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

JÉSSICA DO NASCIMENTO SILVA

O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DO RECIFE: REFLEXÕES SOBRE PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL

RECIFE
2022

JÉSSICA DO NASCIMENTO SILVA

O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DO RECIFE: REFLEXÕES SOBRE PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL

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

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Rosa Marques.

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

RECIFE
2022

Catalogação na fonte
Bibliotecária Natália Nascimento, CRB-4/1743

S586p Silva, Jéssica do Nascimento.
O plano municipal de educação da cidade do Recife: reflexões sobre processos de participação e representatividade de uma política pública educacional. / Jéssica do Nascimento Silva. – Recife, 2022.
106 f.: il.

Orientadora: Luciana Rosa Marques.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2022.
Inclui Referências e Apêndices

1. Educação – Pernambuco - Recife. 2. Recife – Plano Municipal de Educação. 3. Democracia. 4. Representatividade I. Marques, Luciana Rosa. (Orientadora). II. Título.

370 (23. ed.) UFPE (CE2022-062)

JÉSSICA DO NASCIMENTO SILVA

O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DO RECIFE: REFLEXÕES SOBRE PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL

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

Aprovada *por videoconferência* em: 23/09/2021

BANCA EXAMINADORA

Prof.ª Dr.ª Luciana Rosa Marques (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco
[Participação por videoconferência]

Prof.ª Dr.ª Elisângela Alves da Silva Scaff (Examinadora Externa)
Universidade Federal do Paraná
[Participação por videoconferência]

Prof.ª Dr.ª Ana de Fátima Pereira de Sousa Abranches (Examinadora Externa)
Fundação Joaquim Nabuco
[Participação por videoconferência]

Prof.ª Dr.ª Janete Maria Lins de Azevedo (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco
[Participação por videoconferência]

Dedico este trabalho à minha querida e amada avó Severina do Nascimento Siqueira (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Entre o acontecimento e a narração do fato, alguma coisa se perde e por isso se acrescenta.
Conceição Evaristo

Os homens em minha vida me perdoem, mas quero agradecer neste trabalho às mulheres que sofrem o massacre de uma democracia que ainda não se consolidou e, nas fragilidades de ser, essa desigualdade nos atinge com muito mais força. Não deixarei de citá-los, pois todos têm importância no trabalho que foi duramente construído, mas saibam que o tempo que se estende é tempo de pensar e fazer uma revolução feminista, e acredito, não há revolução dentro da exclusão. Desse modo agradeço aos queridos amigos **George Melo, Diego Sena, Lindemberg Santos** e **Cristiano Ferreira,** meu querido companheiro **Mauro Ricardo Oliveira**, meu amado pai **Paulo Roberto da Silva** e meu doce irmão **Pedro Manoel Lucena**.

Às mulheres que dedico este trabalho, correndo o perigo de esquecer algumas, começo meus agradecimentos. As minhas queridas amigas do GEPCOL, grupo que ultrapassa o lugar da aprendizagem acadêmica, nos possibilitando construir afetos que nunca se apagam aonde quer que nosso corpo vá. **Rose, Keise, Emília, Roberta, Dandara, Laís Rodrigues, Kathia, Laís Monteiro, Dani Sotero, Dani Sales, Débora, Bia, Vique, Angelita, Leyllyanne, Juliana, Alcione,** aos rapazes **Antônio** e **Edson** e a todas as pessoas que posso ter esquecido e que passaram por esse lindo grupo. No risco de esquecer alguém, agradeço citando a nossa fonte de inspiração, nossa querida, maravilhosa e incrível professora **Jaileila Menezes**. Muito obrigada!

Agradeço às maravilhosas amigas que fiz no mestrado. **Kathia Barbosa,** nossa líder combativa; **Renata Moura,** que eu já conhecia, mas que a simpatia é tão grande que nos unimos também nesse percurso; **Danila Melo,** a professora politizada que quero ser; **Elaine Santos,** por sua disciplina e comprometimento com os estudos; **Erika Silva**, mulher de fé, de lutas e de acolhimento; **Elexandra Bayma,** espiritualizada, tão doce e paciente, e claro dançarina. Muito obrigada!

À minha orientadora **Luciana Marques,** agradeço pela confiança em me possibilitar fazer escolhas, exercer minha autonomia, compreender momentos tortuosos e orientar a construção de um estudo em um campo tão nebuloso. Agradeço pelo cuidado em orientar de modo muito respeitoso minhas escolhas na continuação da pesquisa. Muito obrigada!

Às maravilhosas do GEFE, **Stella, Grasi, Dênia, Nani, Nilda** e **Íris,** vocês são a harmonia de uma diferença. Muito obrigada!

Às queridas amigas professoras **Sandra Ataíde** e **Jéssica Souza** pelos encontros de afeto compartilhados com Stella e Cristiano. Muito Obrigada!

Agradeço às queridas companheiras de trabalho **Amanda, Bélgica** e **Patrícia** pela compreensão dos momentos tortuosos de conclusão do trabalho. Muito obrigada!

À **Dona Ana**, uma mulher forte, dedicada, feliz apesar dos desafios de viver, que me acolheu como filha, cuidando de mim como uma mãe do coração. Muito obrigada!

Dilzinha, Tia Alba, Dida e Dona Mininha, mulheres incríveis de uma família maravilhosa que considero também minha. Muito obrigada!

À minha amiga de tantos anos que me conhece tão bem, **Daniele Damasceno**, aqui estamos no mundo dos adultos. Muito obrigada!

À minha querida irmã **Paola**, de quem tenho muito orgulho de sua dedicação e da mulher madura que tem se tornado, e à minha amada sobrinha **Bianca**, cheia de personalidade, ensinando que ser menina é bem mais que os estereótipos que nos ensinam. Muito obrigada!

À minha mãe **Maria das Graças**, carinhosamente chamada **Gracinha**. Te amo, mãe, você é minha maior fonte de inspiração, sua confiança em mim me possibilitou ser a mulher que sou. Muito obrigada!

Às minhas queridas avós, **Severinas**. Vovó Severina que é **Dedé,** amo muito a senhora, só posso ser grata pela minha infância maravilhosa em sua casa. Muito obrigada!

Minha vovó **Severina** que é **Bia,** sou grata pela sua dedicação em ser minha mãe e de Paola quando mainha foi trabalhar fora. Que a senhora esteja em um bom lugar, aqui estou cheia de saudades do seu sorrisinho e nunca vou me esquecer dos pedidos e preces que a senhora sempre fez por todos nós. Te amo, vó! Muito obrigada!

A vocês, queridas mulheres que fazem parte da minha vida, da minha história, da minha construção como mulher, meu muito obrigada!

Por fim, agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento da pesquisa e a possibilidade de dedicação integral para o desenvolvimento deste trabalho. Muito obrigada!

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, especialmente a linha de Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação, ao acolher a presente pesquisa. Muito obrigada!

“Sim, eu trago o fogo,

o outro,

não aquele que te apraz.

Ele queima sim,

é chama voraz

que derrete o bico de teu pincel

incendiando até as cinzas

O desejo-desenho que fazes de mim.

Sim, eu trago o fogo,

o outro,

aquele que me faz,

e que molda a dura pena

de minha escrita.

é este o fogo,

o meu, o que me arde

e cunha a minha face

na letra desenho

do auto-retrato meu.”

Conceição Evaristo

LISTA DE SIGLAS

AADI - Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil

ADI - Auxiliares de Desenvolvimento Infantil

BDE - Base de Dados do Estado

CMEIs - Centros Municipais de Educação Infantil

COMUDE - Conferência Municipal de Educação

CONAE - Conferência Nacional de Educação

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNE - Fórum Nacional de Educação

FEE - Fórum Estadual de Educação

FME - Fórum Municipal de Educação

MEC - Ministério da Educação

NEAFI - Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas

OP - Orçamento Participativo

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PME-Recife - Plano Municipal de Educação da cidade do Recife

PNE - Plano Nacional de Educação

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

SASE - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação

SIMPERE - Sindicato Municipal dos Profissionais da Rede Oficial de Ensino do Recife

SINDSERPRE - Sindicato dos Servidores Municipais do Recife

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Perfil socioeconômico dos/das participantes……..……...…...58
Quadro 2 - Perfil profissional dos/das participantes…….……..……...59

RESUMO

A pesquisa teve como objeto de análise o processo de aprovação do Plano Municipal de Educação da cidade do Recife no ano de 2015. Entendendo democracia participativa e representativa, a partir do estudo de Boaventura de Sousa Santos (2002), nossa análise compreende os desafios de vivenciar processos democráticos a partir da interlocução com representantes de algumas entidades que participaram dos debates na 10ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE). Para tal, dialogamos com representantes da Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil (AADI), do Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas (NEAFI), do Fórum Municipal Popular de Educação do Recife, do Conselho Municipal de Educação, do Sindicato Municipal dos Profissionais da Rede Oficial de Ensino do Recife (SIMPERE) e do Sindicato dos Servidores Municipais do Recife (SINDSERPRE). O objetivo da presente pesquisa é analisar os processos de participação e a representatividade da sociedade civil na formulação do Plano Municipal de Educação do Recife (2015-2025). Em nossa discussão teórica, entre outros, utilizamos estudos como o de Abranches (2009) e Klein (2006), questionando como a representatividade tem se tornado uma formalidade democrática e caminhando para uma leitura no campo da educação, evidenciando aspectos da cooptação neoliberal. Finalizamos com uma discussão sobre a democracia participativa e representativa na realidade brasileira e a importância do fortalecimento de práticas democráticas no cenário nacional. Para coleta dos dados, utilizamos como ferramenta entrevistas semiestruturadas. No tratamento dos dados coletados, empregamos a análise de conteúdo, proposta por Laurence Bardin (2016), e desenvolvemos categorias de análise a partir dos objetivos específicos, chegando a três eixos analíticos. Os resultados nos possibilitaram observar que houve grandes discordâncias entre os representantes da sociedade civil e a gestão municipal nos encaminhamentos ao longo da COMUDE e na aprovação do PME-Recife/2015-2025. Por fim, concluímos levantando questões sobre a importância de espaços democráticos, sobretudo no cenário político nacional da atualidade. Pontuamos como é possível ampliar e fortalecer a democracia participativa e representativa por meio de questões que nos mobilizem a debater e problematizar, sobretudo, os processos de cooptação que têm alinhado a educação no Brasil a interesses neoliberais travestidos de filantropia.

Palavras-chaves: Plano Municipal de Educação do Recife. Democracia. Participação. Representatividade. COMUDE.

ABSTRACT

The research object of analysis was the approval process of the Municipal Education Plan of the city of Recife in 2015. Understanding participatory and representative democracy, based on the study by Boaventura de Sousa Santos (2002), our analysis understands the challenges of experiencing democratic processes through dialogue with representatives of some entities that participated in the debates at the 10th Municipal Conference on Education (COMUDE). To this end, we dialogued with representatives of the Association of Child Development Assistants (AADI), Center for Integral Education and Affirmative Actions (NEAFI), Popular Municipal Education Forum of Recife, Municipal Council of Education, Municipal Union of Professionals in the Official Teaching Network of Recife (SIMPERE), Union of Municipal Servants of Recife (SINDSERPRE). The objective of this research is to analyze the participation processes and the representation of civil society in the formulation of the Recife Municipal Education Plan (2015-2025). In our theoretical discussion, among others, we use studies such as those by Abranches (2009) and Klein (2006), questioning how representation has become a democratic formality and moving towards a reading in the field of education, evidencing aspects of neoliberal cooptation. We end with a discussion on participatory and representative democracy in the Brazilian reality and the importance of strengthening democratic practices in the national scenario. For data collection, we used semi-structured interviews as a tool. In the treatment of the collected data, we used content analysis, proposed by Laurence Bardin (2016), and we developed categories of analysis based on the specific objectives, reaching three analytical axes. Finally, we conclude by raising questions about the importance of democratic spaces, especially in the current national political scenario. We point out how it is possible to expand and strengthen participatory and representative democracy through issues that mobilize us to debate and problematize, above all, the processes of co-optation that have aligned education in Brazil to neoliberal interests disguised as philanthropy.

Keywords: Recife Municipal Education Plan. Democracy. Participation. Representativeness. COMUDE.

SUMÁRIO

1. DEMOCRACIA: UM CONCEITO, UM REGIME POLÍTICO, UM DESAFIO COLETIVO 14

2 OS (DES)CAMINHOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL 24

2.1. Política educacional: debates e embates 28

2.2. Participação política e as tensões de uma ação democrática 34

2.3. Planos de educação: uma política participativa 40

3. SERIA A REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA UMA FORMALIDADE DEMOCRÁTICA? 43

3.1. Democracia representativa brasileira: algumas considerações 48

3.2. Sobre a representatividade política na educação 50

3.3. Participação e Representatividade: um diálogo democrático 52

4. CATEGORIAS DE ANÁLISE: UMA ESTRATÉGIA ANÁLITICA DE BARDIN .. 55

4.1. Localizando a pesquisa e o cenário de investigação 57

4.2. Sobre os/as entrevistados/as: caracterizando o perfil socioeconômico e profissional 58

5. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO DOCUMENTO APROVADO COMO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 60

5.1. Participação dos/das entrevistados/as e das entidades representadas 60

5.2. As pautas defendidas pelas entidades e as pautas consideradas relevantes 62

5. 3 Concordâncias e discordâncias com a gestão municipal e entre as entidades participantes 66

6. PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO NA APROVAÇÃO DO DOCUMENTO..... 69

6.1. Percepção dos/das entrevistados/as sobre participação 69

6.2. Indivíduo e instituição na 10ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE) 71

6.3. Percepção dos/das entrevistados/as sobre democracia na COMUDE 75

6.4. Episódio marcante na 10ª COMUDE para os/as entrevistados/as 78

7. REPRESENTATIVIDADE DO DOCUMENTO 80

7.1. Percepção geral sobre a formulação do documento referência da 10ª COMUDE e a aprovação do Plano Municipal de Educação (PME-Recife/2015-2025) 80

7.2. Relação entre o documento formulado na conferência e o documento aprovado na Câmara de Vereadores 83

7.3. Avanços e retrocessos na Lei nº 18.147/2015 (PME-Recife/2015-2025) 85

7.4. Relação plano municipal, instituição representada e indivíduo participante 87

8. NEM TUDO ESTÁ PERDIDO 91

REFERÊNCIAS 96

APÊNDICE A 103

APÊNDICE B 105

1. DEMOCRACIA: UM CONCEITO, UM REGIME POLÍTICO, UM DESAFIO COLETIVO

Introduzir uma leitura é uma tarefa extremamente difícil. Em uma pesquisa de mestrado apresentada em uma dissertação, isso é particularmente importante, pois a introdução, entre outros elementos, tem o lugar de apresentar o tema e cativar na banca, e nos que tiverem interesse pela pesquisa, a empatia pela construção de um trabalho solitário, mas ao mesmo tempo coletivo. No olhar atento da orientadora, nas entrevistas que contribuem com a investigação, nas sugestões que vêm durante o processo de qualificação e com os amigos que prestam uma leitura solidária, existe uma satisfação e uma frustração pela escrita que é desenvolvida ao longo de uma investigação, mas que principalmente coloca sobre o fazer ciência grandes responsabilidades. A presente pesquisa visa refletir sobre a democracia, essa que para nossa discussão é muito mais que um regime político, e tem sido o desafio de viver entre as coletividades. Não desejamos forjar nenhuma novidade teórica e/ou metodológica, usufruímos de construções muito bem acertadas sobre o tema que estudamos e pesquisamos para compreender uma realidade específica.

O desenvolvimento da pesquisa justifica-se enquanto possibilidade de caracterizar e analisar o processo que constituiu a proposta do PME-Recife (2015-2025), posteriormente aprovado como a Lei nº 18.147/2015, apresentado como uma construção coletiva, democrática e participativa. Ao debruçar-me sobre o documento para realizar o trabalho de conclusão de curso (TCC)[1] no ano de 2017, e investigar os impactos da invisibilização das discussões de gênero e sexualidade no Plano Municipal de Educação da cidade do Recife (PME), questões relacionadas à aprovação do documento convocaram a pensar sobre esse processo. Na pesquisa de TCC, o objetivo foi ouvir professores da rede municipal, e saber dos impactos do documento, aprovado conflituosamente em torno de um aspecto, na prática de sala de aula. Desse modo, ainda com as inquietudes de pensar sobre a aprovação do documento, foi organizado um projeto de pesquisa para seleção do mestrado.

Outro importante aspecto a ser pontuado, é a escolha do processo de aprovação do plano de Recife, visto que outros municípios no estado de Pernambuco vivenciaram processo semelhante na aprovação de seus planos, com conflitos que atrasaram a aprovação de seus documentos, assim como outros municípios em diferentes estados e regiões do país. A

[1] SOUZA, A. da M. e; SILVA, J. do N.; MENEZES, J. de A. *"Tio, ela é menina":* invisibilização das questões de gênero e sexualidade no plano municipal de educação da cidade de Recife e os impactos na prática docente. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) – Centro de Educação/CE, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

escolha pela cidade do Recife justifica-se, não apenas pelo estudo realizado no TCC, mas também pela trajetória escolar como estudante da rede municipal. Voltar o olhar para a política do município, tendo vivenciado os reflexos das escolhas políticas dos representantes, é exercício importante e necessário aos que tiveram oportunidade de adentrar a universidade pública, vindos da educação básica pública.

Assim, compreender o contexto de aprovação e efetivação das políticas educacionais nos últimos anos, especialmente na produção acadêmica, é também uma forma de resistir aos desmontes perpetrados na educação, posicionando-se e contribuindo com uma análise crítica do contexto social e político que tem orquestrado o regresso de conquistas democráticas no Brasil. Desse modo, justifica-se como significativo o registro analítico e crítico dos tempos presentes, que desafiam as construções democráticas obtidas através de importantes lutas e constantes reflexões dos diferentes segmentos da educação – vale salientar que essas construções não são homogêneas[2].

Entendemos como construção democrática todo processo que possibilita o debate amplo e coletivo, que envolve diferentes segmentos da sociedade, incluídos aqueles que são figuras representativas na política e na sociedade civil. A Constituição de 1988 assegura que somos um "Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais" (BRASIL, 1988). Assim, cabe descrever algumas considerações sobre a ideia de democracia e o histórico dessa que se caracteriza como uma forma de governo, mas não apenas, para chegarmos ao que hoje configura uma construção democrática na sociedade brasileira.

De modo conceitual, é possível pontuar que o significado do termo democracia tem sua origem nas palavras gregas *demos*, que significa povo, e *krato*, que significa governar (MOUFFE, 2019). Assim, tendo sua origem na Grécia Antiga, democracia é uma forma de governo em que o poder é exercido pelo povo. Sendo o governo do povo, se difere da monarquia, que é o governo de um só, o rei. Muitas vezes, além de ser o governante, o rei era considerado possuidor de alguma característica especial, como um direcionamento divino para governar. A democracia difere também da aristocracia, que é o governo exercido por poucos. Também na aristocracia havia uma ideia de que os que governavam gozavam de alguma característica que os diferenciasse dos demais, seja o nascimento, a riqueza etc. (SATHLER, 2016).

[2] É importante pontuar que não há homogeneidade nas construções democráticas.

No modelo democrático originado na Grécia, os chamados homens livres podiam votar e participar da vida pública, sendo que a categoria homens livres não considerava escravos, mulheres e outros segmentos sociais, o que hoje configura um modelo excludente. Desde sua origem na Antiguidade, saindo do cenário político e social durante a Idade Média (marcada pelo feudalismo e pelo absolutismo), ressurgindo então nas revoluções burguesas entre os séculos XVII e XVIII na Europa (KLEIN, 2006), a democracia como conhecemos hoje é o regime político de muitos países. Mesmo assim, apresenta distinções de sociedade para sociedade. Alguns índices classificam algumas democracias como plenas, levando em consideração critérios como participação e pluralismo. Na última avaliação do *The Economist Intelligence Unit*[3], o Brasil foi classificado como uma democracia falha diante dos critérios estabelecidos pelo índice para avaliar os regimes democráticos pelo mundo (BRITO, 2018).

Conceitualmente, a partir do que estabelece a Constituição de 1988, podemos descrever que a democracia brasileira é um governo do povo que o exerce por meio de sua soberania como patrimônio coletivo, pois aqueles que assumem o poder são do povo e o exercício do poder não os torna diferente, como ocorria nas monarquias absolutistas. Isso insere uma dimensão ética no governo, que deve se voltar para o bem comum e não para o favorecimento de alguém ou de algum grupo específico (SATHLER, 2016). Diante de tal afirmativa, seguimos destacando aspectos históricos que têm significativa importância no desenho democrático do que hoje caracteriza a República Federativa do Brasil.

Os primeiros governos democráticos se estabeleceram no Brasil a partir de 1945[4]. Em 1964, tivemos uma ruptura no regime democrático com a implantação da ditadura militar, forma de governar em que os militares se alternavam no poder sem que a população pudesse escolher seus representantes pelo voto. Somente em 1989 que os cidadãos brasileiros puderam escolher a totalidade dos seus governantes. Passados mais de 50 anos de ditadura no país, a democracia brasileira tem demonstrado as fragilidades de um regime recente, em termos históricos, que ainda não se consolidou.

[3] Compreendemos a importância de problematizar o dado apresentado. Trata-se de uma avaliação localizada que versa principalmente sobre questões econômicas principalmente, Levando em consideração a importância de pontuar leituras de democracia, o trazemos para nossa pesquisa.

[4] O período que compreende a Primeira República (1889-1930) é lido por alguns historiadores como um período democrático, mas leituras recentes da democracia no Brasil nos mostram que questões como a restrição no direito ao voto e a escolha por candidatos apoiados por coronéis da região, o chamado "voto de cabresto", questionam a ideia de democracia durante esse período. Na construção de nossa argumentação, utilizamos como referência o Atlas Histórico do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas.

A democracia brasileira é caracterizada pela divisão dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. A atuação dessas instituições democráticas na figura de seus representantes é imprescindível para que possamos considerar o regime democrático plural. Quando o representante de um dos poderes atua em causa própria ou movido por interesses que não estão resguardados na Constituição Federal de 1988, é possível identificar uma descaracterização dos pilares do regime democrático no país. Cabe afirmar que a democracia brasileira é liberal, representativa e participativa. Liberal porque seus pilares estão respaldados em valores do liberalismo clássico como igualdade, liberdade, individualidade e fraternidade (FERNANDES, 2018).

Pensar a democracia tem sido o desafio de muitos autores, entre eles Norberto Bobbio (1992), Boaventura de Sousa Santos (2002), Chantal Mouffe (2003) e Florestan Fernandes (2013), para citar alguns exemplos. Em nossa pesquisa, dentre outros, utilizamos principalmente o estudo organizado por Santos (2002) como fundamento para refletir sobre a democracia no contexto brasileiro, especificamente estudando a experiência democrática na construção do PME-Recife (2015-2025). Nos últimos anos, movimentos como a Primavera Árabe no Oriente Médio e Norte da África, *Movimiento 15-M* na Espanha, *Occupy Wall Street* nos Estados Unidos, Jornadas de Junho no Brasil e os recentes protestos na Bolívia, Chile, Equador e Colômbia, colocaram no centro do debate os limites da democracia liberal, e muitos estudos emergiram para analisar tais movimentos e as repercussões nas diversas experiências democráticas pelo mundo.

Existem algumas propostas para pensar a democracia, numa perspectiva crítica ao modelo democrático liberal. Destacamos a contribuição de Chantal Mouffe (2003), em que a autora propõe uma democracia radical ou pluralista e tece importantes críticas ao modelo democrático liberal, visto que esse modelo incorpora os elementos característicos da modernidade de universalidade e individualidade. Para Mouffe (2003), a pluralidade é o elemento central na proposta de uma democracia radical, sendo a pluralidade intrínseca à essência democrática. A busca pelo consenso e o afastamento das diferenças é uma das principais críticas da autora às teorias democráticas dominantes. Ela indica que é ilusória a ideia de consenso político, pois este esconde as tensões e disputas inerentes às relações sociais, caracterizando como utopia liberal o que para ela é uma pretensão hegemônica de grupos dominantes dos poderes político e econômico (FORTES; AQUINO, 2018).

Entre os críticos do modelo democrático liberal brasileiro, destacamos Florestan Fernandes (2013) que problematiza a democracia liberal brasileira destacando as limitações do regime político em vigor. Segundo Fernandes (2013), a democracia liberal não foi capaz

de estabelecer na prática ações que impedissem que a individualidade se sobrepusesse à comunidade e a liberdade econômica de uns prevalecesse sobre a igualdade de todos. Desse modo, propõe uma democracia ampliada, com maior participação, em que as ações venham de baixo para cima. Afirma ainda que a superação do capitalismo é imprescindível para o equilíbrio no regime democrático. (FERNANDES, 2018).

Em Santos (2002), destacamos que houve três ondas democráticas no mundo. A primeira onda ocorreu entre as primeiras décadas dos séculos XIX e XX; a segunda, por volta de 1940 até 1960, com o fim do nazismo e a independência das colônias europeias; e a terceira, em meados de 1970 até 1990, com as transições democráticas no sul da Europa, na América Latina e na Europa do leste. De acordo com o autor, a democracia deixa de ser um anseio revolucionário do século XIX e passa a ser um *slogan* adotado universalmente nos séculos XX e XXI, emergindo impasses no modo de entender a democracia. Santos (2002) evidencia então que existe um modelo de globalização dominante, neoliberal. Entre outros aspectos, o modelo neoliberal é caracterizado pelo incentivo de uma abertura comercial alargada, privatização de serviços essenciais e propostas de desregulamentação do trabalho (NETO, 2019), aspectos que assistimos serem colocados em prática na realidade brasileira[5].

Para Santos (2002), existe uma concepção hegemônica de democracia. Aspectos como contradição entre mobilização e institucionalização; valorização da apatia política, com a premissa de que o cidadão não envolvido diretamente com o fazer político mantenha apenas interesse pela escolha dos seus representantes; concentração do debate em torno dos desenhos eleitorais das democracias – ou seja, só se pensa no modo como vai ser votado; e o pluralismo resumido no sistema partidário, abreviando em partidos toda a diversidade da realidade, caracteriza esse modelo de democracia liberal hegemônica que permanece intocável até a terceira onda de democratização, momento histórico que atinge países com contornos culturais diferentes (NETO, 2019).

Diante disso, Santos (2002) apresenta novas concepções de democracia não hegemônica. O autor nos coloca a pensar quais os problemas que esses países enfrentam que dificultaram a realização da democracia hegemônica e aponta, dentre outras, questões como: processos democráticos com resultados indeterminados; representação política limitada em sociedades socialmente desiguais e culturalmente diversas; o questionamento da identidade

[5] Destacamos a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, sobre a reforma trabalhista; a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 6/2019, sobre a reforma da previdência; a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 241 na Câmara e 55 no Senado, que estabeleceu o teto de gastos públicos; entre outras reformas ocorridas nos últimos anos que estão alinhadas a um modelo político neoliberal.

atribuída a certos grupos sociais pelo Estado colonial ou autoritário e discriminatório; movimentos sociais oxigenando a agenda política e ampliando o campo político; a compreensão de que a democracia não se limita aos direitos civis e políticos, mas que se deve existir um esforço para atender a outras potencialidades distributivas – tanto simbólicas como materiais; e uma nova gramática social que rompa com o autoritarismo, o patrimonialismo, o monolitismo cultural e o não reconhecimento da diferença (NETO, 2019).

> No âmbito deste projeto foi crucial a distinção entre globalização hegemônica, dominada pela lógica do capitalismo neoliberal mundial, e a globalização contra-hegemônica, as iniciativas locais-globais dos grupos sociais subalternos e dominados no sentido de resistir à opressão, à descaracterização, à marginalização produzidas pela globalização hegemônica. (SANTOS, 2002, p. 16)

Santos (2002) pesquisou esse movimento de resistência em alguns países sendo eles África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal. Em todos os lugares citados existem ações progressistas que atendem as cinco dimensões sociais defendidas pelo autor (democracia participativa, sistemas alternativos de produção, multiculturalismo, justiça e cidadania culturais, luta pela biodiversidade entre conhecimentos rivais e um novo internacionalismo operário), abrindo assim caminho para o que ele chama de novas epistemologias. Não são apenas novas formas de organizar a política nessas sociedades, mas é o surgimento de novas mentalidades, novas sociabilidades, novas formas de conviver. (NETO, 2019).

Na experiência brasileira, Santos (2002) destaca o Orçamento Participativo em Porto Alegre. Caracteriza-o como "uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular" (p. 467), evidenciando essa experiência enquanto uma política redistributiva. É importante pontuar que o sucesso do Orçamento Participativo na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre foi vivenciado em outras cidades, como Recife, onde foi implementado em 2001, na gestão João Paulo, à época filiado ao PT e hoje ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Atualmente, completamente diferente do modelo proposto, o Orçamento Participativo é chamado de Recife Participa, renomeado pela gestão Geraldo Júlio (Partido Socialista Brasileiro – PSB) e representa um retrocesso na política de participação social no município, segundo Santos (2017).

Temos acompanhado com preocupação a reconfiguração de espaços de participação politica no Brasil. De acordo com Lima (2018, p. 29), "[...] o Fórum de Educação, potencialmente, desempenha papel importante nas políticas educacionais pelas inúmeras

representações que agrega, trabalhando conflitos, desenvolvendo consensos e conquistando espaços". Compreendendo a importância de tal instância para o fortalecimento na participação da sociedade nos processos político-educacionais, situamos que:

> O Fórum Nacional de Educação (FNE) foi instituído pela Lei 13.005 de 24 de junho de 2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024. Com essa aprovação os municípios e estados foram instados a elaborarem seus Planos Municipais e Estaduais de Educação ou reformularem os existentes, de forma democrática e participativa. O FNE ganha centralidade no processo de elaboração dos planos dos entes federados à medida que uma de suas prerrogativas é de subsidiar a criação dos Fóruns Estaduais de Educação (FEE) e esses por sua vez devem realizar o monitoramento das metas do Plano Estadual de Educação e a criação dos Fóruns Municipais de Educação (FME). (LIMA, 2018, p. 29)

Segundo Scaff, Oliveira e Lima (2018), após publicação de carta aberta em maio de 2016 pelo Fórum Nacional de Educação, exigindo a garantia de continuidade do processo de participação, discussão, elaboração e implementação das políticas educacionais aprovadas no Plano Nacional de Educação (2014-2024), o Governo federal publicou decreto centralizando na Secretaria Executiva do MEC a responsabilidade pela organização da CONAE, retirando essa responsabilidade do FNE.

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

Em movimento parecido, acompanhamos a ruptura ocorrida no Fórum Municipal de Educação do Recife, constituído pela Lei 895.2015 de 2015. O Fórum Municipal de Educação da cidade do Recife sofreu uma ruptura, constituindo, além do Fórum Municipal de Educação, o Fórum Popular de Educação do Recife. De acordo com nota publicada em setembro de 2017[6], assinada por diversas entidades, entre elas: Sindicato Municipal dos Profissionais da Educação do Recife-SIMPERE; Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil do Recife-ASSADIR; Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas- NEAFI; União dos Estudantes Secundaristas de Pernambuco-UESP; Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Recife – SINDSEPRE Fórum em Defesa da Educação Infantil de Pernambuco- FEIPE, a gestão municipal realizou nova composição do fórum, incluindo outras entidades além

[6] Fórum Municipal Popular de Educação. [PE] Nota pública Fórum Municipal Popular de Educação do Recife. Recife. 22 de setembro de 2017. Disponível em: https://fnpe.com.br/pe-nota-publica-forum-municipal-popular-de-educacao-do-recife/ Acesso em: 12 de dezembro de 2021.

daquelas que o integravam, através da Portaria da Secretaria de Educação nº1559, de 18 de Agosto de 2017, o que, segundo a nota, desrespeitou o processo democrático de decisões colegiadas, favorecendo a gestão municipal. Observamos que os acontecimentos citados, ocorridos no âmbito federal e municipal evidenciam a secessão dos espaços de participação democrática no país.

O modelo participativo é também referência na Conferência Municipal de Educação (COMUDE), pensada para planejar e avaliar a política educacional no município. De acordo com Santos (2008, p. 3), "na gestão educacional do município de Recife, a Conferência Municipal de Educação (COMUDE) é concebida no Plano Diretor de Desenvolvimento da cidade do Recife (LEI Nº 15.547/91)". No artigo 134, a COMUDE é estabelecida "como uma instância de formulação das diretrizes da política educacional e de avaliação de sua implementação, devendo ser realizada periodicamente com ampla participação da sociedade civil" (p. 3).

Em nosso entendimento, a COMUDE é um importante espaço democrático de participação. Interessa-nos pensar nos processos participativos que constituíram a 10ª edição da COMUDE, no ano de 2015, em que foi debatido e apresentado documento referência para o que seria (ou o que deveria ser) o Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife. Diante disso, nossas questões de pesquisa foram: quais foram os processos de participação na formulação do Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife (2015-2025)? Como o documento formulado na 10ª COMUDE representa os interesses dos representantes da sociedade civil? A partir das questões apresentadas, a pesquisa teve como objetivo geral *analisar os processos de participação e a representatividade da sociedade civil na formulação do Plano Municipal de Educação do Recife (2015-2025).* Os objetivos específicos, desenvolvidos em consonância com o objetivo geral, buscam: *a) verificar o processo de formulação e aprovação do documento estabelecido como Plano Municipal de Educação; b) analisar o processo de participação e a representatividade dos sujeitos envolvidos com a escolarização municipal; c) identificar como a Lei nº 18.147/2015 representa os interesses da sociedade civil; d) identificar os sentidos de exclusão em um processo democrático.*

Após nossa introdução, iniciamos o **segundo capítulo**, dialogando com o estudo de Boaventura de Sousa Santos (2002) sobre a democracia participativa e os descaminhos da participação social no Brasil. Trilhamos uma rota que nos leva a pensar o campo da política educacional e os debates e embates no fazer político, seguindo em uma discussão sobre a participação política e as tensões inerentes, do que compreendemos ser o processo

democrático em uma democracia inclusiva. Por fim, os planos de educação, como uma proposta de política participativa, são analisados de modo crítico, o que nos permite identificar processos de cooptação da participação por grupos políticos e econômicos hegemônicos.

No **terceiro capítulo**, tratamos da democracia representativa. Continuamos nosso diálogo com o estudo de Santos (2002) e questionamos como a representatividade tem se tornado uma formalidade democrática. Desenvolvemos algumas considerações sobre a democracia representativa no Brasil, caminhando para uma leitura no campo da educação e novamente evidenciando aspectos da cooptação neoliberal. Finalizamos com uma discussão sobre a democracia participativa e representativa na realidade brasileira e a importância do fortalecimento de práticas democráticas no cenário nacional.

Em nosso **quarto capítulo**, apresentamos a metodologia do estudo. Utilizamos a análise de conteúdo, proposta por Laurence Bardin (2016), e desenvolvemos categorias de análise a partir dos objetivos específicos, chegando a três eixos analíticos para organização dos dados coletados. A partir do diálogo com os/as entrevistados/as, analisamos a *formulação e a aprovação do Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife*, além *do que é compreendido pelos mesmos enquanto processo de participação e representatividade na construção da política educacional*, assim como, uma reflexão sobre *os sentidos de exclusão em um processo dito democrático*.

No **quinto capítulo**, iniciamos a nossa análise identificando o processo de formulação do Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife (PME-Recife/20215-2025). O capítulo está subdividido em: participação dos/das entrevistados/as e das entidades representadas; as pautas defendidas pelas entidades e as pautas consideradas relevantes; e concordâncias e discordâncias com a gestão municipal e entre as entidades participantes.

Subdividido em percepção dos/das entrevistados/as sobre participação; indivíduo e instituição na 10ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE); percepção dos/das entrevistados/as sobre democracia na COMUDE; e episódio marcante na 10ª COMUDE para os/as entrevistados/as, o **sexto capítulo** trata sobre o processo de participação dos/das entrevistados/as, assim como das instituições representadas na formulação do PME-Recife (2015-2025) durante a 10ª COMUDE.

Em nosso **sétimo capítulo,** finalizamos a análise identificando a representatividade do Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife (PME-RECIFE/2015-2025). Subdividimos o capítulo em: percepção geral sobre a formulação do documento referência da 10ª COMUDE e a aprovação do Plano Municipal de Educação (PME-Recife/2015-2025);

relação entre o documento formulado na conferência e o documento aprovado na câmara de vereadores; avanços e retrocessos na Lei nº 18.147/2015 (PME-Recife/2015-2025); e a relação entre Plano Municipal, instituição representada e indivíduo participante.

O **oitavo capítulo** apresenta nossas considerações finais. Aqui concluímos, levantando questões sobre a importância de espaços democráticos, sobretudo no cenário político nacional da atualidade. Pontuamos como é possível ampliar e fortalecer a democracia participativa e representativa através de questões que nos mobilizem a debater e problematizar, especialmente, os processos de cooptação, que têm alinhado a educação no Brasil aos interesses neoliberais travestidos de filantropia.

2. OS (DES)CAMINHOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Estudar a democracia tem se mostrado cada vez mais necessário. Estamos diante de um tempo nebuloso que nos convoca a pensar caminhos e descortinar possibilidades de ação. Inicialmente, cabe destacar que em nossa pesquisa estamos tratando a democracia como algo que vai muito além de um sistema político. Convocamos o pensamento, sempre atual, de Paulo Freire (1989) para significar a democracia como uma construção humana histórica e social. Neste capítulo, abordaremos o campo da democracia participativa, sobretudo amparadas pelo estudo de Boaventura de Sousa Santos (2002). Nossa escolha pelo autor se dá na medida em que seus escritos, enquanto referências mais do que fundamentais no estudo da democracia, têm colaborado para além da literatura acadêmica[7], e assim contribuem significativamente com as reflexões suscitadas pela nossa pesquisa.

Ao pensar a reinvenção da democracia participativa nos países do Sul Global, Santos (2002, p. 55), destaca que, na "lógica hegemônica do pós-Segunda Guerra Mundial", esses países "não estiveram no assim chamado campo democrático". Ao tratar do Brasil, destaca que, assim como a Colômbia, esteve "ainda que muito ambiguamente, por algum tempo no campo democrático", porém alternando até 1985 com períodos autoritários. A ditadura militar no Brasil (1964-1985), caracterizada pela restrição à liberdade, censura e repressão aos opositores, é um momento histórico que tem forte impacto na configuração da democracia brasileira. De acordo com Martins, Pimenta e Novaes (2014, p. 278), "o aparato tecnocrático de Estado, ao colocar o setor econômico como norteador do planejamento e da implementação das políticas setoriais, estruturou e institucionalizou as formas de atendimento às demandas sociais". Desse modo, o trabalho das autoras e do autor destaca os elementos patrimonialistas que perduram na configuração do Estado brasileiro. Segundo O'Donnell (1988 *apud* MARTINS; PIMENTA; NOVAES, 2014), esses elementos são como uma herança colonial presente em uma república oligárquica.

Traços da herança política colonial ainda hoje são marcantes nos processos representativos da política nacional. Não é necessário grande esforço para identificar, na classe política, grupos familiares que atuam e representam interesses próprios há várias

[7] Boaventura de Sousa Santos tem sido uma das principais referências para pensar a democracia. De acordo com o autor, vivemos em sociedades capitalistas, coloniais e patriarcais, sendo esses os principais modos de dominação. A partir de suas reflexões, é possível inferir que a consolidação de um processo democrático amplo implica superar esses modos de dominação, visibilizando experiências coletivas e populares de vivências democráticas (SANTOS, 2018). Existe um amplo material disponível na internet sobre as reflexões do autor, entrevistas, artigos em jornais eletrônicos e diversas palestras.

gerações. Não se trata de pensar outras representatividades apenas, mas, como propõe Santos (2002), estabelecer como eixo fundamental, na democracia participativa, as disputas em torno do significado de algumas práticas políticas, que se estendem em uma tentativa de ampliar a gramática social que atue no rompimento de práticas autoritárias e do não reconhecimento da diferença. Isso possibilitaria a incorporação de novos temas a partir de novos atores sociais ocupando os espaços de deliberação, levando em conta as subjetividades históricas e sociais que impactam diretamente nessas construções.

Em sua minuciosa análise, Santos (2002, p. 58) salienta que "um traço comum aos movimentos pós-coloniais é a importância da democracia participativa". Historicamente, a implementação das experiências de democracia participativa, nos países do Sul, questionou a atribuição de determinada identidade por um Estado colonial[8] ou autoritário e discriminador. Desse modo, o autor propõe uma democracia não apenas participativa, mas também inclusiva, sendo essa a importante proposta em debate (SANTOS, 2002). Uma democracia inclusiva, nesses termos, configura a inclusão de práticas marginalizadas, assim como grupos marginalizados no fazer político. Considerar a inclusão de um modelo democrático na construção histórica de países estruturados em sistemas de opressão requer desconfigurar e reconfigurar a participação como prática.

Considerando tais aspectos, quando falamos em democracia participativa inclusiva, estamos falando de um processo de intensas disputas. Implica incluir diferentes atores nas tomadas de decisão, redefinir identidades e vínculos, assim como ampliar a participação, sobretudo no nível local, sendo algo inerente aos movimentos de libertação e democratização analisados por Santos (2002). No Brasil, temos elementos que possibilitam pensar tanto os pontos positivos quanto os pontos negativos da democracia participativa. Atribuída desde seu início aos processos de deliberação dos movimentos sociais e às práticas do movimento operário (décadas de 70 e 80), o ideal de participação foi cooptado pelos chamados setores hegemônicos (grupos empresariais). Há uma apropriação do discurso e ocupação dos espaços participativos por tais setores que, disfarçados de interesses filantrópicos, mascaram uma redução da democracia participativa a categorias de mercantilização (SANTOS, 2002).

> As aspirações revolucionárias de participação democrática no século XIX foram sendo reduzidas, no decorrer do século XX, a formas de democracia de baixa intensidade. Com isso, os objetivos de inclusão social e de reconhecimento das diferenças foram sendo pervertidos e convertidos no seu

[8] O colonialismo, para além de todas as dominações por que é conhecido, foi também uma dominação epistemológica, uma relação extremamente desigual de saber-poder que conduziu à supressão de muitas formas de saber próprias dos povos e nações colonizados, relegando muitos outros saberes para um espaço de subalternidade (SANTOS; MENESES, 2009, p. 5).

> contrário. Ao perigo de perversão e descaracterização não estão, de modo nenhum, imunes às práticas de democracia participativa. Também elas, que visam ampliar o cânone político e, com isso, ampliar o espaço público e os debates e demandas sociais que o constituem, podem ser cooptadas por interesses e atores hegemônicos para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferença. (SANTOS, 2002, p. 74)

Tal afirmação de Santos (2002) nos leva a pensar acerca do neoliberalismo. A influência neoliberal nos diversos setores da sociedade tem sido campo de estudo de diversos autores nas mais variadas áreas do conhecimento. Diante da importância de contextualizar nossa pesquisa, destacamos o trabalho de Pierre Dardot e Christian Laval (2016). O estudo do texto nos permite afirmar que o neoliberalismo não é apenas uma doutrina econômica ou ideológica, mas uma racionalidade que estrutura as ações governamentais, dos governantes e dos que são governados.

> [...] com o neoliberalismo, o que está em jogo é nada mais nada menos do que a forma de nossa existência, isto é, a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos. O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além delas, em todas as sociedades que as seguem no caminho da modernidade. [...] Há quase um terço de século, essa norma de vida rege as políticas públicas, comanda as relações econômicas mundiais, transforma a sociedade, remodela a subjetividade. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16)

No campo da educação podemos destacar, entre outros, estudos que têm se dedicado a pensar sobre a influência neoliberal no campo da gestão pública. Trabalhos como os de Cury (2005), Marques (2006; 2008; 2009), Hypólito (2008), Dourado (2011) e Oliveira, Duarte e Clementino (2017) são alguns exemplos de análises que debatem a temática. Resguardados os diferentes caminhos analíticos, os trabalhos citados nos permitem compreender como a democracia tem sido cooptada, enquanto discurso e prática, na implementação de um modelo educacional que atenda aos interesses do neoliberalismo.

Diante desse cenário, é possível destacar que no "caso do Brasil, no qual as formas de participação podem fazer parte de um processo de cooptação, como parece ser o caso da noção de público utilizada por associações de filantropia empresarial" (SANTOS, 2002, p. 64 e 65), encorajam um caminho de inovação com a potencialidade de despertar modelos contra-hegemônicos de democracia.

> Tanto na Índia quanto no Brasil as experiências mais significativas de mudança na forma de democracia têm sua origem em movimentos sociais que questionam as práticas sociais de exclusão através de ações que geram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos. (SANTOS, 2002, p. 69)

A literatura nos mostra que, no Brasil, é a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, o grande marco de uma mudança significativa na democracia. Em diversos artigos ela agrega elementos culturais oriundos da sociedade, o que para Santos (2002, p. 65), ao citar o trabalho de Leonardo Avritzer sobre orçamento participativo, "é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputarem o significado do termo participação".

> A Constituição de 1988 representa, até agora, a que teve maior período de continuidade, acompanhando e regulando, ela própria, o maior período de vigência da democracia política no Brasil, mas se encontra seriamente ameaçada desde o referido "golpe" de 2016. No entanto, apesar de jovem, o seu envelhecimento se deu precocemente, em face da natureza da maior parte das ementas a que foi sendo submetida desde a sua promulgação, bem como da paralisia que se instalou em relação a um conjunto de leis complementares que deveriam ter sido promulgadas *a priori.* (AZEVEDO; FARIAS, 2018, p. 498)

É fundamental pontuar que, ao longo de sua análise, Santos (2002) salienta que "o modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à participação ativa dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, a tem confinado em nível local". Diante disso, propõe uma aprendizagem recíproca e contínua, a partir de diferentes experiências de promoção da democracia participativa em nível local, na articulação dessas com movimentos ou organizações transnacionais, sendo "requisito essencial para o êxito das práticas democráticas animadas pela possibilidade da democracia de alta intensidade" (p. 74)[9].

Um dos desafios da democracia é a busca pelo equilíbrio nas disputas de poder. Ao utilizarmos o termo equilíbrio, não estamos negando as disputas, mas compreendendo que a democracia, enquanto regime político, necessita de alternância, a circulação do poder. O debate não se esgota e sempre é preciso rever conceitos e práticas no exercício democrático. Para Santos (2002, p. 71), não é possível tirar das práticas de emancipações sociais "soluções universais, válidas em qualquer contexto". Assim, afirma que "entre a realização e a aspiração está a imaginação do possível além do real existente".

> [...] as lutas das ideias no processo político não se dão em uma arena fixa, com papéis definidos. Apesar de serem ideias que emergem de dadas concepções de mundo, na dinâmica disputa pelo poder as pessoas tomam posições mais pragmáticas. Os interesses imediatos [...] falam alto. Porém,

[9] Compreendemos o conceito de democracia de alta e baixa intensidade a partir das reflexões de Santos (2009). De modo geral, podemos afirmar que a intensidade da democracia é pensada a partir da partilha do poder. Ao redistribuir o poder nas decisões e na articulação e ampliação de lutas no âmbito local, regional e nacional, as lutas neste aspecto estão assentadas em uma pauta antineoliberal (PEREIRA, 2010).

> mesmo contra eles, por vezes outros interesses são defendidos, antes de tudo com a necessidade de se manter no poder. (SOUZA, 2012, p. 171)

A jovem experiência democrática brasileira sofreu ao longo de sua história, rupturas políticas que culminaram com o atual cenário político e social. O livro do autor Ricardo Mezavila (2016), relata os acontecimentos que desencadearam o processo de impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff (entre 2015 e 2016), e ilustra como tal acontecimento vem atuando, enquanto *modos operandi*, nas rupturas democráticas no Brasil. Críticas à parte ao processo conciliatório experienciado nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003 – 2016), especificamente nos anos em que Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) ocupou a presidência, o processo jurídico-político que desencadeou com a saída de Dilma Rousseff da chefia do executivo, além de escancarar a sociedade machista que não tolerou uma mulher ocupando espaço de poder, evidenciou as principais veias abertas[10] da sociedade brasileira[11].

É possível afirmar que no período que compreende as eleições de 2014, com o pedido de recontagem dos votos pelo candidato Aécio Neves e seu partido PSDB, passando pelo processo de impeachment de Dilma Rousseff, pela prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, até mais um turbulento processo eleitoral em 2018 que resultou na vitória de Jair Messias Bolsonaro, têm ocorrido grandes e significativas mudanças no cenário político-social. Não estamos tratando de uma particularidade do nosso país, visto que a ascensão de lideranças políticas que flertam com o autoritarismo tem se manifestado em outras sociedades, principalmente na história política de países da América Latina[12].

2.1. Política educacional: debates e embates

O movimento de mudança político-social é global e vem reconfigurando, entre outros, o campo da educação. No Brasil, temos acompanhado a inauguração de um modelo educacional que ainda hoje se apresenta nebuloso frente às disputas internas pelo poder de designar um modelo de educação a ser implantado. Fala-se aqui das disputas entre os

[10] Apenas adaptando para realidade brasileira o título do famoso livro de Eduardo Galeano. GALEANO, Eduardo. As Veias Abertas da América Latina. Porto Alegre: L&PM, 2010.

[11] Durante a votação do impeachment de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados, as justificativas levantadas pelos parlamentares para votar a favor evidenciaram o caráter oligárquico e paternalista da maioria dos deputados eleitos. O que acompanhamos foram justificativas que resguardavam valores antidemocráticos, restritos a um ideal excludente de família e interesses eleitorais particulares.

[12] RIBEIRO, E. M. Onda direitista é potencializada por lideranças autoritárias. [online]. Universidade de Minas Gerais. 2019. Disponível em: https://ufmg.br/comunicacao/noticias/hoje-bolsonaro-e-sem-duvida-a-principal-ameaca-a-democracia-na-america-latina. Acesso em: 17 Jun. 2020.

neoliberais e os neoconservadores na indicação para o Ministério da Educação, no início do atual governo em 2019, em que nomes outrora noticiados para ocupar o cargo foram desmentidos sob a alegação de desagradar alianças feitas no período eleitoral[13].

A circulação no cargo de ministro evidencia como a educação tem sido tratada pela atual gestão federal. A extinção da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) em 2019, órgão que foi o principal responsável por prestar assistência técnica e dar apoio aos municípios no processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação, evidencia como tem sido desafiador manter uma política basilar a educação brasileira como é a politica dos planos de educação. É importante destacar que a SASE surge a partir de uma demanda pela articulação entre os entes federativos.

> A secretária foi criada em 2011 a partir de uma demanda apontada durante a Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010. Entre os pontos debatidos no evento, teve destaque a urgência da construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que articulasse os diferentes entes federativos e níveis de ensino. Foi também esta conferencia que aprovou as bases para a construção do atual Plano Nacional de Educação (PNE). (DE OLHO NOS PLANOS, 2019)[14]

De acordo com Scaff, Oliveira e Aranda (2018, p. 139), ao analisar o contexto de formulação dos planos de educação nos municípios de Dourados e Naviraí, Mato Grosso do Sul, o cumprimento de prazo e o encaminhamento das propostas, a espera das orientações da Rede de assistência técnica, o que para as autoras, constatou "[...] a dependência do ente federativo municipal em relação à União, bem como a importância do papel indutor da União junto aos municípios [...]".

As políticas educacionais aprovadas nos últimos anos evidenciam a efervescência das disputas no campo educacional, e para analisar tais políticas é imprescindível compreendê-las. "O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo" (HÖFLING, 2001, p.38).

De acordo com Eloisa Höfling (2001, p. 30) é fundamental pensar "questões de fundo, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer". Interpreta-se que não se trata apenas de olhar a política educacional a partir de um único ângulo ou perspectiva, mas de compreender os diversos

[13] Atualmente, temos uma circulação significativa de ministros da educação em um único governo. Oficialmente ocupa o cargo Milton Ribeiro, quarto ministro da educação em dois anos e meio.

[14] DE OLHO NOS PLANOS. MEC extingue SASE, secretaria responsável por articular o PNE. Disponível em < https://deolhonosplanos.org.br/mec-extingue-sase/> Acesso em: 31 de jan. de 2021.

aspectos envolvidos que contribuem para a configuração de um projeto de política e articular esses aspectos.

Nesse sentido, pensar a educação no Brasil requer, entre outros fatores, a reflexão sobre as políticas públicas educacionais e seus processos de efetivação. Uma política de Estado é qualquer política que é independente do governo e do governante; desse modo, deve ser realizada porque é amparada pela legislação. Já uma política de governo pode depender da mudança de poder.

> As ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados. Especialmente por se voltar para e dizer respeito a grupos diferentes, o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofrem o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder (HÖFLING, 2001, p. 35).

As políticas educacionais e as diretrizes organizacionais e curriculares são condutoras de propósitos, atitudes, ideias e valores que vão influenciar as instituições de ensino e seus atores na definição das práticas formativas dos estudantes, determinando um tipo de indivíduo a ser educado. Mainardes (2009, p. 10) aponta que:

> A análise de políticas demanda levar em consideração uma multiplicidade de aspectos, tais como: a estrutura social; o contexto econômico, político e social no qual as políticas são formuladas; as forças políticas; e a rede de influências que atuam no processo de formulação de políticas e de tomada de decisões nas diferentes esferas.

O campo de análise das políticas educacionais, e os processos que configuram a elaboração, aprovação e efetivação desses documentos são áreas de estudo em expansão e consolidação. De acordo com Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p. 144), "observa-se um aumento significativo de pesquisas, publicações, grupos de pesquisas e eventos específicos de políticas sociais e políticas educacionais". É fundamental compreender que "quando nos referimos à política educacional e à pesquisa sobre políticas, nos referimos a um campo abrangente, complexo e em permanente expansão" (MAINARDES, 2018, p. 187). Nesse sentido, acredita-se que os/as pesquisadores/as que se propõem a refletir sobre o campo das políticas educacionais contribuem, de modo significativo, para a consolidação desse campo de conhecimento.

> No contexto latino-americano podemos considerar que se trata de um campo ainda em processo de institucionalização, construção e afirmação enquanto um campo específico. Em virtude da sua amplitude e do seu estágio (ainda em processo de consolidação), algumas vezes há certa dificuldade para delimitar os temas e a abrangência desse campo. Isso pode ser observado em publicações (livros, artigos), grupos de pesquisa e eventos que, embora mencionem o termo 'política educacional', 'políticas educacionais', 'políticas da educação', entre outros similares, abordam um conjunto de outras

> temáticas que se afastam do campo da política educacional. (MAINARDES, 2018, p. 187)

Tello, em tradução de Jung (2015, p.144 e 145), destaca que é importante um "esclarecimento conceitual com a finalidade de diferenciar os estudos sobre a Política Educacional (o que denominamos campo teórico ou epistemologias da política educacional) e as Políticas Educacionais (aquelas que se referem especificamente à gestão, tomada de decisões e ação política)". Destacam-se, de acordo com Mainardes (2018), sete áreas que caracterizam o campo de estudos das políticas educacionais, sendo eles:

> a) Estudos de natureza teórica sobre temas relacionados à política educacional (Estado, neoliberalismo, as relações entre o setor público e o privado, fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa sobre políticas educacionais, epistemologias da política educacional, entre outros); b) Análise de políticas (implementação, avaliação, etc.); c) Políticas educacionais e gestão (educacional e escolar); d) Legislação educacional; e) Financiamento da educação; f) Políticas curriculares; g) Políticas voltadas ao trabalho docente (formação, valorização, carreira, etc.); h) Questões relacionadas às demandas educacionais, oferta, acesso, qualidade, direito à educação, movimentos de luta pela garantia do direito à educação. (MAINARDES, 2018, p. 187).

É fundamental explicitar as particularidades do campo de estudo da Política Educacional, pois sem determinadas compreensões e elucidações a pesquisa corre o risco de tornar-se confusa até mesmo para o/a pesquisador/a pela amplitude de nuances presentes no campo de estudo. Torna-se crucial caracterizar, além do campo de estudos, os processos sócio-históricos que influenciaram as análises e as leituras da política educacional.

Santos (2012) destaca que, por meio de um processo de "indução externa", países da América Latina têm iniciado reformas em seus sistemas de ensino. Tal processo articula as políticas "sugeridas" pelos organismos internacionais com empréstimos cedidos aos países localizados nessa região. A necessidade dessas reformas evidencia-se na ineficiência dos sistemas de ensino frente ao estabelecimento de uma "reestruturação do sistema produtivo e da relação Estado e sociedade de acordo com os padrões da nova ordem mundial" (SANTOS, 2012, p. 8). Nesse sentido, tem-se a ideia de que, para a consolidação de um sistema globalizado, faz-se necessário aos governos – além de assegurar a competitividade de seus mercados e o investimento na formação de recursos humanos – garantir a adequação dos serviços educacionais às demandas estabelecidas pelo mercado, sob o respaldo do "cumprimento das estratégias sugeridas para 'a melhoria da qualidade do ensino'" (SANTOS, 2012).

Trata-se de uma compra das políticas educacionais dos países com necessidades econômico-financeiras graves para a implementação de suas políticas, diante dos quadros de

desigualdade forjados nesse mesmo sistema capitalista global que constitui países super ricos e outros super pobres. Ou seja, é como uma engrenagem de produção da pobreza e da riqueza que alimenta as necessidades e as ações de "filantropia" ou "boa vontade" dos organismos internacionais super ricos em atendimento às demandas dos sistemas educacionais dos países super pobres.

No Brasil, evidencia-se essa configuração sobretudo no período compreendido entre 1970 e 1980, na luta pela democratização e no suposto consenso estabelecido entre os educadores brasileiros no período. "Além disto, em parte, este consenso apoiou-se no fetichismo do conhecimento instrumental como elemento essencial para a inserção dos países latino-americanos no mercado mundial" (SANTOS, 2012, p. 8).

> [...] as políticas (e políticas educacionais) são respostas do Estado (atos do Estado) para buscar atender problemas existentes e demandas da população. De modo geral, as políticas são fragmentadas, pontuais e incompletas e constituem-se em instrumentos de poder simbólico sejam elas expressas na forma de textos legais ou discursos oficiais, pois são representações simbólicas dos interesses do Estado, embora dissimuladas de serem de interesse público (BOURDIEU, 2014). Pode-se considerar que a abordagem e a compreensão do problema que gerou a política pode ser mais ou menos limitada, estreita. (MAINARDES, 2018, p. 188)

No trecho acima, o autor evidencia a complexidade empreendida na análise do campo de estudo proposto, o que requer debruçar-se sobre leituras importantes para delimitar o objeto de estudo, o campo teórico e o campo epistemológico empreendido no desenvolvimento da pesquisa. Jefferson Mainardes (2009) destaca importantes fundamentos para expansão e consolidação das pesquisas em políticas educacionais no Brasil. Além dos destaques apresentados anteriormente, o autor considera relevante articular as perspectivas macro e micro, algo que já tem sido discutido na literatura internacional e que, para o autor, trata das questões relacionadas aos principais campos de reflexão dos trabalhos em políticas educacionais, como demonstra no trecho a seguir:

> No entanto, em uma perspectiva dialética, pode-se interrogar em que medida os estudos de natureza teórica têm contribuído para a análise de políticas específicas e ainda como e em que medida os estudos de políticas específicas têm incorporado as contribuições do primeiro grupo (estudos de natureza teórica). Esses questionamentos referem-se à articulação entre as perspectivas macro e micro, uma questão que tem sido extensivamente discutida na literatura internacional. (MAINARDES, 2009, p. 7)

A indicação da relevância do debate sobre questões teórico-metodológicas no campo da política educacional, realizada por Jefferson Mainardes (2009), apresenta-se mais do que nunca indispensável. Tem chamado bastante atenção, sobretudo, nos últimos dez anos, o movimento de mudança ocorrido nas políticas de educação. Há que se evidenciar que a

aprovação de documentos importantes na área tem agitado os congressos de educação e as assembleias legislativas em todo o país. As disputas para colocar em curso determinado projeto de educação antagonizam os envolvidos nesse que caracterizamos, segundo Laclau e Mouffe (2006), como um embate hegemônico.

Gadotti (2014, p. 6-7) evidencia que "a Constituição de 88 consagrou a participação social e o controle público sobre a gestão das políticas públicas, prevendo uma multiplicidade de conselhos obrigatórios para estados e municípios receberem repasses de recursos". Porém, o autor destaca que a implementação de tais pressupostos vem sendo ameaçada, não apenas pelo fato de muitos a considerarem acessória, como também por conjunturas hostis à participação, além das distorções decorrentes da nossa sociedade hierarquizada e pela falta de um marco regulatório (GADOTTI, 2014).

Outra importante reflexão apresentada pelo autor diz respeito à diferenciação entre Participação Social, "que se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias etc." e Participação Popular, que "corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc." (GADOTTI, 2014, p. 2 e 3).

> O grande desafio é relacionar e fazer dialogar, no interesse das políticas públicas emancipatórias e dos seus temas e pautas de luta, a Participação Social e a Participação Popular respeitando e garantindo a autonomia e a independência das formas de organização popular, superando os riscos de cooptação, subordinação, fragmentação e dissolução das lutas populares. (GADOTTI, 2014, p. 3 e 4)

Outro aspecto fundamental a ser problematizado é a criação de condições de participação. Gadotti (2014) problematiza que as condições de participação devem constituir, junto com a participação popular e os mecanismos de controle, um tripé. Trata-se da defesa de uma metodologia permanente da política educacional – assim, não se constitui como episódica, paralela, mas estrutural, acarretando em um modo de governar. O autor aponta que um dos problemas relacionados à participação popular é a capacitação, sobretudo dos que compõem os conselhos obrigatórios por lei. Mas diferencia esse cuidado do que Marilena Chauí (1983) chamou de ideologia da competência:

> Desde os anos 80 do século passado, Marilena Chauí (1983) nos chama a atenção para a despolitização da educação, dos cidadãos e da sociedade, causada pela ideologia da competência, da meritocracia que separa dirigentes e executantes, os que sabem e os que não sabem, os que sabem as razões do que fazem e os que desconhecem as finalidades de sua ação. As decisões são consideradas de natureza técnica e não política. Quem sabe comanda quem não sabe. (GADOTTI, 2014, p. 4)

A partir desse processo, afasta-se a participação popular sob o discurso da "qualificação" e "melhor preparação" dos indivíduos aptamente técnicos a participar. Corroboramos com Gadotti (2014, p. 5) ao afirmar que "nos formamos para a participação participando, enfrentando os desafios técnicos e políticos da participação. A participação é conquista. A participação é pedagógica". Incluímos assim, o que compreendemos ao longo de nossa reflexão sobre democracia participativa e inclusiva, que demanda ampliar a participação, sobretudo ressignificando práticas participativas.

Desse modo, compreendemos a participação e suas nuances como um dos principais mecanismos democráticos de propor, acompanhar, avaliar e reavaliar políticas públicas. O fortalecimento da participação e a ampliação de espaços participativos são pautas históricas no processo político educacional. Como dialogamos com Santos (2002), não é apenas ampliar a democracia participativa, mas torná-la inclusiva.

2.2. Participação política e as tensões de uma ação democrática

Ao propor três teses pelo fortalecimento da democracia participativa, Boaventura de Sousa Santos (2002) destaca que "o primeiro elemento importante [...] seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas" (p. 77). Desse modo, falaremos da participação enquanto pilar fundamental na democracia participativa ampliada proposta por Santos (2002).

O assunto participação ganhou destaque no Brasil e na América Latina a partir das demandas pela redemocratização das sociedades da região, em virtude do fim dos regimes totalitários e autoritários e das lutas de múltiplos movimentos sociais, sindicais e de entidades da sociedade civil em benefício da ampliação de direitos sociais e políticos, bem como da luta pela democratização do fundo público por meio de políticas públicas universais (CICONELLO, 2008; FREIRE, 2012; MIGUEL, 2017; STRECK, 2017).

De acordo com Freire (2012), o desenvolvimento da democracia política no Brasil tem acarretado significativo volume de produções teóricas da área de educação, especificamente no campo da política educacional. Em particular, esses estudos têm se dedicado a refletir sobre a vinculação entre democracia e educação ou, como colocado pela autora, da democratização das instituições educacionais, buscando perceber "as ideias, desafios e contradições que a sociedade capitalista impõe à participação dos sujeitos do

processo educativo nas definições acerca das finalidades sociais da educação e de sua organização político-pedagógica" (FREIRE, 2012, p. 1).

No processo de redemocratização do país (década de 1980), as forças políticas atuantes estavam associadas em torno de uma concepção democrática mais ampla, não restrita ao estabelecimento do sistema representativo eleitoral. "O desejo popular era maior. Tratava-se de mudar a estrutura do Estado, não democrático, excludente e autoritário, transformando-o radicalmente" (CICONELLO, 2008, p. 1). Nos diálogos ao longo do texto, é impossível não questionarmos se esse era um desejo popular mesmo ou até que ponto isso não foi forjado como "desejo popular". Porque se consideramos uma necessidade radical de mudança estrutural, tal como apresentada, por que então a saída para essa mudança seria uma transição branda? O autor completa destacando que no dado momento histórico, a ruptura se deu não "por meio de uma ruptura institucional ou de uma revolução, mas sim por uma transformação gradual das estruturas de poder. Pretendia-se alargar a participação de homens e de mulheres nas decisões políticas que afetavam suas vidas" (CICONELLO, 2008, p. 1).

Assim, a pluralidade de experiências participativas e emancipatórias desenvolve-se na base da sociedade brasileira. Miguel (2017) evidencia que principalmente a partir dos orçamentos participativos (OPs), por volta do final do século XX, fortaleceu-se a ideia de que outras formas de inclusão podiam tonificar e ampliar os regimes democráticos. É possível afirmar que a experiência dos Orçamentos Participativos em diversas regiões do Brasil é um dos principais exemplos (se não o principal) de participação política vivenciada na sociedade brasileira. Porém, o autor destaca que "o sentido atribuído à 'participação política' se alterou de forma significativa, dos primeiros experimentos institucionais até hoje" (MIGUEL, 2017, p. 83).

Santos (2002), ao evidenciar o estudo de Conceição Osorio (2002) sobre a complexidade da participação no caso de Moçambique, destaca que "mesmo em situações nas quais existe o aumento da participação, esse aumento, para se tornar emancipatório, necessita se adequar à tentativa de recriação das formas do político" (p. 63).

> [...] o aumento da participação social também levou a uma redefinição sobre a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local, recolocando o problema da escala no interior do debate democrático. A maior parte das experiências participativas nos países recém-democratizados do Sul tem o seu êxito relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social para o nível administrativo. Ao mesmo tempo, as inovações institucionais que parecem bem-sucedidas nos países do Sul estão relacionadas ao que Castoriadis denomina de instauração de um novo *eidos*, isto é, de uma nova determinação política baseada na criatividade dos atores sociais. (SANTOS, 2002, p. 54)

Na atualidade, há segundo Ciconello (2008, p. 1) uma "pluralidade de instâncias e de mecanismos de alargamento da esfera pública, normatizados e inseridos dentro da burocracia estatal, por pressão de organizações da sociedade civil". O autor pontua que nos últimos 30 anos[15] desenvolveram-se diferentes espaços de participação nos âmbitos federal, estadual e municipal, e estima que essas instâncias sejam mais de 40.000 em todo o país[16]. Diante do volume de instâncias de participação e das reconfigurações político-sociais recentes, faz-se necessário desconfiar da efetividade dos processos participativos presentes na atualidade, sobretudo tendo em vista o atual cenário político educacional e as políticas aprovadas em nebulosos processos que consideramos antidemocráticos[17].

Pensar a efetividade das instâncias participativas significa questionar qual a validade dessas instâncias, visto que há um número muito significativo de campos de participação na burocracia estatal. Em tese, seria algo interessante em termos de participação. Porém, olhamos com desconfiança uma vez que, dada a realidade atual, quantidade não significa necessariamente qualidade de participação. Questionamos, desse modo, a real intenção de ampliar e dissociar as esferas participativas nos diferentes âmbitos (federal, estadual e municipal), visto que tais espaços, com amplo debate e significativa representatividade popular, por vezes são descaracterizados pela inclusão de grupos hegemônicos.

De acordo com Streck (2017, p. 191), "o conceito de participação não é apenas polissêmico, mas também tem sido amplamente usado para manter as relações de dominação". Temos acompanhado a cooptação de experiências democráticas de participação por interesses neoliberais na configuração da educação brasileira, como citamos ao longo da nossa escrita. Desse modo, é fundamental em nossa reflexão descortinar o entendimento do que tem sido a participação nas instâncias deliberativas.

É possível afirmar que toda reflexão sobre participação política vai destacar a Constituição de 1988 como o marco que institui, em texto político, o que se propõe enquanto

[15] Na publicação original, leia-se "os últimos 20 anos". Atualiza-se a data visto o período decorrente da publicação e as diversas mudanças ocorridas nos últimos 10 anos.

[16] É importante pontuar que tal afirmação é feita pensando no período da publicação do texto utilizado para obter tais dados, e que as configurações políticas na história recente podem fornecer informações diferentes. No entanto, não foi identificado, até o presente, dados sobre o quantitativo dessas instâncias na atualidade.

[17] Destacamos aqui a aprovação da Lei Nº 13.415, de fevereiro de 2017, que trata da Reforma do Ensino Médio (REM) e da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que define, segundo o próprio documento, o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. Importante citar também o projeto "Escola Sem Partido", que apresenta em diversas instâncias federativas em projetos de lei. Significativamente, os exemplos citados (REM e BNCC, mas não apenas) configuram-se em políticas educacionais aprovadas sem o debate estabelecido em uma democracia participativa, lançando-se em defesa da "neutralidade" do ensino nas escolas.

prática democrática. A Constituição Cidadã, como é conhecida, elenca aspectos importantes para instituir a integração da população nos processos participativos da vida pública conciliando o Estado com a Nação, constituindo, assim, um projeto de redemocratização do país após 25 anos de ditadura. "A educação jogaria um papel importante nesse processo, para atingir essa finalidade constitucional, instituindo a gestão democrática como princípio básico da articulação de um Sistema Nacional de Educação" (GADOTTI, 2014, p. 7).

Na educação, algumas experiências de participação são bastante significativas, o que possibilita inúmeros estudos e análises acerca da constituição histórica, social, política, entre outros. Em nossa pesquisa, trataremos o que tem sido a participação no nível local, especificamente os espaços de ação de uma participação representativa. Evidenciamos a Conferência Municipal de Educação (COMUDE), realizada nos últimos 27 anos, e não apenas ela, mas também reuniões, congressos e conselhos de acompanhamento e avaliação que ocorrem entre uma conferência e outra. Sendo a COMUDE o principal espaço de debate sobre a construção do Plano Municipal de Educação do Recife (2015-2025), nossa pesquisa investiga a partir dos participantes, na condição de representantes da sociedade civil, como a construção do PME-Recife (2015-2025) foi uma construção democrática, participativa e representativa.

Entre os processos de redemocratização do país destaca-se a criação de Conselhos Escolares. Em 1993, a 1ª COMUDE ocorre no Recife e se estabelece historicamente enquanto instância democrática e participativa para debater a educação municipal (SILVA JÚNIOR *et al*, 2015). A conferência ocorre de dois em dois anos e tem a participação de instâncias da gestão educacional do Recife e da sociedade civil. De caráter consultivo, as propostas da conferência subsidiam as decisões da Secretaria de Educação e orientam o trabalho do Conselho Municipal.

Passados 22 anos desde sua primeira edição, no ano de 2015, ocorre a 10ª edição da Conferência Municipal de Educação (COMUDE), cujo título foi *"Recife: Planejando a Próxima Década"*, na Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Educadores do Recife Professor Paulo Freire. Apresentando-se enquanto processo/espaço democrático e participativo, a 10ª COMUDE divulgou em sua culminância um documento referência para o Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife. Apesar dos dias de debate em torno de questões fundamentais à educação municipal, seguiu-se um período de tensões e protestos em torno da aprovação do documento. Durante vários dias, a mídia noticiou os protestos relacionados à sanção do que ficou estabelecido como Plano Municipal de Educação do

Recife[18]. A principal reivindicação destacada foi a exclusão das questões de gênero e sexualidade no conteúdo do documento. Além desse, que foi o principal ponto de conflito, pesava sobre parte dos vereadores a acusação de aprovar documento diferente do que foi debatido na COMUDE. A aprovação do Plano Municipal ocorreu em sessão extraordinária a portas fechadas na Câmara de Vereadores devido à grande confusão no auditório do plenário.

Outros eventos foram desencadeados após o episódio da votação do PME-Recife (2015-2025). Destacamos a divisão do Fórum Municipal de Educação, instância de acompanhamento e avaliação do plano que, segundo alguns integrantes, tornou-se uma representação dos interesses do poder municipal. Diante de tais evidências, podemos afirmar que o processo de aprovação do Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife ficou caracterizado por procedimentos institucionais que atropelaram as construções democráticas, justificados sob o viés da escassez de tempo e camuflados em argumentos técnico-burocráticos. De acordo Chauí (1997):

> [...] a tecnização administrativa da política é o fenômeno da despolitização da política e constitui, por isso mesmo, o elemento mais poderoso de legitimação do Estado, uma vez que as ações, aparecendo como inteiramente dependentes de decisões técnicas, impossibilitam a intervenção direta ou indireta dos cidadãos no Estado. (CHAUÍ, 1997, p. 282)

Streck (2017, p. 191) evidencia que "a participação é um requisito essencial da cidadania e da democracia". Diante disso, processos de democratização das políticas incidem na participação dos atores envolvidos com a escolarização[19] nos âmbitos: nacional, estadual e municipal, no que diz respeito a sua elaboração, aprovação e avaliação. Santos (2007) afirma que:

> [...] essa precisa ser efetivamente uma participação democrática, diferente de outras comuns hoje no discurso neoliberal, segundo o qual a participação solidária pode resolver ou ajudar a mitigar os graves problemas sociais, ou seja, uma forma de participar dos prejuízos impulsionados pelo próprio

[18] Houve significativa cobertura da mídia local sobre os debates em torno da construção e aprovação do Plano Municipal de Educação, sobretudo no que diz respeito aos protestos realizados durante a votação do documento. Destacamos abaixo duas matérias que circularam no período:

MESQUITA, Mariana; VERAS, Paulo. **Câmara aprova Plano Municipal de Educação para o Recife**. Jornal do Commercio. Recife, 22 de junho de 2015. Disponível em: https://jc.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2015/06/22/camara-aprova-plano-municipal-de-educacao-para-o-recife-187115.php. Acesso em: 08 de março de 2018.

GABRIEL, Sávio. **Sob protesto, Plano Municipal de Educação do Recife é aprovado.** Diário de Pernambuco. Recife, 22 de junho de 2015. Disponível em: https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2015/06/sob-protesto-plano-municipal-de-educacao-do-recife-e-aprovado.html. Acesso em: 08 de março de 2018.

[19] Compreende-se aqui a ideia de atores envolvidos com a escolarização todos aqueles que atuam e/ou se beneficiam direta ou indiretamente no processo educativo formal e não formal.

> Estado, para retirar-lhe sua responsabilidade pelas políticas públicas, transferindo todo o ônus para a sociedade (SANTOS, 2007, p. 11-12).

Promover a participação dos diferentes atores educacionais e elaborar uma rede que informe, desenvolva, programe e avalie as políticas públicas são, hoje, peças fundamentais nos discursos de qualquer política pública. Fala-se aqui de uma Participação Social, que Gadotti (2014, p. 2) assim conceitua:

> Participação Social é aquela que se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias etc. São os espaços e formas de organização e atuação da Participação Social. É assim que ela é entendida como categoria e como conceito metodológico e político pelos gestores públicos que a promovem. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil. (GADOTTI, 2014, p. 2)

Corrobora-se com a reflexão apresentada por Boaventura de Sousa Santos ao afirmar que "vivemos em sociedades nas quais não se pode entender a opressão ou a dominação, a desigualdade, sem a ideia de que continuamos sendo, em muitos aspectos, sociedades coloniais" (SANTOS, 2007, p. 59, *apud* STRECK, 2017, p. 191). Nesse sentido, desconfiar do conceito de participação empreendido requer descolar-se de idealizações democráticas não efetivadas no cenário brasileiro e subvertidas em lógica outra, que favorece os pressupostos da dominação política e social.

Cabe evidenciar, na leitura histórico-social de Freire (2012), que a participação se configura, nesse aspecto, enquanto técnica gerencial, empreendida pela descentralização proposta pelas políticas educacionais de corte neoliberal.

> [...] os processos de descentralização propostos pelas políticas educacionais de corte neoliberal parecem ter criado as condições favoráveis à realização dessa participação como técnica gerencial de execução dos planos educacionais pré-definidos, posto que não se trata de uma distribuição do poder de decisão significativo entre os vários níveis de governo, mas de um processo de desconcentração de atribuições e competências na execução, transferidas aos níveis locais, que continuam subordinados às decisões tomadas pelo poder central. (FREIRE, 2012, p. 14)

É preciso estar atento aos processos de cooptação da participação como prática gerencialista. O que sabemos é que, para a racionalidade neoliberal, a educação é um campo importante de atuação. Para que possamos superar as tentações neoliberais na educação, precisamos resgatar projetos de uma educação democrática, libertadora e justa – como Paulo Freire já apontava em meados dos anos 1960 cujo debate, passados mais de 50 anos, é atual e urgente.

2.3. Planos de educação: uma política participativa

Historicamente, a legislação brasileira manteve uma significativa preocupação com a educação do país, exceto nos períodos de repressão. É possível afirmar que desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, tais preocupações estavam colocadas no debate educacional (FALEIRO, 2016). De acordo com Loureiro (2016, p. 17), as "constituições de 1934, 1946, 1967 e na emenda constitucional de 1969", estão colocadas as "preocupações com o planejamento da educação e a necessidade de executá-lo". Diante de tais preocupações, surge a proposta de um Plano Nacional de Educação (PNE). Registra-se que a primeira proposta para elaboração de um documento com essa finalidade foi em 1961, sob a vigência da Lei 4.024. Loureiro (2016) destaca que o documento foi aprovado pelo Conselho Federal de Educação, mas não foi transformado em lei, o que ocorre na Constituição de 1967, sem se definir aspectos como a responsabilidade pela elaboração do documento.

Na redemocratização do país (década de 1980), após o período de repressão, representantes da educação reivindicam pautas educacionais. Na atenção a tais demandas, surge em 1986 o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que contribui com o processo constituinte (LOUREIRO, 2016). Na Constituição de 1988, fica então estabelecido o papel do Congresso Nacional na elaboração de planos e programas (BRASIL, 1988). Constituído pelo artigo 214, o Plano Nacional de Educação, segundo Loureiro (2016), foi introduzido no texto da constituição sob a liderança do então deputado Florestan Fernandes. O texto constitucional estabelece que:

> I - A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação de duração plurianual, visando a articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do país. (BRASIL, 1988, *apud* LOUREIRO, 2016, p. 18)

Diante dos aspectos históricos destacados, cabe pontuar que o PNE, a partir da Emenda Constitucional n° 59/2009, fica estabelecido enquanto exigência constitucional, "o que significa que planos plurianuais de governo devem tomá-lo como referência" (LOUREIRO, 2016, p. 18). Sendo um dos principais instrumentos da política pública educacional, os Planos de Educação apresentam metas para garantir o avanço da educação de qualidade. O atual Plano Nacional de Educação (PNE) foi instituído pela Lei nº 13.005/2014, estabelecendo para o primeiro ano de vigência a elaboração ou adequação dos planos

estaduais, distrital e municipais de educação em consonância com o texto nacional, de acordo com publicação no portal do Ministério da Educação (MEC).

Os processos que conceberam o Plano Nacional de Educação em vigor são construções democráticas desenvolvidas e consolidadas historicamente pelo amplo debate e pela intensa Participação Social. Porém, faz-se necessário registrar que desde sua inauguração o PNE tem registrado, ao longo de sua construção, ações que inviabilizam a participação ampla. Por exemplo, o PNE aprovado em 2001, proposição do então ministro Paulo Renato de Souza, foi aprovada e debatida em detrimento de outra proposta[20] apresentada à Câmara dos Deputados pelo então deputado Ivan Valente em 1998 (LOUREIRO, 2016).

Faleiro (2016, p. 39) destaca que o PNE-2014 "tem vinte metas arrojadas bastante detalhadas", entre elas "fortalecer a gestão democrática da educação e ampliar os investimentos na educação pública, 7% do PIB no quinto ano de vigência e 10% no seu final". A autora destaca que "apesar de não garantir tudo que seria necessário, e muito menos definir metas ideais, a sua estrutura e composição contribuíram para elevar razoavelmente os níveis de escolaridade" (p. 37).

Os Planos de Educação são o instrumento referência da política pública educacional. Extrapolam o projeto de governo e do governante no poder, pois se consolidaram enquanto política de Estado. Estipulam metas para que a garantia do direito à educação de qualidade progrida em um município, estado e no país, no período estabelecido de dez anos. Abordam o conjunto do atendimento educacional existente em um território, envolvendo redes municipais, estaduais, federais e as instituições privadas que atuam em diferentes níveis e modalidades da educação. Desse modo, atuam também como um importante instrumento contra a descontinuidade das políticas, pois orientam a gestão educacional e referenciam o controle social e a Participação Social (FERREIRA; NOGUEIRA, 2015).

> Para implementar as estratégias e alcançar as metas do PNE será necessário que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuem efetivamente em regime de colaboração e que haja celeridade na elaboração ou adequação dos correspondentes planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, pois a lei 13.005/2014 estabelece, em seu artigo 8°, o prazo de um ano a contar de sua publicação para esse fim. (OLIVEIRA; AGUIAR, 2016, p. 12)

[20] De acordo com Loureiro (2016), a proposta apresentada foi construída a partir dos debates de entidades que compunham o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDE) no I e II Congresso Nacional de Educação, ocorridos em 1996 e 1997, respectivamente.

Para que os Planos de Educação estejam afinados com os desafios locais, regionais e nacionais, é primordial que em seu processo de elaboração, revisão e monitoramento seja contemplada a pluralidade de vozes e olhares sobre a educação. Entende-se que assim é possível integrar uma visão mais ampla dos processos, problemas e possibilidades da educação em determinado território, suscitando compromissos e responsabilidades com o planejado.

> A elaboração de um plano de educação, seja municipal, estadual ou nacional, está sempre direcionada por projetos de sociedade que não são harmônicos e, na maioria das vezes, são conflitivos e se expressam na sua elaboração, nem sempre de forma explícita. (LOUREIRO, 2016, p. 23)

Sob a égide da democracia, o Estado incorpora diferentes demandas, o que acarreta na incorporação de contradições presentes no embate hegemônico dos distintos polos de disputa discursiva (LACLAU; MOUFFE, 2006). Ao incorporar esses contrastes (e isso é uma questão necessária e não facultativa), o Estado é também o próprio produto dessas contradições discursivas. E, portanto, a depender de como o ritmo dessas contradições é tomado, algumas hegemonias se efetivaram e serão mais "definidoras" do que é o Estado e outras articulações.

De acordo com Azevedo (2004), as políticas públicas traduzem não apenas os embates e os conflitos que operam na sua definição, como também a própria representação que a sociedade manifesta de si no momento histórico em que estas despontam. Em conformidade com esta perspectiva, a análise de uma política pública demanda ampliar a responsabilidade das relações entre Estado e sociedade que configuram sua proposição articulando-a ao projeto macro de sociedade. Entendendo a política pública no sentido de uma consequência da prática social, destaca-se a importância de investigar as singularidades históricas e as possibilidades de significados que perpassam as relações sociais e caracterizam sua concepção e implementação em determinado contexto.

A educação e, portanto, as políticas educacionais gestadas pelo Estado têm um importante papel no sentido da socialização política e como equalizadora da distribuição do poder. Na medida em que há maior complexificação social, maior se torna a importância da educação e da escola como agência para acessar um determinado conhecimento e uma determinada informação, desse modo, fornecedora de uma formação que capacite o indivíduo para exercer seu papel de cidadão (AZEVEDO, 2004).

3. SERIA A REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA UMA FORMALIDADE DEMOCRÁTICA?

Questionar é um dos mais importantes pilares do fazer ciência, sendo talvez o principal. O título do presente capítulo, apresentado como uma pergunta, reflete a inquietação de problematizar o conceito de representatividade política. Na busca por estudos que conceituaram a representatividade no campo da educação, levou-se em consideração, entre outras, questões como: historicamente, como a representatividade tem se apresentado na democracia brasileira e no campo da política educacional? O atual sistema político brasileiro permite uma representação democrática efetiva? A intenção, na busca por estudos, não foi responder tais questões, mas identificar leituras acerca da representatividade política, sobretudo no campo educacional, pensando a democracia representativa para além de um sistema político.

Para refletir sobre a democracia representativa, assim como para pensar a democracia participativa, buscamos os estudos de Boaventura de Sousa Santos (2002). A completude do estudo, sabendo que não se esgota em si, foi uma excelente alternativa para conceituar e problematizar o campo da representatividade política. Porém, procuramos dialogar com outros estudos que conceituam a representatividade política a partir de outro campo teórico – como a tese de Ana de Fátima Abranches (2009), que reflete o conceito de representatividade a partir de Jean-Jacques Rousseau, e a dissertação de Ana Maria Klein (2006), que, ao pensar escola e democracia, traça uma linha histórica importante para compreender o desenho democrático na história.

Machado (2016, p. 9) destaca que o conceito de representatividade vem sendo utilizado desde o século XVIII, em diferentes escalas, pelas "sociedades que durante os anos seguintes se estabeleceram como democracias e se complexificaram econômica, social e politicamente". Assim:

> Por meio da representação, os cidadãos escolhem pessoas que levarão suas demandas para um outro nível, onde essas preferências são discutidas e podem ser tornadas agenda governamental ou não. É notória a relevância das instituições representativas e elas permeiam a vida de qualquer cidadão, mesmo que não saibam. Desde as eleições para o Governo Federal até a escolha de um síndico, a necessidade de haver representantes é imanente. (MACHADO, 2016, p. 9)

Abranches (2009, p. 37) problematiza o conceito de representatividade e destaca que "para os críticos desta concepção, a **representatividade** não é mais do que a formalidade que a democracia assumiu ao ser relacionada ao liberalismo". Pensando historicamente nos

processos de dominação, exclusão e exploração, a democracia, essa que deverá exercer a soberania do povo, exclui e minimiza a participação de vários segmentos sociais por meio da formalidade da representatividade. Quem é esse povo que exerce soberania através de seus representantes? Quem são os representantes da soberania do povo? Abranches (2009) evidencia que a crítica de Rousseau ao liberalismo e a proposta de uma democracia é, no século XVIII, uma proposta de democracia radical, visto que para Rousseau a democracia só é possível de forma direta, sem representatividade. O próprio autor, entretanto, reconhece a dificuldade de existência de tal sociedade, uma vez que não há igualdade de condições entre os indivíduos. É importante pontuar que para nossa investigação interessa a crítica de Rousseau ao conceito de representatividade, uma vez que a democracia proposta pelo autor, marcando o período de sua existência, resguarda as desigualdades sociais, sobretudo questões relacionadas a gênero e raça[21].

De acordo com Klein (2006, p. 28), a ascensão da democracia na modernidade "não foi, portanto, a defesa do povo pobre contra a minoria rica, mas sim a defesa dos proprietários ricos contra um regime de privilégios estamentais e de governo absolutista". A autora evidencia que a legitimação ideológica que estabelece a propriedade privada como direito natural se sustenta pela teoria liberal, tendo em John Locke (1632 – 1704) seu principal nome. A democracia se desenvolve na ampliação da concepção de cidadania e progressiva extensão de direitos. Na economia, o capitalismo é erguido "sobre a divisão social (burguesia e proletariado), baseada na desigualdade de patrimônio" (p. 28). As revoluções populares surgem como uma demanda pela ampliação de direitos e o estado liberal se vê obrigado a ampliar a cidadania política. As demandas agora são por medidas que deem acesso a empregos, educação, saúde, entre outros.

> Após a Segunda Guerra Mundial, a ameaça das revoluções comunistas fez com que fosse criado o Welfare State, como forma de resguardar o modo de produção capitalista. O Estado passou a intervir na economia investindo em indústrias estatais, subsidiando empresas privadas na indústria, na agricultura e no comércio, exercendo controle sobre preços, salários e taxas de juros. A intervenção no âmbito social se deu a partir da responsabilidade assumida por um conjunto de serviços públicos sociais: saúde, educação, moradia, transporte, previdência social, seguro-desemprego. No plano político atendeu às reivindicações por cidadania e sufrágio universal. (KLEIN, 2006, p. 29)

[21] Sugerimos o artigo de Cristiane Aquino de Souza para melhores reflexões sobre desigualdades de gênero na obra de Rousseau. O artigo de 2015 problematiza a exclusão feminina na política destacando a dicotomia entre o espaço público, reservado aos homens e o espaço privado, reservado às mulheres. Disponível em: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/7198/4094. Acesso em: 24 de jan. 2019.

Com as reivindicações populares e o atendimento a essas demandas, instalou-se uma nova ordem concebida como Estado do Bem-Estar Social. Também impulsionado pelo fim da Segunda Guerra Mundial, contexto em que os países com capitalismo dito desenvolvidos mantêm um receio ao retorno do nazi-fascismo e ao surgimento de revoluções comunistas. As críticas levantadas nos regimes nazistas e fascistas ao liberalismo e o contraponto das ascensões socialistas na União Soviética e na China fundaram o temor dos países capitalistas que se dedicaram aos problemas econômicos e sociais estabelecendo o *Welfare State*. A atuação das economias capitalistas estendeu-se aos países ditos de terceiro mundo (ou capitalismo tardio), sobretudo os do Sul Global, numa ação que visava prevenir que revoltas populares se transformassem em revoluções socialistas, através do financiamento do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), o que impulsionou regimes ditatoriais e autoritários (KLEIN, 2006).

No dualismo pós-guerra, socialismo *versus* capitalismo, a perspectiva da democracia liberal a partir dos regimes sociais totalitários criticava o "abandono da sociedade em prol dos interesses burgueses". Em oposição, os estados capitalistas "defendiam a liberdade contra a opressão e a ditadura estatal, defendendo um Estado Mínimo e vendo na democracia liberal um bem" (KLEIN, 2006, p. 36). Em ambos os casos, Klein (2006) destaca que a democracia é um instrumento ideológico, utilizado como forma de governo para mascarar os reais interesses em sua defesa ou crítica. Desse modo, é possível afirmar que o conflito dual existente no período desencadeia os rumos da democracia como regime político, sobretudo as conquistas democráticas modernas como a formação de partidos de massa, que se opõem ao interesse da classe dominante.

> Para o liberalismo, a questão que se colocava era saber como justificar o poder e o predomínio da lei, fazendo com que todos aceitassem e a ela se submetessem. [...] Entretanto, a pressão de diferentes grupos políticos que vão se organizando na nossa configuração social vai levar o liberalismo a assumir aspectos desta proposta de democracia. (ABRANCHES, 2009, p. 32)

De acordo com Abranches (2009), as ideias democráticas vão se estabelecer no século XIX e o liberalismo vai assumir, atendendo aos seus interesses, a concretização de tais ideais. A autora destaca que a luta pelo sufrágio universal foi um exemplo concreto de cooptação, pois surge a partir de movimentos da sociedade civil organizada e é ressignificada pelo liberalismo "transformando a ideia de participação ativa em possibilidade de voto universal, e aí a encerrando" (p. 33). Nesse sentido, a democracia assume um papel figurativo em um modelo elitista nas disputas de poder, ou seja, pela representatividade nas decisões que asseguram a continuidade de interesses liberais no direcionamento das políticas públicas.

Santos e Avritzer (2002, p. 39) destacam que “a democracia assumiu um lugar central no campo político durante o século XX”. As disputas em torno da questão democrática são caracterizadas pelos autores em dois debates principais. O primeiro, situado na primeira metade do século, relaciona-se ao desejo pela democracia, destacando que a resolução da discussão pelo atendimento do desejo democrático como forma de governo se tornou hegemônico ao final das duas guerras mundiais, culminando na restrição às formas de participação e soberania ampliada em detrimento de um procedimento eleitoral na formação de governos. O segundo debate situa-se no pós-Segunda Guerra Mundial e se caracteriza pelas questões estruturais da democracia. Os autores destacam que tal disputa foi também acerca da compatibilidade ou incompatibilidade da democracia ao capitalismo. Ao longo do capítulo é apontado que na “primeira metade do século XX o debate foi marcado pelo enfrentamento entre duas concepções de mundo e sua relação com o processo de modernização do Ocidente” (p. 43), levando os autores a problematizar as concepções hegemônicas no interior da teoria de democracia. Para nosso estudo, interessa principalmente a leitura acerca da questão que diz respeito à inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala.

> Ao longo da segunda metade do século XX, a discussão sobre complexidade e a inevitabilidade da burocracia foi-se fortalecendo na mesma medida em que as funções do Estado também foram crescendo com a instituição do *Welfare state* nos países europeus. (ESPING-ANDERSON, 1990; SHONFIELD, 1984 *apud* SANTOS, AVRITZER, 2002, p. 47)

Ao questionar a defesa de Dahl (1998) da inevitabilidade da representação, Santos e Avritzer (2002, p. 48) pontuam que “a justificação da representação pela teoria hegemônica da democracia é baseada na questão da autorização”. Para os autores, o argumento da autorização é sustentado por dois pilares: o problema do consenso dos representantes, surgido no interior da teoria democrática clássica, opondo-se às formas de rodízio na tomada de decisão do modelo de democracia direta; e a “questão da capacidade das formas de representação de expressarem as distribuições das opiniões em nível da sociedade” (p. 49), o que remete a Stuart Mill ao defender que a assembleia é capaz de refletir os interesses e tendências do eleitorado. Corroboramos com Santos e Avritzer (2002, p. 49) ao problematizarem que:

> A concepção hegemônica da democracia, ao abordar o problema da representação, ligando-o exclusivamente ao problema das escalas, ignora que a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas (essa última introduzida no debate democrático muito recentemente). Se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, como

> argumenta Dahl, é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades.

As limitações da representatividade na democracia moderna recaem sobre diversos aspectos. Além dos já apontados por Santos e Avritzer (2002), destacamos que o surgimento da representatividade, ao ser cooptada pelo modelo democrático liberal, atende aos interesses de um regime excludente, elitista e opressor. Como apontado pelos autores citados, "a representação não garante, pelo método de tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento" (p. 50). Tal afirmava não descarta a possibilidade de pensar um modelo democrático representativo. Não estamos negando a importância da representatividade em um regime democrático, mas é fundamental compreender as suas limitações, sobretudo quando ela se torna figurativa e instrumento de perpetuação do poder. Com a ascensão de grupos ditos minoritários e ampliação de debates em torno das questões étnico-raciais e de gênero e sexualidade, temos acompanhado uma crise da representatividade no modelo democrático liberal.

Para Machado (2016), está estabelecida uma crise da representatividade, diante da inevitabilidade de novos e atuais meios de democracia e de participação dos mais variados segmentos de indivíduos na política. A discussão é ampla e tem diferentes aspectos e questões (MACHADO, 2016). Porém, esse debate faz-se importante, sobretudo, no recente cenário político social, que teve "ocupando" a presidência da república o vice-presidente e não a presidenta eleita democraticamente, afastada de seu cargo em um processo de impeachment que escancarou a falta de representatividade política de significativa parte da população brasileira ao apresentar os legisladores brasileiros.

> Principalmente desde as manifestações ocorridas em 2013 alguns setores da mídia e da academia vêm levantando a ideia de uma crise de representatividade em solo brasileiro. Apesar de ser uma democracia jovem, tendo sido estabelecida no final dos anos 80, o Brasil já parece sofrer com um grande desgaste das instituições representativas e dos representantes perante a sociedade civil. Provavelmente, se as eleições não fossem obrigatórias, uma parcela considerável do eleitorado não compareceria às urnas. (MACHADO, 2016, p. 12 e 13)

Seguimos pensando a respeito da democracia representativa na sociedade brasileira tecendo algumas considerações para compreender como a representatividade tem se apresentado e como a atual crise tem desencadeado a ascensão de figuras políticas que flertam com o autoritarismo, ameaçando a democracia brasileira, sobretudo as limitações do modelo democrático liberal adaptado ao país a partir da descaracterização de um regime autoritário.

3.1. Democracia representativa brasileira: algumas considerações

Compreendendo que qualquer leitura da democracia brasileira, como já explicitado na presente pesquisa, suscita considerar a história política do país, destacamos o período da ditadura militar (1964-1985) como acontecimento histórico significativo no desenho social e institucional da representatividade política no campo democrático. Sabendo que a experiência democrática brasileira foi interrompida por tal regime, a retomada de um sistema democrático ocorreu ao seu fim, na inauguração da Constituição de 1988.

> A renovação na forma de pensar e praticar a representação é um marco do período democrático recente, tanto da perspectiva da democracia eleitoral, como da relação entre Estado e sociedade. Os sinais dessa transformação começam a ser sentidos no final do período militar, com a intensificação das mobilizações por parte da sociedade e a crescente oposição ao regime, a partir das eleições de 1974. (ALMEIDA, 2014, p. 98)

No Brasil, durante a ditadura, a representatividade política se dava exclusivamente no parlamento. Desse modo, ela era limitada, restringindo-se ao ato de eleição do legislativo. Atribui-se a este fato, mas não apenas, o surgimento de movimentos populares, importante acontecimento que vai desencadear em uma ideia de democracia direta, pois os movimentos populares atuam por conta própria, sem intermédio. Mas neste período não é possível afirmar que se trata de uma oposição ao sistema de representatividade, e sim de uma alternativa na busca e reivindicação de direitos, sobretudo pela "situação social cada vez mais deteriorada e da falta de canais de escuta e acolhimento" (ABRANCHES, 2009, p. 50).

Ao citar Avritzer (2009), Almeida destaca que "a redemocratização brasileira, no período entre 1974 e 1988, foi marcada não apenas pelo restabelecimento da competição política, mas também pelo aumento na propensão de criação de formas de associações voluntárias e independentes" (ALMEIDA, 2014, p. 98). Para a autora, três acontecimentos são apontados como significativos do ponto de vista da representação, que alteraram a forma de vinculação entre estado e sociedade no período da redemocratização. Primeiro, destaca o fortalecimento das instituições tradicionais de representação e da democracia eleitoral, sendo essas questões centrais da representação liberal; segundo, o surgimento do primeiro partido de massa, o Partido dos Trabalhadores (PT); e finaliza destacando o fortalecimento dos três poderes. Relaciona os dois últimos a "espaços de expressão e representação da sociedade" (ALMEIDA, 2014, p. 98).

> [...] após anos de ditadura militar e cerceamento das liberdades civis e políticas, uma das apostas para democratização do Estado brasileiro era a necessidade de um enraizamento social por meio de arenas de negociação com a sociedade civil. Desse modo, o período democrático inaugura um

> momento na história do país em que os componentes elitista e autoritário perdem centralidade. (ALMEIDA, 2014, p. 99)

Com o surgimento de novos partidos e a pluralização da representatividade, toma o cenário a disputa de diferentes modelos de sociedade. De acordo com Abranches (2009) (apoiada na leitura de Coutinho (2002)), dois são os modelos em pauta no período da redemocratização. O primeiro é caracterizado pela tendência associativa, particularista e corporativa, organizada em interesses restritos não universais, no qual a democracia é entendida pela lógica de mercado e a disputa é pela supremacia dos atores políticos. O segundo modelo é definido pelo seu caráter plural com forte participação popular, havendo um "jogo democrático com propostas distintas de sociedade, com alternativas efetivas" (p. 35). Para nós, fica evidente que ambos os modelos estão vigentes na sociedade brasileira marcando espaços distintos da representação. Coutinho (2002) *apud* Abranches (2009) é bem objetivo ao destacar que ambos os modelos estão em disputa desde o período da redemocratização expressa nas eleições presidenciais.

Machado (2016), ao destacar que os partidos políticos são ineficazes em seu papel de representar a população, destaca que desde o final do século XX a população vem escolhendo Organizações Não-Governamentais (ONGs) e grupos de interesse para sua representação. O autor ressalta que, no período pós-ditadura, os recentes partidos políticos que disputaram o significativo número de eleitores presentes no centro ideológico do espectro político acabaram perdendo muito do conteúdo programático, modificando suas legendas visando apenas à vitória nas eleições. Associa-se a atual crise da representatividade política ao "surgimento dos partidos de massa e o crescente "abismo" entre governantes e governados" (MACHADO, 2016, p. 11).

Compreende-se que a representatividade constitui uma necessidade em uma sociedade que amplia as suas concepções e desenvolve novas formas de relacionamento social, tornando-se deste modo um imperativo (ABRANCHES, 2009). O que podemos concluir é que a crise da representatividade no modelo liberal é fruto de uma formalidade assumida pela representatividade em um modelo social que não dará conta de assumir os reais interesses da população. Ou seja, a democracia representativa no modelo liberal é mera etapa para cooptação das lutas populares em atendimento aos interesses neoliberais de ampliação das desigualdades e exploração das massas.

3.2. Sobre a representatividade política na educação

Ao pensar a qualidade da educação no Brasil, Weber (2016) introduz uma importante definição acerca da organização das políticas e disputas que permeiam sua materialização. De acordo com a autora, no regime democrático as políticas são definidas pelas demandas sociais de diferentes grupos, assim como de setores sociais diversos. Elas são organizadas sob o amparo de projetos com definições que podem ser explícitas ou implícitas. É possível identificar dois movimentos para as decisões políticas de ordem legislativa. O primeiro diz respeito às que podem dar origem a políticas de Estado – ao lograr êxito, extrapolam a conjuntura que as delineou e por um longo período orientam as ações e propostas em um campo de ação próprio do Estado. O segundo movimento se relaciona às legislações que terão caráter episódico, pois as demandas que alçaram tais políticas foram organizadas a partir de necessidades sociais específicas em contextos determinados – essas são definidas como políticas de governo, visto que, mesmo não obtendo grande adesão dos diferentes setores sociais, estão avalizadas em uma conjuntura determinada (WEBER, 2016).

> É possível conceber a transformação em referências dos sentidos condensados por uma legislação ou política pública como discurso que envolve linguagem e práticas construídas no âmbito de lutas e de negociações que movem as diferentes esferas da vida social. Essas referências, prática articulatória que aglutina elementos em momentos relacionais específicos, no entanto, podem ser contestadas como expressão do antagonismo social cuja dinâmica produz a identidade de sujeitos, objetos e de práticas e estabelece novas fronteiras políticas, como assinala Howarth (2000). Por outra parte, a materialização de uma condensação de sentidos em determinado contexto sociopolítico, econômico e cultural permeada por relações de poder expressadas sob a forma de tensões e disputas entre os agentes implicados, pode resultar em resolução temporária que se concretiza, em geral, por intermédio de um aparato normativo ou instrumental. (WEBER, 2016, p. 17)

A educação tem sido uma das principais arenas de disputa em que projetos de sociedade antagonizam modelos sociais de educação. Em pauta, a superação das desigualdades está localizada em ambos os espectros políticos. O objetivo é comum, os caminhos são diferentes. Podemos situar na atualidade dois importantes projetos de educação em disputa: temos um modelo social, coletivo e popular, proposto por um grupo político ainda se reerguendo das significativas derrotas sofridas nos últimos anos nas disputas políticas; e no outro campo, um projeto gerencialista pautado pelo neoliberalismo, que patrocina as ações para obter espaço cooptando pilares da ação popular. No atual cenário político brasileiro, não é possível distinguir e definir que atores políticos estão localizados em

um ou em outro projeto educacional. Temos acompanhado ora como estratégia, ora como cooptação, a fluidez com que os atores políticos têm circulado por ambos.

> De fato, a exemplo do que ocorreu com a maior parte das sociedades capitalistas, temos visto se implantar no Brasil tentativas de adoção de teorias e técnicas gerenciais próprias do campo da administração de empresas nos sistemas de ensino, no bojo das reformas educacionais que tiveram curso nos anos de 1990. (AZEVEDO, MARQUES, AGUIAR, 2016, p. 56)

De acordo com Azevedo, Marques e Aguiar (2016), além dos administradores dos sistemas de ensino, gestores e professores das unidades escolares são cooptados e atuam como meio para difundir a lógica "gerencialista". Temos acompanhado a atuação de grandes grupos empresariais que atuam com a capacitação de agentes políticos e da mesma forma têm seduzido atores educacionais. Muito bem articulados, estão inseridos em diversos setores da sociedade civil e no próprio Estado. Possuem o capital financeiro e atuam nas "brechas" de políticas que possibilitam a atuação privada no setor público. Encontram nos espaços de reflexão e debate representatividade por meio dos agentes que são formados para encantar com propostas ilusórias de superação dos grandes problemas da educação brasileira.

> [...] a democracia, modelada sobre o mercado e sobre a desigualdade socioeconômica, é uma farsa bem sucedida, visto que os mecanismos por ela acionados destinam-se apenas a conservar a impossibilidade efetiva da democracia. Se na tradição do pensamento democrático, democracia significa: a) igualdade, b) soberania popular, c) preenchimento das exigências constitucionais, d) reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria, e) liberdade; torna-se óbvia a fragilidade democrática no capitalismo. (MARQUES, 2016, p. 66 *apud* CHAUÍ, 1997, p. 141)

Azevedo (2004) nos informa que uma política pública educacional é resultado da atuação humana e, decorrente disso, necessita do sistema de representações sociais. Desse modo, evidencia que se constitui em uma relação intrínseca entre como os interesses sociais se articulam e os padrões que dão o aspecto a uma política. Dito isso, temos observado as fragilidades do sistema de representação social, visto a crise de representatividade que se estende da representação política aos diversos campos da sociedade. Na educação, é possível afirmar que os espaços de debate, planejamento e acompanhamento de políticas têm sido minados tanto pela atuação de grupos empresariais e os seus projetos neoliberais, como pelos neoconservadores que, quando não atuam em causa própria, operam em aliança com grupos neoliberais.

Os planos de educação são uma das principais políticas que regulamentam a educação no Brasil – senão a principal. O processo que culmina com a materialização do documento é longo e demanda tempo e espaço para reflexão e debate sobre as principais demandas da

educação no país. Segundo Loureiro (2016), é um momento de "planejamento conjunto do governo com a sociedade civil que, com a utilização de recursos possíveis, busca responder às necessidades sociais" (p. 20). O autor nos informa que a participação da sociedade civil é fundamental e "garantirá as reivindicações da sociedade organizada no Plano e ao mesmo tempo a possibilidade de efetivação das diretrizes e ações planejadas" (p. 20). Não discordamos de tal afirmativa, porém é fundamental estarmos atentos ao que tem sido a representação da sociedade civil nos fóruns, conselhos e conferências de educação, visto que muito bem articulados com os agentes do estado, neoliberais e neoconservadores têm atuado dos na efetivação de políticas de forma a liquidar a solitude dos cansativos dias de debate.

3.3. Participação e Representatividade: um diálogo democrático

Ao longo de sua produção, Boaventura de Sousa Santos tem destacado as relações entre Norte/Sul no centro da reinvenção da emancipação social e se afastado do pensamento pós-moderno e pós-estruturalista dominante. De acordo com o autor, essas perspectivas não tematizam a subordinação imperial do Sul ao Norte (SANTOS, 2002). Desse modo, propõe um novo rumo epistemológico, político e cultural. Assim, sugere que nos separemos do Norte imperial para que possamos estudar com o Sul. Contudo, essa reflexão exige um descolamento com relação ao Sul imperial, ou seja, em relação a tudo o que no Sul tem sido o resultado da relação colonial e capitalista (SANTOS, 2002).

Ao questionarmos como têm sido a participação e a representação da sociedade civil nos espaços de debate, estamos fortalecendo uma das principais etapas do processo democrático na constituição de legislações educacionais. Os processos democráticos são complexos e desafiadores, sobretudo quando levamos em consideração as "facilidades" das propostas "gerencialistas", com fórmulas práticas, replicadas de modo hierarquizante, sem levar em consideração as subjetividades que a educação abarca. Abranches (2009) nos informa que:

> Em contraposição a este modelo, existe o modo participativo de democracia. Aqui a questão central é não propriamente a disputa pelo poder, e sim a participação. Todos os cidadãos devem participar no governo, através de sua experiência política nos diferentes espaços públicos. Deste modo, a democracia perpassa os diversos espaços e instâncias da sociedade, sendo então entendida como elemento fundante e dinamizador da vida social. (ABRANCHES, 2009, p. 33)

De acordo com Souza e Tavares (2016) a democracia orienta a esfera pública da vida humana. “Isto é, para permitir o contraditório, para discutir e decidir, planejar, coordenar, executar ações, acompanhar e controlar, avaliar as questões públicas, é importante envolver o maior número possível de pessoas neste processo, dialogando e democratizando” (p. 65). Os obstáculos para efetivação de uma democracia plena são inúmeros, sobretudo no enfrentamento a modelos econômicos e sociais que operam dentro de uma lógica neoliberal e estão muito bem articulados. “O mercado não opera pela ou para a democracia” (p. 65).

> Esta relação entre mercado e democracia é determinante para se compreender o problema (e os dilemas e desafios para a democracia). Porém, indo além da necessidade de enfrentar tais ditames, é preciso se compreender, também, a democracia em suas conexões com a educação, pois o terreno de tal encontro apresenta, atualmente, algumas dificuldades, seja na compreensão do papel democratizador da educação e, portanto, na sua face pedagógica, seja na efetivação do princípio democrático à organização educacional e escolar. A democracia, ao que parece, tem sido colocada como anteparo para usos diversos e termina por justificar ações políticas públicas que mais expressam manobras privadas e/ou autoritárias do que democráticas propriamente ditas. (SOUZA, TAVARES, 2016, p. 67)

Segundo Abranches (2009), existe o domínio das elites políticas nas disputas eleitorais e, como alternativa a esse modelo de democracia liberal, há um paradigma democrático participativo. Na democracia participativa, a questão central é a participação e todos devem participar das decisões políticas em diferentes espaços públicos perpassando diversos setores da sociedade. Nesse sentido, a representação é pautada, uma vez que diferentes segmentos da sociedade podem e devem ser representados. O que se propõe, como já colocado ao longo da pesquisa, é uma democracia que atue e articule a participação e a representatividade de modo crítico e reflexivo.

> Temos consciência e estamos vendo acontecer, na prática, que a democracia representativa, tal como a conhecemos hoje, está se mostrando incapaz de propiciar melhores condições de vida a grande parte da população e ela talvez só possa sustentar-se, se for articulada a uma forte participação cidadã, na direção da democracia participativa, o que, portanto, exige a organização da sociedade civil, sinalizada para o controle social, aqui entendido como a sua capacidade de intervir na formulação, execução e acompanhamento de políticas públicas. (SANTOS, 2007, p. 9 e 10)

O Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), evidencia a importância da democracia através da meta 19 e de oito estratégias, resumidamente apresentadas como: “constituição, formação e manutenção de colegiados (conselhos, fóruns, grêmios); participação das famílias e dos profissionais da educação; controle social e fiscalização dos recursos públicos e escolha de diretores, mediante mérito, desempenho e consulta pública” (COUTINHO; LAGARES, 2017, p. 838).

Diante da persistência de modelos que se centram na busca da eficiência privada e da regulação mercantil, chama a atenção a ressignificação de conceitos e princípios que foram basilares na Constituição Federal de 1988 e nas legislações educacionais. “É possível observar que, quando sobressaem medidas que vão na contramão dos desdobramentos da expansão mercadológica, uma das estratégias adotadas pelo neoliberalismo é a posse de termos constantes na pauta de reivindicação popular” (COUTINHO; LAGARES, 2017, p. 840).

> [...] os conceitos não são neutros nem seus significados são unívocos. Tomá-los como orientadores de processos investigativos e, por meio deles, examinar as ações concernentes significa historicizá-los, contextualizá-los, politizá-los, compreender seus condicionantes que advêm do meio social, político e cultural dos quais emergem. (AZEVEDO, MARQUES, AGUIAR, 2016, p. 59)

Partindo das compreensões apresentadas, corroboramos com a leitura de Gohn (2005) ao destacar que entender a participação é compreendê-la como um artifício que produz sentidos e significados a um grupo ou movimento social. Nesse aspecto, o sujeito torna-se protagonista de sua história – não no sentido de responsabilização dos sujeitos, mas como possibilidade individual e coletiva de estar ativamente envolvido em decisões que vão ditar os rumos de uma dada sociedade em determinado momento histórico.

A partir de uma compreensão crítica do que deve ser a participação, temos na representatividade outro importante pilar do processo democrático decisório – não limitado ao campo político eleitoral, mas concernente às diversas instâncias sociais; e aqui nos interessa o campo social da educação. A democracia representativa é possível se articulada a uma participação social efetiva, na qual os sujeitos e as demandas sociais estarão pautados nas instâncias de formulação das políticas educacionais. Acreditamos ser imprescindível a constante reavaliação dos processos decisórios e dos projetos colocados em pauta, a fim de que as seduções neoliberais não encontrem terreno fértil para suplantar um modelo educacional desigual e opressor.

4. CATEGORIAS DE ANÁLISE: UMA ESTRATÉGIA ANÁLITICA DE BARDIN

A escolha pelo método de análise é parte fundamental de uma pesquisa. É importante que algumas especificidades sejam levadas em consideração na seleção do procedimento que será utilizado para a análise dos dados coletados. As possibilidades são diversas e a alternativa é eleger o método de análise que dialogue com a perspectiva teórica da pesquisa; esteja alinhado aos instrumentos de coleta; e possibilite ao(à) pesquisador(a) fluidez na escrita do texto. Diante de tais questões, acreditamos que a escolha pela análise de conteúdo para a presente pesquisa foi acertada, visto que atende aos critérios levantados. Desse modo, utilizaram-se na pesquisa as técnicas de análise propostas por Laurence Bardin em seu livro *Análise de Conteúdo*.

Na pesquisa, trabalhou-se com a interpretação de discursos. Os/as entrevistados/as narraram situações vivenciadas durante a 10ª COMUDE no contexto de formulação do Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife (PME-Recife/2015-2025). Compreendendo que "por detrás do discurso aparente geralmente simbólico e polissêmico esconde-se um sentido que convém desvendar" (BARDIN, 2016, p. 20), corroboramos com Bardin ao utilizarmos as ferramentas da análise de conteúdo para desvendar os sentidos que os/as entrevistados/as da pesquisa buscaram ao responder às questões da pesquisa. Caracterizando a análise de conteúdo e suas possibilidades de exame, a autora informa que:

> A análise de conteúdo (seria melhor falar de análises de conteúdo) é um método muito empírico, dependente do tipo de «fala» a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objectivo. Não existe o pronto-a-vestir em análise de conteúdo, mas somente algumas regras de base, por vezes dificilmente transponíveis. (BARDIN, 2016, p. 36)

As possibilidades da análise de conteúdo proposta por Bardin (2016, p. 41) envolvem "uma análise dos «significados» (exemplo: a análise temática), embora possa ser também uma análise dos «significantes» (análise léxica, análise dos procedimentos)". Diante disso, a pesquisa foi situada na perspectiva da análise dos significados. Por meio dos elementos coletados, levando em consideração os polos cronológicos do método utilizado (1. a pré análise; 2. a exploração do material; e 3. o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação), foi constituído o *corpus* de análise da pesquisa e foram eleitas as **categorias** e as **subcategorias**.

> É o método das *categorias*, espécie de gavetas ou rubricas significativas que permitem a classificação dos elementos de significação constitutivas, da mensagem. É, portanto, um método taxonômico bem concebido para satisfazer os colecionadores preocupados em introduzir uma ordem, segundo

> certos critérios, na desordem aparente. (BARDIN, 2016, p. 43, grifo da autora)

Compreendendo que "a análise de conteúdo aparece como um *conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens*" (BARDIN, 2016, p. 44, grifo da autora), organizamos nossas categorias de análise. Chegamos então na categoria **Processo de formulação do documento aprovado como Plano Municipal de Educação** e, como subcategorias, *participação; pautas defendidas; pautas relevantes; concordância e discordância.* A segunda categoria ficou denominada **Processo de participação na aprovação do documento**, e as subcategorias: *percepção sobre participação; sujeito e instituição na COMUDE; percepção sobre democracia na COMUDE; episódio marcante na COMUDE.* Por fim, a última categoria ficou denominada **Representatividade do documento**, tendo como subcategorias *percepção geral sobre formulação do documento e aprovação do plano; relação entre o documento formulado e o documento aprovado; avanços e retrocessos na Lei nº 18.147/2015 (PME-Recife); relação plano municipal, instituição representada e sujeito participante.*

Inspirada pela técnica de análise temática, foram registradas as unidades de **contexto**, desenvolvendo, a partir dessas, as **unidades de registro**. Com os dados coletados, registramos as **unidades de contexto**, neste bloco adicionamos os trechos de fala das entrevistas. Por fim, desenvolvemos, a partir das **unidades de contexto**, as **unidades de registro**. As **unidades de registro** consistem em dar sentido aos trechos de fala, significando o teor destes dados a partir de inferências do(a) pesquisador(a).

> Se a *descrição* (a enumeração das características do texto, resumida após tratamento) é a primeira etapa necessária e se a *interpretação* (a significação concedida a estas características) é a última fase, a inferência é o procedimento intermediário, que vem permitir a passagem, explícita e controlada, de uma à outra. (BARDIN, 2016, p. 45, grifo da autora)

Diante do exposto, consideramos que a análise de conteúdo compreende o conhecimento de elementos do campo psicológico, sociológico, histórico, entre outros, através de um sistema de inferência baseado em dados desenvolvidos a partir de uma amostra de mensagens específicas (BARDIN, 2016). Assim, é um método que não visa o estudo da língua nem da linguagem, mas o determinante das condições de produção dos textos, que são o objetivo do método – ou seja, o que se busca com o método da análise de conteúdo não é caracterizar o texto em si, mas as condições de produção do texto (BARDIN, 2016).

4.1. Localizando a pesquisa e o cenário de investigação

Os fundamentos e procedimentos metodológicos envolveram a realização de entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil vinculados a instituições sociais que participaram da 10ª Conferência Municipal de Educação na cidade do Recife no ano de 2015, constituindo-se como instrumento essencial na busca de dados que pudessem informar e atender ao objetivo da pesquisa. De acordo com Bogdan e Biklen (1994, p. 134), "a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo". Assim, tem sido o principal instrumento de coleta de dados e empregado com frequência nas pesquisas em educação.

A pesquisa dialoga com uma perspectiva qualitativa de análise com base no que propõe Denzin e Lincoln (2006) e Flick (2013), pois essa investiu na compreensão dos significados culturais atribuídos pelos participantes sobre as experiências em evento específico vivenciado no ano de 2015. Para nós, interessou saber como os participantes significaram os episódios ocorridos nos dias que sucederam os debates na 10ª COMUDE para formulação de documento referência à elaboração do Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife (PME-Recife/2015-2025). De acordo com Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa é uma atividade situada que localiza o observador no mundo. Consiste em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo em uma série de representações, incluindo as notas de campo, entrevistas, entre outras formas de registro.

O cenário investigado foi a 10ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE), planejada inicialmente para ocorrer nos dias 27, 28 e 29 de maio[22], na Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Educadores do Recife Professor Paulo Freire, no bairro da Madalena. Participaram do evento mais de 700 pessoas, entre professores, estudantes, pais, gestores escolares, servidores da educação, representantes do Conselho Municipal de Educação (CME), da Secretaria de Educação do Recife, de sindicatos, universidades, do Ministério Público de Pernambuco (MPPE), entre outros. Além do cenário da 10ª COMUDE, coletamos informações sobre os eventos ocorridos na Câmara Municipal dos Vereadores, local em que ocorreu a votação do Plano Municipal de Educação, instituído pela Lei nº 18.147/2015.

[22] A Conferência ocorreu nos dias 27 e 28 de maio e foi estendida até o dia 03 de junho de 2015. Os participantes alegaram que, dentre as causas da ampliação da duração do evento, o tempo disponível inicialmente para debate proposto foi insuficiente.

4.2. Sobre os/as entrevistados/as: caracterizando o perfil socioeconômico e profissional

Para as entrevistas, inicialmente foram selecionados oito participantes. Diante de algumas dificuldades para realização das conversas – como disponibilidade para realização, mudança de estado e negativa de participação –, participaram da pesquisa cinco entrevistados/as, representando uma instituição social cada. As entrevistas foram realizadas em local escolhido pelo/a participante, gravadas e transcritas na íntegra. Em média, as entrevistas duraram cerca de uma hora. Elaboramos um quadro com perfil socioeconômico dos/das participantes e outro quadro com o perfil profissional e as instituições representadas. É importante ressaltar que os nomes utilizados são fictícios e foram escolhidos pelos participantes.

Quadro 1 - Perfil socioeconômico dos/das participantes

Participante	**Gênero**	**Cor/Raça**	**Idade**	**Renda aproximada (salário mínimo)**
Ângela	Feminino	Preta	53	5 salários
Rosana	Feminino	Preta	55	7 salários
Guilherme	Masculino	Parda	28	2 salários
Jorge	Masculino	Preto	54	4 salários
Carolina	Feminino	Preto	58	7 salários

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

As informações que compõem o quadro foram solicitadas aos participantes durante o momento inicial da entrevista. Foram entrevistadas três mulheres e dois homens, com idades entre 28 e 58 anos. A renda média dos entrevistados é de cinco salários mínimos. Com exceção de Guilherme, que se denominou pardo, os demais entrevistados se identificam como pretos. O que podemos inferir das informações disponíveis no quadro é que as mulheres

participantes da pesquisa possuem perfil semelhante com relação à idade, renda e escolaridade; já os homens, possuem perfil diferente levando em consideração a geração e a diferença de renda.

Quadro 2 - Perfil profissional dos/das participantes

Participante	**Formação/Profissão**	**Instituição representada**	**Tempo de atuação na instituição**	**Outras atividades relacionadas à educação.**
Ângela	Mestrado em educação/Professora e técnica educacional	Conselho Municipal de Educação	23 anos	Assessoria pedagógica
Rosana	Mestrado em educação/Professora universitária	Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas (NEAFI – UFPE)	04 anos	Atua em movimentos sociais e culturais
Guilherme	Superior cursando (matemática)/Auxiliar de desenvolvimento infantil	Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil (AADI)	08 anos	Integrante do GT Educação Infantil do Fórum de Educação
Jorge	Superior completo (Gestão de RH)/ Servidor municipal	Sindicato do Servidores Municipais dos Recife (SINDSEPRE)	Há quase 30 anos	Não atua em outros espaços
Carolina	Doutorado em educação/Professora	Fórum Popular de Educação do Recife	05 anos	Realiza palestras e cursos

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Com relação ao perfil profissional, a maioria possui formação superior, exceto Guilherme, que no período da entrevista estava cursando licenciatura em Matemática. Outro ponto importante no perfil profissional é o tempo de atuação na instituição que representam, com destaque para Jorge, que já atua há quase 30 anos no Sindicato dos Servidores Municipais do Recife (SINDSEPRE). Por fim, destacamos que, exceto Jorge, todos atuam profissionalmente em outros espaços com finalidade educacional.

5. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO DOCUMENTO APROVADO COMO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Trataremos neste capítulo da participação dos/das entrevistados/as da pesquisa e das entidades representadas durante a 10ª COMUDE. Através das narrativas, inferimos aspectos que nos mostram como o processo participativo foi conflituoso, visto que os interesses da gestão municipal estavam em desacordo com os interesses da sociedade civil. Inerente ao processo democrático, a participação não se dá de modo fluído, sem conflitos de projetos. Porém, observamos que a condução dos trabalhos na 10ª COMUDE – e até mesmo no que concerne ao período anterior – foi conflituoso, sobretudo em relação à condução da gestão municipal que atuou, segundo as narrativas dos/das entrevistados/as, desrespeitando a coletividade.

5.1. Participação dos/das entrevistados/as e das entidades representadas

Inicialmente interessou-nos a participação dos/das entrevistados/as na 10ª Conferência Municipal de Educação do Recife. Nos relatos, observamos que quatro dos cinco entrevistados estavam em atividades de preparação e elaboração da conferência. Nos Fóruns Municipais de Educação, anteriores à COMUDE, cada entrevistado/a desempenhou um papel na representação de sua categoria profissional ou da entidade à qual tinha vínculo. O processo participativo nos espaços coletivos de debate é imprescindível na garantia de uma política democrática em "compromisso com a formação da cidadania e com a garantia de uma prática educativa de qualidade" (PEREIRA, 2016, p. 101).

> *Olhe, como técnica do Conselho Municipal, eu participei anteriormente dos dias mesmo de discussão da COMUDE, [participei] dos levantamentos dos dados, de leitura do Plano Nacional de Educação e participei de algumas reuniões com a gestão [prefeitura] para identificação desses dados.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

> *Em 2014, eu acho que 2014, foi eleita uma comissão provisória para organizar a Conferência Municipal de Educação, aí eu fui eleita como representante dos professores, na época. Em 2015, fui da comissão organizadora da conferência representando os professores.* ***(Carolina, Fórum Municipal Popular de Educação do Recife)***

> *Então a gente chegou a participar do fórum porque a gente tinha colegas nossos da educação, porque o NEAFI tem gente de várias áreas, da educação, de design, educação popular, tem pessoas de áreas tipo radialista, comunicação, então tinham vários representantes. E aí um colega nosso falou do fórum, trouxe isso para uma*

> *reunião, e a gente decidiu do NEAFI participar diante do momento que estava passando, porque havia uma preocupação sobre a construção desse Plano Municipal, como a gente também já tinha uma história né, de debater sobre o Plano Nacional de Educação também, já tinha a leitura, debatia e as experiências com os programas de educação porque a gente trabalhava muito com os programas de educação como Escola Aberta, Mais Educação que são vinculados de certa forma né, como intenções de políticas públicas. E aí a gente: por que não? Então vamos participar do Plano Municipal!* ***(Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI – UFPE)***

> *Bom, minha atuação na COMUDE, ela teve um papel anterior porque eu representei o sindicato no Conselho Municipal de Educação e nós trabalhávamos (inaudível).* ***(Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)***

Ao descrever sua participação na 10ª COMUDE, Guilherme relata que atuou nas comissões de debate relacionadas à valorização profissional, Educação Infantil e Educação Inclusiva. Ao tratar da comissão da Educação Infantil, informa que a entidade representada por ele levou para o debate questões acerca da Educação Infantil que não estavam na pauta da gestão municipal. Segundo Loureiro (2016, p. 23), "tanto a construção do PEE [Plano Estadual de Educação] quanto a do PME deve ser coletiva". O que entendemos é que a respeito da Educação Infantil, especificamente ao que abrange o grupo de zero a três anos, os interesses da gestão municipal não estavam em diálogo com os interesses dos/as entrevistados/as e das entidades que eles/as estavam representando.

> *Eu lembro que eu participei das discussões que assim, como o plano, ele é formado por várias metas, então a gente dividiu em comissões por meta, aí a minha entidade tinha interesse nas metas que eram relacionadas a valorização profissional e a meta que falava de educação infantil e educação inclusiva. Aí eu participei dos grupos de discussões dessas metas no que a gente podia discutir, que pudesse entrar no plano para melhorar a educação infantil que era uma coisa que* ***a gente*** *sempre viu, que a prefeitura nunca tinha bons olhos, porque ela só focava na educação pré-escola em diante, então a gente tentou discutir sobre isso para tentar levar nossa discussão já bem organizada para a COMUDE.* ***(Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

> *Eu participei mais das metas de Educação Infantil, tá? Então é a minha propriedade para falar mais, são as metas de Educação Infantil, e como Recife já tinha um atendimento de quatro e cinco anos, pensando na cidade do Recife né? Porque o Plano Municipal não é só para rede do Recife, é para cidade, então praticamente já atendia 100%. E a partir de 2016 iria se tornar obrigatório o atendimento 100%, então a gente quis ampliar esse dado,* ***porque mesmo sem a rede mostrar o atendimento, mesmo sem a gestão disponibilizar para o grupo da COMUDE, para os participantes todos o quanto o Recife já atendia****, mas a gente que é da militância da Educação Infantil já tinha uma ideia do atendimento, então a gente achava que tinha que ampliar o que eram os valores que estavam previstos no Plano Nacional de Educação. Porque aquele plano estava pensando nos municípios que ainda não atendia né? Então essa foi uma pauta defendida, a ampliação de matrículas para a Educação Infantil, nos anos iniciais de 0 a 3 anos.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

O processo anterior à 10ª COMUDE foi organizado pela gestão municipal e consistiu em levantar dados acerca da educação no município e leitura e debate do Plano Nacional de Educação – que foi o norte para a elaboração dos planos estaduais e municipais. Na fala de Ângela, podemos observar que os dados coletados acerca da educação no município não foram disponibilizados para os debates na 10ª COMUDE. Podemos inferir que o compartilhamento de informações que não contribuíssem com os interesses da gestão municipal foram omitidos, intencionando manter alinhamento com o Plano Nacional de Educação, sem ampliar para o município, que já tinha cumprido a meta estabelecida, o atendimento a educação infantil de zero a três anos. Loureiro (2016) nos informa que:

> A responsabilidade pela elaboração dos planos estaduais e municipais de educação é de toda a sociedade organizada, do estado e do município, mas é importante que a secretaria de educação esteja sempre presente no processo de elaboração, porque ela possui dados, conhecimento e infraestrutura que facilitam a confecção do Plano. (LOUREIRO, 2016, p. 23)

Sabendo que a gestão municipal dispunha de dados, conhecimento e infraestrutura, como pontua Loureiro (2016), identificamos através da fala dos entrevistados que o uso dessa tríplice funcionou em favor dos interesses da gestão municipal. Na formulação do plano, o processo participativo deve atender às demandas coletivas da sociedade, que vai pautar o debate, com a gestão municipal atuando enquanto facilitador. O que observamos é que isso não ocorreu na formulação do Plano Municipal de Educação do Recife (PME-Recife/2015-2025).

5.2. As pautas defendidas pelas entidades e as pautas consideradas relevantes

Acerca das pautas consideradas prioritárias, observamos que os entrevistados circularam por campos comuns da educação. Ângela e Guilherme estiveram bastante envolvidos com a temática de ampliação da oferta da Educação Infantil para a faixa etária de zero a três anos. Observamos que o interesse comum pela expansão do atendimento no município estava pautado como um desejo coletivo – não só das entidades, mas também dos indivíduos que atuam e são beneficiados pela oferta de creches e pré-escolas.

> *Sim, na realidade, na pauta da Educação Infantil no sindicato tinha pouca gente com propriedade disso, então quem estava mais no grupo de Educação Infantil éramos as Auxiliares de Desenvolvimento Infantil (ADI), os professores de Educação Infantil e alguns participantes de comunidade que também tinham esse* ***desejo da ampliação da [oferta para a] Educação Infantil****, então do grupo todo, não falo só do sindicato, era*

> *um desejo comum essa ampliação do atendimento a Educação Infantil.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

> *E a questão da Educação Infantil a gente discutiu mais no sentido da* ***questão da valorização da Educação Infanti****l, porque a minha entidade é considerada ainda na prefeitura como uma entidade administrativa, porém nós trabalhamos dentro de sala com as crianças, então a gente estava tentando visar um estudo sobre isso, sobre o reconhecimento pedagógico da gente, não como professores, mas como auxiliares deles que pedagogicamente nós estamos inseridos no apoio ao magistério, aí a gente estudou isso, como a gente podia levar e estudou o quantitativo adulto-criança dentro de sala que é a questão das matrículas para que não houvesse a alteração do número de crianças na sala, porque tem aquela questão do metro quadrado, então assim a gente levou todas essas discussões pra lá, para que a gente pudesse avançar na melhoria da Educação Infantil, para não ter um retrocesso.* ***(Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

Sabendo que o atual Plano Nacional de Educação estabelece "ampliar a oferta da educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE" (BRASIL, 2014, p. 2), e que o município possui atualmente 86 unidades em atendimento à Educação Infantil (creches e CMEIs), ampliando o número de vagas em 28%[23], observamos que a meta estabelecida e mantida pela gestão municipal ainda não foi cumprida, visto que no município o atendimento a crianças de zero a três anos ainda não contempla o quantitativo da população infantil existente. De acordo com a Base de Dados do Estado (BDE), Recife possuía em 2019 18.435 matrículas na Educação Infantil, sendo 6.056 para creches. Podemos estimar, com base no último censo[24], que a população de crianças com idade entre zero e três anos é maior que 50.000[25]. Loureiro destaca que:

> O desafio do atendimento educacional às crianças de zero a cinco anos é duplo: quantitativo e qualitativo. Quantitativo porque a educação infantil, inexistente como obrigação do estado, passou a existir a partir da Constituição de 1988 e, com a LDB de 1996 [...]. Além dessas obrigações legais, a procura pela educação infantil foi ampliada pela urbanização crescente da sociedade brasileira, a inserção crescente da mulher no mercado de trabalho e a precariedade das moradias que não comportam as crianças [...]. Qualitativo porque o crescimento dos conhecimentos sobre o

[23] Dados obtidos através de matéria publicada no site da Folha de Pernambuco e no site da Prefeitura do Recife sobre a inauguração de creches-escolas no município.

[24] O último censo ocorreu em 2010, e a população de zero a quatro anos era de aproximadamente 96.846 crianças. BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/frm_piramide.php?codigo=261160&corhomem=3d4590&cormulher=9cdbfc. Acesso em: 14 de dezembro de 2020.

[25] Sugerimos a tese de Carvalho (2019) com rica fonte de dados sobre a Educação Infantil no estado de Pernambuco: CARVALHO, Maria Jaqueline Paes de. **Currículo e prática pedagógica na educação infantil.** 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

> desenvolvimento socioafetivo e cognitivo dessa faixa etária de zero a cinco anos tem exigido mais qualidade das instituições em termos de materiais pedagógicos, espaços educativos e de profissionais com formação em nível superior. (LOUREIRO, 2016, p. 26 e 27)

Outra pauta trazida pelos entrevistados é a questão da valorização dos profissionais de educação. Para Jorge, a 10ª COMUDE foi uma oportunidade de trazer à tona a pauta que não ganhou tanto destaque em outras edições da conferência. Importante ressaltar que, ao falar pelo SINDSEPRE, Jorge salienta que ele e a entidade que representava atuaram na luta pela implantação do plano de cargos e carreiras dos profissionais não docentes. Já Rosana relata que o NEAFI somou-se a diversas pautas ao longo da conferência, atuando também nas discussões sobre valorização profissional. De acordo com Loureiro (2016, p. 33),

> As metas de 15 a 18 se referem aos profissionais da educação e suas condições de trabalho, incluindo a condição salarial. São metas de grande importância porque um quadro de professores formados em nível superior em cursos de licenciatura específica na área em que atuam, motivados e comprometidos com a educação dos seus alunos, é essencial para a realização das metas, principalmente as que se referem à aprendizagem dos alunos.

> *Enquanto sindicato, nós nos debruçamos sobre as metas do Plano Nacional e como não poderia (inaudível) a gente tinha outras pautas também questões que nos anais de outras COMUDES, na veia do esquecimento a gente trouxe à tona a mais importante delas, a* ***criação e implantação do plano de cargos e carreiras dos profissionais não docentes da educação****.* ***(Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)***

> *A gente defendeu mais a questão das* ***metas da educação integral****, mas não quer dizer que a gente não tenha participado dos outros. Nosso foco era a educação integral, mas tinha debate sobre a* ***questão de gênero****, várias questões que transversalizou o debate que estava colocado lá, a questão da* ***valorização profissional,*** *questão pelo reconhecimento do salário, planos de cargos e carreiras.* ***(Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)***

O NEAFI, segundo o relato de Rosana, atuou principalmente na pauta da educação integral. Mas, além da já citada valorização profissional, a entrevistada destaca a questão de gênero como outro espaço de interesse e atuação do núcleo. Outros depoimentos nos informam que houve grande tensionamento acerca das questões de gênero nos dias que sucederam a conferência, trataremos deste aspecto mais adiante. Retomando a questão das metas da educação integral, Rosana relata que:

> *E na educação integral* ***o que chamou a atenção da gente, é porque nossa preocupação é a compreensão do que é educação integral****, a compreensão do tempo integral, do mais tempo na escola (inaudível). E a gente quando levou as propostas, como trazer certas práticas na relação de trilhas, espaços educativos, proposta curricular no projeto político pedagógico da escola que não fosse só enclausurar o aluno no espaço da escola.* ***E a gente deu algumas propostas que depois não tinha***

> ***mais nada no plano municipal, foi tirado o que a gente pensou como proposta***. *Não entrou, e a gente tem até isso inscrito do que está propondo, conhecer espaços educativos, certas vivências, práticas pedagógicas, a discussão do projeto político pedagógico nesse debate da educação integral.* ***(Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)***

Pereira (2016, p. 105), ao tratar da educação integral, destaca que "a participação se coloca como elemento imprescindível à definição dos rumos a serem imprimidos ao projeto educativo da escola, tornando os diferentes sujeitos corresponsáveis diretos pelas ações desenvolvidas". Diante de tal afirmativa e do relato trazido na entrevista de Rosana, podemos inferir que o processo participativo, fundamental na elaboração do plano, não assegurou o atendimento à demanda social. Não foi materializada no documento a compreensão do que seria uma educação integral na perspectiva do NEAFI e dos integrantes do núcleo. No que diz respeito à educação integral, ficou estabelecido na meta 6 do plano municipal "oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica" (Recife, 2015, p. 11), e nas 5 (cinco) estratégias descritas nenhuma que faça referência às especificidades trazidas na entrevista de Rosana.

> *Uma coisa que chamou atenção da gente é você ter uma secretaria dentro da prefeitura, naquela época, hoje não sei, uma secretaria de educação integral, onde essa questão de ter uma secretaria por um lado e outro lado não se ter um debate conceitual do que é a integralidade do sujeito,* ***porque a educação integral não é só colocar o aluno e ter reforço, é muito mais do que isso. (Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)***

Outro trecho importante da entrevista de Rosana destaca que, apesar da gestão municipal manter uma secretaria para educação integral, não possibilitou um debate amplo e conceitual sobre o tema. Corroboramos com Pereira (2016, p. 109) ao destacar que "a apreensão da relação existente entre educação integral e escola de tempo integral é de suma importância para compreendermos o alcance da Educação Integral e o lugar que nela ocupa a jornada de tempo integral na escola". Nesse sentido, não basta garantir escolas de tempo integral sem, como relata Rosana, garantir um debate amplo sobre a integralidade do sujeito.

> A participação concebida pelo ideário liberal e repassada à sociedade é vista como destituída de conflitos e antagonismos, harmoniosa e parceira, campo não mais de lutas pelo poder, mas espaço de cooperação e colaboração, o que, no limite, contribui para despolitização da sociedade. (SANTOS, 2008, p. 25-26)

Podemos considerar que, entre as pautas levantadas pelas entrevistas, aspectos fundamentais para o avanço da educação do município foram reduzidos ou suprimidos. Nossos dados nos permitem considerar que a participação dos entrevistados e das entidades

representadas se deu de forma acessória, diferente da compreensão de participação que "se situa nos marcos paradigmáticos da transformação, de base crítico-emancipatória, potencializadora de processos de ruptura, contrapondo-se à visão paradigmática da integração, de viés funcionalista-positivista, de corte liberal-burguês" (PEREIRA, 2016, p. 105).

5. 3 Concordâncias e discordâncias com a gestão municipal e entre as entidades participantes

Ao questionarmos sobre as concordâncias e discordâncias nos dias da conferência, os entrevistados, exceto Jorge, relataram que houve discordância com a gestão municipal. Ângela relata que a gestão municipal se ateve a manter ou ampliar minimamente as exigências do Plano Nacional de Educação. Segue destacando que, ao não disponibilizar dados acerca da educação no município, a gestão municipal (que dispunha desse material) inviabilizou uma defesa ampla das demais entidades participantes da conferência de pautas mais específicas de algumas categorias. O relato de Guilherme nos informa das discordâncias entre diferentes representações na conferência, especificamente entre a comunidade – que seria a representação das famílias – e a categoria dos professores. Entendemos que a falta de dados para encaminhar o debate foi um dos aspectos que possibilitou tal discordância, mas também compreendemos que é parte do processo democrático as disputas que envolvem diferentes interesses no jogo político.

> *Veja, como a gente colocou um número maior do que o que estava previsto no Plano Nacional,* ***a gestão queria só atender ao que estava no mínimo no Plano Nacional ou colocar próximo,*** *né? Não queria se comprometer com a ampliação desses dados.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

> *Olhe,* ***como não foi dado quanto Recife já atendia para os participantes, como Recife (gestão municipal) não proporcionou isso as outras entidades não tinham certeza, só tinham o olhar da sua comunidade local,*** *então tinha comunidade que não tinha uma creche, então cobrava isso! Mas não tinha noção da cidade. E eu acredito que nem todos estavam esclarecidos que era o plano da cidade, achavam que era um plano da rede, da política da rede, só. Eu via essa dificuldade do grande grupo pensar dessa forma.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

> *Porque é bem no sentido assim,* ***a comunidade, sociedade civil, ela quer ampliação de vagas de todo jeito****, ela não quer saber as condições, elas não querem saber que tem limite para aquilo, a estrutura não suporta,* ***que o professor não tem a capacidade de lidar com tanta quantidade de criança****, ela quer as vagas o mais rápido possível, que suprir aquele problema das vagas.* ***Então isso entrou em discordância com os professores, porque os professores estavam lutando pelos seus direitos e a sociedade lutando pelo direito dela também.*** *Aí ficou naquela, constrói mais escolas! Não, vamos ampliar o número de vagas em tal escola! E aí teve mais*

> *discordância nesse sentido da sociedade civil com os sindicatos, associações.* ***(Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

O relato de Rosana, além de informar das discordâncias da entidade representada com a gestão municipal, nos revela que para ela o grupo que compôs os debates acerca da Educação Inclusiva é um grupo diversificado em termos de alinhamento com a gestão municipal. Do mesmo modo, Guilherme destaca que algumas entidades estavam alinhadas com a gestão municipal, pois constituíam programas de governo. Observamos que nessa colocação o interesse individual se sobrepõe ao do coletivo, porém sem elementos para inferir os motivos que levaram alguns indivíduos e entidades a se alinhar com a gestão municipal. Corroboramos com Abranches (2009) ao problematizar que:

> A democracia moderna vai então presenciar a discussão em torno de quais formas a liberdade individual poderá ser expressa e deverá constituir-se em elemento definidor da organização social. À primeira vista, parece haver uma contradição na medida em que a democracia parece expressar a vontade de um coletivo, o povo, e que como tal expressa a vontade de seus indivíduos, e não propriamente de cada um dos seus membros. Entretanto, a questão se circunscreve na necessidade de garantir tal expressão da liberdade individual num contexto coletivo, e não ser por este desprezado, ignorado. (ABRANCHES, 2009, p. 39)

> *Eu não me lembro não, acredito que o debate maior era* ***discordância com o município****. Agora uma entidade que me deixou observando, claro que não tive como ir em todos os dias e turnos, então estou falando dos momentos que eu vivi. Então eu não me lembro de entidades que se discordaram do que a maioria estava defendendo. Agora* ***o que me chamou a atenção foi a questão do grupo de vínculos ligados aos grupos de apoio a pessoas com deficiência,*** *parece que há uma manipulação, há um debate teórico também do que é ser deficiente, o próprio sentido da palavra. Há uma questão das pessoas com deficiência visual, eu senti isso, porque tem pessoas que têm determinadas posições,* ***mas têm um vínculo de acordo com o lado que está na prefeitura****, é uma percepção minha. Mas a gente percebeu isso, e parece ser um grupo mais difícil, porque tem uma diversidade muito grande.* ***(Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)***

> *As entidades em si envolvidas na educação estavam bem alinhadas, não teve muita discordância entre entidades,* ***o que causou discordância foi mais a entidade do governo, ligadas ao governo,*** *por exemplo, movimento popular que estava participando, que alguns eram de projetos como Recife Participa, projetos de governo que estavam apoiando propostas do governo, e aí entrava em discordância com os movimentos sindicais e associações.* ***(Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

No relato de Jorge, durante a conferência, as entidades participantes estavam alinhadas assim como a gestão municipal, que mesmo entendendo a inviabilidade de algumas proposições se dispôs, durante a conferência, a incluir no documento referência para construção do plano tais propostas. No relato de Carolina, observamos que o documento aprovado na 10ª COMUDE, diretriz para a elaboração do plano municipal, não foi o mesmo

utilizado pela gestão para construir o Plano Municipal de Educação do Recife (PME-Recife/2015-2025). Neste, pautas relacionadas às questões de gênero foram excluídas, pontos relativos às relações étnico-raciais foram alterados e a avaliação do desempenho dos professores foi incluída. Chama atenção o trecho em que destaca acordo da gestão municipal com a bancada evangélica, grupo de vereadores identificados com pautas neoconservadoras, para a retirada das questões de gênero do plano e aprovação do documento[26].

> *Veja, na realidade, de boas intenções o inferno está cheio (risos), mas o que a gente conseguiu observar é que* ***resistência não houve,*** *o que houve foi uma aproximação e um entendimento e uma alegria de deixar aquilo ali registrado, de muitas entidades, agora a gente percebeu que* ***a gestão da prefeitura embora não teve também discordância,*** *mas em diversas falas que chegaram nos momentos das defesas ali se colocava como* ***"poxa isso é uma meta, muito distante, complicada, muito difícil porque é uma coisa macro e tal tem que ser muito planejado, muito estudado, mas vamos colocar como o plano é pra 10 anos então vamos botar a gente garante quando der a gente faz"****. (Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)*

> *É, não só foi de gênero não,* ***teve a mudança, por exemplo, do termo de relações étnico raciais, ele considerou como cultura afro-brasileira, e não considerou educação das relações étnico-raciais****, as discussões de gênero também que foi feito um acordo com o prefeito e a bancada evangélica para que fosse retirada as discussões de gênero****, e eu acho que essas foram duas questões mais teve outras né, como* ***a discussão da meritocracia a avaliação da meritocracia para avaliar o desempenho dos professores que foi outra coisa que entrou também que a gente lutou para que isso não entrasse*** *e essa avaliação meritocrática só fosse implementada na rede quando houvesse a isonomia, quando houvesse condições iguais de todos os professores serem avaliados do mesmo jeito.* ***(Carolina, Fórum Municipal Popular de Educação do Recife)***

Como dito em outros momentos ao longo da pesquisa, as discordâncias são inerentes ao processo democrático. Observamos que, de modo geral, as entidades estavam alinhadas com pautas de interesse comum, demandas da sociedade civil. De acordo com os relatos, a posição da gestão municipal e das entidades participantes foi antagônica, visto que na maior parte dos debates posicionaram-se na defesa de projetos diferentes. A defesa da gestão municipal foi pela manutenção ou inexpressiva ampliação das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, o que nos pareceu um lugar confortável ao poder municipal. Já para as entidades, interessou adequar as metas à realidade local, indicando a importância do Plano Nacional de Educação como referência que aponta caminhos e não como modelo a ser copiado.

[26] Sobre o tema indicamos o artigo: OLIVEIRA, A. L. A. R. M.; OLIVEIRA, G. G. S. "Novas tentativas de controle moral da educação: conflitos sobre gênero e sexualidade no currículo e na formação docente". **Educação Unisino**s, vol. 22, n. 1, 2018.

6. PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO NA APROVAÇÃO DO DOCUMENTO

Neste capítulo, analisamos os processos participativos desde o entendimento dos entrevistados sobre participação, diante da experiência vivenciada na 10ª Conferência Municipal de Educação, passando pela narração dos indivíduos do seu processo participativo, assim como da instituição representada durante a conferência. Seguimos analisando se eles compreenderam todo o processo vivenciado enquanto democrático e os acontecimentos marcantes ocorridos durante os dias que sucederam os debates.

6.1. Percepção dos/das entrevistados/as sobre participação

Quando questionados sobre o que é participação dentro dos processos políticos, os entrevistados trouxeram percepções que dialogam. Para Ângela, o sentido de participação está relacionado à atuação do indivíduo, seu campo de conhecimento e as contribuições possíveis para efetivação de políticas de Estado. Para Rosana, a participação envolve engajamento e compromisso. Destaca que a qualidade é mais importante do que a quantidade, e evidencia que durante a 10ª COMUDE utilizou-se a participação para forjar um mecanismo democrático. Ao pensar a articulação entre a educação integral e o planejamento participativo, Pereira (2016, p. 117) considera que "a democracia participativa, como fundamento e horizonte do planejamento participativo, sinaliza possibilidades de construção de uma prática gestionária em que o exercício do poder passa a ser descentrado, compartilhado e construído socialmente". Assim, observamos a partir da fala de Rosana que nem todas as práticas ditas democráticas são efetivamente democráticas, pois a democracia participativa envolve mudanças – que acreditamos ainda não estarem consolidadas, sobretudo a descentralização do poder, o que consideramos não ter sido efetivo nos processos de formulação do PME-Recife/2015-2025.

> *É você dentro da área que você conhece, você saber mais e pensar em políticas de estado, não política de gestão, mas política de estado,* ***então contribuir para que se efetive, se pense e se planeje uma política de estado de atendimento à educação****.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

> *Participação não é só estar presente, não é só números. Porque às vezes a gente "ah porque está ali presente ou então votou" (inaudível).* ***Participação para mim é engajamento, é compromisso porque muitas vezes acordos democráticos, porque, por exemplo, a gente tem uma conferência, a ideia é que seja um espaço democrático, mas aí se usou mecanismos da democracia para forjar um princípio***

> ***de democracia dentro dessa COMUDE.*** *Falando em democracia, mas houve um jogo manipulado por parte da prefeitura, em trazer certos grupos/pessoas para fortalecer certos lados na votação. Então,* ***participação é muito mais do que estar presente,*** *contar pros números. Participar é a nível de consciência, um processo de conscientização, de posicionamento, é você se posicionar, se envolver e ter compromisso, porque na COMUDE a gente pode dizer que teve muita gente, mas aí é a questão, como é que foi o nível de participação? Teve vários níveis de participação, várias configurações de participação, porque não é só uma participação que foi induzida, que foi trazida, participação de forma mais ativa, ligada a algum grupo, vários níveis de participação.* ***(Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)***

Analisamos que para Guilherme o conceito de participação está relacionado a uma ideia de qualidade, assim como os trechos das entrevistas citadas inicialmente. Atribui ao indivíduo a responsabilidade por uma participação efetiva a partir da preparação desse sujeito para contribuir no processo participativo. Destaca *estar aberto* e *consenso* como questões inerentes a esse processo quando informa em outro trecho que a participação é *ir além do que está só da sua entidade, pensar como um todo, a educação como um todo.*

> *Participação pra mim é você estudar sobre aquilo, ter algo como base. Exemplo: antes da gente iniciar o processo disso eu dei uma olhada no plano estadual, nacional, percebi que tem metas que não só depende da prefeitura, depende de outros órgãos federais e então é a gente (inaudível).* ***Participação é estudar sobre aquilo, expor suas ideias e também estar aberto a receber novas sugestões, estudar essas sugestões para poder chegar num consenso de algo que seja bom não só para minha entidade, para entidade x ou y, mas que seja para educação. (Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

> *Porque como a gente estava lidando com um plano que vale por 10 anos, não é um plano de governo, é um plano da cidade do Recife, vai sair o prefeito e vai entrar outro e vai continuar aquilo.* ***Então participação é estudar e ir além do que está só da sua entidade, pensar como um todo, a educação como um todo. (Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

Assim como os demais entrevistados, Jorge atribui ao indivíduo a responsabilidade pela participação efetiva. Porém, apresenta um novo elemento ao destacar o *interesse* como aspecto a ser considerado no processo participativo. Compreendemos que o *estar presente* tem relação com o quantitativo, ou seja, participar é somar-se nos espaços coletivos de debate para *ser ouvido*, ouvir e assim contribuir na construção das políticas públicas.

> ***Ser ouvido, estar presente, mas vai além disso*** *na realidade, porque ela vai a partir da decisão de você vai participar onde? Eu vou participar de uma conferência, seminário, congresso, simpósio o quê? Então entender o propósito do objeto lá descrito é a primeira ideia,* ***isso aqui me interessa*** *então dentro daquele ponto ali, tem uma discussão específica feita por tal ponto, ou não tem? [...] Então, participação pra mim é tudo na construção das políticas públicas principalmente, [...]* ***a participação principalmente ela serve para isso, para você poder se apoderar do conhecimento do outro, das necessidades do coletivo*** *para poder se fortalecer e*

> *para poder também fluir. Você tentar sempre contribuir com a construção, com o conhecimento.* ***(Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)***

> Assentada nos movimentos sociais, a democracia participativa coloca em xeque as históricas e gritantes práticas de exclusão, de dominação, de manipulação, promovendo espaços de consolidação de uma nova cultura política, na medida em que as pessoas se tornem capazes de exercitar o controle das ações desenvolvidas. (PEREIRA, 2016, p. 106)

As entrevistas nos revelam que o entendimento do que é a participação nos processos políticos não é passível de uma única definição. Apesar das falas destacarem o papel do sujeito nos processos participativos, observamos que a coletividade é algo importante nas definições políticas coletivas. Dialogamos com Pereira (2016) ao considerar que algumas práticas ainda estão muito presentes na democracia participativa, como a manipulação. Mas, como a autora destaca, é fundamental promover e fortalecer espaços de "consolidação de uma nova cultura política, na medida em que as pessoas se tornem capazes de exercitar o controle das ações desenvolvidas" (p. 106). Consideramos que os/as entrevistados/as participaram efetivamente de grande parte do processo que instituiu o plano municipal de educação em vigência, estando seguros das reflexões apresentadas ao longo das entrevistas. Um processo de participação efetiva envolve entre outros aspectos condições de participação. Quando essas condições são cerceadas por um controle do Estado na organização do debate, quebramos o que Gadotti (2014) propõe como tripé da participação efetiva. Retomamos a partir de nossas reflexões teóricas, a importância de um modo de governar que tenha esteja alicerçado no tripé: condições de participação, participação popular e mecanismos de controle, de modo que a política educacional atue como uma metodologia permanente e estrutural (GADOTTI, 2014).

6.2. Indivíduo e instituição na 10ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE)

Ao questionarmos os/as entrevistados/as sobre a sua participação na 10ª Conferência Municipal de Educação, observamos diante das falas que o nível de participação guardou algumas especificidades, relacionadas ao tempo de participação, à posição na entidade representada e à duração da conferência.

Ângela e Carolina estiveram no processo de organização da conferência. Ângela integrou a comissão dos técnicos selecionados pela gestão para pensar o evento e Carolina, a

comissão da sociedade civil representando os/as professores/as. Observamos que ambas trazem críticas ao processo anterior à realização da conferência. Para Ângela, a inexperiência da gestão com processos democráticos, como destaca o Orçamento Participativo em gestões anteriores, marcaram a sua percepção sobre a organização do evento.

> *Primeiro teve encontros anteriores, né, pra pensar como seria a estratégia de organização e na gestão não tinha muita gente que já tinha participado de uma COMUDE anteriormente, e também tinha dificuldade (inaudível). Eram pessoas da rede [gestão municipal],* ***mas eram de uma gestão que nem tinha vivência em gestão democrática, eu vinha de uma gestão que já tinha passado por Orçamento Participativo,*** *por outras discussões e essa gestão desta COMUDE específica que você está discutindo, do Plano Municipal de Educação era uma gestão (inaudível), que estava pela primeira vez participando de uma COMUDE como organizadora, poderia até ter umas pessoas que já tivessem participado,* ***como eu também nunca tinha participado como organizadora****.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***
> *Ela [gestão municipal]* ***formou uma equipe de técnicos da secretaria de educação e não queria considerar essa comissão****, ela só considerou essa comissão quando o governo do estado de Pernambuco, o próprio secretário do estado de Pernambuco, reconheceu que p****ara se fazer o plano tinha que ter uma comissão representativa da sociedade civil,*** *aí eles aceitaram que a gente participasse, mas praticamente* ***a formulação da conferência foi uma coisa muito imposta por eles****, a gente não teve força no início da construção da conferência para conseguir derrotar as coisas que a gente não concordava.* ***(Carolina, Fórum Municipal Popular de Educação do Recife)***

> *Por exemplo,* ***ela [gestão municipal] acabou o Orçamento Participativo, o que ela colocou para substituir o Aprova Recife****, depois eu te dou o nome direito, eu esqueci mesmo, aí esse negócio o nome é Aprova Recife (risos) e quem aprova são eles, é um faz-de-conta, tudo isso é um faz-de-conta, aí por exemplo essa conferência da igualdade racial eu nem vou [...].* ***(Carolina, Fórum Municipal Popular de Educação do Recife)***

Carolina destaca que os conflitos com a gestão municipal estiveram presentes desde a organização da conferência. Relata que a gestão municipal esteve reticente para aceitar a comissão representativa da sociedade civil e que, a partir da intervenção da gestão do estado, a comissão foi aceita e integrou as atividades de organização. Assim como Ângela, Carolina também cita em outro trecho da entrevista a política do Orçamento Participativo, destacando a sua descontinuidade. Para Coutinho e Abranches (2016, p. 148), "a presença da sociedade organizada em arenas decisórias locais é tida como fator fundamental na priorização e no direcionamento das políticas educacionais em função da grande extensão do território nacional, de sua heterogeneidade regional e das diversidades locais".

> ***Para mim foi um aprendizado incrível,*** *primeiro que eu não sou (inaudível) eu tenho um pé, lógico, na educação, mas no âmbito da academia aqui eu sou do departamento de design, mas sempre tive um lado corpo e alma na educação, e a educação tanto a formal como a não formal.* ***Para mim foi um aprendizado para poder ampliar esse olhar do que significa, porque eu nunca participei de uma***

> ***conferência nesse sentido, nesse papel, nessa posição***. *Eu nunca tinha participado de uma conferência municipal desse jeito, e já participei da academia em outras situações até de discutir o Plano Nacional, mas era outro lugar.* ***E ali eu estava de uma forma, um sujeito, ator mais ativo*** *vamos dizer assim, e aí para mim foi um aprendizado muito grande, deu pra captar e tirar essa ideia de que* ***a conferência por si só já é um espaço democrático e nem sempre é, mas deveria ser.*** *Isso para mim foi muito forte. Então foi aprendizado, sobre a leitura que eu precisei fazer sobre o plano, sobre as pessoas em contexto que estavam ali, sindicatos, rede de professores, pessoas com deficiência, raça, etnia...* ***(Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)***

Ao relatar a sua participação, Rosana destaca o caráter de aprendizado que foi experienciado por ela e evidencia que, mesmo integrando outros debates acerca da educação, na 10ª COMUDE foi *um sujeito, ator mais ativo.* Guilherme evidencia que *as discussões estavam bem ricas,* mas a duração das atividades influenciou em sua participação. Ao destacar que os debates se estenderam pela noite – e até mesmo pela madrugada, sobretudo em decorrência das discordâncias entre sociedade civil e gestão municipal –, informa que não pôde permanecer no evento devido à distância entre o local onde ocorriam as atividades e a sua residência.

> ***Eu participei mais até o final da tarde, porque teve reuniões e discussões que se estenderam para noite até quase madrugada****, e aí por eu morar longe eu precisei sair antes, mas* ***as discussões foram bem longas*** *e até mais do que o previsto, porque tinha previsto tantos dias e aí teve que ampliar os dias da participação,* ***mas o pouco que pude participar durante o dia****, eu vi que* ***as discussões estavam bem ricas*** *porque tinham pessoas de diferentes segmentos que estavam ali dando sua opinião, sugestão e aí estava tentando alinhar para chegar ao ponto comum.* ***Teve bastante discordância como falei do governo e a sociedade*** *em alguns pontos que talvez isso tenha prolongado mais as discussões por conta das discordâncias, que assim algumas pessoas e entidades elas queriam prevalecer nos pontos delas e não era assim, tinha que ter uma discussão mais ampla, para tentar chegar num caminho. E talvez essa discordância teria ampliado mais essa discussão.* ***Mas o pouco que participei durante o dia foi bem tranquilo, foi bem rico, assim a maior parte da discordância foi à noite/madrugada. (Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

Ao ocupar cargo de gestão dentro da instituição representada, Jorge relata que a participação no evento é decidida através de reuniões no sindicato para escolha de representante que possa integrar as atividades que sejam de interesse da categoria representada, mas não situa especificamente a sua participação ao longo do relato.

> *Geralmente sempre* ***realizamos reuniões antes de todo e qualquer evento, para decidir quem vai representar.*** *Na realidade, a gente tenta participar das diversas conferências que têm ligados à municipalidade, de educação, saúde, cultura, assistência social, então a gente procura estar participando pela questão da intersetorialidade, porque vemos a importância de a gente não perder o elo com a relação estatutária, nós somos representantes dos servidores da prefeitura, então a gente tem uma responsabilidade com isso [...]****.*** ***(Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)***

Jorge segue relatando como se dá o processo de escolha das representações do sindicato para integrar atividades de interesse da categoria. Observamos que usa a primeira pessoa do singular no mesmo sentido que usa a primeira pessoa do plural relacionando a sua figura à da instituição. Ao longo da sua entrevista mantém essa mesma perspectiva, e observamos a sua identificação com a instituição, de modo que não desconectou a sua participação à do sindicato, ao tempo em que ocupa cargo de gestão dentro da organização.

> ***Eu tenho,*** *ainda hoje, [cargo de] secretário geral da entidade.* ***Nós tivemos*** *o papel, sempre buscamos ter essa* ***participação das nossas categorias de não docentes,*** *então a gente procura antes do evento chamar uma assembleia ou reunião e comenta o evento, dispõe sobre a importância da nossa representação e pôr fim* ***a gente*** *delimita ali e elege o quantitativo para aquele momento. Ou seja,* ***a gente*** *tem um evento mais restritivo, a gente busca aquele que tem mais o perfil.* ***(Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)***

É importante situar que Ângela integrou a comissão técnica disposta pela gestão municipal para organizar a conferência, mas durante a 10ª COMUDE atuou junto ao Sindicato Municipal dos Profissionais da Rede Oficial de Ensino do Recife (SIMPERE). Entretanto, ao responder a entrevista, localizou-se enquanto integrante do Conselho Municipal de Educação. Ao relatar a participação do sindicato, Ângela pontua a questão dos dados sobre a educação no município para contribuir com as discussões, informa que a gestão municipal não os disponibilizou e que o sindicato não tinha apropriação de tais informações.

> *Também, eu acho que* ***o sindicato poderia ter ido mais apropriado com esses dados já que a secretaria de educação não forneceu,*** *o sindicato deveria ter, pelo menos não da cidade (entenda-se estado), mas pelo menos do município, porque da cidade extrapola onde ele ia buscar esses dados, a secretaria tinha onde buscar esses dados, mas o sindicato não tinha, nem os dados efetivos do município não tinha.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

Depreendemos que, para Rosana, a importância da participação do NEAFI na conferência foi significativa, visto que ele integra ações de extensão da universidade. Além disso, nos traz ações do pós evento, como a construção de um artigo com outros participantes que não faziam parte do núcleo. Observamos que, assim como Jorge, associa a sua participação à da entidade representada nos trechos em que usa o termo *gratificante.*

> *E* ***para o NEAFI foi importante porque a gente fala muito de estar dentro da universidade, da academia e a gente faz projetos, mas é aquela coisa de estar mais junto do grupo com quem você está fazendo determinadas práticas, então foi gratificante.*** *E mais ainda depois,* ***elaborar um artigo a partir dessa vivência nossa****, mas não eu sozinha, em grupo, quer dizer você juntar cinco pessoas para colocar no papel e pessoas como gente ligada aos professores, pessoal das mídias, a universidade…* ***Pessoas diferentes, mas engajadas na mesma questão, para mim foi***

> ***fantástico.*** *Tanto é que me ajudou, apesar de já ser professora da universidade há muito tempo, desde 2001, mas sou extensionista, de estar no campo com a universidade, e me ajudou a estudar as políticas públicas no mestrado.* ***(Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)***

Assim como descreve a sua, Guilherme destaca que a entidade, na figura dos seus integrantes, reuniu esforços em manter a participação nos dias e horários que sucedeu a conferência. Observamos que para o grupo de Auxiliares de Desenvolvimento Infantil o prolongamento do evento por mais dias e horários demandou grande esforço para esse grupo se manter nos debates.

> ***A gente sempre deixava por dia uma pessoa que morava próximo ou tinha carro,*** *ou tinha mobilidade mais fácil para ficar até o fim das discussões, a gente sempre tinha uma ou duas pessoas que ficavam até o final da discussão, a gente não abandonou nenhum dos dias assim,* ***sempre teve a entidade até o final. (Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

6.3. Percepção dos/das entrevistados/as sobre democracia na COMUDE

Ao longo da pesquisa buscamos problematizar o conceito de democracia. Entre outros aspectos, consideramos o que Boaventura de Sousa Santos nos diz:

> [...] ao fazer suas críticas à democracia engendrada pela modernidade, aponta a urgência de se pensar numa alternativa que se coloque a serviço da inclusão, em suas distintas dimensões, firmada nos princípios da igualdade e da diferença. Essa forma de entender a democracia, segundo ele, deve ser capaz de vincular o local, o regional e o global, tendo em vista a necessidade de assegurar a visão de totalidade e garantir o respeito às especificidades, traduzindo um processo de reinvenção democrática. (PREREIRA, 2016, p. 118)

Pensando na 10ª Conferência Municipal de Educação como espaço coletivo, democrático e participativo de debate e proposições acerca da educação, especificamente esta edição como espaço de construção da legislação educacional, questionamos os/as entrevistados/as se o processo vivenciado na 10ª COMUDE foi um processo democrático. Para Ângela, Rosa e Jorge, não foi. Cada um dos entrevistados elenca motivos para tal consideração. Ângela faz críticas à gestão municipal e à sua condução nos momentos de discordância e conflito. Sabendo que os conflitos são inerentes ao processo democrático, destaca que as discordâncias entre a gestão e a categoria dos/das professores/as colocou os/as professores/as em posição de inimigos da gestão municipal.

> ***Não, não,*** *primeiro como eu te disse inicialmente* ***eu não vejo essa gestão pelo viés democrático*** *até por isso que eu disse que me sentiria mais a vontade de fazer na escola, lembra?* ***Não tinha a... vou usar uma expressão do senso comum, o jogo de***

> ***cintura, pra ouvir as discordâncias e até pra dizer assim, chegar em um momento de impasses de professores e provar, mostrar que o professor, a gente, estava equivocado naquele debate, não via isso, eu via como rejeição, como inimigos né?*** *Então* ***eu não vi a COMUDE como um espaço democrático.*** *Nenhuma COMUDE é fácil, porque quem está do lado da gestão tenta o tempo todo, mesmo que esteja mais aberta, se justificar, não é fácil esse espaço de debate, de* ***cobrança da população,*** *dos professores para uma gestão que administra os recursos, nunca é uma coisa tranquila. Mas essa, eu senti menos tranquila ainda, e* ***o que se sucedeu depois dessa foi menos democrática ainda, tudo pré-determinado sobre o que seria aprovado ou não, se encheu de técnicos para votar como a gestão desejaria.*** *Esse é o meu olhar.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

Sabendo que o evento se estendeu em decorrência dos debates, Rosana pontua que essa situação também contribuiu com a descaracterização de um processo democrático. Outro ponto trazido em sua entrevista é a participação de entidades cooptadas para aprovar pautas levantadas pela gestão municipal. Sobre esse episódio, Carolina descreve que algumas entidades foram indicadas por vereadores para aumentar o quórum de aprovação das pautas defendidas pela gestão municipal.

> ***Não foi****, tem várias questões. A questão dos dias da semana que teve que ampliar, daquilo que foi produzido da construção do debate,* ***a quantidade de pessoas e associações e sociedade civil que vêm, mas vêm amparadas como um guarda-chuva por trás da prefeitura****. Então teve* ***pessoas que não eram do campo da educação, e quando viam vêm como fantoche da prefeitura,*** *por exemplo, as associações, comunidade escolar.* ***(Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)***

> *Então a gente queria essa composição, não* ***entidade liga do dominó, clube carnavalesco, se essa entidade tivesse alguma história e alguma luta pela educação a gente concordava que eles estivessem, mas eles no sentido de garantir a maioria e ter um foro manipulado pelo governo*** *eles trouxeram entidades que foram indicadas por vereadores,* ***vereadores indicaram entidades para participar e de repente apareceu não sei quantas mil entidades que não tinham absolutamente nada a ver com o processo da COMUDE****, o nosso critério é que a entidade tivesse alguma participação na COMUDE.* ***(Carolina, Fórum Municipal Popular de Educação do Recife)***

Jorge também não considera o processo vivenciado na 10ª COMUDE democrático. Relata que a construção de uma comissão executiva paritária, importante e presente em outras edições, não fez parte da conferência pesquisada. É possível inferir que a organização do evento, sua realização e posteriormente a aprovação do plano simbolizaram o processo de cooptação de ritos democráticos.

> ***Não! Porque ele não foi construído democraticamente, o processo da COMUDE já não foi democrático porque uma comissão interna da prefeitura, da educação junto com administração, finanças, construiu do jeito que eles quiseram.*** *As* ***COMUDES anteriores nós montamos uma comissão executiva paritária, essa não teve.*** *Eles planejaram uma coisa para não dar certo,* ***orquestraram o evento para obter o***

> ***resultado que queriam,*** *como não conseguiram eles já tinham o resultado pronto, não fez diferença não.* ***O que eles queriam que fosse aprovado já estava pronto na gaveta deles****, ou estava pronto ou eles pegaram o que a gente fez... e que eu acho que nem estava pronto porque eles não se deram nem a esse trabalho,* ***eles pegaram o nosso e fizeram cortes ao bel prazer deles*** *deixando apenas a máscara que eles quiseram no documento, retiraram todos os efeitos que nós colocamos.* ***(Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)***

Para Guilherme e Carolina, o processo vivenciado na 10ª COMUDE foi um processo democrático. Destacamos que os conflitos, sobretudo com a gestão, estão dentro de uma margem aceitável e calculada do que é a formulação de uma política. A democracia é o espaço das diferenças e a luta dos coletivos. A partir de tal afirmação inferimos que, assim como para todos os entrevistados, a aprovação do documento que hoje se situa como Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife (PME-Recife/2015-2025) não foi democrático. Segundo os relatos, o documento aprovado estava completamente destoante daquele que foi cansativamente debatido e aprovado ao final da conferência.

> ***Na COMUDE foi, mas aí depois dela... Na aprovação do plano já foi... desmoronou tudo,*** *o governo quis alterar, mas assim,* ***como a gente foi maioria a gente conseguiu aprovar tudo que a gente discutiu e debateu****,* ***para mim na COMUDE foi democrático.*** *Todas as vozes eram ouvidas, tudo que foi colocado no plano foi votado, foi debatido, não foi algo que foi imposto e tinha que ser assim, não! Foi algo debatido, em votação e na votação o que ganhava entrava****. (Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

> ***Não foi democrático não (risos). O que foi democrático foi a conferência porque foi uma luta, né entendeu.*** *Porque primeiro ele não queria reconhecer essa comissão,* ***foi criado uma comissão provisória para organizar a conferência, e essa comissão tinha representação dos sindicatos, dos servidores, dos professores, dos movimentos sociais, das associações de moradores, tudo isso e o governo não quis reconhecer*** *essa comissão,* ***a prefeitura do Recife não quis reconhecer. (Carolina, Fórum Municipal Popular de Educação do Recife)***

Os processos compreendidos como antidemocráticos perpassam pela condução da gestão municipal com a organização da conferência, assim como analisado em outros momentos. Carolina relata que para ela a aprovação do plano não foi democrática. Percebemos que, ao longo do processo, a gestão municipal foi acentuando situações que culminaram com um plano de educação votado e aprovado sem atender às demandas da sociedade civil. Corroboramos com Marques (2016) ao problematizar a defesa de Boaventura de Sousa Santos (2002a, 2002b *apud* MARQUES, 2016) de uma democracia participativa, pois acreditamos que é preciso muito mais do que participar integrando os espaços de debate coletivo: é preciso uma nova lógica na construção de um contrato social democrático que seja

> [...] bastante diferente do que aquele vigente na modernidade, estruturalmente excludente. Este novo contrato, de natureza inclusiva, abrange não apenas homens e grupos sociais, mas também a natureza; é mais conflitual, pois a inclusão se dá tanto por critérios de igualdade como de diferença; inclui os espaços-tempos local, regional e global e, por fim, não se assenta em distinções rígidas entre Estado e sociedade civil; entre economia, política e cultura; entre público e privado. (MARQUES, 2016, p. 91)

6.4. Episódio marcante na 10ª COMUDE para os/as entrevistados/as

Os dias que sucederam a conferência foram tensos e bastante cansativos para os/as participantes. Solicitamos que os/as entrevistados/as narrassem um ou mais fatos marcantes ocorridos durante os dias do evento. Ângela destacou que ocorreram diversos episódios de agressão, principalmente nas tensões entre gestão municipal e professores/as. Outro momento que para ela foi bastante tenso foi o desentendimento entre um professor e um auxiliar de desenvolvimento infantil: havia discordâncias entre as categorias com relação a algumas pautas.

> *Olhe, eu vi acirramento de ânimos dos dois lados, tanto da gestão quanto da categoria dos professores, nos períodos que se estenderam, e aí nesse período que se estenderam pouco encontramos pessoas da sociedade civil organizada ficou como se fosse uma queda de braço da gestão com a categoria de professores. Então teve muitas,* ***muitas agressões por parte dos professores e muito deboche por parte dos organizadores,*** *então teve muito destemperamento, tinha alguns momentos que tinham pessoas que sabiam conduzir os acirramentos dos professores né, mas com uma empáfia que não ia levar a lugar nenhum. E teve também acirramento por parte do professor por não ceder, e* ***teve momentos bem tensos entre os funcionários de categorias de momentos de agressões por parte de um professor pro auxiliar de desenvolvimento infantil muito forte****, porque eu estava bem próxima assim e... de acirramento de* ***palavras de baixo calão****, e* ***depois uma carta de repúdio****, e depois* ***carta de defesa****. Então foi bem tenso mesmo,* ***essa foi a COMUDE que eu achei mais tensa desse período todinho que eu já participei****, e até agora eu não tenho perdido nenhuma desde que eu entrei na rede.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

Uma percepção comum dos/das entrevistados/as sobre os episódios marcantes durante os dias do evento foi de que os desentendimentos eram estratégicos para desarticular o debate e encerrar a conferência sob a justificativa de desorganização e inviabilidade de continuidade das atividades.

> ***Teve muitos momentos assim nesse sentido, mas eu acho que era mais pessoas que estavam tentando desmontar mesmo, foi estratégico****, porque você via que eram pessoas que não tinham argumentos, uma base legal. Ela simplesmente chegava lá e dizia a ideia dela e* ***brigava e discutia*** *e* ***teve que dar pausas porque ficou bem****... assim, perdeu a ordem, agora assim* ***eu acho que foi estratégico para querer***

> ***derrubar mesmo esse sistema democrático. (Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

Jorge enfatiza que a desorganização foi fator fundamental para gerar tensões e para a gestão municipal manipular o andamento dos debates. Relata um episódio em que a organização do evento não quis se responsabilizar pela alimentação dos participantes e as tensões geradas por esse episódio foram utilizadas como motivação para encerrar a conferência.

> *A questão democrática mesmo, o debate,* ***a dificuldade que seria realizar a construção do Plano Municipal de Educação com vista a desorganização da COMUDE*** *foi um dos fatos mais relevantes e discutidos em todos os dias de realização,* ***a desorganização****. Agora,* ***logicamente se faz isso propositalmente****, eu* ***deixo a coisa desorganizada porque fica melhor de justificar, fica melhor de manipular.*** *Então,* ***chegaram a tentar não deixar dar sequência por conta de um ticket de alimentação****, chegaram* ***a propor que cada entidade bancasse a refeição dos seus representado****s ali, e* ***nós nos submetemos, agora depois eles acharam tão feio que terminaram voltando atrás****. Mas* ***a desorganização*** *foi o fator mais discorrido dentro daquela conferência,* ***a desorganização e a falta de democracia porque a participação na construção do formato da conferência ela foi totalmente antidemocrática,*** *ela foi unilateral, ela não foi ampliada.* ***(Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)***

A partir dos episódios narrados, podemos observar que para os/as entrevistados/as, a gestão municipal foi figura central na gerência das principais tensões ocorridas durante a 10ª COMUDE. No debate democrático, há espaço para tensões e conflitos, e diferente dessa compreensão o que observamos, a partir das narrativas dos/das entrevistados/as, é que as discordâncias (sobretudo com a gestão municipal) foram ações estratégicas para encerrar o debate.

7. REPRESENTATIVIDADE DO DOCUMENTO

Em nosso último tópico de análise, trataremos a percepção dos/das entrevistados/as sobre a formulação do documento elaborado na 10ª COMUDE, que deveria ser referência para a construção do Plano Municipal de Educação, e a aprovação do que veio a ser a Lei nº 18.147/2015, além da relação entre esses dois documentos. Analisamos a relação entre esses dois documentos, os avanços e retrocessos da lei e a relação entre a tríade *plano municipal, instituição representada* e *participante da pesquisa*.

7.1. Percepção geral sobre a formulação do documento referência da 10ª COMUDE e a aprovação do Plano Municipal de Educação (PME-Recife/2015-2025)

Guilherme descreve que o documento encaminhado para a Câmara dos Vereadores não foi o mesmo aprovado na COMUDE e que as entidades participantes da conferência foram mobilizadas para pressionar os vereadores a não aprovar o que viria a ser o plano municipal. Apesar dos protestos, relata que o documento foi sancionado. Analisamos que, mesmo após a aprovação do documento, o processo de acompanhamento da política permanece e que não se esgota a luta das entidades integrantes da 10ª COMUDE pelas pautas vistas como fundamentais para o avanço da educação no município. Outra importante informação presente no relato de Guilherme é a repercussão dos protestos na Câmara durante a aprovação do plano. Para o entrevistado, a mídia expôs de modo equivocado os protestos. Segundo ele, a questão central seria a aprovação de um documento que não representava os interesses da sociedade civil.

> *Eu recordo que assim, quando finalizou a COMUDE esse documento foi para o prefeito e aí do prefeito ele iria para a Câmara, e aí a gente recebeu a informação de quando ele iria para aprovação e aí quando nós soubemos que ele foi pra Câmara soubemos que foi um documento diferente do que a gente tinha aprovado na COMUDE,* ***então a gente já mobilizou todas as categorias e entidades para ir lá pressionar, para que essa votação não acontecesse porque esse não era o documento, nós queríamos exigir o documento que foi construído democraticamente na COMUDE,*** *então a gente foi lá para Câmara, fez o protesto, a votação atrasou, debates bem tensos, aí eles mudaram para um lugar mais fechado, um plenarinho, para que não fizesse barulho e mesmo com pressão o documento que não foi construído foi aprovado lá pelos vereadores e se tornou lei e a gente ficou sem ter o que fazer, infelizmente.* ***A gente protestou, foi lá, mostrou a nossa insatisfação, mas como virou lei agora a gente vai lutar para quando for 2020 a gente inserir o que a gente debateu e fazer novos debates na próxima COMUDE para poder colocar em prática o plano que a gente aprovou em 2015****, aí eu lembro que foi bastante tenso no dia da aprovação e talvez tenha repercutido ruim porque a*

> *imprensa pode ter passado a imagem que a gente não queria que Recife tivesse um plano municipal de educação. Porque eu vi algumas matérias que falavam do avanço que foi a aprovação desse plano, querendo minimizar a questão da mudança do plano que não foi o que foi democraticamente construído lá na COMUDE.* ***E que deveria expor que é um avanço Recife ter um plano municipal, agora é um retrocesso ter um plano que foi construído democraticamente ter sido mudado assim, sem explicação, impondo o que eles acham que deveria entrar e o que não deveria entrar. (Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

Ângela revela que o tempo da conferência se estendeu pela falta de acordos e que a duração da 10ª COMUDE foi algo inédito em relação às demais edições. Novamente destaca que a falta de dados para subsidiar os debates foi prejudicial na condução da conferência e na defesa das proposições. Já Rosana mostra-se insatisfeita ao relatar que foi feito uso de um mecanismo democrático para cumprir as intencionalidades da gestão municipal. Nomeia o processo de golpe, o que constatamos ser uma referência ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff: assim como a conferência caracteriza-se como espaço democrático de debate coletivo e foi cooptado pela gestão municipal para fazer valer seus interesses, o impeachment está previsto na Constituição Federal e foi utilizado como ferramenta política para afastar a presidenta em um grande acordo político-partidário.

> ***Foi um tempo longo, se estendeu o tempo por falta de acordos****, de chegar a um acordo. Então a gente* ***nunca teve uma COMUDE tão longa na nossa vida****, como você viu o tempo que eu tenho de rede, sempre que teve COMUDE da rede eu participei, estive em todas as Conferências Municipais de Educação. Essa de fato se* ***estendeu porque a gente não conseguia de fato chegar a um consenso,*** *a gente não conseguia fechar as pautas, discutir as pautas por causa desses elementos anteriores. Porque a gente tinha um noção do que é a cidade, como participante, mas a gente* ***não tinha de fato esses dados para checar e propor****, então nessa hora como eu disse a você,* ***houve uma ruptura na minha participação****, porque eu tinha uma noção do que Recife já tinha, pela minha participação na rede e aí eu não me via mais... Eu me via pensando e algumas pessoas não entendiam isso nas discussões, para a coordenação da COMUDE era como se* ***tivessem boicotando o trabalho*** *e não era, mas era dizer assim "Olhe, esse é um plano municipal de educação, a gente precisa de dados, a gente precisa de fato atender, de fato ampliar isso",* ***então foi um impasse muito grande, e foi um tempo nunca, que nunca aconteceu****.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

> *A grande questão para mim que incomodou bastante a experiência foi isso,* ***usar um mecanismo de algo que é pra ser democrático, uma ferramenta que é a conferência, um mecanismo, e usa o nome da democracia para forjar uma democracia e passar o que eles querem.*** *Que foi o que aconteceu,* ***um golpe, por isso que a gente diz que foi um golpe dentro de outro golpe. (Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)***

Jorge faz uma leitura mais ampla sobre a participação e integração da sociedade civil na formulação das políticas de educação. Observamos em sua fala que

a condução da conferência foi contestada desde a abertura com o tempo previsto para os debates. Compreendemos que sua leitura versa sobre uma intencionalidade, dentro dos espaços coletivos de debate político, em delimitar a participação da sociedade quando destaca as metas do Plano Nacional como referência para o Plano Municipal. Compreendemos que há para o entrevistado interesse pela ampliação de questões locais.

> *[...]* ***esse processo sempre foi muito dificultoso na discussão da sociedade, a participação, e da integração da sociedade civil incorporar seu papel dentro da política pública da educação.*** *Então,* ***em 2014 ela se deu na perspectiva de cumprir o papel ordenado pelo plano nacional de educação que era à luz das vinte metas que estavam previstas no plano nacional, nós elaborarmos o plano municipal e já começou... foi planejado para não dar certo entendeu?*** *A partir do tempo que foi previsto para realização da conferência. Na primeira noite de abertura, no primeiro dia, que foi a noite de abertura, foi realizada essa conferência lá no Centro Paulo Freire, após uma palestra e tal de abertura nós passamos a fazer considerações vistas à aprovação do regimento da conferência e desde esse momento a minha participação ela foi intensa dentro dos processos porque a minha preocupação, que não era só minha, era uma preocupação coletiva, era* ***preocupação que a gente estava ali no plenário já verificando e contestando o procedimento da programação, os momentos previstos para construção dentro da programação, e observamos que não havia tempo hábil previsto para realização do que se era necessário construir dentro de um debate amplo e das considerações de diversos grupos ali. (Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)***

Carolina trata especificamente do momento em que o documento da COMUDE foi desconsiderado e revela que o documento levado para votação na Câmara dos Vereadores foi um documento que não ampliou o que fora solicitado no Plano Nacional de Educação, destacando a similaridade dos documentos. Outro importante ponto evidenciado é a *força popular* dentro da conferência, o que para ela gerou insatisfação na gestão municipal, visto que pautas significativas foram aprovadas no documento a contragosto da gestão municipal.

> *[...]* ***depois da construção desse documento da COMUDE, a prefeitura do Recife desconsiderou esse documento e elaborou um novo plano****, que não foi esse plano que hoje existe, certo? A prefeitura, ela não considerou esse plano, fez um plano que praticamente* ***foi uma cópia do plano nacional de educação****, praticamente foi uma cópia,* ***teve palavras inclusive que nem mudou, de tão ruim que foi a redação,*** *que permaneceu até as mesmas palavras do plano nacional, né! E mesmo ela elaborando esse plano, desrespeitando a COMUDE, porque essa conferência de 2015 ela teve oito dias de construção e foi uma briga muito grande, uma luta muito grande, mas* ***o governo não esperava que a gente tivesse a maioria na conferência e nós tivemos, quando eu digo nós, são as forças populares né, e não o governo. (Carolina, Fórum Municipal Popular de Educação do Recife)***

7.2. Relação entre o documento formulado na conferência e o documento aprovado na Câmara de Vereadores

Ao questionarmos os/as entrevistados/as se o documento final apresentado na Câmara dos Vereadores era condizente com o documento formulado na 10ª COMUDE, Ângela e Guilherme são enfáticos ao relatam que *não*. Ângela destaca especificamente que o documento materializou-se como uma cópia do Plano Nacional de Educação, destacando que houve uma supressão das discussões relacionadas à gestão democrática. Observamos que a Lei nº 18.147/2015 apresenta em seu conteúdo referência à gestão democrática nas estratégias da meta 7, a respeito da qualidade da educação, e na meta 19, que versa sobre assegurar condições para efetivação da gestão democrática e outras especificidades. Não dispomos de elementos para fazer considerações sobre o que foi suprimido especificamente pela gestão municipal, mas observamos que o texto que propõe aspectos da gestão democrática é diferente do que Ângela defende ao longo de sua entrevista.

> ***Não, é um copia e cola do documento orientador nacional e ainda mais com uma supressão da parte de gestão democrática,*** *de quando fala da gestão democrática. Não foi respeitado nada das nossas discussões e ainda teve essa supressão.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

Para Guilherme, muita coisa foi retirada e foi mantido aquilo que era mais cômodo para a gestão municipal, que desconsiderou o que foi debatido nos dias da 10ª COMUDE. A partir dos elementos analisados, podemos compreender que a gestão municipal suprimiu aspectos que inicialmente estavam no documento-referência para construção do plano municipal no intuito de obter a sanção do documento na Câmara.

> ***Não, foi alterado muita coisa e retirado o que para eles achavam que não deveriam entrar.*** *Eu acho que na verdade ele colocou o que foi mais cômodo para eles e desconsiderou tudo que a gente debateu, tudo que a gente construiu lá na COMUDE.* ***(Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

Rosana reforça que o documento aprovado na Câmara não representava os debates na conferência. O tempo e o esforço depositados na proposição do documento são questões importantes, além do trecho final em que destaca que não foi apenas um debate, os pontos presentes no documento da 10ª COMUDE foram votados e aprovados.

> ***O que estava ali não representava tudo que a gente construiu, debruçou o tempo e propôs.*** *Não representa. As coisas que foram debatidas, aprovadas, não constam no documento.* ***Na conferência, não foram coisas só ditas, foram aprovadas. (Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)***

Jorge tem um olhar diferente dos até então apresentados. Inicialmente diz que o documento votado representa um desrespeito, mas pontua que a gestão municipal manteve nele questões fundamentais à categoria representada. Mesmo fazendo essa pontuação, registra que houve falta de democracia na condução da gestão municipal, destacando, assim como os demais, as supressões feitas no documento que foi encaminhado para a Câmara de Vereadores.

> *Veja, na realidade* ***é complicado dizer que sim porque o desrespeito foi muito grande****, agora também* ***não posso dizer que eles não mandaram nada, até porque tem itens que foram muito cruciais para a gente que permaneceu****. Mas, em suma,* ***o registro mais importante de ser feito é o da falta de democracia e a imperiosidade do poder da gestão da prefeitura sobre a relação de uma construção coletiva****. Eles impuseram,* ***retirando, cortando arbitrariamente diversas questões que a gente tinha discutido e que tinham sido contempladas no documento,*** *então isso para nós é crucial de deixar registrado.* ***(Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)***

O relato de Carolina nos proporciona um retrato amplo sobre o aspecto a ser investigado no presente capítulo. Segundo ela, a gestão municipal não logrou êxito na maioria das pautas defendidas e nos traz a palavra *golpe,* assim como na entrevista de Rosana, para definir como a gestão municipal acatou as escolhas da sociedade civil e encaminhou para votação o documento hoje aprovado como Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife (PME-Recife/2015-2025). Sua fala denuncia que a gestão municipal elaborou um novo documento e que este foi levado e aprovado na Câmara de Vereadores. É importante destacar que, segundo ela, o documento aprovado com as pautas que foram defendidas pela gestão municipal não vem sendo cumprido, de acordo com a última avaliação ocorrida em 2018.

> ***O governo de certa forma, ele foi derrotado nessa conferência, porque as proposições que o governo defendeu elas não foram praticamente aprovadas****, foram mais aprovadas quase que 99,9% das propostas do movimento social, dos professores, dos sindicatos, dos movimentos sociais e ela desconsiderou esse documento,* ***praticamente deu um golpe****, a gente chama isso, que politicamente ela deu um golpe e ela fez um outro plano sem considerar praticamente, muito pouca coisa que ela considerou, e* ***elaborou um plano de gaveta que foi escrito por eles mesmos e foi aprovado na Câmara****,* ***sob protestos, e teve a invasão da câmara,*** *a gente ocupou a Câmara dos Vereadores, o antigo presidente da Câmara, que era Vicente André Gomes, fechou a Câmara, a gente ficou preso dentro, teve que quebrar a porta da Câmara. Olhe, foi uma luta, um conflito muito grande, né. E* ***mesmo assim, depois de ela [prefeitura] aprovar esse plano, esse ano agora de 2018 a gente fez um seminário de avaliação do plano e nesse seminário de avaliação do plano, nem o plano que ela mesma fez ela mesma cumpre (risos), ela não cumpre o próprio plano feito por ela****. É difícil!* ***(Carolina, Fórum Municipal Popular de Educação do Recife)***

7.3. Avanços e retrocessos na Lei nº 18.147/2015 (PME-Recife/2015-2025)

Buscamos identificar os avanços e retrocessos da Lei nº 18.147/2015 na perspectiva dos/das entrevistados/as. Ângela avalia que a compreensão de um modelo de gestão democrática não foi respeitado no documento e avalia como um retrocesso o que foi aprovado no plano. Avalia, também, que a gestão não tem cumprido, até o período de realização da entrevista, a meta de ampliação de vagas na rede com a construção de creches.

> ***A gestão democrática**, na minha leitura [apresenta um retrocesso]. Olhe, como você viu da minha posição por onde eu circulei, ao contrário, foi desrespeitado porque essa gestão recebeu previsto, **orçado pelo Governo Federal a construção, se eu não me engano, de mais de 20 creches, e acho que não chegou a construir 11,** certo? Então **o que veio do Governo Federal já estávamos cumprindo, então não houve avanços. (Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

Rosana destaca que a supressão de palavras impactou no sentido que as metas e estratégias foram apresentadas no Plano Municipal de Educação do Recife (PME-Recife/2015-2025). Situa como exemplo ***a questão do projeto político pedagógico da escola pensando essas coisas da intencionalidade*** como uma proposta esvaziada de sentido pela forma que foi colocada no documento. Além disso, questões relacionadas a gênero, raça e etnia, que segundo ela já possuem um corpo de propostas legais a serem debatidas na educação, não foram contempladas e também significam um retrocesso no documento.

> *Uma das coisas é **até a questão do projeto político pedagógico da escola pensando essas coisas da intencionalidade**, projetos e certas práticas que estavam colocados lá e não constam. **Cortam palavras, reduz, corta o sentido.** Teve estratégias de uma meta que eles cortaram completamente, não consta lá, e foi aprovado. **Como você debate toda a questão de raça, gênero, etnia é um debate que já vem... e já temos resolução que já falam sobre isso e cadê?** Nada! Foi uma violação, uma agressão às representações que estavam lá. **(Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)***

Para Guilherme, assim como para as demais já citadas, a mudança do documento proposto pela 10ª COMUDE para o documento que foi aprovado é um retrocesso. Cita especificamente as questões de gênero, que não são mencionadas no documento, representando um congelamento de dez anos no que tange à proposição de uma educação para minimizar as desigualdades de gênero e sexualidade.

> *Como **retrocessos tem as questões do que foi mudado nesse plano**, do que foi retirado, **a questão de gênero que poderia ter sido investido mais nisso**, tido formação para os professores poderem atuar nas salas de aulas e falar mais sobre esse tema, então isso foi um retrocesso porque assim a gente sabe o quanto essa discussão está crescendo e quanto essa discussão é importante. E no nosso plano não menciona em nenhum momento, **não tem nenhuma questão de gênero, então para mim isso é um retrocesso que significa ficar 10 anos congelado nisso**, para em 2025 tentar criar um novo plano e colocar isso que foi deixado para trás e ainda ter que*

> *correr atrás de coisas que a gente já deveria estar fazendo há muito tempo.* ***(Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

Ainda sobre os retrocessos, Jorge destaca que a restrição ao que foi aprovado com relação ao plano de cargos e carreiras dos funcionários não docentes não avançou, visto que a gestão municipal propõe o direito a um grupo restrito de servidores que tenham menos tempo na rede municipal, elaborando um plano que contempla servidores que ingressaram na rede a partir de 2008.

> ***Eles estão buscando meios de se livrar de realizar o propósito como está descrito no plano,*** *estão tentando inclusive, tentando não,* ***eles fizeram, construíram um plano de cargos e carreira apenas para três cargos da educação****, que são cargos mais novos que são os ADI, AAE ADEE, e que ingressaram a partir de 2008, cargos novos que o custo da implantação de novos funcionários ele fica mais tranquilo de administrar na grade de enquadramento porque o plano de cargos e carreiras é tempo de serviço e as questões acadêmicas.* ***(Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)***

Com relação aos avanços, Guilherme destaca que o plano de cargos e carreiras estar presente no plano já significa um importante avanço e que a política materializada no documento não teria como contemplar todos os anseios da sociedade civil organizada. Outro avanço que destaca é com relação à Educação Inclusiva: a criação de um cargo específico para atender a demanda de crianças com necessidades especiais na educação infantil foi um importante avanço, mas evidencia que ainda não está de acordo com o que se espera para tal atendimento. Por fim, destaca que a obrigatoriedade de ampliação de unidades previsto na lei é outro avanço significativo, e a possibilidade de acompanhar e avaliar as propostas previstas na lei é um aspecto fundamental tido como avanço pela sua leitura.

> ***Lógico que ela não vai conseguir contemplar tudo****, então no sentido do avanço desse plano é que assim teve pontos que* ***antes eram apenas discussão e se tornou lei, o plano de cargos e carreira entrou****, não só o nosso, vários servidores da educação docentes e não docentes,* ***a questão da educação inclusiva avançou no sentido de que se criou um cargo para acompanhar essas crianças da educação infantil,*** *não foi o cargo como falei, mais assim qualificado, mas* ***foi um tapa-buraco que assim, querendo ou não, hoje essas crianças já têm um acompanhante,*** *são assistidas de alguma forma e esses profissionais fazem relatórios... E foi um avanço grande e teve mais questões relacionadas à ampliação de vagas, a prefeitura se comprometeu porque como era uma* ***questão de lei criar mais unidades,*** *porque era uma coisa que estava na lei e precisava cumprir, e a gente teria uma avaliação daquilo que antes não tinha.* ***(Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

Ângela e Jorge veem na própria política, ou seja, no que hoje é a Lei nº 18.147/2015, um avanço. A materialização de uma lei carrega em si muitas simbologias – no caso da lei aqui tratada, observamos que, mesmo com os relatos de supressão de pautas importantes para as entidades presentes na 10ª COMUDE, não muda o fato de que existe uma lei aprovada e o

seu acompanhamento é importante, sobretudo para cobrar da gestão municipal algo que ela mesma propôs, como colocado no relato de Carolina anteriormente analisado.

> *É ter efetivamente uma política de Estado publicada para toda a sociedade, né? Então daí dar a possibilidade da sociedade cobrar do gestor que está conduzindo essa política a efetivação do que está lá posto.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

> *Um avanço conseguir o plano, mas um retrocesso porque restringiram o plano.* ***(Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)***

É importante destacar que ao longo da Lei nº 18.147/2015, quando buscamos as palavras gênero e sexualidade, não encontramos nenhuma ocorrência do termo. Já para raça e etnia identificamos uma menção para cada uma delas. Os termos estão dispostos ao longo das estratégias da meta 8, que discorre sobre a escolarização da população de 18 a 29 anos. A palavra raça aparece ao lado da palavra cor, usadas como sinônimos; a palavra etnia é mencionada no que se refere à ampliação dos acervos nas bibliotecas escolares, como observamos abaixo:

> 8.19) qualificar o preenchimento no censo escolar das escolas da rede municipal do quesito cor/**raça** em diálogo com universidades e IES públicas e organizações da sociedade civil, realizando a formação dos profissionais e gestores da educação para realização dessa atividade, obrigatório para todas as esferas públicas;

> 8.16) ampliar e atualizar o acervo das bibliotecas escolares, disponibilizando documentos, textos, livros, revistas e recursos audiovisuais, mídias digitais que tenham como referência os estudos sobre direitos humanos, **etnias**, comunidades quilombolas e indígenas e as influências dessas diversidades culturais na formação da nossa história e, sobretudo, os grandes clássicos da literatura universal, cujas obras já foram consagradas pelo tempo; (Recife, 2015, p. 15)

7.4. Relação plano municipal, instituição representada e indivíduo participante

Diante dos relatos aqui apresentados, sabemos que a aprovação do Plano Municipal de Educação do Recife (PME-Recife/2015-2025) foi cercada por polêmicas, protestos, acordos e desacordos entre a gestão municipal, entidades participantes da 10ª COMUDE e os/as vereadores. Diante disso, é importante compreender a representatividade da Lei nº 18.147/2015 para os/as entrevistado/as e para as instituições representadas e a relação entre a tríade plano municipal, entidade e indivíduo.

> ***Ela (Lei nº18.147/2015) não condiz no que eu acredito enquanto política para educação não,*** *agora eu acho que mesmo esse plano, que* ***é um plano golpista,*** *que é um plano que não respeitou o que foi discutido na conferência, mesmo esse plano ele não vem sendo implementado,* ***a gente já avaliou esse ano e praticamente ele não vem sendo implementado****, praticamente, olhe, teve a educação especial por exemplo, educação inclusiva,* ***praticamente ela [gestão municipal] não cumpriu meta nenhuma que ele colocou,*** *a educação inclusiva foi tudo não cumpriu, a educação das relações étnico raciais, ele não cumpriu.* ***(Carolina, Fórum Municipal Popular de Educação do Recife)***

Carolina não identifica que o plano representa o que ela acredita enquanto política para educação. Não especificou a representatividade do documento para instituição que representa, mas destaca que, mesmo não sendo uma política educacional que esteja de acordo com seus objetivos para a educação no município, acompanhá-la é fundamental. E tal acompanhamento demonstra que a gestão não tem cumprido as metas estabelecidas por ela mesma.

> ***Eu tenho que dizer que representa porque é uma lei e eu não tenho como mudá-la, agora, aguardarei*** *a próxima COMUDE ou um próximo momento onde* ***a gente*** *possa pressionar para garantir e colocar para dentro o que botaram fora, mas assim* ***o nosso cuidado agora é monitorar, acompanhar, é tentar (inaudível) vai ter que representar agora não tem mais jeito, não tenho como dizer que ela não vai representar, ela representar porque está constituída a lei e está em vigor e a gestão da prefeitura está realizando pouco a pouco algumas questões,*** *até porque legalmente eles têm que estar bem na fita porque* ***eles têm que cumprir em 10 anos, o plano é decenal e pelo menos minimamente o que está ali eu quero ver ser cumprido. (Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)***

É importante destacar que ao longo da entrevista a fala de Jorge unifica os sentidos das questões levantadas para ele e para a instituição representada – temos nesse trecho a evidência de tal aspecto. Observamos que o tempo de atuação na gestão do sindicato é elemento significativo para a identificação do indivíduo com a instituição. Com relação à representatividade da lei, sim, ela o representa, assim como o sindicato. Mesmo que não concorde com alguns pontos, por ser uma legislação educacional cabe a ele e à instituição acompanhar e cobrar da gestão municipal o cumprimento do que foi estabelecido.

> ***Não, para mim ele [o documento] não representa porque ele é símbolo do desmonte da democracia no Recife,*** *porque quando* ***a gente*** *fala do plano* ***a gente*** *só lembra o quanto a gente discutiu, do quanto a gente lutou por aquela discussão e o quanto foi ampla a discussão, pessoas de diferentes segmentos, pais de alunos, alunos, conseguir reunir entidades de pessoas com deficiência, conseguir reunir várias comunidades que envolvem a comunidade escolar para discutir e construir algo, e aí a gente olha para esse plano que foi...* ***olha pra esse plano e foi simplesmente desconsiderado o que discutiu e colocou este. (Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)***

O trecho de Guilherme, assim como o de Jorge, unifica a sua percepção e a da entidade representada. Para ele, a lei não tem representatividade, visto que a mudança do documento debatido e aprovado na 10ª COMUDE para o documento que foi apresentado pela gestão municipal na Câmara dos Vereadores simboliza o desmonte dos processos democráticos na cidade do Recife. Desconsiderar questões relevantes para os participantes da conferência e apresentar outro documento é aspecto significativo para que Guilherme não considere a Lei nº 18.147/2015 como uma política representativa para ele e para os Auxiliares de Desenvolvimento Infantil da rede municipal.

> *Eu vou ser sincera, primeiro que eu acho que nem todo mundo conhece o plano, o próprio pessoal da rede e muito menos o pessoal da universidade, só quem vai estudar mesmo, mestrado e doutorado.* ***Eu acho que é um instrumento que nem todo mundo conhece, tem uma importância sim, porque ali tem algo colocado como norma, normativa né****..., Mas* ***o que me incomoda é que ele não traz um contexto, a ideia do copiar e colar, o perigo é esse você não traz de fato esse contexto, qual é a nossa realidade!*** *E aí para entender a gente precisa de estudos, a minha grande questão é essa, de que forma a nossa universidade... que estudos são esses... o que é que se tem sobre a nossa realidade da nossa educação? Pesquisas mesmo, por exemplo, estudar as escolas de educação integral do sertão no estado, ou as escolas de educação integral no Recife, quais são? Quantas tem? Como é que está essa questão da relação gestão com o que é decidido das práticas curriculares, daquilo que é colocado e daquilo que é feito. Como Ball fala, do contexto da influência, contexto dos documentos...* ***Por isso que eu acho que esses estudos de contextos é o que mais me incomoda, que contextos são esses que temos na nossa realidade? Dos processos de decisão do que está acontecendo****.* ***(Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)***

Rosana não é enfática ao responder se a lei representa a ela e ao NEAFI. Discorre sobre a importância do contexto para formulação da política e os sentidos que esse contexto imprime no texto legal. Relata também o desconhecimento da importância do documento para parte significativa da população e daqueles que formulam as políticas educacionais.

> *Eu sinto dificuldade em dizer que ele representa os objetivos, porque a gente não construiu o retrato do município que está previsto na execução das metas, não é o retrato das necessidades do município,* ***para mim. (Ângela, Conselho Municipal de Educação)***
>
> ***Eu não comungo com a ideia desse sindicato****, porque a gente vai como representante da categoria porque assim a gente definiu antes de ser essa gestão que está aí no sindicato, que quem tiraria a representação da COMUDE seria em assembleia porque seria mais democrático, mas mesmo assim eu não comungo com o perfil deste sindicato que está na gestão.* ***(Ângela, Conselho Municipal de Educação)***

Ângela relata que sente dificuldade em se sentir representada pela Lei nº 18.147/2015, visto que as metas propostas não representariam as necessidades educacionais na cidade do

Recife. Destaca que não comunga com a postura do sindicato em relação ao plano e fala da discordância com o perfil da sua gestão, mesmo que a definição das representações para COMUDE tenha ocorrido em assembleia, segundo ela, de modo democrático.

Os/as entrevistados/as apresentam pontos consonantes e dissonantes ao longo de nossa análise. Observamos que há entre os/as participantes diálogo no que se refere à leitura da condução da gestão municipal nos processos que levaram à aprovação da Lei nº 18.147/2015. Mas alguns compreendem que mesmo o processo que levou ao que hoje é o Plano Municipal de Educação do Recife (PME-Recife/2015-2025) não deslegitima a política educacional. O que identificamos é que a representatividade da política aqui retratada é subjetiva e nos possibilita um leque amplo de leituras e análises sobre o conceito. Para nossa análise, ficamos com a compreensão de uma cooptação dos processos democráticos para a manutenção dos interesses de forças políticas atuantes no poder.

8. NEM TUDO ESTÁ PERDIDO

Nosso estudo buscou analisar a aprovação do Plano Municipal de Educação da cidade do Recife (PME-Recife/2015-2025), que foi marcada por intensas reivindicações de estudantes, representantes do Sindicato Municipal dos Profissionais da Rede Oficial de Ensino do Recife (SIMPERE), entre outras representações da sociedade civil, que exigiam que os diversos pontos discutidos na 10º Conferência Municipal de Educação (COMUDE) fossem incluídos no documento. O processo que culminou com a aprovação do PME-Recife (2015-2025) não destoa de outras construções políticas em todo território nacional. Algumas reflexões apresentam a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024) como evento significativo no desencadeamento do que foi a aprovação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação em todo país (REIS; EGGERT, 2017; OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2018), sobretudo com relação à presença da menção à "promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual" (BRASIL, 2012 *apud* OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2018, p. 17).

Os conflitos que marcaram os debates e, posteriormente, a votação do documento, nos permite afirmar que o texto aprovado como lei não condiz com o que foi elaborado e aprovado na 10ª COMUDE, sendo esse um importante espaço democrático de reflexão acerca da educação municipal nos diversos aspectos que a configuram.

> A sistematização destes dias foi formatada arbitrariamente pela gestão municipal, que apresentou para votação na Câmara de Vereadores um material ilegítimo porque não reflete a síntese dos debates propositivos nesta COMUDE entre centenas de sujeitos envolvidos com a escolarização municipal. (SILVA JÚNIOR *et al*, 2015, p. 1 e 2)

Nem tudo está perdido. Apesar do tempo presente e dos desafios de existir, tal afirmação nos leva a um lugar do esperar com esperança – ou, como diria Paulo Freire, esperançar. Nem tudo está perdido é o título de um artigo de opinião de Boaventura de Sousa Santos, publicado em seu site no dia 10 de janeiro de 2013. Na ocasião, o autor propõe alternativas à ocupação do poder pela direita em Portugal.

O caminho percorrido para o encontro com o texto é uma situação, no mínimo, curiosa. Em 2018, nos levantamentos bibliográficos da vida acadêmica (momento de construção do que viria a ser nossa dissertação), inspirada pela orientação pesquisei entrevistas de Boaventura de Sousa Santos na internet. Assim, descobri seu site entre diversos materiais. Lá, o título chamou a minha atenção, sendo um respiro de esperança para quem ousou estudar democracia após um golpe jurídico-parlamentar e um processo eleitoral

nebuloso. Na ocasião, guardei o texto, salvei em uma pasta nomeada “considerações finais”, acreditando que ao fim da escrita da dissertação as palavras de Santos (2013) seriam fonte de inspiração para o fechamento da nossa pesquisa.

Aqui estamos resgatando o esperar com esperança proposto pelo autor. Esperar é o que nos resta, já que estamos em plena pandemia? As ações de enfrentamento popular foram sufocadas pela importância do distanciamento social, a luta tornou-se virtual. O tempo presente é um desafio aos esperançosos, um desafio aos que ousam acreditar e lutar por um tempo melhor. Pouco aprendemos enquanto sociedade, nosso esperançar é golpeado dia-a-dia pelos que ocupam o poder. Os que resistem lutam, cuidando da existência em período de isolamento. Esperançar é desafiar o existir sufocante de uma vida tão frágil, é a luta pela democracia plena.

Situado o tempo e o contexto de sua reflexão, Santos (2013) nos presenteia com importantes pensamentos sobre a democracia para qualquer tempo e nos anima a ter esperança. Não é fácil ter esperança quando nos deparamos com a realidade, principalmente quando nos vemos diante de uma política de morte. Morte que enquanto política ocupa o poder. Mas no ano do centenário de Paulo Freire, educador tão negado pelos que desconhecem sua contribuição para educação, substituiremos a política de morte pela política da esperança, do esperançar.

O diálogo do nosso estudo com a reflexão de Santos (2013) nos permite destacar em primeiro lugar que é preciso buscar esperança através de alternativas à situação presente. Em nossa pesquisa, de acordo com os/as entrevistados/as, o cenário de aprovação, pela gestão municipal, de pautas que não foram defendidas pela sociedade civil, apresenta-se como situação a ser enfrentada. Assim, ao longo das entrevistas, podemos considerar que, a partir de diagnósticos que lancem sobre os agentes políticos e sociais o papel de atuarem e “serem convincentes no seu inconformismo e realistas nas alternativas que propõem” (SANTOS, 2013, p. 1), é preciso resistir, acompanhar e propor novos caminhos para a política aprovada. Ou seja, passado o período dos protestos, aqui lidos como momento de resistência, acompanhar os encaminhamentos da política é fundamental para, além de evidenciar o fracasso de algumas propostas, propor ações de curto, médio e longo prazo que possam reencaminhar, em nosso caso, o PME Recife 2015-2025 para um lugar em que os interesses da população sejam colocados em pauta.

Na afirmação “o fascismo que emerge não é político, é social e coexiste com uma democracia de baixíssima intensidade” (SANTOS, 2013, p. 1), somos convocados a pensar, em nossa pesquisa, a atuação da gestão municipal, que usa estratégias antidemocráticas para

colocar em pauta um documento diferente do que foi debatido e aprovado na 10ª Conferência Municipal de Educação. Segundo Santos (2013, p. 2), "o poder económico e financeiro está de tal modo concentrado e globalizado que o seu músculo consegue sequestrar com facilidade os representantes e os governantes". Deste modo, considerando as ações da gestão municipal na educação ao longo de dois mandatos, assim como os relatos dos/as entrevistados/as, consideramos que há um alinhamento ao modelo democrático representativo de raiz liberal.

Ao longo da pesquisa, observamos que o alinhamento da gestão municipal a grupos políticos de base fundamentalista refletiu na exclusão de pautas muito importantes para o debate da diversidade. Segundo Santos (2013, p. 3), "a diversidade cultural, sexual, racial, religiosa deve ser celebrada e não apenas tolerada". Assim, consideramos que a retirada de planos e ações para ampliar tal debate nas escolas do município reflete um apagamento de questões relacionadas à diversidade. Se não debatermos no espaço da escola, que abriga tanta diversidade, onde debateremos? É importante a materialização de planos e ações que possam pautar campos do saber e do viver na ação política; porém, acreditamos que, mesmo na invisibilização, o campo da diversidade se faz existente, visto que se trata de uma existência, o que não exclui a luta pela pauta na política.

Corroboramos com Santos (2013, p. 2) ao afirmar que "democracia é todo o processo de transformação de relações de poder desigual em relações da autoridade partilhada". Ao longo das entrevistas, fica evidente que é cada vez mais importante a ampliação de espaços democráticos, sobretudo no cenário político nacional da atualidade. Temos acompanhado processos de cooptação que têm alinhado a educação no Brasil a interesses neoliberais travestidos de filantropia. "A filantropia e a caridade são politicamente reacionárias quando, em vez de complementar os direitos sociais, se substituem a eles" (SANTOS, 2013, p. 3). O fortalecimento de espaços democráticos – como tem sido a COMUDE, importante espaço democrático para o debate sobre as proposições da educação no município – implica, dentre outras coisas, ampliar a participação de agentes sociais e políticos que tenham, principalmente, saberes sobre a realidade da educação no munícipio.

A ação filantrópica na educação, alinhada a interesses neoliberais, utiliza de modo amplo o discurso do fracasso e da ausência do Estado para significar sua ação. Tem ocupado espaços de debate, o que ocorreu na 10ª COMUDE, mas mostrou-se limitado em sua ação, visto a consistência da COMUDE enquanto lugar político e social de ação da democracia nas proposições da educação no município. Assim, agentes sociais têm importante papel nas propostas que vão materializar a política. Em nossa pesquisa, a diversidade de agentes sociais

mostrou-se importante, uma vez que, envolvidos com a educação no município, tiveram um olhar localizado para as diversas realidades que englobam a educação municipal.

> O que os une é a ideia de que a democracia não se sustenta sem as condições que a tornem credível ante a maioria da população. Tal credibilidade assenta na representatividade efetiva de quem representa (sistema político, sistema eleitoral, democracia interna dos partidos, financiamento de campanhas, etc.); no desempenho de quem governa (prestação de contas, punição da corrupção e do abuso de poder); no mínimo de ética política e de equidade para que o cidadão não o seja apenas quando vota, mas também quando trabalha, quando adoece, quando vai à escola, quando se diverte e cultiva, quando envelhece. (SANTOS, 2013, p. 2 e 3)

Corroboramos com a afirmação de Santos (2013) e evidenciamos em nossa pesquisa a importância da "credibilidade [...] na representatividade efetiva de quem representa" (p. 3). Ao analisarmos a democracia representativa em nossa pesquisa, identificamos como a representação da sociedade civil é de fundamental importância para a ampliação das ações e do debate. Levando em consideração que o documento aprovado na 10ª Conferência Municipal de Educação, tido como referência para o Plano Municipal de Educação de Recife, abarcou uma série de objetivos e ações condizentes com as demandas dos que atuam na educação municipal, podemos considerar que há, nos que atuaram no citado espaço representando a sociedade civil, credibilidade com os interesses educacionais.

Examinando os processos participativos ao longo da pesquisa, evidenciamos que o entendimento dos entrevistados sobre participação inclui uma leitura individual e coletiva do exercício participativo. Com relação à atuação da gestão municipal, observamos que para os entrevistados a gestão municipal atuou desrespeitando a coletividade, sendo essa uma ação que fere os princípios democráticos, o que evidencia uma participação subversiva.

Deste modo, afirmamos que a democracia representativa é importante e em grandes sociedades é fundamental, mas sua existência não é suficiente para contemplar os interesses de uma democracia plena. "Daí a necessidade de complementar a democracia representativa com a democracia participativa (orçamentos participativos, referendos, consultas populares e conselhos de cidadãos)" (SANTOS, 2013, p. 2). É importante o fortalecimento da democracia participativa e representativa por meio de questões que nos mobilizem a debater e problematizar, sobretudo o partilhamento do poder em espaços coletivos de ação da vida pública – o que não significa excluir divergências, mas ampliar a representação e a participação coletiva nos espaços de decisão.

Como dito anteriormente, observamos que no debate democrático há espaço para tensões e conflitos. Diferente dessa compreensão, o que observamos é que as discordâncias,

especialmente com a gestão municipal, foram utilizadas como ação estratégica para encerrar o debate. O que nos lembra da afirmação de Santos (2013, p. 2) ao analisar o contexto europeu, destacando que “não haverá democracia de alta intensidade sem a democratização das instituições e processos de decisão comunitários”. Para nós, tal afirmação se aplica ao nosso contexto, especificamente ao contexto pesquisado.

Em nossa pesquisa, uma democracia plena requer, entre outros aspectos, o fortalecimento de instâncias de ação coletiva e o complemento entre democracia participativa e representativa. Esses são aspectos que ficaram mais evidentes a partir das entrevistas realizadas e da compreensão teórica abordada no trabalho. Apesar da Lei 18.147/2015 não ser reconhecida como contempladora dos interesses coletivos da COMUDE, foi aprovada pelos agentes políticos e já tem vigência de seis anos. O que consideramos importante é avaliar os avanços que o Plano Municipal de Educação do Recife (PME-Recife/2015-2025) assegurou para a educação municipal. Em 2025 encerra sua validade, abrindo espaço para que um novo documento seja debatido e entre em vigor. As lições de uma ação não democrática devem ser consideradas para que a gestão atue como viabilizadora dos interesses coletivos, e não dos neoliberais.

Para nós resta esperar, ou melhor, esperançar, e que a ação democrática na construção do documento seja plena e coletiva. E no esperançar, acompanhar o documento vigente, as ações da gestão municipal – principalmente no cenário de uma pandemia que tem ampliado o abismo educacional em nosso país, em especial afetando a oferta de educação pública e privada. Aqui estamos a esperançar, esperar com esperança, pois nem tudo está perdido.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, A. F. P. S. *O Conselho Municipal de Educação do Recife e a Política Educacional***:** um estudo sobre participação e representatividade. 2009. 198 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação/CE, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3951/1/arquivo3434_1.pdf. Acesso em: 20 mar. 2018.

ALMEIDA, D. R. de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 96-117, Apr. 2014.

AZEVEDO, J. M. L. *A educação como Política Pública.* 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004. 79 p.

_____; MARQUES, L.; AGUIAR, M. Â. S. Apontamentos sobre a questão da qualidade do ensino e da gestão da educação. In: AZEVEDO, J. M. L.; AGUIAR, M. Â. S. (Orgs.) *Qualidade Social da Educação Básica.* Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

_____; FARIAS, M. da S. B. de. Democratização da gestão da educação: avanços e perspectivas. *Revistas Retratos da Escola.* v. 12, n. 24, p. 495-509, nov. – dez. 2018.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo.* São Paulo: Edições 70, 2016.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia:* uma defesa das regras do jogo. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, pp. 17 – 40.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. *Investigação qualitativa em educação:* uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil:* promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, n. 120-A, p. 1-8. 26 jun. 2014. Seção 1, Edição Extra.

BRITO, M. Índices de democracia: como mensurar os princípios democráticos? *Politize!* 19 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://www.politize.com.br/indices-de-democracia/. Acesso em: 22 de maio de 2020.

CHAUÍ, M. de S. *Cultura e democracia:* o discurso competente e outras falas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

CICONELLO, A. *A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil*. 2008. Este estudo de caso foi escrito como contribuição ao livro From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam

International 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/jessi/Downloads/Participacao%20Social%20-%20artigo%20Pec%20em%20portugues%20(1).pdf>. Acesso em: 21 maio 2018.

COUTINHO, H. G.; ABRANCHES, A. F. P. S. Conselhos Municipais de Educação e a Participação Social em municípios do Nordeste brasileiro. In: OLIVEIRA, J. F. A.; GUIAR, M. Â. S. (Orgs.) *Planos de Educação e Ações articuladas.* Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

COUTINHO, L. P.; LAGARES, R. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE*, [S.l.], v. 33, n. 3, p. 835 - 849, dez. 2017. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/76080>. Acesso em: 20 maio de 2019.

CURY, C. R. J. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, M. A. M. (org.). *Gestão educacional:* novos olhares, novas abordagens. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

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

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *O planejamento da pesquisa qualitativa:* teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação (2011-2020):* avaliação e perspectivas. Goiânia editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

FALEIRO, M. O. L. Plano Nacional de Educação - Intenção e Realidade. In: OLIVEIRA, J. F.; AGUIAR, M. Â. S. (Orgs.) *Planos de Educação e Ações articuladas.* Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

FERNANDES, F. *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. 1. ed. digital. São Paulo: Global Editora, 2013.

FERNANDES, S. *"D" de democracia.* Tese Onze no Youtube, 2018. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8kNbodAAYNI. Acesso em: 17 de agosto de 2019.

FERREIRA, L. A. M.; NOGUEIRA, F. M. B. Impactos das políticas educacionais no cotidiano das escolas públicas e o plano nacional de educação. *@rquivo Brasileiro de Educação*, [s.l.], v. 3, n. 5, p.102-129, 2015.

FLICK, U. *Introdução à metodologia de pesquisa:* um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2013. 248 p.

FORTES, L. B.; AQUINO, S. R. F. Da teoria de Chantal Mouffe à prática democrática boliviana: o pluralismo como horizonte. *Revista Direito e Práxis*, v. 9, n. 1, p. 146-176, 2018.

FREIRE, J. S. E. Concepções de participação nas Políticas Educacionais: fundamentos sócio-históricos. In: REUNIÃO DA ANPED, 35., 2012, Porto de Galinhas. *Trabalhos GT05 - Estado e Política Educacional.* Rio de Janeiro: Anped, 2012. p. 1 - 18. Disponível em: <http://www.35reuniao.anped.org.br/images/stories/trabalhos/GT05%20Trabalhos/GT05-1653_int.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

FREIRE, P. *Educação como Prática da Liberdade.* 19. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GADOTTI, M. Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional. In: *Conferência Nacional de Educação (CONAE),* Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf. Acesso em: 10 de junho 2017.

GOHN, M. G. *Participação da sociedade civil.* São Paulo: Cortez, 2005.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cad. CEDES*, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, novembro de 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 de março de 2017. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003.

HYPÓLITO, Á. M. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico Científico editado pela ANPAE*, v. 24, n. 1, 2008.

KLEIN, A. M. *Escola e democracia:* um estudo sobre a representação de alunos e alunas do ensino médio. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

LIMA, S. E. de. *O Papel do fórum estadual de educação no planejamento educacional sul-mato-grossense.* 2018. 223 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. *Hegemonía y estrategia socialista:* hacia una radicalización de la democracia. 2. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2006.

LOUREIRO, W. N. Os Planos de Educação: Estadual e Municipal. In: OLIVEIRA, J. F.; AGUIAR, M. Â. S. (Orgs.) *Planos de Educação e Ações articuladas*. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

MACHADO, A. J. P. A Democracia Representativa no Brasil: problemas e questionamentos. *Estação Científica (U-NIFAP)*, Macapá, v. 6, n. 1, p. 09-18, jan. /abr. 2016.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. *Contrapontos*, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan. /abr. 2009. ISSN 1984-7114. Disponível em: https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/971. Acesso em: 31 jul. 2017.

_____. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. *Laplage em Revista*, [s.l.], v. 4, n. 1, p.186-201, 30 jan. 2018. Laplage em Revista. http://dx.doi.org/10.24115/s2446-6220201841399p.186-201.

_____; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S.; MAINARDES, J. (Org.). *Políticas educacionais:* questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-174.

MARQUES, L. R. *A descentralização da gestão escolar e a formação de uma cultura democrática nas escolas públicas*. 288 f. 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós- -Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2006.

_____. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. *Educação & Sociedade*, v. 29, n. 102, p. 55-78, 2008. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/873/87314211004.pdf. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. Mudanças discursivas nas políticas de democratização da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 90, n. 225, p. 468-488, maio/ago. 2009.

_____. Participação e controle social: contribuições ao planejamento educacional. In: AZEVEDO, J. M. L.; AGUIAR, M. Â. S. (Orgs.) *Qualidade Social da Educação Básica.* Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

MARTINS, A. M.; PIMENTA, C. O.; NOVAES, G. T. F. Planos municipais de educação: potencialidades e limites de municípios na elaboração de instrumentos de planejamento. In.: SOUZA, D. B.; MARTINS, A. M. (Orgs.). *Planos de Educação no Brasil:* planejamento, políticas e práticas. São Paulo: Loyola. 2014.

MEZAVILA, R. *Não vai ter golpe!* Rio de Janeiro: Kindle. 2016.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 100, p. 83-118, jan. /abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100083&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 fev. 2018. doi: http://dx.doi.org/10.1590/0102-083118/100

MOUFFE, C.. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. In: *Política & Sociedad*e, Florianópolis, v. 1, n.3, p. 11-26, out. 2003.

_____. *Por um populismo de esquerda.* São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

NETO, H. *Boaventura de Sousa Santos - Democratizar a Democracia.* Sociologia Animada no Youtube. 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=A0IaPR7tESc Acesso em: 20 de agosto de 2020.

OLIVEIRA, J. F.; AGUIAR, M. Â. S. (Orgs.) *Planos de Educação e Ações articuladas.* Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. B.; CLEMENTINO, A. M. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos (as) diretores (as). *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico Científico editado pela ANPAE,* v. 33, n. 3, p. 707-726, 2017.

OLIVEIRA, A. L. A. R. M.; OLIVEIRA, G. G. S. Novas tentativas de controle moral da educação: conflitos sobre gênero e sexualidade no currículo e na formação docente. *Educação Unisinos,* São Leopoldo, v. 22, n. 1, p.16-25, 2018.

PEREIRA, M. F. *O controle social e a participação democrática nos conselhos municipais de saúde da Ride-DF*. 2010. 202 f., il. Tese (Doutorado em Ciências da Saúde)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PEREIRA, C. M. C. Educação integral e planejamento participativo: uma articulação necessária. In: OLIVEIRA, J. F.; AGUIAR, M. Â. S. (Orgs.) *Planos de Educação e Ações articuladas*. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

RECIFE (Município). Lei nº 18.147, de 23 de junho de 2015. *Projeto de Lei Ordinária.* 70. ed. Recife, PE, 23 jun. 2015. n. 10, p. 3-5.

REIS, T.; EGGERT, E. Ideologia de gênero: uma falácia construída sobre os planos de educação brasileiros. *Educação & Sociedade*, v. 38, n. 138, p. 9-26, 2017.

SANTOS, B. S. O colonialismo insidioso (por Boaventura de Sousa Santos) [online]. *Sul21*. Disponível em: https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2018/04/o-colonialismo-insidioso-por-boaventura-de-sousa-santos/. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____. Nem tudo está perdido. [online]. *Boaventura de Sousa Santos.* Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Nem%20tudo%20Est%C3%A1%20Perdido%2010Janeiro2013.pdf. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____; MENESES, M. P. (Org.). *Epistemologias do Sul.* São Paulo: Cortez, 2010. 637 p.

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

_____; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a Democracia:* os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, C. M. V. *Conferência Municipal de Educação (COMUDE) e a Política Educacional no Município de Recife, no período de 2002 a 2006.* 2008. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

SANTOS, M. A abordagem das políticas públicas educacionais para além da relação Estado e sociedade. In: *Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul*, 9, 2012, Caxias do Sul. A pós-graduação e suas interlocuções com a educação básica. Caxias do Sul: [s.n.], 2012. p. 1-16. Disponível em:

<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/2046/147>. Acesso em: 10 abr. 2018.

SANTOS, T. F. A. M. Políticas Educacionais Públicas no contexto da democratização da gestão escolar. In: *Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação; V Congresso Luso-Brasileiro; Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração*, 4, 2007, Porto Alegre, RS. Anais (on-line). Porto Alegre: Anpae, 2007. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/438.pdf> Acesso em: 22 de maio de 2017.

SCAFF, E. A. da S., OLIVEIRA, M. dos S. de, LIMA, S. E. de. O planejamento educacional frente às fragilidades do processo democrático brasileiro. *ETD - Educação Temática Digital*, 20(4), 905–923. 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8649255> Acesso em: 25 de janeiro de 2022.

SCAFF, E. A. da S.; OLIVEIRA, M. dos S. de; ARANDA, F. P. N. Planejamento educacional e poder local na elaboração dos planos municipais de educação. *Quaestio - Revista de Estudos em Educação*, [S. l.], v. 20, n. 1, 2018. DOI: 10.22483/2177-5796.2018v20n1p133-147. Disponível em: http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/quaestio/article/view/2976. Acesso em: 24 jan. 2022.

SATHLER, A. *O que é democracia?* Canal da Escola Virtual de Cidadania da Câmara dos Deputados (E.V.C.) no YouTube, 2016. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=jBKhYAFWQQk. Acesso em: 15 de maio de 2018.

SILVA JUNIOR, E. A. et al. Plano Municipal de Educação de Recife/PE: análise de um modelo de política pública. In: *II Congresso Nacional de Educação – CONEDU*, 1, 2015, Campina Grande, PB. Anais (on-line). Campina Grande: CONEDU, 2015. Disponível em: http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO_EV045_MD1_SA3_ID378_07092015151745.pdf. Acesso em: 22 de maio de 2017.

SOUZA, Â. R. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, n. 49, p. 159-174, 2012.

_____; TAVARES, T. M. Gestão democrática da escola e da educação: da teoria à prática. In: AZEVEDO, J. M. L.; AGUIAR, M. Â. S. (Orgs.) *Qualidade Social da Educação Básica*. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

STRECK, D. R. Descolonizar a participação: pautas para a pedagogia latino-americana. *Educar em Revista*, [S.l.], p. p. 189-202, set. 2017. ISSN 1984-0411. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/51760>. Acesso em: 12 jun. 2018.

TELLO, C. G. O campo teórico da Política Educacional: modelos, abordagens e objetos de estudo. (Tradução por JUNG, Hildegard Susana). *Revista de Ciências Humanas*, [S.l.], v. 16, n. 26, p. 140-158, jul. 2015. Disponível em: <http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadech/article/view/1746/1860>. Acesso em: 08 jun. 2018.

WEBER, S. Qualidade da educação: um debate que se atualiza. In: AZEVEDO, J. M. L.; AGUIAR, M. Â. S. (Orgs.) *Qualidade Social da Educação Básica.* Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

APÊNDICE A

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

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(PARA MAIORES DE 18 ANOS OU EMANCIPADOS - Resolução 466/12)

Caro participante,

Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar como voluntário(a) da pesquisa de mestrado "O Plano Municipal de Educação da cidade do Recife: reflexões sobre processos de participação e representatividade de uma política pública educacional", realizado pela mestranda Jéssica do Nascimento Silva no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sob orientação da Profa. Luciana Rosa Marques, do Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional (DAEPE) da UFPE.

O objetivo deste estudo é *analisar os processos de participação na aprovação do plano municipal de educação da cidade do Recife (Lei nº 18.147/2015) e a representatividade do documento enquanto política educacional.*

Sua forma de participação consiste em permitir que sua entrevista seja gravada para fins de pesquisa. Não será cobrado nada; não estão previstos ressarcimentos ou indenizações.

Consideramos que algumas questões discutidas durante a entrevista são íntimas e pessoais, garantindo aos participantes a liberdade de não se posicionar sobre elas, interromper a sua participação, bem como retirar seu consentimento. Ressaltamos também que a apresentação dos resultados cuidará para preservar a identidade dos depoentes.

Desde já agradecemos sua atenção e participação e colocamo-nos à disposição para maiores informações. Em caso de dúvida(s) e outros esclarecimentos sobre esta pesquisa você poderá entrar em contato com a responsável principal, Jéssica do Nascimento Silva, e-mail jessicanascimento1971@hotmail.com, telefone (81) 98407-8164. A referida estudante será responsável pela guarda dos dados da pesquisa, os quais ficarão arquivados em um disco rígido externo, sob a responsabilidade da mesma.

Após ter sido esclarecido(a) sobre as informações acima, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é da pesquisadora responsável. Em caso de recusa você não será penalizado(a).

Recife, ____ de _____ de 20 ___

_____

Nome completo da responsável

_____
Assinatura
Presenciamos assinatura deste Termo de Cessão
(02 testemunhas)

TESTEMUNHA 1:

_____
Nome completo

_____
Assinatura

TESTEMUNHA 2:

_____
Nome completo

_____
Assinatura

* * *

Declaro que entendi os objetivos desta pesquisa, bem como, minha forma de participação, riscos e benefícios de minha participação. Eu li e compreendi este termo de consentimento, portanto, eu concordo em dar meu consentimento para participar como voluntário desta pesquisa.

Recife, ____ de _____ de 20 ___

_____
Nome completo do participante

_____
Assinatura

APÊNDICE B

Universidade Federal de Pernambuco – Programa de Pós-graduação em Educação	
Objetivo: analisar os processos de participação na aprovação do Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife (Lei nº 18.147/2015) e a representatividade do documento enquanto política educacional.	
Pesquisadora:	Jéssica do Nascimento Silva
Orientadora:	Luciana Rosa Marques
Instituição que representou (no período da 10ª COMUDE):	
( )	
DADOS DA(O) ENTREVISTADA(O):	
Nome:	
Nome fictício:	
Nível de ensino/formação:	
Profissão:	
Sexo:	Gênero:
Idade:	Estado civil:
Raça:	Filhos? Quantos?
Renda familiar aproximada:	
Tempo de atuação na instituição representada:	
Outras atividades relacionadas a educação:	

1º Item: **Relacionado ao processo de formulação do documento aprovado como Plano Municipal de Educação.**

1. Como se deu a sua participação no processo de formulação do documento?

2. Quais as principais pautas defendidas pela instituição como fundamentais a serem contempladas no documento, apresentadas durante a 10ª COMUDE?
3. As pautas que você considerava relevante, foram as mesmas da instituição que você representa?
4. Havia concordância/discordância com outras entidades/governo? Quais foram?

2º Item: **Relacionado ao processo de participação na aprovação do documento.**

1. Para você, o que é participação (dentro dos processos políticos)?
2. Como foi sua participação na COMUDE em 2015? E da instituição que você representa?
3. Acredita que o processo participativo na COMUDE foi democrático?
4. Recorda-se de algum episódio específico que tenha marcado os debates na COMUDE?

3º Item: **Relacionado a representatividade do documento enquanto política educacional**.

1. Explique-me o que sabe sobre processo de formulação até a votação da Lei do Plano Municipal de Educação e sua percepção sobre este processo?
2. Na sua opinião o documento final apresentado na Câmara dos Deputados condiz com os debates na COMUDE?
3. É possível destacar algum ponto da Lei nº 18.147/2015 (PME-Recife) como avanço e/ou retrocesso na educação municipal?
4. Essa Lei representa os objetivos da instituição para educação municipal nos próximos 6 anos? E para você?