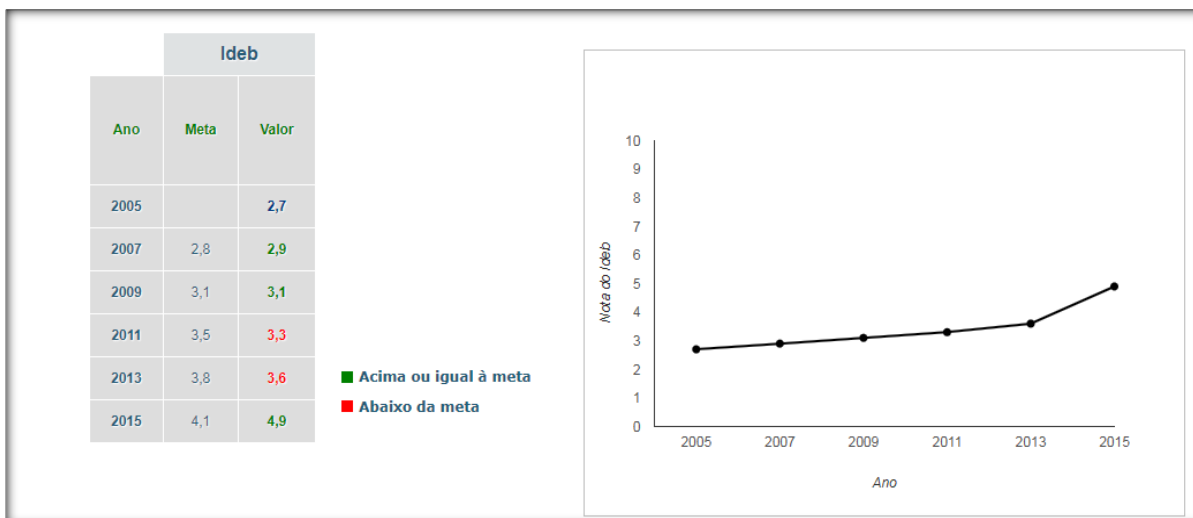
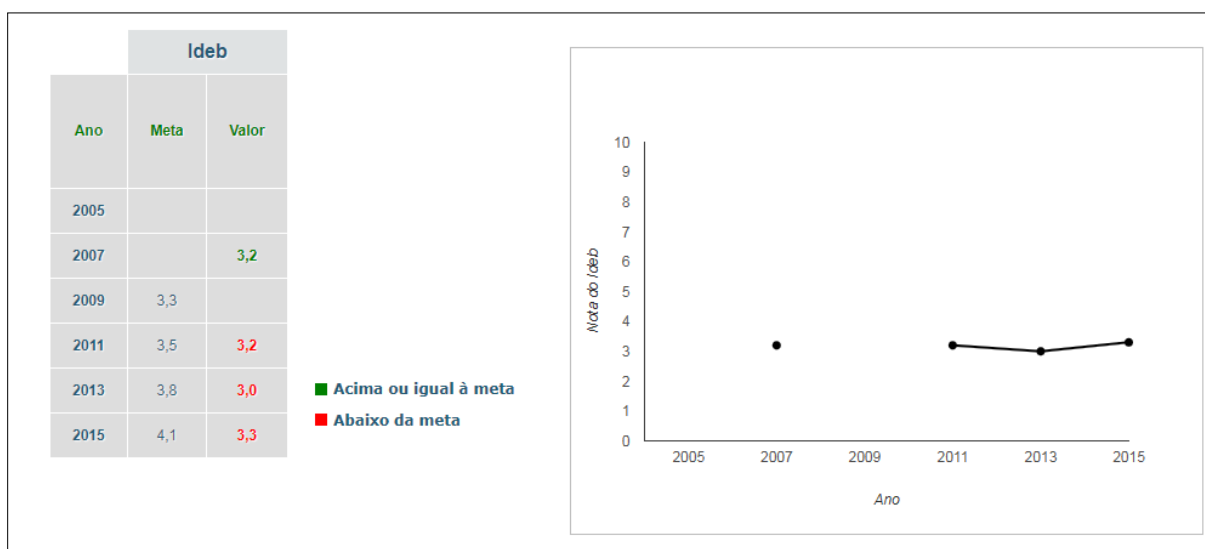
**Figura 3** – Distribuição das Instituições de Educação de Joca Claudino



Fonte: Dados do INEP / Censo Escolar 2015

Do quadro de instituições escolares localizadas no município de Joca Claudino-PB, temos de um total de 08 escolas, 05 estão localizadas na zona rural do município. Contudo, estas escolas somente compreendem um percentual de 31,5% das matrículas da rede municipal, sendo que as duas escolas urbanas representam 68,5% do total de matrículas. Os fatores que corroboram para esse quadro é a pouca estrutura das escolas rurais, o que está diretamente relacionado a outro fator que diz respeito a não oferta de níveis de ensino mais elevados nas escolas rurais, como as séries finais do ensino fundamental que se concentra apenas na escola da sede.

Outro dado relacionado a educação do município diz respeito a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Na figura abaixo apresentamos o desempenho do município desde a primeira verificação em 2005 até a mais recente divulgação em relação a 2015:

**Figura 4 – IDEB Anos Iniciais do Ensino Fundamental Joca Claudino-PB (2005-2015)****IDEB Anos Finais do Ensino Fundamental Joca Claudino-PB (2005-2015)**

**Fonte:** Site INEP <http://idebescola.inep.gov.br/ideb/escola/dadosEscola/25013513>

Para os anos iniciais observa-se que houve uma considerável elevação do índice na medição do ano de 2015<sup>12</sup>, estando atrelado, de acordo com as informações contidas na página do INEP, ao aumento no indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação nessa etapa da educação básica que saiu do patamar de 0,65 em 2005 para 0,98 em 2015, assim como uma elevação no indicador de média da proficiência em língua portuguesa e matemática no valor de

<sup>12</sup> É válido ressaltar que a elevação no cálculo do IDEB do município está mais associada a expressiva elevação do índice de aprovação, que em 2015 se aproximou dos 100% (0,98), do que relacionado a média de proficiência que não avança no mesmo patamar. Com essa análise, pode-se inferir que a partir de 2015 a linha ascendente do IDEB do município nos anos iniciais tenderá a estacionar, considerando que já se atingiu quase 100% da variável de aprovação, passando a ser a variável do desempenho dos alunos nas avaliações externas o fator que em maior proporção incidirá sobre os futuros cálculos do IDEB, o que não vem apresentando significativas elevações, como apontam os dados.

4,22 em 2005 passando para 4,99 no ano de 2015, de modo que estes são os dois indicadores que compõe a medição do IDEB. Já nos anos finais do ensino fundamental, apesar de apresentar sempre um avanço no índice, o município não atingiu as metas projetadas pelo MEC.

É válido ressaltar a crítica feita pela literatura especializada na área de políticas de avaliação da educação adotadas por diversos países, inclusive no Brasil com o IDEB, que segue a lógica da reforma gerencial na educação. O objetivo dessa política é calcular a qualidade da educação adotando como parâmetros o desempenho dos alunos em testes padronizados em Língua Portuguesa e Matemática, somado aos indicadores de rendimento escolar (aprovação/reprovação). Para Souza (2013):

É um equívoco restringir a definição de qualidade à dimensão quantitativa, tais como o IDEB. A qualidade deve ser buscada, mas permanentemente combinada às ações que envolvem a superação real das condições nas quais se realizam o trabalho docente e o processo de ensino-aprendizagem. (SOUZA, 2013, p. 114).

Assim, a política do IDEB adotada no Brasil reflete o paradigma da mudança do papel do Estado e sua relação com o mercado. Esse modelo de Estado-Avaliador segue uma lógica mercadológica, ou seja, estimula a competição no setor público com a adoção de novas tecnologias de controle estatal, a busca por resultados, alcance de metas e responsabilização dos sujeitos que estão no interior das escolas pelos resultados obtidos. Essa nova tecnologia utilizada pelo Estado é caracterizada por Ball (2011) com o conceito de *performatividade*<sup>13</sup>, ou seja:

[...] uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos (de indivíduos ou organizações) servem como medidas de produtividade e rendimento, ou mostras de ‘qualidade’ ou ainda ‘momentos’ de promoção ou inspeção. Significam, englobam e representam a validade, a qualidade ou valor de um indivíduo ou organização dentro de um determinado âmbito de julgamento/avaliação. (BALL, 2011, p. 23).

Assim, nessa perspectiva das políticas de cunho neoliberal como a política do IDEB, a *performatividade* opera na mentalidade dos sujeitos, criando sentimento de culpa, responsabilização e também recompensa pelo alcance de metas determinadas. Como consequência, tais políticas têm atingido a subjetividade dos sujeitos, especialmente a figura do professor e o paradigma de uma educação emancipadora.

---

<sup>13</sup> Sobre a definição pormenorizada de Performatividade ver BALL (2011).

Sobre o quadro de professores da rede municipal, o Documento Base do PME apresenta algumas informações relacionadas a quantidade de professores que compõe a rede, o tipo de vínculo com o município e formação acadêmica:

De acordo com o censo escolar de 2014, o município de Joca Claudino conta com um total de 62 professores em sala de aula e 14 ocupam cargos de direção e apoio pedagógico. Desses apenas 2 são contratados. Do quadro total de professores 54 têm nível superior completo, 14 estão cursando uma graduação e 08 possuem apenas o ensino médio (magistério). (JOCA CLAUDINO, 2015).

Com isso, das informações apresentadas, percebe-se que 97,4% do quadro do magistério do município é composto por profissionais efetivos na rede municipal, e que 89,5% possuem ou estão concluindo o ensino superior. Essa configuração aponta para a construção de um cenário favorável ao desenvolvimento de políticas que contribuam para o avanço da educação local, seja no campo de formação dos professores, gestão pedagógica, dentre outros aspectos.

### **3 Os Limites e Possibilidades da Participação Democrática no Processo de Construção do PME de Joca Claudino-PB**

Após a apresentação dos aspectos gerais do município de Joca Claudino-PB, nosso campo de pesquisa, propõe-se nessa sessão nos debruçar sobre o processo de construção do PME 2015-2024, a partir dos dados coletados nas entrevistas com representantes dos segmentos que fizeram parte da comissão de elaboração do plano. O foco de análise se direciona para a identificação e reflexão das práticas de participação presentes nesse processo, seja na perspectiva de limites e/ou possibilidades da efetivação da participação democrática dos sujeitos locais. Como diretriz para o processo de análise dos dados focamos no contexto de influência e de produção de texto que fazem parte do Ciclo de Políticas, abordagem que, segundo Vieira (2011), tem contribuído como método para a análise de políticas educacionais. Apesar de destacarmos os dois primeiros contextos do ciclo da política, concordamos com Mainardes (2006) ao compreender que o ciclo é contínuo e não hierárquico, assim sendo, o contexto da prática também é apontado no processo de elaboração do PME. Sobre os contextos do ciclo de políticas, Mainardes (2006) é elucidativo ao dizer que:

Os contextos de influência, produção do texto e o contexto da prática não compõem uma estrutura hierárquica, ao contrário, dialogam e interagem, permitindo ao pesquisador compreender a variedade de determinantes no

processo de formulação e implementação de uma política. [...] O contexto de influência é o contexto no qual as políticas públicas são originadas e os discursos políticos são arquitetados. [...] já os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral [...] os textos políticos expressam o desfecho de disputas e acordos dos diferentes grupos que coordenam as representações da política. (MAINARDES, 2006, p. 52).

Com essa configuração, tomando por base as ideias relativas a abordagem do ciclo contínuo da política, têm-se que os segmentos representados na formulação do PME atuam em uma arena de disputa de interesses, na qual estão em jogo questões do campo global da política e tensionamentos do âmbito da localidade. Na perspectiva de desvelar as relações vivenciadas durante o processo de construção do PME do município de Joca Claudino-PB, a fase empírica da pesquisa teve como instrumentos de coleta de dados o desenvolvimento de entrevistas semiestruturada com seis membros da comissão<sup>14</sup>, abrangendo as três categorias que a compõe: dois representantes da sociedade civil; dois representantes da comunidade escolar e dois representantes de setores da administração.

Para coleta de dados, foram organizados três roteiros de entrevista direcionados para cada categoria de representação, contendo questões comuns e específicas para cada segmento. A formulação do roteiro das entrevistas possui relação com os objetivos da pesquisa e contempla a reflexão sobre os contextos de influência e de produção de texto, os quais compreendemos que ocorre de forma dinâmica no processo de formulação da política. Nesse sentido, consideramos mais apropriado analisar os dois contextos de forma simultânea, ou seja, não separar em seções, evitando um sentido de fragmentação do ciclo da política. Assim, a análise partiu da reflexão das falas dos entrevistados, fazendo associação, sempre que necessário, aos documentos relacionados ao PME: o Documento Base do PME, a Lei Municipal 27/2015, que aprova o plano, e ata da sessão de aprovação na Câmara Legislativa do município.

Dessa forma, como sistemática de análise dos dados, organizamos a problematização das questões das entrevistas em cinco eixos relacionados ao processo de construção do PME, os quais sejam:

- Processo de preparação para construção do PME;
- Etapas de elaboração do PME;
- Participação dos sujeitos locais na discussão e construção do PME;

---

<sup>14</sup> **Critérios para definição da amostra:**

Apresentar disponibilidade para realização da entrevista presencialmente, visto que alguns representantes das categorias não mais residem no município;

Maior presença nas reuniões da Comissão, de acordo com as atas de presença;

- Dificuldades no processo de elaboração do PME;
- Concepção de PME defendido pelos sujeitos locais.

### Perfil dos Entrevistados

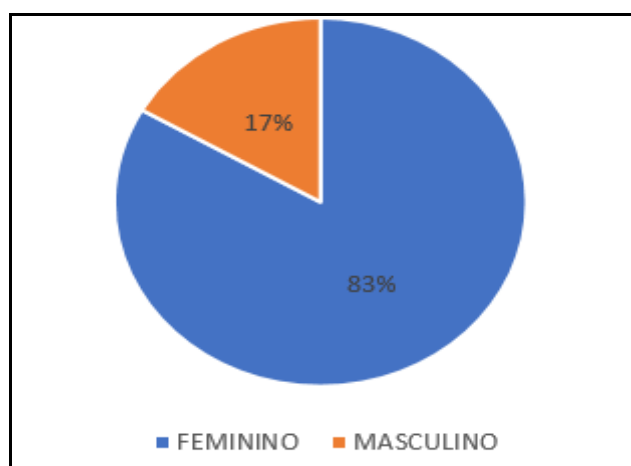
Antes de iniciar a discussão dos dados relacionados a cada eixo, julgamos importante a compreensão do perfil dos sujeitos entrevistados, analisando informações que foram coletadas durante o início das entrevistas.

**Tabela 1:** Sexo dos Entrevistados por categoria e segmento

Representante da Sociedade Civil (RSC)			Representante da Comunidade Escolar (RCS)			Representante de Setores da Administração (RSA)		
Sujeito	Sexo	Segmento	Sujeito	Sexo	Segmento	Sujeito	Sexo	Segmento
RSC1	F	Sindicato dos Servidores Públicos do Município	RCE1	F	Representante de pais e professora da rede municipal.	RSA1	M	Secretaria Municipal de Educação
RSC2	F	Conselho Municipal de Educação	RCE2	F	Professores da Rede Estadual	RSA2	F	Secretaria Municipal de Educação

Fonte: Dados da Entrevista, 2018

**Gráfico 1 - Sexo dos Entrevistados**



Fonte: Dados da Entrevista, 2018

Em relação aos dados apresentados, observa-se a predominância na amostra da comissão de pessoas do sexo feminino. Além de identificar o sexo dos entrevistados, avançamos na perspectiva de identificar a faixa etária dos entrevistados, relacionando com o

tempo de trabalho na educação do município, assim como o nível de escolaridade. As informações estão agrupadas nas tabelas 2 e 3:

**Tabela 2** – Idade dos Representantes e Tempo de Trabalho por Categoria

Representante da Sociedade Civil (RSC)			Representante da Comunidade Escolar (RCS)			Representante de Setores da Administração (RSA)		
Sujeito	Idade (anos)	Trabalho no município (anos)	Sujeito	Idade (anos)	Trabalho no município (anos)	Sujeito	Idade (anos)	Trabalho no município (anos)
RSC1	44	18	RCE1	31	12	RSA1	53	07
RSC2	46	20	RCE2	33	12	RSA2	44	16

Fonte: Dados da Entrevista, 2018

**Tabela 3** – Formação dos Representantes por Categoria

Representante da Sociedade Civil (RSC)	Representante da Comunidade Escolar (RCS)	Representante de Setores da Administração (RSA)
<b>RSC1</b> – Graduação em Letras com Especialização em Psicopedagogia e Educação Inclusiva	<b>RCS1</b> – Graduação em Letras/ Língua Portuguesa com especialização em Linguística Aplicada	<b>RSA1</b> – Educação Artística/Pedagogia com especialização em Educação Inclusiva
<b>RSC2</b> – Graduação em Ciências Exatas e especialização em Administração da Educação Municipal.	<b>RCS2</b> – Pedagogia com especialização em Educação Inclusiva	<b>RSA2</b> – Pedagogia com Especialização em Psicopedagogia

Fonte: Dados da Entrevista, 2018

Observa-se, a partir das informações coletadas, que os seis entrevistados possuem um considerável período de trabalho junto a educação no município, uma média de dez anos de trabalho no município, fator que possibilita o conhecimento da realidade da educação local, aspecto relevante para a construção do PME. Nota-se, também, que todos os entrevistados possuem formação superior, inclusive em nível *latu sensu*. Conclui-se, assim, que o perfil geral das pessoas entrevistadas que representam a amostra da comissão formada para a elaboração do PME é constituído por pessoas em maioria do sexo feminino, com experiência considerável na educação do município e que possuem formação superior.

### Processo de preparação para construção do PME

Iniciamos a entrevista com representantes dos segmentos que formaram a comissão coordenadora da elaboração do PME de Joca Claudino-PB questionando sobre o processo de preparação para realização da tarefa<sup>15</sup>, ou seja, como eles tomaram conhecimento da necessidade de construção do novo PME e quais eram as orientações encaminhadas pela Secretaria de Educação. Objetivamos, nesse primeiro eixo, identificar as redes políticas que influenciaram inicialmente o debate sobre a construção do PME nesse contexto local. Ao ser questionado sobre esse processo de preparação para a construção do novo PME, o primeiro representante da sociedade civil (RSC1), membro do sindicato dos servidores públicos municipais, retomou a construção do primeiro Plano Municipal de Educação, apontando avanço no que se refere a discussão do novo plano:

Bom, na época o município já tinha... entre 2004 e 2008 o município já tinha construído um Plano Municipal de Educação, só que esse plano por algum motivo não foi assim... **não teve a abrangência desse agora** né, que foi para Câmara, que foi aprovado e tudo. Até esse outro que já tinha sido **feito antes por uma equipe**, por uma equipe... **uma consultoria** que veio aqui pra o município, **segundo a gente tinha sabido** ele tinha ido até para a Câmara, só que aí **não foi assim amplamente divulgado no município**, né, pra os professores não foi. Era como se fosse assim um plano que a instituição, que a Secretaria de Educação tinha feito, mas que a população em geral não estava sabendo. Aí foi quando do **PNE**, o Plano Nacional de Educação **exigia** né, dos municípios, **que os municípios criassem outro PME**, então **o secretário reformulou né, juntou uma equipe**, juntou os representantes das categorias aqui do município, e aí reformulou completamente o plano, aí adequou as necessidades daqui e foi daí que eu lembro como foi passado. Porque foi uma prerrogativa uma coisa que foi pedido pro município que tinha que ter. (RSC1, grifo nosso).

Destaca-se nesse relato a perspectiva de construção coletiva para o novo PME, buscando avançar em relação ao processo de elaboração do plano anterior, no qual, a exemplo do que aconteceu no município de Joca Claudino-PB, houveram práticas de contratação de consultorias externas em vários municípios da região. Concordamos com Werle & Barcelos (2014, p. 236) ao afirmarem que “planos construídos em gabinetes ou por consultores estranhos à realidade municipal tendem ao fracasso, mas um PME construído coletivamente incorpora riqueza das diferentes visões e vivências que a sociedade tem sobre a realidade que deseja alterar”. Dessa feita, o PME somente possui a possibilidade de ser compreendido efetivamente como instrumento orgânico da educação municipal quando construído coletivamente. A elaboração coletiva do PME propõe um processo de reflexão, podendo ser percebido também como um

<sup>15</sup> **Questão 1** (Roteiro Sociedade Civil - **RSC**); **Questão 1** (Roteiro Segmentos da Administração - **RSA**) - Como se deu o processo de preparação para construção do PME?

momento potencial de formação para a comunidade local, especialmente para os profissionais da educação.

Sobre a prerrogativa da construção coletiva do PME, a própria Lei Federal 13.005/2014 que institui o PNE, em seu artigo 8º, parágrafo segundo, ressalta a exigência da construção coletiva dos planos de educação:

Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. (BRASIL, 2014).

Contudo, apesar da constituição de uma comissão para discutir e elaborar o plano, reunindo representantes de diversos segmentos, o entrevistado representante da Secretaria Municipal de Educação, assim como o segundo representante do segmento da sociedade civil, enquanto presidente, à época, do Conselho Municipal de Educação, ressaltaram o protagonismo da equipe técnica municipal na construção do PME. A equipe técnica municipal foi formada por três pessoas membros da comissão, sendo um representante de cada categoria, que participaram dos encontros de orientação da Rede de Assistência Técnica proposta pelo MEC, por meio da Secretaria de Articulação das com os Sistemas de Ensino (SASE<sup>16</sup>), em cada Estado:

Durante o processo de discussão para elaborar o plano, a **equipe técnica** teve vários **encontros com a comissão** nacional que aqui no sertão... Nacional não, **Estadual...** na medida em que a gente ia avançando na definição das metas ia havendo outros encontros até chegar o momento final de encaminhamento da minuta do plano para a comissão e depois é, transformado em projeto de lei e votado na câmara. (RSA1, grifo nosso).

Da construção, primeiro foi dividido as equipes, foi formada as comissões, após ser formada as comissões houve o encontro onde foi repassado a pauta que seria esse plano e sempre que tinha **aqueles encontro com os técnicos do estado**, aí vinha e nós fazíamos aquela construção do plano, isso assim, **era para ser a equipe, mas sempre ficava uma pequena parte** né, que trabalhou na construção desse plano. (RSC2, grifo nosso)

Das falas anunciadas acima, pode-se destacar dois aspectos que se relacionam com o contexto de influência na construção do plano: 1) limitação a equipe técnica municipal a tarefa

---

<sup>16</sup> A SASE foi criada em 2011 como uma proposta da CONAE 2010. Tem como função primeira o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação, além de estimular a colaboração entre os sistemas para que as metas de seus respectivos planos de educação sejam consonantes ao PNE, pela via da constituição de uma Rede de Apoio Técnico Nacional para elaboração ou adequação dos planos de educação”. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-articulacao-com-os-sistemas-de-ensinosase/apresentacao>>.

de construir o documento base do PME; 2) a influência da rede de assistência técnica enviada pelo MEC/SASE aos municípios. Ambos os aspectos se relacionam, haja vista que nos encontros formativos realizados pela rede de assistência apenas os três membros que formavam a equipe técnica do município estavam presentes, os quais tinham a tarefa de repassar para a comissão local as informações discutidas enquanto orientações para subsidiar o processo de construção do plano.

No entanto, ao serem questionados sobre a existência de orientações da Secretaria de Educação<sup>17</sup> para o processo de elaboração do plano, representantes da sociedade civil e da comunidade escolar ressaltaram que existiram encontros com a comissão, mas em uma perspectiva prática, sem espaço para um processo reflexivo acerca da política:

Houve, tivemos o que... uns três encontros para poder orientar sobre essa construção e depois a equipe técnica deu continuidade. (RSC2).

Eu lembro que houveram, aliás que houve reuniões e encontros, mas assim formativos mesmo assim de... não, assim formativos eu não lembro se houve, mas eu lembro que... tipo assim, foi tudo muito tranquilo. [...] Mas assim, de ter uma formação para responder, ou tipo assim, ah o plano se faz assim dessa forma... em termos de formação eu lembro que não, que a gente foi pro “vamos ver” mesmo. (RCE2).

Nesse sentido, pode-se destacar o papel dos técnicos enviados pelo MEC/SASE enquanto força política que teve influência direta na construção do novo plano de educação no contexto dos municípios. A SASE, que teve origem no bojo das reivindicações da CONAE 2010, configura-se como uma instância de articulação dos sistemas de ensino na perspectiva de contribuir com a instituição do Sistema Nacional de Educação. Dentre os objetivos da Rede de Assistência Técnica, destaca-se “a capacitação e orientação das equipes e comissões coordenadoras locais para que as metas de seus respectivos planos de educação sejam consonantes ao PNE, bem como a sensibilização dos atores envolvidos”. (BRASIL, 2014).

Contudo, em uma perspectiva crítica ao conteúdo do PME, pode-se identificar a existência de equívocos ou mesmo incompreensão ao que significaria a orientação de alinhamento ao PNE. Em face da obrigatoriedade de construção/adequação dos planos os municípios tenderam, em algumas metas, a copiar o conteúdo e forma do PNE, sem atentar para as condições locais. É o que se verifica, por exemplo, nas metas 14 e 18 do PME que fazem

---

<sup>17</sup> **Questão 2** (Roteiro Comunidade Escolar - RCE); **Questão 2** (RSC) - Houveram orientações da Secretaria de educação para construção do plano?

referência ao Ensino Superior que, no entanto, não faz parte das competências das municipalidades, especialmente na condição de município de pequeno porte:

**Meta 14: Elevar** gradualmente o número de **matrículas na pós-graduação stricto sensu**, de modo a atingir a titulação de mestres e doutores. (JOCA CLAUDINO, 2015).

**Meta 18: Assegurar** no prazo de dois anos, a existência de **Planos de Carreira** para os **profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino** e, para o Plano de Carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VII do Art. 206 da Constituição Federal. (JOCA CLAUDINO, 2015).

Essa fragilidade do plano decorrente das limitações relacionadas as orientações de alinhamento ao PNE, deixando por vezes as especificidades do município em segundo plano, é também reconhecida no relato do representante da Secretaria de Educação na comissão:

[...] diga-se de passagem, **nós seguimos, assim meio sem muito amadurecimento as metas já estabelecidas no plano nacional.** (RSA1)

Com isso, evidencia-se a relevância de considerar o contexto no qual a política foi gestada, as pressões sofridas considerando os fatores econômicos, sociais e políticos que estão relacionados ao contexto municipal, no qual a dependência financeira em relação aos repasses da União é fator preponderante para o município de pequeno porte, e o cumprimento da obrigatoriedade de elaboração do plano, por vezes, ganha destaque em relação a função precípua do PME que diz respeito ao planejamento da educação municipal. Concordamos com Ball (2001, p. 102), ao inferir que “a maioria das políticas possuem fragilidades, sendo produto de acordos, podendo ou não funcionar, de modo que elas podem ser moduladas através de complexos processos de influência”. No caso do PME, percebe-se a influência do MEC, por meio da Rede de Assistência Técnica, atuando mais em uma perspectiva tutelada do que mesmo contribuir para a construção de um processo de empoderamento da comunidade local na elaboração do PME.

### **Etapas de elaboração do PME**

Com o objetivo de conhecer a dinâmica que foi adotada no trabalho da comissão, ou de forma mais específica, pela equipe técnica que assumiu a tarefa de elaborar o documento base

do PME, questionamos aos entrevistados como foram as etapas da construção do plano<sup>18</sup>. Consideramos que esse eixo é central para compreendermos a dinâmica que revestiu a construção do PME, de modo a sinalizar para os limites e avanços apresentados nesse processo no que diz respeito a perspectiva da participação democrática.

A elaboração ficou basicamente por conta da **equipe técnica** que era retirada da comissão né, que elaborava o plano, passava para comissão e a comissão também não, não expressou muito interesse, então fico muito nas costas da Equipe técnica **em contato com a comissão de elaboração do Estado** (RSA1, grifo nosso).

A gente fez tanta coisa que nem lembro direito, mas assim, fizemos a parte do **diagnóstico**, aí depois ia **estudar cada meta e estratégia** né, ia vendo de acordo com a **realidade do município**, sempre levando em referência o Estadual e o Nacional. Ai sempre que a gente tentava era falando isso aí, pegando os **dados do censo** para poder ter como pauta o respaldo, para poder responder o plano municipal. E **mais a equipe técnica** que fez essa construção. E teve também uma **audiência pública** (RSC2, grifo nosso)

Dos relatos acima podemos inferir quais foram as vozes que tiveram maior influência na construção do PME de Joca Claudino – PB. Ambos os entrevistados, representante da Secretaria de Educação como a representação da sociedade civil, ratificaram que a elaboração do plano ficou basicamente sob responsabilidade dos três membros que compunham a equipe técnica municipal, sendo um representante de cada categoria, como mencionamos acima. Contudo, vale ressaltar que a representação da sociedade civil que compôs a equipe técnica, presidente do CME à época, também assumia função na equipe pedagógica junto a Secretaria de Educação do município. Desse modo, dois dos três membros da equipe técnica municipal estavam ligados diretamente a esfera do governo local. Com isso, tem-se o que Ball (2006) caracteriza como o momento, no contexto de influência, onde “grupos se articulam para, num movimento de disputa de interesses, influenciar e apresentar as finalidades sociais da educação” (BALL, 2006, p. 16).

No contexto de influência, também se destaca a atuação da rede técnica do MEC/SASE no estado da Paraíba, orientando os municípios na construção dos PMEs. Nessa situação, Ball (2006, p. 18) prevê que “além da influência local, podem ser constatadas, ainda, influências do macro contexto social, isto é, as delimitações internacionais e nacionais que, através de agências multilaterais ou de setores dos governos, interferem nos processos educacionais”. Com essa

---

<sup>18</sup> **Questão 3 (RSC); Questão 4 (RSA):** E durante a elaboração do plano, como foram as etapas?

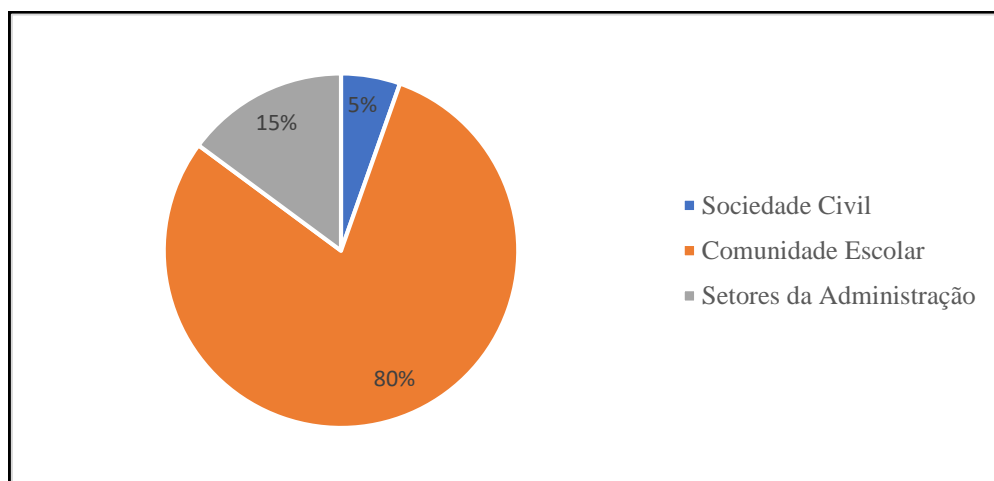
percepção, consideramos que o MEC, através da rede de assistência, influenciou consideravelmente a construção do PME no município de Joca Claudino – PB.

A partir das orientações repassadas pela rede de assistência do MEC/SASE, a equipe técnica municipal iniciou a elaboração do PME de Joca Claudino – PB com o levantamento de dados para construção do diagnóstico.

É primeiro foi feito um **diagnóstico nas escolas na rede municipal**, é um **levantamento da educação**, é... como estava para depois ir para elaboração do plano né. Teve a questão da **fundamentação teórica** né, para fazer o plano. **A quantidade de alunos**, o levantamento de tudo né, geográfico, de todas essas partes para puder ter a construção mesmo do plano. (RSA2, grifo nosso)

Sobre a construção do diagnóstico da realidade da educação, apoiamo-nos em Alcântara & Barão (2014) ao diz que a formulação do diagnóstico da realidade da educação local pode ser caracterizada como um momento de formação, no qual os sujeitos envolvidos têm a oportunidade de refletir sobre os avanços e dificuldades relacionadas ao contexto educacional do município. Nesse sentido, a construção do diagnóstico representa um momento reflexivo sobre a realidade local, no qual a experiência coletiva é de fundamental importância. Contudo, na experiência do município de Joca Claudino-PB, o diagnóstico se limitou ao levantamento de dados, sendo protagonizado pelos três membros da equipe técnica. A experiência coletiva se restringiu as reuniões com a comissão e a audiência pública realizada no dia 04 de maio de 2015. A audiência contou com a presença de setenta e quatro pessoas, sendo 59 professores, 11 representantes de setores da administração municipal e apenas 4 que se denominaram representantes da sociedade civil.

**Gráfico 2 - Frequência da Audiência Pública do PME de Joca Claudino - PB**



Fonte: Lista de Presença da Audiência Pública do PME de Joca Claudino -PB

Observa-se que a grande maioria das pessoas presentes na audiência pública do PME de Joca Claudino- PB faziam parte da categoria comunidade escolar, sendo 51 professores, 06 gestores, 01 monitor escolar e 01 secretário escolar. Nesse momento, no qual se propõe uma abertura para o debate do PME, não estavam presentes alunos, pais, representantes do legislativo municipal, além de uma pequena expressão de segmentos da sociedade civil: membros do sindicato, conselhos entre outros. Sobre a análise dessa configuração, seguimos as orientações de Ball (2006) ao dispor que:

A análise de documentos de políticas não é algo simples, mas demanda pesquisadores capazes de identificar interesses, embates envolvidos no processo e vozes presentes e ausentes, entre outros aspectos. A política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir “vozes”, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade. (BALL, 1992, p. 25)

Desse modo, com a análise da ata de presença da audiência pública, que corresponde a um dos documentos da política, as informações coletadas demonstram que faltou a participação de representações importantes para caracterizar a audiência com um momento favorável a experiência da participação democrática. A ausência de pais, alunos, vereadores e a pouca presença da sociedade civil demonstra dificuldade na mobilização da participação da sociedade na construção do PME. Contudo, vale ressaltar que representa um avanço no sentido em que os professores tomaram conhecimento da formulação da política, tendo em vista que o plano anterior prescindiu do conhecimento da própria comunidade escolar sobre sua aprovação.

Durante o processo de elaboração do PME, o representante da Secretaria de Educação relatou como se procedeu a construção, destacando que adotaram como base apenas o texto do PNE, tendo em vista que o Plano Estadual de Educação da Paraíba também se encontrava em fase de elaboração:

As etapas de elaboração... é eu não me lembro quantos encontros aconteceram no município. Alguns **encontros com a comissão para apresentação**, como já disse, grande parte do trabalho era feito pela equipe técnica, e as metas elas foram construídas em... tivemos como referência o Plano Nacional... **Nós deveríamos ter o plano estadual** e o nacional, **mas** como as coisas da educação são sempre contraditórias, **o nosso plano** foi elaborado, **ficou pronto primeiro do que o plano estadual** né. Então nós preparávamos, estudávamos uma meta, é... fechava, via se a gente teria que reformar, que adequar para o município, vendo de que forma o município participaria é... ligado a meta, porque o plano nacional ele se faz aqui nas escolas né, e foi isso! De meta em meta até chegar na meta 20 (RSA1, grifo nosso).

Das informações apresentadas, verificou-se que a partir das orientações repassadas pela técnicos do MEC/SASE, a equipe técnica municipal procedeu a elaboração do PME tendo como referência somente o PNE. A ausência do PEE decorre da similitude do prazo estabelecido pela Lei Federal 13.005/2014 que aprova o PNE, ao mencionar que tanto os Estados como os municípios teriam o prazo de um ano para elaborarem seus respectivos planos de educação. Em decorrência, os municípios passaram a construir seus PMEs sem a articulação com as metas e estratégias dos PEEs, fato que corrobora para a fragilização da política de planos, visto que a execução de muitas metas está atrelada ao regime de colaboração entre os três entes federados.

Apesar de ser uma experiência que avança no sentido de possibilitar a comunidade escolar conhecer as propostas do PME, inferimos, a partir do relato dos entrevistados, que esses momentos tiveram o objetivo de apresentar as propostas, concorrendo mais para uma perspectiva de legitimação da política do que um processo de empoderamento da comunidade local no planejamento da educação do município.

### **Participação dos sujeitos locais na discussão e construção do PME**

Com o objetivo de compreender os detalhes que caracterizam a participação dos sujeitos locais na construção do atual PME de Joca Claudino – PB, questionamos os entrevistados sobre as estratégias utilizadas para mobilizar a participação social<sup>19</sup>. Provocamos um momento de reflexão ao questionar como cada segmento participou da elaboração do plano, a existência de propostas defendidas por cada categoria, e as possíveis alterações na proposta de plano apresentadas na audiência pública e votação na Câmara de Vereadores. Sobre as estratégias utilizadas para mobilização social e os segmentos que estiveram presentes no processo, destacamos os relatos do RSA1:

[...] Então é... do **segmento social**, nós tivemos **dois encontros** convidando todo o pessoal. **O primeiro da Educação de um modo geral para participar, apresentando as propostas** que nos eram passadas pela comissão de elaboração do Estado né! E **o outro momento** foi o momento de **aprovação na Câmara** né, que por sua vez também **não teve uma leitura**,

<sup>19</sup> **Questão 2 (RSA)** - Quais as estratégias utilizadas para mobilizar a participação social na construção do PME?

**Questão 3 (RSA)** - Quem participou do processo de discussão e elaboração do PME?

**Questão 4 (RSC); Questão 4 (RCE); Questão 5 (RSA)** - Como se deu a participação dos segmentos (sociedade civil, comunidade escolar, setores da administração municipal) nas etapas de construção do PME?

**Questão 5 (RSC); Questão 5 (RCE)** - Teve propostas defendidas pelos segmentos (sociedade civil, comunidade escolar) na construção do PME? De que se tratavam? As propostas foram aceitas?

**Questão 6 (RSA)** - Nas audiências públicas, incluindo a discussão na Câmara de Vereadores, houve alteração no plano?

uma reflexão sobre as **metas**. É, **votou sem problemas**, sem aprofundamento da reflexão, **infelizmente**. (RSA1, grifo nosso)

A **comissão estadual** ela passou pra a gente nas formações uma **listagem** dos **segmentos** que deveriam **compor a comissão** e como era que se formava a Equipe técnica [...] É teve **representante da Secretaria de Educação**, das **escolas** né, das **direções**, dos **professores**, e... tinha, dentro, uma pessoa da **Câmara** que nunca participou né, um representante da educação na câmara que fazia parte, mas não houve participação. Tinha representação do **setor de administração**, que também não teve nenhuma, não compareceu a nenhuma das reuniões [...] esqueci também dos **conselhos** lá, de citar antes nas participações que houve (RSA1, grifo nosso).

Enquanto estratégias utilizadas pela Secretaria de Educação para cumprir com a prerrogativa da construção democrática do plano, nos termos da Lei Federal 13.005/2014 que institui o PNE, foi apontada a formação da comissão com representação de alguns segmentos, a audiência pública e a sessão de votação na Câmara de Vereadores. Observa-se nesses processos uma fragilidade concernente ao conceito de participação democrática. Concordamos com Demo (1993) ao entender a participação como uma categoria histórica que se constrói nas relações sociais em um processo de conquista, no qual o homem se constrói como sujeito da história. Nas palavras de Demo (1993):

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

Nesse sentido, podemos inferir que no processo de construção do PME de Joca Claudino-PB, a mobilização da participação da sociedade se deu de forma limitada a espaços concedidos pela Secretaria de Educação, não constituindo um processo de participação democrática autêntico, na medida em que não se configura como um processo de luta, conquista dos segmentos da sociedade. Apesar de avançar no sentido de ampliar os espaços para o conhecimento das propostas formuladas pela equipe técnica, com a legitimação do consentimento da comissão coordenadora.

Como foi destacado na discussão do eixo anterior, no processo de consulta que consistiu a audiência pública e sessão na Câmara de Vereadores, assim como no processo de construção do plano, ficou ausente a categoria dos alunos e mínima representação de pais, tendo em vista que os pais presentes eram aqueles que já desempenhavam trabalho na área da educação do

munícipio, em especial professores. A marginalização dessas categorias no processo de construção, e mesmo de conhecimento do plano, contradiz o que expressa o texto de apresentação do Documento Base do PME:

É um planejamento decenal, que envolveu, em diferentes níveis, todos os profissionais da educação e de outros segmentos e se coloca como um plano estratégico do município e não apenas da rede ou do Sistema Municipal de Ensino [...] **O Plano Municipal de Educação de Joca Claudino** com metas e estratégias projetadas para os próximos dez anos **foi elaborado de forma democrática e participativa pela sociedade jocaclaudinense** [...]. (JOCA CLAUDINO, 2015, grifo nosso).

Em relação ao texto político, concordamos com Mainardes (2006) ao dizer que simboliza uma expressão da política, de modo que normalmente está “[...] articulado com a linguagem do interesse público mais geral” (MAINARDES, 2006, p. 152). Ao imprimir o sentido de construção democrática do plano, o texto político provoca, não sem intenção, a desconsideração dos limites de participação que caracterizou a atuação dos segmentos sociais no processo de construção do PME.

Na perspectiva de aprofundar a reflexão sobre a forma de participação dos segmentos representados na comissão de elaboração do plano, questionamos sobre a atuação de cada categoria durante o processo de construção:

Na verdade assim, **eu fui chamada porque eu já trabalhava lá na secretaria** né, e também porque eu fazia parte, eu era sindicalizada, mas assim, é... da **minha representação, eu não tive reunião com o pessoal do sindicato** né, se as outras pessoas tiveram, se a representação do conselho teve reunião com os conselheiros, aí eu não sei, eu sei que da minha mesmo, a minha enquanto representante do sindicato **foi individual**, porque eu participei, eu sabia que eu era representante do sindicato, mas eu dei a minha contribuição, assim lá dentro da secretaria (RSC1, grifo nosso)

Eram convocados cada segmento, mas assim, **a participação mesmo era mínima**, eu fui como **representante do conselho**, o sindicato tinha X que sempre participava, mas os demais... (RSC2, grifo nosso)

Assim, o **envolvimento maior sempre foi mais da Educação** né, da **secretaria** com os representantes que tinha das escolas mesmo. Mas assim... com **outras secretarias** eu acho que **não tinha** muito assim né, **muito envolvimento**. (RSA2, grifo nosso)

Das colocações apresentadas pelas categorias, reforça-se a compreensão do predomínio de participação em níveis subalternos<sup>20</sup>, não atingindo o nível de participação real, aquela na qual os indivíduos contribuem para as tomadas decisões. Glória Maria Gohn (2011, p. 19) apresenta três tipos de participação política: “1) presencial: o indivíduo apresenta comportamento passivo; 2) ativação: o indivíduo desenvolve atividades que lhe foram confiadas; 3) participação real: o indivíduo contribui para decisões políticas”. Sobre os níveis de participação, Demo (1993) também apresenta uma divisão:

Participação concedida: parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e seus superiores [...]; Participação simbólica: os membros de um grupo têm influência mínima nas decisões e nas operações, mas são mantidos na ilusão de que exercem o poder [...]; Participação real: os membros influenciam em todos os processos da vida institucional. (DEMO, 1993, p. 29).

No caso da construção do PME de Joca Claudino-PB, a participação dos sujeitos locais podem ser classificadas entre o tipo presencial/concedida, especialmente na experiência da audiência pública e votação na Câmara, no qual segmentos estavam presentes, mas não houve debate em profundidade das metas; e em alguns momentos, aponta-se para uma participação mais ativa ou simbólica, no caso da atuação da comissão coordenadora de modo geral, desenvolvendo atividades que lhes foram repassadas, como levantamentos de dados, entre outros.

Essa fragilização da participação dos segmentos de representação social é reforçada quando questionamos sobre a existência de propostas defendidas por cada segmento:

Não, assim... **com relação ao sindicato não** né, mas teve quando foi pra fazer uma análise do plano, eu lembro que **teve uma reunião na câmara** e teve **várias pessoas que participaram**, professores, pais de alunos, não muitos [...] **A primeira vez**, a única vez que **eu vi assim que eram pessoas da comunidade em geral que tava conhecendo o plano**, que sabiam que estava acontecendo aquele... a construção daquele plano, foi no dia que houve a discussão na câmara né, pra comunidade em geral, mas, antes disso eu não vi assim, a comunidade participar efetivamente assim não. (RSC1, grifo nosso)

**Não** específica assim, que o **conselho** constatou e que teve como ênfase não. (RSC2, grifo nosso)

Assim, eu lembro bem que **uma das sugestões era aquela questão de igualdade salarial** né, entre os **professores**. Tinha um grupo que recebia certa quantia e outros... e isso hoje já, não é diferente não, todo mundo já recebe a mesma quantia, todo mundo da EJA. (RCE1, grifo nosso)

<sup>20</sup> A partir da classificação de Demo (1994); Gohn (2011).

As respostas ratificam a compreensão da predominância de níveis subalternos de participação, na medida em que foram mencionadas nenhuma ou poucas propostas defendidas pelos segmentos da sociedade. A representação da comunidade escolar aponta algumas propostas defendidas pelo segmento no processo de construção do plano, contudo, uma leitura atenta das metas e estratégias que compõem o PME de Joca Claudino-PB, não fica claro a aprovação das propostas mencionadas. A RCE1 aponta para a reivindicação de igualdade salarial entre os professores da rede com a mesma formação. Essa reivindicação decorre da diferenciação salarial imposta pelo edital do último Concurso Público realizado no ano de 2011 no município, no qual os professores da modalidade de Educação de Jovens e Adultos teriam salários inferiores aos demais profissionais da categoria. Desse modo, essa situação caracteriza uma especificidade da política de educação do município. Entretanto, sobre a questão de igualdade salarial, o texto do PME segue a redação da meta 17 do PNE sobre a equiparação salarial dos profissionais do magistério em relação a outros profissionais com o mesmo nível de formação, não fazendo menção a igualdade salarial entre os próprios profissionais do magistério:

**Meta 17:** Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PME. (JOCA CLAUDINO, 2015).

Outro momento favorável ao debate com a comunidade seria o momento de discussão na Câmara de Vereadores do município. Contudo, de acordo com o relato dos entrevistados e a leitura da ata de aprovação do PME, houve um momento de exposição do Projeto de Lei nº 005/2015, que versava sobre o Plano Municipal de Educação-PME, realizado pelo membro da equipe técnica, representante da Secretaria de Educação, havia a presença de profissionais da educação, chefe do poder executivo do município, porém não houveram propostas de alteração ao plano apresentado, como se observa na fala de um dos entrevistados e na ata da Câmara de Vereadores:

Não, **não houve nenhuma** e é por isso que eu comecei dizendo que lamentavelmente essa cidade não se envolveu com deveria porque o plano Municipal de Educação é um instrumento do município né, e acabou que **a comissão e a equipe técnica ficou responsável de determinar tudo**, não teve contribuição dos outros segmentos pra melhorar, pra aprofundar, pra clarear e para adequar de forma mais justa o plano Municipal de Educação. (RSA1, grifo nosso)

O senhor presidente anunciou a hora destinada a Ordem do Dia. Constaram o **Projeto de Lei Nº 005/2015, que aprova o Plano Municipal de Educação** de Joca Claudino. Em seguida o senhor presidente passou a convidar o representante da Secretaria de Educação a fazer a explanação sobre o referido projeto de lei. Atendendo, o representante da Secretaria de Educação fez um vasto relato sobre a importância do Plano Municipal de Educação e sua elaboração, disse que **na sua elaboração foram dedicadas várias horas e/ou dias de pessoas integrantes da sociedade, de profissionais da educação de nosso município e de outros segmentos locais**. Após a explanação, o Projeto de Lei foi colocado em discussão, **não havendo quem quisesse discuti-lo**, foi mesmo colocado em votação, sendo o mesmo **aprovado por unanimidade** dos vereadores presentes. (CÂMARA DE VEREADORES DE JOCA CLAUDINO, ATA DA SESSÃO ORDINÁRIA DIA 29 DE MAIO DE 2015, grifo nosso)

Na análise dos textos da política, observa-se a tendência a propagação de uma ideia de construção democrática do plano, como foi evidenciado no trecho do Documento Base e agora no trecho da ata da sessão de aprovação na Câmara de Vereadores. Contudo, Ball & Bowe (1992, p. 43) diz que: “os textos são frequentemente contraditórios, devendo serem lidos considerando o tempo e o contexto em que foram produzidos”. Nesse sentido, na análise dos elementos introdutórios do Documento Base do PME, logo na contracapa fica exposta a autoria do documento, ao destacar no início em letras maiúsculas o nome do chefe do executivo, seguido pelo nome do responsável pela Secretaria de Educação e as três pessoas que formaram a equipe técnica do município para elaboração do plano (cabe ratificar que dois dos três membros da equipe técnica municipal estão ligados diretamente a Secretaria de Educação do município). Logo abaixo, em letras menores, está o nome de todos os membros da comissão coordenadora.

Esse desenho expresso no texto da política imprime as relações estabelecidas na “arena de formulação da política” (BALL & BOWE, 1992), ou seja, o grupo do governo, liderado por representantes da Secretaria Municipal de Educação, deteve a centralidade da construção do PME, que por sua vez seguiu as orientações da rede de assistência do MEC/SASE. A comissão, composta por atores políticos e sociais, atuaram mais na perspectiva de legitimar as decisões tomadas pelo pequeno grupo atrelado ao governo.

No contexto local, observa-se a fragilidade das estruturas de mobilização social, como o sindicato e o Conselho Municipal de Educação, que apesar de possuírem representação junto a comissão coordenadora do processo de elaboração do PME, atuaram de forma meramente burocrática. Gohn (2011, p. 8) reflete sobre essas fragilidades dos conselhos ao chamar atenção para “o risco de transformar os conselhos em estruturas burocratizadas que, ao contrário de

fortalecer os movimentos e a vontade popular, acabam se transformando em estruturas que reforçam o poder político local ou estruturas inoperantes apenas formais”. Esse risco se agrava em contexto de municípios de pequeno porte, no qual a herança clientelista é marcante nas relações políticas. Pereira (2007) acrescenta a essa reflexão chamando a atenção para a realidade de municípios de pequeno porte que são caracterizados por uma estrutura administrativa reduzida, o que corrobora para a centralização das decisões no âmbito do executivo, mas, principalmente, estão atrelados a obstáculos de caráter histórico, político e cultural.

### **Dificuldades no processo de elaboração do PME**

Ao serem questionados sobre as principais dificuldades<sup>21</sup> enfrentadas durante a construção do PME, os representantes apontaram a fragilidade da participação social e a dificuldade do domínio técnico como principais entraves:

Eu acho que é **a dificuldade maior é a participação** das pessoas certo?! Tem gente, tem outras pessoas que dão nome, eram representantes, mas na verdade num participou de nenhuma reunião. [...] para poucas pessoas aquela coisa estava sendo assim... tava sendo vista como se fosse algo bom pra educação. É assim, **o interesse, as pessoas não têm interesse**, num têm... a maioria **num gosta de participar**, num gosta... tem muita gente que se retrai e fica na sua porque é melhor os outros fazer e você depois colher os frutos, do que você está lá colocando a mão na massa. (RSC1, grifo nosso)

Acho que **as dificuldades foram mesmo dessa questão de empoderamento**. É... a educação, a educação entre nós, ela não acontece como a política da educação deve acontecer. Então os profissionais da educação desconhecem muitos aspectos que lhe diz respeito, que lhe são intrínsecos. E eu acho que a maior dificuldade é mesmo no que diz respeito, foi à questão de empoderamento, de conhecimento da legislação né, para se determinar ou se **elaborar metas que contemplasse de fato a realidade local**. (RSA1, grifo nosso).

A partir dos relatos apresentados pelos representantes da sociedade civil e Secretaria de Educação é possível problematizar a questão da participação social apontada pelo entrevistado RSC1, sem muita reflexão, como uma opção dos sujeitos locais em não participarem da construção do PME, e pelo RSA1 como uma falta de empoderamento da comunidade local em

---

<sup>21</sup> **Questão 6 (RSC); (RCE); Questão 7 (RSA)** - Existiram dificuldades no processo de elaboração do PME? Quais?

relação ao plano de educação. Demo (1993) traz uma reflexão sobre a questão da dificuldade de participação social:

Talvez não esteja em nossos hábitos participar. Em grande parte, a história da humanidade é profundamente isso. Na verdade, é uma situação provocada por uma sociedade autoritária e que convive com regimes autoritários, a tal ponto que a participação assusta. (DEMO, 1993, p. 25).

Nesses termos, Demo (1993) busca explicar o fenômeno da tendência a não participação social, no caso brasileiro, tomando como fundamento a raiz histórica da colonização e a experiência de regimes autoritários. Sem desconsiderar esses entraves, que sem dúvida constitui obstáculos para a construção de uma cultura política que favoreça práticas de participação real, destacamos também a profunda desigualdade social que é traço histórico da formação da sociedade brasileira. Jessé de Souza (2017) traz uma contribuição importante ao refletir sobre o fenômeno da escravidão como fator decisivo para a prevalência de relações sociais excludentes e que marca negativamente a cultura política do país.

No contexto de municípios de pequeno porte, essa relação de subordinação social se apresenta mais evidente considerando as relações de dependência econômica entre os sujeitos, existência de práticas de clientela como foi caracterizado acima, e mesmo uma dependência em relação aos demais entes federados. Avritzer (2011) reflete ainda o fato de que a participação no contexto municipal, destacando o viés da política de planos de educação, constitui processo recente e em construção, tendo em vista que foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que os municípios adquiriram status de ente federativo, com a incumbência de elaborarem seus PMEs. Nesse sentido, por ser um processo em construção que possui amarras de uma herança social excludente, a participação da população na formulação das políticas públicas, com destaque para os municípios de pequeno porte, possui o risco de servir apenas para legitimar os interesses do governo que, por sua vez, sofre influência dos interesses dos setores dominantes.

Outro ponto destacado como dificuldade vivenciada na elaboração do PME diz respeito a capacidade técnica de elaboração do próprio texto político e levantamento de dados sobre os diferentes aspectos da educação do município, como ressalta o representante do segmento da administração:

Assim, sempre tem dificuldade nessa questão né, tanto na questão de montar a equipe para a elaboração. É **a elaboração em si, essa questão de precisar de muitas informações**, muitas coisas de outras escolas, é a questão do plano

que tinha toda aquela parte que você tinha que analisar né, dos dados dos anos anteriores, assim dessas coisas né... eu acho que essas são as dificuldades maiores. (RSA2, grifo nosso)

De fato, na elaboração do PME, a consulta a sites oficiais e o acesso a dados relevantes sobre a educação local demanda capacidade técnica no trato e interpretação de indicadores educacionais, especialmente quando se busca em fontes mais confiáveis, como site do INEP, no qual os dados não se apresentam com fácil entendimento. Pereira (2007) chama atenção, nesse aspecto, para a carência de equipe técnica qualificada para atuar na estrutura administrativa no contexto dos municípios pequenos:

A grande parcela dos municípios de pequeno porte possui um “ponto de partida” precário para o desenvolvimento sustentável e são dependentes de assistência direta e constante dos governos federal e estadual em áreas básicas de desenvolvimento. [...] Suas estruturas administrativas geralmente são compostas por equipes com pouca qualificação, corroborando para o cenário de dependência além de financeira, também técnica da União e dos Estados. (PEREIRA, 2007, p. 34).

Nesse sentido, avançar na perspectiva do fortalecimento dos organismos da sociedade civil, conselhos, sindicatos, torna-se necessário a construção de uma cultura democrática participativa nesses contextos locais. Para isso, Andrade (2010, p. 154) é preciso ao dizer da necessidade de investir em “[...] formação dos representantes, na expectativa de que os anseios do conjunto de seus pares sejam competentemente defendidos nos momentos de disputa na formulação das políticas”. Pois, como foi refletido sobre os limites da participação dos atores sociais na elaboração do PME de Joca Claudino-PB, a simples criação de conselhos não significa que a sua finalidade social de representação dos interesses coletivos seja cumprida.

### **Concepção de PME defendido pelos sujeitos locais**

O último ponto da entrevista girou em torno da concepção de PME<sup>22</sup> subjacente a interpretação de cada representante entrevistado. O nosso objetivo diz respeito a identificar as concepções construídas pelos sujeitos locais sobre o PME, buscando as possíveis coerências e contradições relacionadas ao próprio texto da política e a discussão teórica sobre os planos de educação.

---

<sup>22</sup> **Questão 7 (RSC); Questão 7 (RCE); Questão 8 (RSA)** - Em sua concepção, o que é o Plano Municipal de Educação?

É uma **prerrogativa do Plano Nacional de Educação** que está até naquele projeto no... é uma **obrigação**, vamos dizer assim né, os municípios têm que ter. É uma **duração de 10 anos** né, e dentro dele vai estar todas as... vamos imaginar assim, é as dificuldades que o município tinha o município tem que procurar estratégias para sanar as dificuldades né. [...] Mas assim, para mim, eu acho que **o plano é como se fosse assim o norte** né, um documento norteador, aonde se a secretaria olhar o plano, se for analisado pelos professores, se for colocado em prática vai **sanar** um “bucado” de **dificuldades que o município tem**. O **problema** é esse, **colocar em prática** né, fazer e colocar em prática. (RSC1, grifo nosso)

É um documento que **orienta** né, que serve como um **guia para a educação**. É onde vem vinte metas que só vem a favorecer agora contando que seja cumprida, se não for nada vai nos ajudar. (RSC2, grifo nosso)

O **PME** nada mais é do que um **norte**, um direcionamento, o que é que estamos buscando? **O que é que eu quero no município?** O que é que eu quero na minha escola? E principalmente porque nós temos uma meta a cumprir. Será que nós estamos cumprindo a meta? O que devemos fazer? (RCE1, grifo nosso).

Observa-se nos relatos dos sujeitos a predominância da concepção do Plano Municipal de Educação como um planejamento da educação, documento que norteia as ações da educação do município para o período de dez anos. Essa concepção também está presente no texto do Documento Base do PME de Joca Claudino-PB:

**O Plano Municipal de Educação** é uma grande conquista para a rede educacional e para o povo do município de Joca Claudino, tanto pelo processo metodológico de elaboração, quanto pelo fato de ser **um planejamento da educação**, elaborado a partir de um diagnóstico da realidade local, tendo como referência o Plano Nacional de Educação [...] O Plano Municipal de Educação de Joca Claudino, **com metas e estratégias projetadas para os próximos dez anos**, foi **elaborado de forma democrática e participativa** pela sociedade jocaclaudinense (JOCA CLAUDINO, 2015, grifo nosso).

Essa percepção dos planos de educação como uma política de planejamento educacional, que a partir da Emenda Constitucional 59/2009 atribui a duração decenal para o seu cumprimento, corrobora para a compreensão dos planos de educação como uma política de Estado, que perpassa o período de mandato dos governos transitórios. A concepção do plano de educação como uma política de Estado é fator relevante no sentido de combater a descontinuidade das políticas educacionais, que é marca na história da Educação Brasileira. Dourado (2016) destaca a necessidade dos planos de educação se tornarem epicentro das políticas educacionais nos diversos níveis de atuação.

Contudo, Saviani (2014) chama a atenção para a existência de obstáculos filosóficos/ideológicos, obstáculos legais, obstáculos políticos e obstáculos financeiros para a real concretização dos planos de educação. Ou seja, para se alcançar a concretização de um projeto de educação que avance na perspectiva de uma qualidade social, é preciso diminuir consideravelmente as desigualdades sociais, enfrentando a resistência histórica dos governos, aliados aos interesses da classe dominante, em investir na educação pública brasileira, sendo necessário ainda a adoção de políticas públicas consistentes e contínuas.

Apesar de apontar para a relevância do PME enquanto instrumento de planejamento da educação local, observa-se também nos relatos dos sujeitos uma expressão de descrédito ao que concerne a materialização do plano.

É... **o que deve ser** né! Bom, o plano é... primeiramente quero dizer assim, é uma coisa muito bacana essa **questão da abertura**. [...] Eu vejo muito assim como uma... como algo **muito positivo**, porque até então, eu acho que as décadas aí atrás **não se tinha essa participação**, assim, **essa evocação** das pessoas que estão envolvidas na educação. [...] acho que isso é muito positivo né, essa questão da presença das pessoas que compõem a educação e de que esse plano ele não seja feito de cima para baixo.[...] Então plano vem da questão... tudo na vida da gente assim, necessita de **planejamento** né, então vem do que se pensa do que se mentaliza e do que se quer concretizar. Então **são metas estabelecidas, objetivos né, que se tem a cumprir**. Eu vejo como algo assim muito positivo mesmo sabe. (RCE2, grifo nosso)

O PME é mesmo, em nosso caso, um **planejamento para que em 10 anos acontecesse o que se prever**, o que se pretendia né, o que se podia prever para a educação a nível de município, de estado e do país. E assim, hoje eu não sei se cabe aqui nessa resposta, eu vejo que apesar de ter sido um **plano mais consistente que nós já tivemos** né, e desse plano, apesar das minhas lamentações da falta de participação dos segmentos sociais, mas apesar disso tudo, **muita coisa ainda é colocada como estar lá, como precisa a realidade do município. Mas está deixando de ser feito muita coisa que foi previsto no Plano** [...] o plano nacional, o plano estadual e o plano municipal da educação, que era mesmo esse planejamento de ações para melhorar a qualidade da educação no país. (RSA1, grifo nosso).

Esse sentimento reflete o cenário de descompasso promovido pela crise política/econômica que se encontra o Estado brasileiro com o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, eleita democraticamente. Políticas de ajustes fiscais com o congelamento de investimento em áreas como a educação e saúde, a partir da Emenda Constitucional 95/2016; políticas curriculares como a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a Educação Infantil e Ensino Fundamental e a Reforma do Ensino Médio que, em uma análise crítica, corroboram para o estreitamento curricular, precarização da Educação Básica pública e

o acirramento das desigualdades sociais, todas essas ações, a título de exemplo, avançam na contramão das políticas sociais e sinalizam para um recuo na concretização dos planos de educação.

A aprovação do atual Plano Nacional de Educação representa uma conquista para a sociedade brasileira, apesar de apresentar pontos críticos, que são resultados da disputa de interesses entre as “redes políticas” (BALL, 1992) que protagonizaram a formulação dessa política: órgãos do governo, segmentos da sociedade civil e acadêmica, grupos de empresários da educação, profissionais da educação, alunos e pais. Concordamos com Dourado (2016) ao inferir que os planos de educação, quando são produto de um processo coletivo, reúne posições consensuais, e em última instância promove um maior compromisso dos diferentes setores no monitoramento e controle social da execução do que foi expresso em lei. Essa perspectiva reforça a importância da participação da comunidade na formulação das políticas educacionais, não sendo apenas “ator coadjuvante em programas esporádicos” (GOHN, 2011, p. 22).

#### **4 Síntese da Análise do Contexto de Influência e de Produção do Texto do PME de Joca Claudino - PB**

Considerando a reflexão desenvolvida no capítulo anterior sobre o contexto macro que envolveu as pressões históricas dos grupos políticos e sociais para a construção do atual PNE, assim como as análises desenvolvidas nesse capítulo a partir das entrevistas com os sujeitos locais e documentos relacionados ao PME de Joca Claudino-PB, pode-se inferir que sua aprovação foi fortemente influenciada pelas pressões que se originam no campo nacional com a aprovação do atual do PNE, trazendo a obrigatoriedade dos estados e municípios formularem ou adequarem seus respectivos planos de educação em alinhamento com o plano nacional. No âmbito local, o processo de construção do PME possuiu influência das orientações da Rede de Assistência Técnica enviada pelo MEC/SASE que, apesar de ter a proposta de atuar com foco na mobilização social e orientação técnica para que os municípios elaborassem de forma democrática seus planos de educação, na realidade predominou a tendência a reprodução das metas e estratégias do PNE, sem amadurecimento do diagnóstico da realidade local da educação.

Sobre a participação dos sujeitos locais na elaboração do PME de Joca Claudino - PB, o texto ressalta uma construção participativa democrática do plano. Em contrapartida, na análise do contexto de produção de texto da política evidenciamos a ausência de alunos e pais durante esse processo e pouca participação dos setores da sociedade civil, profissionais da educação

local, conselhos e poder legislativo. A equipe técnica formada por três representantes, sendo um de cada categoria de representação (sociedade civil, comunidade escolar e Secretaria de Educação), mas dois destes exerciam função na Secretaria de Educação do município, foram protagonistas na construção do plano seguindo basicamente as orientações da equipe técnica do MEC/SASE. Vale ressaltar novamente a colocação de Mainardes (2006) ao dizer que “[...] os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral”, ou seja, o conteúdo expresso nos textos políticos, por vezes são contraditórios e, dessa forma, necessitam ser interpretados considerando características econômicas, políticas e sociais que se articulam no contexto macro e micro da política.

Assim, na elaboração do PME de Joca Claudino-PB é possível identificar limites ao exercício da participação democrática. Apesar de apontar iniciativas democratizantes como a formação da comissão coordenadora da elaboração do PME, realização de audiência pública e sessão aberta de votação na Câmara de Vereadores, percebe-se nos dados coletados a predominância de um nível baixo de participação, sendo mais uma participação concedida do que uma participação conquistada (DEMO, 1993) por iniciativa dos setores sociais e profissionais da educação local. As limitações na participação dos sujeitos sociais, considerando o contexto de município de pequeno porte, podem estar relacionadas a baixa tradição participativa da população na gestão da coisa pública atrelado a existência de práticas de mandonismo e clientela incorporadas nas formas de atuação dos governos locais.

Nesse cenário, o princípio da participação tende a adquirir uma “armadura meramente periférica” (AVRITZER, 2011, p. 32), limitando-se a discussões superficiais, destituída de poder de deliberação por parte dos atores sociais, tendo em vista que as questões relevantes já se apresentam previamente decididas.

Em uma perspectiva contrária, para se avançar no sentido da concretização de práticas de participação real na formulação dos planos de educação, aquela na qual os sujeitos são protagonistas nas tomadas de decisões e monitoramento da execução dos planos, é preciso que as vozes e experiências dos sujeitos que formam a educação do município sejam ouvidas. As conferências de educação, a formação dos conselhos e fóruns de educação são iniciativas que avançam no sentido da democratização da gestão da educação, contudo, iniciativas formativas que corroborem para a construção de uma cultura participativa são necessárias para a efetivação de experiências de participação real da sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo, buscou-se analisar o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação no contexto de município de pequeno porte do Alto-Sertão paraibano, na perspectiva de identificar os limites e possibilidades da experiência da participação democrática durante esse processo. Recorreu-se, em primeiro momento, problematizar teoricamente o nosso objeto de estudo, contextualizando o cenário mais amplo da Política Educacional e, em termos mais específicos, historicizar a política de planos de educação no Brasil, os movimentos que corroboraram para um avanço na democratização na formulação das políticas educacionais com a realização dos congressos e conferências de educação, adentrando no campo das municipalidades ao refletir sobre a relevância do PME enquanto instrumento orgânico da educação local.

A contextualização do cenário da Política Educacional com a interface do paradigma do Neoliberalismo desenvolvida no segundo capítulo desse trabalho, contribuiu para a construção do nosso objeto de pesquisa, o Plano Municipal de Educação, enquanto uma política educacional específica que sofre influência do contexto macro, assim como as interferências no âmbito das localidades. Evidenciou-se a complexificação do conceito e papel do Estado e da Sociedade Civil em face ao sistema neoliberal, o fenômeno da globalização e os desdobramentos com o que se denominou “empréstimo de políticas” (APPLE, 2003). Essa conjuntura política/econômica reflete um processo transformacional com a adoção, pelo Estado, de novas tecnologias de controle da sociedade com ênfase na disseminação da ideia de eficiência, competitividade, melhor performance e, por outro lado, a desqualificação do setor público e a elevação dos princípios do setor privado. Essas concepções estão disseminadas no conjunto das políticas educacionais, no qual se insere a política de planos de educação, enquanto uma política que se propõe planejar as ações a serem desenvolvidas no âmbito da educação do país, estados e municípios.

Na contextualização da trajetória dos planos de educação no Brasil, evidenciou-se a tensão entre perspectivas em defesa da escola pública e a prevalência dos interesses econômicos nos projetos dos governos, com destaque para a disputa dos repasses de recursos públicos para educação privada. Em termos de origem, verificou-se que a ideia de planos de educação no Brasil surgiu na década de 1930 com o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, em face a conjuntura da crescente industrialização e urbanização do país, na qual a educação passou a ser vista como um meio necessário para formação da mão-de-obra, e assim situar o país no

conjunto dos países capitalistas em desenvolvimento. Nesse sentido, identificou-se a tendência econômica que orientou a formulação do primeiro PNE (1962), após a aprovação da primeira LDB (1961), que instituiu os fundos para educação, de modo que o plano assumiu a função de orientar a distribuição dos repasses financeiros. Somente no período da redemocratização do país, com o movimento das Conferências de Educação da década de 1980 e 1990, mobilizadas por entidades da sociedade civil e acadêmica, observou-se a abertura para a participação democrática na formulação do PNE 2001-2011, e mais recentemente, na aprovação do PNE 2014-2024. Consideramos que os planos de educação precisam ultrapassar a descontinuidade das políticas de governo e serem concebidos como epicentro para as políticas educacionais.

No âmbito municipal, discutiu-se que a autonomia em relação a gestão da educação local encontra limites na prática de sobreposição de programas e políticas encaminhadas pelo Ministério da Educação, com adoção de programas educacionais que seguem a lógica do mercado, pondo-se como um dos limites para construção e execução democrática do Plano Municipal de Educação. Além da dependência econômica em relação aos repasses da União, enfatizou-se características relacionadas a organização de municípios de pequeno porte, no qual as relações sociais e políticas possuem marcas históricas caracterizadas por práticas de mandonismo, clientela, constituindo-se fortes obstáculos para a construção de uma cultura participativa democrática da população na gestão da coisa pública.

A partir destes fundamentos teóricos, retomando o objetivo geral da pesquisa, buscou-se analisar a construção do PME do município de Joca Claudino – PB, com foco na identificação dos limites e avanços na participação democrática durante o processo de formulação da política. Recorreu-se a análise dos dados coletados nas entrevistas realizadas com seis membros da comissão coordenadora, assim como ao estudo de documentos relacionados ao PME. A partir da análise do contexto de influência e produção do texto da política, inferiu-se que a aprovação do PME foi fortemente influenciada pelas pressões em nível nacional ao que tange a obrigatoriedade expressa pelo PNE em relação a construção dos planos subnacionais. Nesta configuração, verificou-se que na construção do texto do PME de Joca Claudino - PB predominou a tendência a reprodução das metas e estratégias do PNE, de modo que a equipe técnica local seguiu basicamente as orientações da Rede de Assistência Técnica enviada pelo MEC/SASE, sem amadurecimento do diagnóstico da realidade da educação municipal.

Na articulação com as reflexões teóricas, consideramos que esse posicionamento de reprodução das metas do PNE sem o necessário amadurecimento da conjuntura da realidade local a partir das orientações da rede de assistência, possui relação com a dependência que os municípios, especialmente os de pequeno porte, apresentam em relação à União, notadamente

a dependência financeira. Essa relação de dependência se complexifica ao considerarmos o paradigma do Neoliberalismo, no qual o Estado assume estratégias criativas, muitas vezes revestidas por uma perspectiva democrática, mas que em última instância corrobora para o controle das políticas educacionais em favor do projeto neoliberal de acúmulo do capital. Consideramos que a influência da rede de assistência do MEC/SASE na construção do PME, apesar de apresentar a finalidade de orientação e mobilização dos setores políticos e sociais para a construção do PME, restringiu-se a orientação relativa ao alinhamento ao PNE, porém sem o necessário amadurecimento dessa perspectiva.

No âmbito dos avanços, apesar da centralidade na equipe técnica em relação a autoria do PME, identificou-se estratégias de mobilização social ao que concerne a formação da comissão coordenadora, reunindo representantes de segmentos da sociedade civil, comunidade escolar e setores da administração. Registrou-se a realização de audiência pública para apresentação do Documento Base do PME com a presença de setenta e quatro pessoas, na sua grande maioria professores da rede municipal de ensino. Houve ainda a sessão de aprovação do plano na Câmara de Vereadores, na qual se registrou a presença de professores, conselheiros e membros do sindicato local. Consideramos que essas estratégias representam uma perspectiva de avanço na mobilização social em relação ao contexto de aprovação do PME anterior, que prescindiu do conhecimento da população, de modo que a construção ficou a cargo de consultorias externas, como foi registrado por um dos entrevistados. Todavia, na análise da participação dos sujeitos locais no processo de construção do PME, observou-se a predominância do nível de participação subalterna, reduzida a espaços concedidos pela administração, sem aprofundamento das reflexões sobre as problemáticas da educação local.

A predominância do nível de participação concedida em detrimento da concretização da participação democrática, na qual os sujeitos têm voz nas tomadas de decisões, são protagonistas no processo de formulação das políticas, representa limites ao processo que se propunha democrático de construção do PME de Joca Claudino - PB. A ausência da participação de alunos, pais, a pouca participação da sociedade civil e mesmo do Poder Legislativo nas discussões do plano, ratificaram a dificuldade da construção de um processo participativo democrático. Considerando o contexto político de municípios de pequeno porte, inferiu-se que tais limitações podem estar relacionadas a baixa tradição participativa da população na gestão da coisa pública atrelada a existência de práticas autoritárias e de clientela incorporadas nas formas de atuação dos governos locais.

Em suma, a construção de uma cultura participativa democrática demanda um processo formativo, no qual os sujeitos se constroem e se identificam como protagonistas da história. A

realização das conferências de educação, a formação dos conselhos e fóruns de educação constituem ações que representam avanços na perspectiva de construção de uma cultura participativa democrática na gestão da educação. Contudo, consideramos que para atingir o nível de participação real, é preciso estar atrelado a um processo contínuo de formação crítica dos sujeitos sociais. Destarte, consideramos ainda que esse processo não acontece de forma espontânea e imediata, sendo antes uma construção lenta e que está atrelada ao projeto de educação que se almeja desenvolver. Dessa forma, encontra obstáculos no contexto macro da Política Educacional atrelado ao paradigma do Neoliberalismo que, em última instância, propõe a construção de sujeitos genéricos, cujas ações devem se orientar pelo princípio do individualismo em detrimento do bem coletivo.

Na análise das concepções sobre o Plano Municipal de Educação defendidas pelos sujeitos entrevistados, verificou-se o entendimento do PME enquanto uma política de Estado, no qual se destacou a duração decenal do plano e a relevância para o planejamento da educação do município em uma perspectiva de continuidade. Contudo, verificou-se também o desânimo em relação a implementação das ações previstas no PME em face as repercussões da crise política/econômica que vivencia o país. Como sinalizou um dos entrevistados, passados mais de três anos da aprovação do PME, algumas metas que tiveram seus prazos expirados não foram cumpridas.

De fato, o cenário de crise política/econômica do Brasil, que se acirrou com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff no ano de 2016, representa limites estruturais a implementação do PNE e aos planos subnacionais. O Brasil vivencia, nessa conjuntura atual, o acirramento das reformas neoliberais com as políticas de ajustes fiscais em detrimento das políticas sociais. No campo educacional, tem-se a ênfase na Reforma do Ensino Médio e a construção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), já aprovada para a Educação Infantil e Ensino Fundamental, e em discussão a BNCC do Ensino Médio, reformas que em última instância corroboram para a controle e homogeneização curricular, o avanço no processo de mercantilização da educação e o acirramento das desigualdades sociais.

Neste cenário controverso, é essencial posturas de resistência perante essa guinada das reformas neoliberais e, nesse sentido, o movimento dos segmentos sociais e acadêmico se apresentam como necessários para problematização das políticas impostas. Consideramos, a partir de Ball (1994), que no âmbito das localidades as políticas não são simplesmente implementadas, mas passam por um processo de reinterpretação pelos sujeitos locais. Com isso, a implementação dos PMEs pode assumir diferentes efeitos para gestão da educação municipal, considerando os variados perfis dos municípios brasileiros e suas especificidades locais.

Em um *continuum*, torna-se pertinente avançar nos estudos sobre a implementação dos Planos Municipais de Educação, analisar a repercussão, efeitos dessa política na gestão da educação local, no qual os sujeitos políticos e sociais possuem papel importante no monitoramento das ações do plano. Em síntese, o levantamento dessa problemática enseja a pertinência da ampliação desta pesquisa, que adotou como centralidade de análise o processo de elaboração do PME e o viés da participação democrática no contexto de município de pequeno porte do Alto Sertão paraibano. Adentrar no contexto de implementação da política, analisando os significados e efeitos que esta assume nos contextos locais constitui o mote para futuras pesquisas na área.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

AFONSO, Almerindo Janela. **Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica**. Educação & Sociedade, nº 69, dezembro/1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a07v2069.pdf>> Acesso em: 20 de dezembro de 2017.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Planos de Educação e Ações Articuladas**. Coletânea 3, Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. **Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Educar, n. 31, Curitiba: Editora UFPR, 2008, p. 129-144. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n31/n31a09>> Acesso em: 23 de janeiro de 2018.

ALCÂNTARA, Alzira Batalha. BARÃO, Gilcilene de Oliveira D. Planos Federais e municipais de educação: embates e contradições. In.: SOUSA, Donaldo Bello, MARTINS, Ângela Maria (Orgs.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014, pp. 253 – 275.

ANDRADE, Edson Francisco. Gestão e Autonomia dos Sistemas Educacionais. In.: DOURADO, Luiz Fernandes. AZEVEDO, Janete Maria Lins (Orgs.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016, pp: 147-179.

ANDRADE, Edson Francisco. **O modelo sistêmico no campo da educação municipal: o discurso e as práticas cotidianas na gestão educacional do Recife**. RBPAE – v.26, n.1, p.137-150, jan./abr. 2010. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19687/11471>> Acesso em: 14 de junho de 2018.

ANDRADE, Helder Nogueira. **FNE, Conae e PNE Por uma referência social na política educacional**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 473-487, jul./dez. 2014. Disponível em: < [file:///C:/Users/Joana%20Dark/Downloads/454-1542-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Joana%20Dark/Downloads/454-1542-1-PB%20(2).pdf)> Acesso em: 12 de abril de 2017.

APPLE, Michael W. **Educando à Direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Revisão técnica de José Eustáquio Romão. São Paulo, Cortez – Instituto Paulo Freire, 2003.

ARAGÃO, Wilson Honorato. LELIS, Lúcia de Fátima Gomes de. **O Plano de Desenvolvimento da Educação e a Gestão Democrática das Escolas de Educação Básica Pública**. Anais Congresso Internacional da *Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique en Education* - AFIRSE: Políticas Educacionais e Práticas Educativas, João Pessoa/PB, 2009. Disponível em:< <http://www.afirse.com/archives/cd11/GT%2008%20-%20POL%C3%8DTICAS%20E%20PR%C3%81TICAS%20DE%20GEST%C3%83O,%20F>

INANCIAMENTO%20DA%20EDUCA%C3%87%C3%83/804%20PDE%20E%20A%20GESTAO.pdf>.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Vol. 7. Org. Roberto Rocha Pires: Ipea, 2011. p. 124-35. Disponível em: [www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livro_dialogosdesenvol07.pdf). Acesso em 15 de fevereiro de 2018.

AZANHA, Mario José Pires. **Política e Planos de Educação no Brasil**: alguns pontos para reflexão. Caderno de Pesquisa, nº 25. São Paulo, 1993, p. 70-78. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/943.pdf> Acesso em: 30 de junho de 2017.

AZEVEDO, J. M. L.; AGUIAR, M. Â. **Características e tendências dos estudos sobre a política educacional no Brasil**: um olhar a partir da ANPEd. Educação & Sociedade, Campinas, v. 22, n. 77, p. 49-70, dez. 2001. DOI: 10.1590/S0101-73302001000400004

BALL, S. J. BOWE, R., **Reforming Education and Changing Schools**: case studies in policy sociology. Routledge, London, 1992.

BALL, S. J. **Education reform: a critical and post structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S.; YODELL, D. **Hidden privatization in public education**. 2008. Disponível em: <[http://www.campaignforeducation.org/docs/privatisation/Endogenous%20Privatization%20Stephen%20Ball\\_ENGLISH.pdf](http://www.campaignforeducation.org/docs/privatisation/Endogenous%20Privatization%20Stephen%20Ball_ENGLISH.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2017.

BALL, Stephen J. **Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação**. Currículo sem Fronteiras, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>> Acesso em: 20 de setembro de 2017.

BALL, Stephen J. **Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar**. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 01 de março de 2018.

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

BALL, Stephen J. MAINARDES, Jefferson (Organizadores). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, Stephen. **Sociologia das Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico Social**: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. Currículo sem Fronteiras, v.6, n.2, pp.10-32, Jul/Dez 2006. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol6iss2articles/ball.pdf>> Acesso em: 6 de janeiro de 2018.

BARRETTO, E. S. **Perspectivas teóricas e metodológicas da pesquisa em política educacional na atualidade.** In: Seminário de Avaliação do PDE-Educação Básica e Intercâmbio de Pesquisa Científica, 2008, Brasília. **Anais.** Brasília: ANPEd, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade:** para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

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

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** (Coleção primeiros passos; 95) São Paulo: Brasiliense, 1994, 84 p.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da Educação Brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUSA, Donaldo Bello de. MARTINS, Ângela Maria, (Orgs.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas.** São Paulo. Editora Loyola, 2014. (p. 29 – 53)

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município: Sistema, Conselho e Plano.** São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o.htm)>. Acesso em 30 de junho de 2017.

BRASIL. Lei Nº 5.692, DE 11 de agosto de 1971. **Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 20 de outubro de 2017.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Acesso em 30 de junho de 2017.

BRASIL. Decreto no 6.064, de 24 de abril de 2007. **Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Diário Oficial da União, Brasília, 24 abr. 2007.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (PNE). **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **O PNE na articulação do sistema nacional de educação:** participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Documento-referência da

CONAE 2014. Brasília, DF: MEC, 2013. Disponível em: <[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_referencia.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia.pdf)>. Acesso em: 12 de março. 2017.

BRASIL. Plano Nacional de Educação – PNE. **Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011Lei/L13005.htm). Acesso em 17 dez. 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática**. Lua Nova [online]. 1995, n.36, pp.85-104. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451995000200006>> Acesso em: 27 de dezembro de 2017.

CARVALHO, José Murilo. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma Discussão Conceitual**. Revista de Ciências Sociais Dados vol. 40 nº. 2. Rio de Janeiro: UERJ, 1997. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2018.

CASTRO, Eduardo V. de. **A inconstância da Alma Selvagem e outros ensaios de antropologia**. 5ª ed. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

COUTO, Jorge. **A construção do Brasil: ameríndios, portugueses e africanos, do início do povoamento a finais de Quinhentos**. Lisboa: Ed. Cosmos, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Sistema Nacional De Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa**. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 30 de janeiro de 2018.

DALE, Roger. **Sociologia da Educação e o Estado após a Globalização**. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out.-dez. 2010. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 22 de dezembro de 2017.

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

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas**. In: DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação (2011 – 2020): avaliação e perspectivas. 2ª. Edição. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

DOURADO. Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: Política de Estado para a educação brasileira**. Revista PNE em Movimento, ISSN 2448-4288 – 48 p. Brasília-DF: Inep/MEC, 2016a. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1865>>. Acesso em: 13 de outubro de 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. Federalismo, SNE e os Obstáculos ao Direito à Educação Básica. In.: DOURADO, Luiz Fernandes. AZEVEDO, Janete Maria Lins (Orgs). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016b, pp: 35-77.

DUARTE, R. **Entrevistas em pesquisas qualitativas**. Educar em Revista. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

FALEIRO, Marlene de Oliveira Lobo. Plano Nacional de Educação: intenção e realidade. In: AGUIAR, Márcia Ângela da S. OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs). **Planos de Educação e Ações Articuladas**. Coletânea 3, Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

FREIRE, Paulo. **A Educação na Cidade**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 38. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, ISSN 0103-138, jun 2000. Disponível em: < <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf> > Acesso em: 4 de outubro de 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Escola “sem” partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira**. UERJ, LPP. 2017. Disponível em: <http://www.lpp-uerj.org/> Acesso em: 21/08/2017.

GATTI, Bernadete Angelina. **A Construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2007.

GEWIRTZ, Sharon. BALL, S.J. Do modelo de gestão do “Bem-Estar Social” ao “novo gerencialismo: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011, p. 193 – 221.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. - 4. Ed. - São Paulo: Cortez, 2011a.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**. Paradigmas clássicos e contemporâneos. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011b.

GOMES, Wilson. **Participação Política em Sociedades Democráticas**. Revista Famecos, Porto Alegre, v. 1, n.17, 2005a. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepcc/pdf/WilsonGomes.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

JOCA CLAUDINO. **Lei Municipal Nº 27, de 09 de junho de 2015**, que dispõe sobre o Plano Municipal de Educação de Joca Claudino, 2015.

LOPES, Alice Casimiro & MACEDO, Elizabeth. Contribuições de Stephen Ball para o estudo de Políticas de Currículo. Ball, Stephen; Mainardes, Jefferson (org). In: **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

LOUREIRO, Walderês Nunes. Os Planos de Educação: Estadual e Municipal. In: AGUIAR, Márcia Ângela da S. OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs). **Planos de Educação e Ações Articuladas**. Coletânea 3, Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

LUZ, Ângelo Juliano Carneiro. **As Implicações da Reorganização do Estado Brasileiro (a partir dos anos 1990) nos Processos de Planejamento da Educação Brasileira e o Controle Social: o caso do Plano Municipal de Carambeí (PR) /2006**. 132f. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual do Centro-Oeste, 2014.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Revista Educação & Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

MAINARDES, Jefferson. **Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas**. Contrapontos – Volume 9 nº 1 – pp.4-16 – Itajaí, jan/abr 2009. Disponível em: <[http://ri.uepg.br/riuepg/bitstream/handle/123456789/240/ARTIGO\\_An%C3%A1lisePol%C3%ADticaEducacionais.pdf?sequence=1](http://ri.uepg.br/riuepg/bitstream/handle/123456789/240/ARTIGO_An%C3%A1lisePol%C3%ADticaEducacionais.pdf?sequence=1)> Acesso em: 24 de outubro de 2017.

MAINARDES, Jefferson. FERREIRA, Márcia dos Santos. TELLO, César. Análise de Políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143 – 160

MARTINS, Ângela Maria. PIMENTA, Cláudia Oliveira. NOVAES, Gláucia Torres Franco. Planos Municipais de educação: potencialidades e limites de municípios na elaboração de instrumentos de planejamento. In.: SOUSA, Donaldo Bello, MARTINS, Ângela Maria (Orgs.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014, pp. 277 – 302.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília, DF: Ipea, 1998.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. **O Custo aluno qualidade: novo critério de financiamento**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 313-327, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acesso em: 22 de outubro de 2017.

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

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Oséias Santos de. **Análise do Contexto de Influências na Organização de um Sistema Municipal de Ensino: as imbricações entre sociedade política e sociedade civil**. Currículo sem Fronteiras, v. 14, n. 2, p. 37-56, Maio/Ago 2014. Disponível em:< <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol14iss2articles/oliveira.pdf>> Acesso em: 11 de setembro de 2017.

PEREIRA, Marcus Abílio. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 421-454.

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

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. Coleção Primeiros Passos. Ed. 219. São Paulo: Brasiliense, 2003.

RUBIO, Ma, José. VARAS, Jesús. **Investigación y Análisis de la realidad, en Ciencias Sociales**. Métodos y técnicas de investigación. Editorial CCS. 1997.

SANTARÉM. **Lei Municipal Nº 022, de 09 de novembro de 2009**, institui o Sistema Municipal de Ensino juntamente com o Conselho Municipal de Educação. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3 a ed. 2005.

SAVIANI, Dermeval. Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5.540/68 e 5.692/71. In: GARCIA, Walter (Org.). **Educação brasileira contemporânea**. São Paulo: McGraw-Hill, 1996. p.174-194

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

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

SAVIANI. Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. São Paulo Cortez, 2008.

SERRA, Rose. **A Relação Estado e Sociedade Civil na Contemporaneidade**. Sociedade em Debate, Pelotas, 13(2): 9-22, jul.-dez./2007. Disponível em: <[file:///C:/Users/Joana%20Dark/Downloads/397-1463-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Joana%20Dark/Downloads/397-1463-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 14 de maio de 2018.

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

SOUSA, Donaldo Bello. DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Planos de Educação no Brasil: projeções do Sistema Nacional de Educação e suas variantes subnacionais. In.: SOUSA, Donaldo Bello, MARTINS, Ângela Maria (Orgs.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014, pp. 209 – 232.

SOUSA JUNIOR, Luiz. **Direito à Educação e Privatização do Ensino**. Anais VII Seminário da Anpae. Recife, 2012. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo02\\_30/Luiz%20de%20Sousa%20Junior\\_int\\_GT2.pdf](http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo02_30/Luiz%20de%20Sousa%20Junior_int_GT2.pdf)> Acesso em: 12 de maio de 2018.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão. O Novo PNE: mais do mesmo na garantia do direito à educação. In: **Novo Plano Nacional de Educação (PNE): debates e tensões**. Organizadoras Andréia Ferreira da Silva, Melânia Mendonça Rodrigues. - 1. ed. -Campina Grande: EDUFPG, 2013. 107-125 p.

SOUZA, Eveline Pasqualin. **O Desafio da Construção Democrática e Participativa de um Plano Municipal De Educação**. 223f. Tese (Doutorado). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ, RS), 2012.

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

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. In: Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas. AATR-BA, 2002.

THOMPSON, Paul. **A voz do passado: História Oral**. Trad. Lolio Lourenço de Oliveira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

VALENTE, Lucia de Fatima. COSTA, Maria Simone Pereira Ferraz Moreira. SANTOS, Fernando Henrique dos. **Nas trilhas do planejamento educacional e seus contornos nas políticas de educação no Brasil**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE). v.32 n.1 p. 25 – 45 jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/62683/37749>> Acesso em: 13 de outubro de 2016.

VASCONCELLOS, Celso. **Planejamento: plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo**. São Paulo: Libertad, 1995.

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

VIEIRA. Sofia Lerche. **A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto**. R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007b. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/749/725>> Acesso em: 23 de outubro de 2017.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. MATZIER, Ana Maria Carvalho. Planos federais de educação e sua repercussão nas instancias subnacionais: a autonomização da educação básica pública. In.: SOUSA, Donaldo Bello, MARTINS, Ângela Maria (Orgs.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014, pp. 233 – 252.

**APÊNDICE A - Roteiro da Entrevista Semiestruturada com Representantes da Sociedade Civil**

Perfil
Segmento: _____ Sexo: _____
Idade: _____ Escolaridade: _____
Tempo de trabalho no município: _____

Perfil
Segmento: _____ Sexo: _____
Idade: _____ Escolaridade: _____
Tempo de trabalho no município: _____

- 01 Como se deu o processo de preparação para construção do PME?
- 02 Houveram orientações da Secretaria de educação para construção do plano?
- 03 E durante a elaboração do plano, como foram as etapas?
- 04 Como se deu a participação dos segmentos da sociedade civil, sindicato, conselhos, nas etapas de construção do PME?
- 05 Teve propostas defendidas pelos segmentos da sociedade civil na construção do PME? De que se tratavam? As propostas foram aceitas?
- 06 Existiram dificuldades no processo de elaboração do PME? Quais?
- 07 Em sua concepção, o que é o Plano Municipal de Educação?

**APÊNDICE B** - Roteiro da Entrevista Semiestruturada com Representantes da Comunidade Escolar

Perfil Segmento: _____ Sexo: _____ Idade: _____ Escolaridade: _____ Tempo de trabalho no município: _____
--

Perfil Segmento: _____ Sexo: _____ Idade: _____ Escolaridade: _____ Tempo de trabalho no município: _____
--

01 De que forma teve conhecimento sobre a construção do PME?

02 Houveram orientações da Secretaria de educação para construção do plano?

03 Existiram espaços para discussão e elaboração do PME?

04 Como se deu a participação da comunidade escolar (profissionais da educação, pais, alunos) nas etapas de construção do PME?

05 Teve propostas defendidas pela comunidade escolar na construção do PME? De que se tratavam? As propostas foram aceitas?

06 Existiram dificuldades no processo de elaboração do PME? Quais?

07 Em sua concepção, o que é o Plano Municipal de Educação?

**APÊNDICE C - Roteiro da Entrevista Semiestruturada com Representante da Administração Pública**

Perfil
Cargo: _____ Sexo: _____
Idade: _____ Escolaridade: _____
Tempo de trabalho no município: _____

Perfil
Cargo: _____ Sexo: _____
Idade: _____ Escolaridade: _____
Tempo de trabalho no município: _____

01 Quais as estratégias utilizadas para mobilizar a participação social na construção do PME?

02 Quem participou do processo de discussão e elaboração do PME?

03 Como se deu o processo de preparação para construção do PME?

04 E durante a elaboração do plano, como foram as etapas?

05 Como se deu a participação da administração e do legislativo na discussão e construção do PME?

06 Nas audiências públicas, incluindo a discussão na Câmara de Vereadores, houve alteração no plano?

07 Existiram dificuldades no processo de elaboração do PME? Quais?

08 Em sua concepção, o que é o Plano Municipal de Educação?

## APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Esta pesquisa intitula-se: “**O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DE MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE DO ALTO-SERTÃO PARAIBANO: limites e possibilidades da participação democrática**” está sendo desenvolvida pela aluna do curso de Mestrado em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, Joana Dark Andrade de Sousa, sob orientação do Prof. Dr. Wilson Honorato Aragão.

Os objetivos desta pesquisa são:

**Objetivo geral:** Analisar o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação no contexto de município de pequeno porte do Alto Sertão Paraibano, identificando os limites e possibilidade da efetivação da participação democrática em face as particularidades políticas desses contextos locais.

**Objetivos específicos:**

- Discutir conceitos chaves para a análise de políticas educacionais como Estado, Sociedade Civil, Participação e Democracia, contextualizando o campo da Política Educacional no viés do Neoliberalismo;
- Contextualizar a trajetória da política de planos de educação no Brasil, situando historicamente os movimentos que convergiram para a participação democrática na construção dos planos decenais de educação;
- Discutir o processo de formulação do Plano Municipal de Educação no período entre 2013 – 2015 no contexto de município de pequeno porte do Alto Sertão Paraibano, identificando as estratégias e mecanismos de participação utilizados nesse processo;
- Identificar a concepção dos atores locais sobre o Plano Municipal de Educação, bem como as dificuldades e avanços na participação desses sujeitos no processo de construção da política.

O estudo justifica-se pela importância da análise das políticas públicas na educação, tendo como delimitação a política de planos educacionais no âmbito dos municípios, dando destaque aos municípios de pequeno porte, localizados no Alto Sertão da Paraíba, considerando as peculiaridades desses contextos que também fazem parte da dinâmica social do país

A sua participação na presente pesquisa é voluntária e de fundamental importância e, portanto, você não é obrigado (a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelos pesquisadores. Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer

momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum prejuízo. Quanto aos benefícios, pretende-se com o estudo possa dar maior visibilidade nas pesquisas científicas aos contextos de municípios de pequeno porte, considerando as particularidades dos mesmos; os resultados da pesquisa poderão apresentar proposições para o aprimoramento para a área do planejamento educacionais no contexto dos municípios com esse perfil, e ainda contribuir com a comunidade científica com o estudo sobre a política de planos de educação.

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

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

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

Vale ressaltar que durante todas as etapas da presente pesquisa serão cumpridas todas as determinações constantes da Resolução 466/12 do CNS – Conselho Nacional de Saúde, que disciplina as pesquisas envolvendo seres humanos no Brasil.

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

Joca Claudino, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

---

Joana Dark Andrade de Sousa

Pesquisador Responsável

Endereço do Pesquisador Responsável:  
 Rua Dona Inês Correia de Araújo, 156 – Apto 402 – Caxangá – Recife - PE - CEP: 50800220-  
 Fones: 83- 996592953 - e-mail: joanadark\_a@hotmail.com  
 Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da  
 Paraíba Campus I - Cidade Universitária - 1º Andar – CEP 58051-900 – João Pessoa/PB (83) 3216-  
 7791 – E-mail: [eticaccsufpb@hotmail.com](mailto:eticaccsufpb@hotmail.com)

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB**  
**PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE**  
**LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

**JOANA DARK ANDRADE DE SOUSA**  
**Orientador: Prof. Dr. Wilson Honorato Aragão**

**LEVANTAMENTO DO ESTADO DA ARTE**

**Objeto de Estudo: Plano de Educação e Participação Democrática**

<b>1</b>	<b>TÍTULO</b>	PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: IMPLEMENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL
	<b>AUTORIA</b>	MENDES, Maria de Fátima
	<b>INSTITUIÇÃO</b>	Universidade Federal de Juiz de Fora - MG
	<b>TIPO</b>	Dissertação
	<b>FONTE /ANO</b>	Banco de Teses – Capes - 2012.
	<b>Data de acesso</b>	Acesso em: 27/09/2017
	<b>RESUMO</b>	<p>Esta pesquisa teve como proposta apresentar uma reflexão teórica sobre a implementação de planos municipais de educação, com foco de análise nas políticas educacionais constituídas no âmbito dos municípios. Entendemos os Planos Municipais de Educação como um documento que ao ser instituído por lei, poderá exercer o papel de um novo parâmetro de construção de políticas públicas, trazendo a ideia de que a tarefa não está concluída, pois é, sobretudo, um documento de estratégias e de políticas de educação que inclui a intenção de uma constante avaliação e acompanhamento, à luz da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município. Nesta pesquisa, levamos em consideração a participação dos profissionais da educação e de outros segmentos da sociedade envolvidos neste processo, como foco de investigação e de estudo em relação à democratização do poder, através da gestão democrática, como exercício da cidadania. Procuramos destacar também um breve histórico da trajetória do planejamento educacional no Brasil, os caminhos trilhados e, em se tratando de uma política educacional, buscamos contextualizar e analisar do ponto de vista legal os principais marcos político-institucionais, os quais situam o planejamento como um importante documento necessário às atividades no contexto educacional. Nosso estudo foi desenvolvido por meio da análise de implementação do Plano Decenal Municipal de Educação – PDME - OF, no município de Oliveira Fortes – Minas Gerais. Optamos pela metodologia qualitativa como método de trabalho para alcançarmos os objetivos propostos. Recorremos a pesquisa documental na qual analisamos o PDME – OF, como objeto de estudo, atas de reuniões relacionadas a implementação do PDME do município em questão e à pesquisa bibliográfica. Realizamos, também, entrevistas de caráter semiestruturado com o dirigente municipal, professores, diretor, supervisor pedagógico, representante do segmento de pais de aluno e com membro do CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento e Valorização dos Profissionais de Educação Básica. As entrevistas nos trouxeram informações para o conhecimento e reflexão sobre o processo de implementação do PDME. de forma especial na observação do comportamento e da participação dos</p>

	sujeitos. Acreditamos que esse estudo possa trazer contribuições referentes ao processo de implementação dos Planos Municipais de Educação como também para compreendermos a participação dos sujeitos envolvidos, e de que forma podem contribuir para uma educação de qualidade no âmbito da educação municipal.
<b>Palavras-Chaves</b>	Planejamento Educacional. Gestão democrática. Autonomia. Participação.

<b>2</b>	<b>TÍTULO</b>	O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS-BA (2005-2014): Uma análise sobre a participação dos sujeitos.
	<b>AUTORIA</b>	FERNANDA KARLA DE SANTANA REIS
	<b>INSTITUIÇÃO</b>	UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
	<b>TIPO</b>	DISSERTAÇÃO
	<b>FONTE /ANO</b>	Banco de Teses – Capes – 2014
	<b>Data de acesso</b>	Acesso em: 27/09/2017
	<b>RESUMO</b>	A pesquisa tem como objetivo analisar a participação dos sujeitos no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus/BA. O estudo se insere na discussão sobre Planos de Educação no Brasil e foi realizado na perspectiva do planejamento educacional local. Para fundamentar a materialização do PME, enquanto planejamento educacional local abordou-se sobre os pilares da organização da educação municipal de Santo Antônio de Jesus-BA que antecederam a elaboração do PME, a exemplo da institucionalização do sistema municipal de ensino e do Conselho Municipal de Educação, o que exigiu análise das leis e documentos estruturantes da educação municipal tendo como ponto de partida a Lei Orgânica do Município. Buscando elucidar como ocorreu a participação dos sujeitos no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação do Município de Santo Antônio de Jesus (2005-2014), enquanto estudo de caso, emergiu a discussão conceitual sobre participação e planejamento educacional. A análise qualitativa dos documentos possibilitou identificar as estratégias e mecanismos de participação utilizados no processo de elaboração do PME, bem como, os obstáculos e as potencialidades da participação dos sujeitos nesse processo. A análise dos documentos possibilitou a compreensão de como tal política foi construída, no âmbito educacional do município, fornecendo subsídios para outros processos dessa natureza e para auxiliar na construção democrática e participativa da educação.
	<b>Palavras-Chave</b>	Educação Municipal, Planejamento Municipal de Educação, Participação.

<b>3</b>	<b>TÍTULO</b>	ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE NÍVEL SUPERIOR NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO II
	<b>AUTORIA</b>	MARCELLE BARROS DOS SANTOS
	<b>INSTITUIÇÃO</b>	UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
	<b>TIPO</b>	TESE
	<b>FONTE /ANO</b>	Banco de Teses – Capes - 2015
	<b>Data de acesso</b>	Acesso em: 27/09/2017

<b>RESUMO</b>	O objetivo desta pesquisa foi analisar em que medida houve participação social na formulação do atual Plano Nacional de Educação II (PNE 2014 -2024) em relação à construção das metas para a educação de nível superior. Para tanto, foi discutida a definição de movimentos sociais e participação social e debatida a relação entre Estado e sociedade, sobretudo no contexto da educação no Brasil. Em seguida, procurou-se realizar um estudo sobre os múltiplos fluxos de Kingdom para definir se houve influência no contexto das discussões do Projeto de Lei nº 8.035/2010. A pesquisa foi exploratória e descritiva baseada no método qualitativo, usando-se de análise documental e entrevistas semiestruturadas cujas categorias objetivavam discutir a atuação da sociedade civil por meio da Conferência Nacional de Educação 2010 na formulação de políticas de educação de nível superior. Os resultados apontam que a atuação da Conae se caracteriza como espaço de participação social em que se definem diretrizes e ações que nortearão as políticas de educação de nível superior, contudo, a implementação dessas políticas, principalmente, no que se refere à destinação de recursos públicos exclusivamente para a educação pública, ainda não tem sido realizada em sua integridade.
<b>Palavras-Chave</b>	Participação social. Plano Nacional de Educação II. Educação de Nível Superior

<b>4</b>	<b>TÍTULO</b>	O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DE UM PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
	<b>AUTORIA</b>	Eveline Pasqualin Souza
	<b>INSTITUIÇÃO</b>	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ, RS)
	<b>TIPO</b>	Tese
	<b>FONTE /ANO</b>	Banco de Teses – Capes - 2012
	<b>Data de acesso</b>	Acesso em: 27/09/2017
	<b>RESUMO</b>	O presente trabalho, intitulado O Desafio da Construção Democrática e Participativa de Planos Municipais de Educação, trata de pesquisa bibliográfica e documental, de cunho filosófico-educacional, sobre formas de elaboração de planos municipais de educação, tendo em vista uma construção pedagógica, democrática e participativa. O trabalho analisa o seguinte problema: quais são as condições necessárias para uma construção pedagógica, democrática e participativa de um plano de educação? A ideia de realizar a presente pesquisa foi a de verificar e propor alternativas que possibilitem uma participação pedagógica e de alta intensidade por parte da população durante a elaboração de um plano municipal de educação, visto que, além de ser uma necessidade do povo, é uma exigência da legislação. Pela pesquisa, constatamos que a exigência de uma construção pedagógica e democrático-participativa de um plano de educação se vincula aos motivos inerentes à educação nas sociedades republicanas, dentre os quais se coloca a perspectiva da inclusão de todos no âmbito da cultura, da sociedade e da política. Por isso, o processo de construção de um plano educacional demanda uma articulação baseada numa racionalidade comunicativa, com linhas de ação capazes de garantir o envolvimento e a participação dos diversos segmentos envolvidos e/ou interessados.
	<b>Palavras-Chave</b>	Plano de educação, educação pública, participação popular, ação comunicativa.

<b>5</b>	<b>TÍTULO</b>	PLANO DECENAL MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: uma análise sobre a participação da sociedade civil no processo de elaboração.
	<b>AUTORIA</b>	JOSIANE DE SOUZA PAIVA
	<b>INSTITUIÇÃO</b>	UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
	<b>TIPO</b>	Dissertação
	<b>FONTE /ANO</b>	Banco de Teses – Capes - 2012
	<b>Data de acesso</b>	Acesso em: 27/09/2017
	<b>RESUMO</b>	Esta dissertação teve como objetivo analisar a participação da sociedade civil no processo de elaboração do Plano Decenal Municipal de Educação de Juiz de Fora, tendo em vista o atendimento às políticas nacionais para a educação e o atendimento às aspirações do município. A análise suscitou algumas questões: o plano em questão foi construído apenas em resposta à legislação estabelecida nacionalmente? Houve a perspectiva de respeitar a diversidade e os anseios locais? Que setores sociais participaram do processo? Como se deu inserção dos que participaram da sua elaboração? Estas considerações motivaram a presente pesquisa, por perceber a importância da participação da sociedade num processo dessa natureza, principalmente dos setores diretamente envolvidos: gestores, profissionais da educação, pais, representantes da comunidade. As principais contribuições teóricas advêm de estudiosos como: Saviani, Teixeira, Vieira, Mendes, Cury, Neves, entre outros. Para tanto, a escolha metodológica foi a pesquisa qualitativa, com a análise do PDME, os textos orientadores de sua elaboração, o material produzido ao longo do processo tais como: atas, ofícios e a legislação sobre o assunto. Outra estratégia que viabilizou esta pesquisa foi a entrevista semiestruturada com membros da comissão de elaboração do plano. Acredita-se que através da análise dos documentos e das entrevistas pode-se compreender como tais políticas foram construídas, no âmbito educacional do município, fornecendo subsídios para outros processos dessa natureza e para auxiliar na construção democrática e participativa da educação.
	<b>Palavras-Chave</b>	Planejamento Educacional. Municipalização. Descentralização. Democratização. Autonomia. Participação.

<b>6</b>	<b>TÍTULO</b>	A COMPLEXIDADE DO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E DE PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE ALAGOAS 2006- 2015
	<b>AUTORIA</b>	SOMAYA DE ALBUQUERQUE SOUZA
	<b>INSTITUIÇÃO</b>	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
	<b>TIPO</b>	Tese
	<b>FONTE /ANO</b>	Banco de Teses – Capes - 2013
	<b>Data de acesso</b>	Acesso em: 27/09/2017
	<b>RESUMO</b>	Este trabalho se propõe a analisar a complexidade do processo de democratização e de participação do Comitê Gestor na elaboração do Plano Estadual de Educação do Estado de Alagoas (PEE/AL) 2006-2015. Tem como objetivos principais: identificar o contexto do planejamento educacional no Brasil e no Estado de Alagoas, além de caracterizar o processo de democratização e de participação no planejamento educacional neste Estado no decorrer do século XXI. Além da observação participante, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e escolhidas duas categorias para análise: democracia e participação. A inexistência de práticas de participação popular de alguns subcomitês temáticos dificultou a

	mobilização com os vários sujeitos políticos coletivos para a discussão e elaboração das propostas do PEE/AL.
<b>Palavras-Chave</b>	Democracia. Participação. Plano Estadual de Educação

<b>7</b>	<b>TÍTULO</b>	AS IMPLICAÇÕES DA REORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO (A PARTIR DOS ANOS 1990) NOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E O CONTROLE SOCIAL: O CASO DO PLANO MUNICIPAL DE CARAMBEÍ (PR) /2006
	<b>AUTORIA</b>	ANGELO JULIANO CARNEIROLUZ
	<b>INSTITUIÇÃO</b>	UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE
	<b>TIPO</b>	DISSERTAÇÃO
	<b>FONTE /ANO</b>	Banco de Teses – Capes - 2014
	<b>Data de acesso</b>	Acesso em: 27/09/2017
	<b>RESUMO</b>	Os estudos marxistas, relacionados à constituição das políticas públicas no Brasil, principalmente após a década de 1990, entre eles os desenvolvidos por Valente (2000), Saviani (2004) e Lima (2011), têm centrado sua contribuição na análise das reformas econômicas derivadas das políticas neoliberais e dos acordos internacionais efetivados entre os Estados e os representantes do capitalismo mundial. Sendo relevante essa discussão, neste trabalho expomos considerações a respeito da elaboração do Plano Nacional de Educação e a forte presença das orientações das agências internacionais nesse cenário, dando destaque à condição participativa da sociedade civil no controle social das ações educacionais organizadas pelo Estado. Ao considerarmos as questões estruturais referentes aos determinantes que compõem as definições das políticas públicas nacionais, o respaldo teórico norteador da exposição assenta-se na dialética materialista histórica, como método de análise, reprodução e interpretação no plano ideal, das decisões e dos encaminhamentos políticos realizados pelo governo brasileiro (NETTO, 2011). Sendo assim, as categorias de luta de classes e sociedade civil, aludidas por Marx e Engels (1991), e Gramsci (1984) respectivamente, apresentam-se como elementos fundamentais a orientar a análise da realidade, ou seja, do processo de consolidação das políticas públicas educacionais brasileiras. Na busca do desvelamento das reais implicações e posicionamentos que partem do Estado e dos sujeitos frente à tarefa precípua de construir e controlar o planejamento da política educacional municipal temos, nessa pesquisa, como objetivo analisar o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Carambeí, no contexto do planejamento nacional brasileiro, buscando perceber a participação e o controle social do mesmo. A partir do levantamento bibliográfico, dos documentos oficiais e das entrevistas semiestruturadas realizadas junto aos sujeitos envolvidos no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação do Município de Carambeí – PR, e das análises pertinentes ao conhecimento do movimento efetivado pelos ditames do sistema capitalista na organização política do Estado, oportunizou-se a constatação das mediações presentes no enfrentamento e na posição da sociedade civil em relação ao controle social das políticas públicas educacionais municipais.
	<b>Palavras-Chave</b>	Controle social. Participação. Planejamento educacional. Estado