

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

NICOLE CLARO MOREIRA DE MORAIS

**A GESTÃO EDUCACIONAL E O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025) EM SÃO PAULO: DAS NOTAS
TAQUIGRÁFICAS À ANÁLISE DOS REPRESENTANTES ENTREVISTADOS**

SÃO CARLOS-SP

2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

NICOLE CLARO MOREIRA DE MORAIS

**A GESTÃO EDUCACIONAL E O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025) EM SÃO PAULO: DAS NOTAS
TAQUIGRÁFICAS À ANÁLISE DOS REPRESENTANTES ENTREVISTADOS**

Texto apresentado como requisito para a obtenção do título de doutora, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos.

Orientadora: Profa. Dra. Gêssica Priscila Ramos

Área de Concentração: Educação; Linha de Pesquisa: Estado, Política e Formação Humana.

SÃO CARLOS-SP

2025



Folha de Aprovação

Defesa de Tese de Doutorado da candidata Nicole Claro Moreira de Moraes, realizada em 26/06/2025.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Géssica Priscila Ramos (UFSCar)

Prof. Dr. José Carlos Rothen (UFSCar)

Prof. Dr. João Virgílio Tagliavini (UFSCar)

Profa. Dra. Fabiana Silva Fernandes (FCC)

Prof. Dr. Silvio César Nunes Militão (UNESP)

AGRADECIMENTOS

A trajetória do Doutorado talvez tenha sido a mais desafiadora que já pude trilhar na minha vida acadêmica e que só foi possível de ser bem vivenciada porque tive em meu caminho pessoas que fizeram todo sacrifício valer a pena. E é por vocês que concluo esta etapa tão importante para a minha carreira.

À minha mãe, Katia, uma mulher incrível, que se faz morada, afeto e acolhimento, mesmo há distância.

Ao meu esposo, Eduardo Cesar, por ter vivido comigo as angústias, as ansiedades, os perrengues e ter sido meu porto seguro.

Aos meus irmãos, Nathalia e Ramon, por terem sido minha companhia de todo momento.

Aos meus amigos, pela paciência, risadas e até mesmo por viverem comigo cada segundo de aflição com a escrita.

À minha orientadora, professora Géssica, pela paciência, pelo ensinar, pelo cuidado e atenção.

A todos que trilharam comigo essa jornada, muito obrigada!

*Em memória ao meu saudoso pai
José Rodrigues Moreira
(sua filha conseguiu chegar até aqui).*

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo identificar e analisar o modelo de gestão educacional do município de São Paulo, com base nas ações, decisões políticas e estratégias construídas desde 2008 para a formulação do Plano Municipal de Educação (2015-2025). No referido município, a construção do Plano Municipal de Educação (PME) iniciou-se em 2008, com a Portaria nº 3.169, que formava a Comissão Organizadora do Processo de Construção do PME. Esse processo foi finalizado com a aprovação do documento em 2015, após uma longa trajetória. Para este estudo, foram definidos como objetivos específicos: compreender os mecanismos de gestão e regulação que se estabelecem na política nacional e, notadamente, na política do município de São Paulo a partir dos anos 1990, bem como seus fundamentos políticos e ideológicos e reflexos na educação; analisar o modelo e os mecanismos de gestão presentes no processo de elaboração do PME; analisar a participação da sociedade civil e seu impacto nas decisões tomadas durante o processo de elaboração do PME. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, baseada em: pesquisa bibliográfica, com referenciais teóricos que compuseram as discussões teóricas e de campo; pesquisa documental, das notas taquigráficas produzidas no processo de tramitação do Plano em 17 audiências públicas; pesquisa de campo, com a realização de entrevistas semiestruturadas com 5 representantes que participaram do processo de elaboração do PME. As categorias básicas de análise utilizadas foram: atores envolvidos, tipos de participação, localização do poder e mecanismo de gestão. A análise dos dados revela que o modelo de gestão democrática foi resignificado ou deturpado ao longo do processo de tramitação do plano, adotando a lógica de organização e regulação neoliberal, ao tornar a participação social cada vez mais simbólica e cerceada. As decisões políticas e as estratégias de gestão utilizadas (de maneira oficial ou oficiosa) influenciaram a elaboração do PME e as tomadas de decisões no período. A leitura das notas taquigráficas mais os relatos coletados nas entrevistas mostraram que as divergências ideológicas e as disputas de poder tomaram o lugar central dos debates, que deveriam se voltar para os anseios educacionais. Assim, os resultados indicam que, apesar de existirem alguns esforços para a democratização do processo de formulação do Plano, as disputas e o uso de mecanismos de poder, durante sua tramitação, não somente influenciaram a elaboração do documento como atuaram na manutenção da lógica neoliberal na educação do município de São Paulo. Dessa forma, pode-se concluir que o modelo de gestão identificado ao longo do processo de elaboração do PME se traduziu na resignificação de mecanismos da gestão democrática, com sua profunda deturpação e consequente inviabilização, por modelos conservadores e gerenciais, que se apropriaram de conceitos e discursos democráticos para legitimarem suas ações em defesa de interesses privados.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação; Gestão Educacional; Política Educacional Municipal; São Paulo.

ABSTRACT

This research aims to identify and analyze the educational management model of the municipality of São Paulo, based on the actions, political decisions, and strategies developed since 2008 for the formulation of the Municipal Education Plan (2015–2025). In the municipality under study, the process of constructing the Municipal Education Plan (MEP) began in 2008 with Ordinance No. 3,169, which established the Organizing Committee for the MEP Construction Process. This process was finalized in 2015 with the approval of the document, following a long trajectory. For this study, the specific objectives defined were: to understand the mechanisms of management and regulation established within national policy and, in particular, within the policy of the municipality of São Paulo from the 1990s onwards, as well as their political and ideological foundations and their implications for education; to analyze the model and mechanisms of management present in the process of elaborating the MEP; and to examine the participation of civil society and its impact on the decisions made during the elaboration of the MEP. The research adopts a qualitative approach, grounded in: bibliographic research, with theoretical references that supported the theoretical and field discussions; documentary research, based on the stenographic notes produced throughout the Plan's proceedings in 17 public hearings; and field research, consisting of semi-structured interviews with five representatives who participated in the MEP's elaboration process. The basic categories of analysis employed were: actors involved, types of participation, location of power, and management mechanisms. Data analysis reveals that the model of democratic management was re-signified or distorted throughout the Plan's proceedings, adopting a neoliberal logic of organization and regulation, in which social participation became increasingly symbolic and constrained. The political decisions and management strategies employed (whether formally or informally) influenced both the drafting of the MEP and the decision-making process at the time. The review of stenographic notes, combined with the testimonies collected through interviews, demonstrated that ideological divergences and power struggles took center stage in debates that should have focused on educational demands. Thus, the findings indicate that, despite certain efforts to democratize the Plan's formulation process, disputes and the use of power mechanisms during its proceedings not only shaped the drafting of the document but also reinforced the maintenance of neoliberal logic within the education system of the municipality of São Paulo. Therefore, it can be concluded that the management model identified throughout the elaboration of the MEP translated into the re-signification of mechanisms of democratic management, deeply distorted and ultimately undermined by conservative and managerial models, which appropriated democratic concepts and discourses to legitimize their actions in defense of private interests.

Keywords: Municipal Education Plan; Educational Management; Municipal Educational Policy; São Paulo.

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APROFEM	Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEI	Centro de Educação Infantil
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CEU	Centro Educacional Unificado
CLAD	Conselho Latino-Americano para o Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CIEJA	Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública
ONU	Organização das Nações Unidas
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDS	Partido Democrático Social
PEE	Plano Estadual de Educação
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PT	Partido dos Trabalhadores
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEDUC	Secretaria Municipal de Educação
SEDIN	Sindicato dos Educadores da Infância
SINESP	Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo
SINPEEM	Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo
SUS	Sistema Único de Saúde
UMES	União Municipal dos Estudantes Secundaristas

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Notas Taquigráficas	81
QUADRO 2 - Entidades presentes em cada audiência.....	96

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Avaliação do PNE em 2005.....	67
FIGURA 2 - Modelo da Página Inicial de Nota Taquigráfica produzida pelo município, durante a tramitação do PME.....	83
FIGURA 3 - Organização das Notas, em formato cronológico.....	84
FIGURA 4 - Modelo de informe na Nota Taquigráfica.....	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Produção acadêmica encontrada com a categoria “Plano municipal de Educação de São Paulo”	11
Tabela 2 - Produção acadêmica encontrada com a categoria “Plano municipal de Educação”	11
Tabela 3 - Características da NGP e como elas se apresentam na Educação, em âmbito mundial.....	43

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. PROJETOS EM DISPUTA, REFORMA DO ESTADO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	9
2.1. Redemocratização no Brasil e a Constituição de 1988	10
2.2. Os anos 1990 e a entrada do neoliberalismo na política brasileira	13
2.2.1. A Reforma do Estado e a reestruturação da gestão pública	17
2.2.2. O Plano Diretor implementado no Brasil e a reestruturação do Estado brasileiro: interfaces com a sociedade civil em seu modelo de gestão	19
2.3. Gerencialismo, agendas e influências na educação brasileira, nos anos 1980/1990	34
3. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: MODELOS DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL	45
3.1 Do manifesto à ditadura: os ensaios de implementação de um Plano Nacional de Educação.....	46
3.2. Do PNE ao PME: tentativas de construção de uma educação voltada para os anseios democráticos.....	51
3.2.1 O Plano Nacional de Educação: 2001-2011	55
3.2.2 O Plano Nacional de Educação: Prioridades para o decênio 2014-2024	66
3.2.1. Reflexos do PNE no estado e no município de São Paulo	71
4. O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO: DESAFIOS E DISPUTAS EM SUA ELABORAÇÃO.....	76
4.1 As Notas Taquigráficas	79
4.1.1. Tipo de participação e atores envolvidos	95
4.1.2. Concentração e localização do poder	110
4.1.3. Mecanismos de gestão utilizados e seus agentes.....	123
4.2. Percepções sobre as análises documentais: um olhar para as nuances políticas ...	129
5. PESQUISA DE CAMPO.....	130
5.1. A estruturação das entrevistas	131
5.1.1. Disputas políticas em torno do Plano	132
5.1.2. Concentração e mecanismos de poder.....	148
5.1.3. A atuação do Conselho Municipal de Educação na elaboração do PME	157
5.1.4. Democracia e participação: um panorama sobre a percepção dos entrevistados no processo de elaboração do PME.....	166
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	175

REFERÊNCIAS	180
APÊNDICE 2	191
APÊNDICE 3	214
ANEXO 1	230

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetiva identificar e analisar o modelo de gestão educacional do município de São Paulo, com base nas ações, decisões políticas e estratégias construídas desde 2008 para a formulação do Plano Municipal de Educação (2015-2025). O interesse pelo tema surgiu como desdobramento da pesquisa de Mestrado que teve como foco compreender como as avaliações externas foram se tornando ferramentas de controle da gestão escolar e do trabalho de professores temporários da Rede Municipal de Educação de Corumbá/MS e apontou, dentre os seus resultados, a expansão do modelo gerencialista na educação do município investigado, por meio de intensificação do foco na produtividade, na performatividade e na meritocracia, pelo uso de instrumentos de avaliação - sobretudo em larga escala -, de premiação de professores, entre outras estratégias. A centralidade dessas ações se encontrava nas metas estabelecidas pelo município no Plano Municipal de Educação (PME), o que nos levou a considerar este objeto um ponto fulcral para a entrada de mecanismos gerenciais na condução municipal da educação.

Um crescente número de pesquisas vem explicando tal processo como resultado da implementação da Nova Gestão Pública nos setores públicos educacionais, a partir do uso de ferramentas do setor privado para estabelecer novas formas de gerir e organizar a educação e as políticas dos municípios, sobretudo a partir da intensificação de ações de avaliação por resultados e accountability. Tais estudos revelam a importância de se analisar questões que se encontram por trás das decisões oficiais tomadas, bem como as estratégias construídas na implementação de políticas públicas de um determinado período.

Por isso, importa-nos ressaltar sobre o tema desta pesquisa que foi durante os anos de 1980 que se ensaiaram, no Brasil, novas formas de gestão pública que buscaram atender as premissas de um Estado mais eficiente, com pautas que respondessem aos ideais previstos pelo gerencialismo presente na Reforma do Estado, processada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

A partir do movimento de Nova Gestão Pública (NGP), implementada no estado brasileiro desse período, modelos neoliberais de gestão e de políticas foram utilizados no Brasil, na construção de um Estado gerencialista que, segundo Lima e Gandin (2012, p. 72), teria como função ser o “gerenciador de políticas” e não mais o “fornecedor de

serviços”. Nesse contexto, a gestão ganhou importantes ferramentas gerenciais de trabalho, sendo o controle de gasto público e as avaliações de desempenho (Lima; Gandin, 2012), chocando-se com as propostas provenientes dos grupos pró-democracia, que lutavam pela ampliação e solidificação de mecanismos mais democráticos e participativos, fortalecidos nacionalmente nos anos 1980, sobretudo com a aprovação da Constituição de 1988, que consagrou, por exemplo, a gestão democrática como um dos princípios do ensino brasileiro (Brasil, 1988, art. 206).

Santos (2010, p. 96) define que o movimento da Nova Gestão Pública se colocou no Brasil, trazendo “formas de adaptação da estrutura do Estado às novas necessidades do capital”. Isso porque, sob discursos que apontavam o Estado como uma máquina ineficiente, governos se viam, então, diante da oportunidade de trazer as premissas da Nova Gestão Pública, advindas do setor privado e das agendas dos organismos internacionais, como bases da sua governança, amparada agora sob os estabelecimentos de metas para os diferentes setores.

Foi sob a influência desse contexto que, no ano de 2001, foi aprovada a Lei 10.172, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), que trouxe em seu escopo, dentre outras coisas, as diretrizes e metas a serem observadas pelos estados e municípios, no âmbito da educação (Silva; Oliveira, 2016), para o período de 2001 a 2010.

Com o PNE fomentavam-se, então, metas e estratégias que oscilavam entre a responsabilização dos dirigentes centrais das instituições e o discurso de autonomia das execuções de projetos e programas que atendessem ao escopo do documento. Além disso trouxe como nova exigência que os municípios formulassem seus planos municipais de educação, estipulando quais seriam os caminhos a serem traçados para que fossem alcançados os resultados esperados pelas metas previstas no documento federal (Silva; Oliveira, 2016).

Buscando fortalecer essa política nacional em âmbito local, em 2014, foi implementada a Lei 13.005 que instituiu o novo Plano Nacional de Educação, com vigência decenal entre 2015 e 2025, ratificando a exigência de construção de planos estaduais e municipais, com prazo de um ano (a contar da publicação da Lei) para que esta elaboração seja executada.

Na esteira desse planejamento, viu-se materializar, nas diferentes municipalidades, documentos focados no alcance da qualidade educacional por meio de uma gestão voltada para os resultados e nos indicadores, aprofundando a

responsabilização dos sujeitos e instâncias locais pelos resultados educacionais, bem como estreitando a relação da educação pública com os agentes privados e as agendas globais, sob justificativas como: aumento de eficiência de ensino, melhoria da governança e melhor custo-benefício de se fazer educação (Silva; Oliveira, 2016).

No município de São Paulo, a construção do Plano Municipal de Educação (PME) iniciou-se em 2008, com a instituição da Portaria nº 3.169, que formava a Comissão Organizadora do Processo de Construção do Plano Municipal de Educação. Essa comissão, segundo Silva et. al (2017) foi responsável por executar a elaboração do documento, com vigência 2015-2025, atendendo os anseios do PNE (Brasil, 2014). Silva et. al (2017) nos contam que, para a elaboração deste documento, houve encontros com a comunidade, eleição de delegados para conferência, propostas apresentadas e votadas. Sob a premissa de uma construção democrática, esses autores interpretam que o PME da cidade de São Paulo garantiu a transparência e o compromisso de uma construção com a comunidade escolar, premissas de uma gestão democrática, em sua primeira fase de elaboração.

Silva et al (2017) apontam que o PME da cidade de São Paulo contou com grande participação da comunidade escolar e da sociedade civil, e que sua elaboração ocorreu em quatro etapas, com maior foco de aprovação nas questões orçamentárias. A primeira etapa focou em “plenárias nas escolas e nas comunidades” (p. 504) e contou com uma média de dez mil participantes. A segunda etapa contou com 31 reuniões e, ao final dessas, foi feita a eleição de delegados para a conferência final. A terceira etapa se realizou na Conferência Municipal de Educação da Cidade de São Paulo, que teve “5.919 propostas foram apresentadas, das quais 434 foram aprovadas” (p. 504). A última etapa ocorreu na tramitação do documento enviado pelo executivo municipal à Câmara para que, tornando-o projeto de lei, passasse por votação e apreciação das comissões temáticas até a sua aprovação – que ocorreu em 2015.

Os autores salientam que, na época, houve uma grande ação por parte da comissão executiva no sentido de alertar que havia divergências entre o plano elaborado na primeira etapa e as propostas votadas na tramitação na Câmara, última etapa.

Ressaltamos que, esta última etapa aconteceu em meio a um hiato que se estendeu entre os anos de 2010 – ano de encerramento da Conferência Municipal - e 2012 – quando o Executivo enviou para a Câmara o Projeto de Lei n. 452/2012, que daria início ao processo de votação para a constituição do Plano Municipal de Educação da cidade de

São Paulo. Assim, esse período, que deveria se consolidar como um marco na história da educação do município, tornou-se um momento de disputas ideológicas e conflitos que divergiam quanto às propostas que deveriam ser contempladas no documento final. Com isso, o ano de 2012 iniciou um período de grandes debates que culminou na aprovação do documento, em 2015.

Mudanças no executivo, ataques à oposição, silenciamento de segmentos, alterações nas versões votadas foram alguns dos cenários emblemáticos que marcaram essa trajetória. Mesmo sob forte desconfiança a respeito do seu cumprimento efetivo o documento foi aprovado, ainda que suas propostas não parecessem condizer com a realidade, em especial ao que toca o financiamento da educação (Silva et. al, 2017), e que poderiam implicar num estreitamento da relação do setor público com grupos privados na gestão educacional em detrimento da consolidação de uma gestão de cunho democrático.

Com base nesse contexto, esta pesquisa propõe identificar e analisar o modelo de gestão educacional do município de São Paulo, com base nas ações, decisões políticas e estratégias construídas desde 2008 para a formulação do Plano Municipal de Educação (2015-2025). São seus objetivos específicos:

- Compreender os mecanismos de gestão e regulação que se estabelecem na política nacional e, notadamente, na política do município de São Paulo a partir dos anos 1990, bem como seus fundamentos políticos e ideológicos e reflexos na educação;
- Analisar o modelo e os mecanismos de gestão presentes no processo de elaboração do PME;
- Analisar a participação da sociedade civil e seu impacto nas decisões tomadas durante o processo de elaboração do PME.

Para realizarmos este estudo, definimos como procedimentos a serem utilizados: a pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo.

Assim, ao olharmos para a construção do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo e antes de adentrarmos efetivamente na apresentação e análise do documento aprovado, esta pesquisa observou as pesquisas científicas publicadas nos portais “SciELO. Org”, “Banco de Teses e Dissertações da Capes” e “Repositório Institucional da UFSCar” sobre o tema. Utilizando-se dos descritores “Plano Municipal

de Educação de São Paulo”, “Plano municipal de Educação” e “PME São Paulo”, verificamos um reduzido quantitativo nessa devolutiva. Diante da baixa de resultados, decidimos, então, por não refinar a pesquisa com recorte temporal de publicação entre 2015 a 2023.

Na primeira busca, com o descritor “Plano Municipal de Educação de São Paulo”, objetivamos identificar, de forma mais restrita, o assunto no acervo das plataformas citadas, obtendo-se o seguinte resultado apresentado na Tabela 1:

TABELA 1 - Produção acadêmica encontrada com a categoria “Plano municipal de Educação de São Paulo”

Plataforma	Quantidade de trabalhos encontrados	Quantidade de trabalhos selecionados, após refinamento
Scielo.Org	0	0
Banco de Teses e Dissertações da Capes	0	0
Repositório Institucional UFSCar	1	0

Fonte: autoria própria (2023)

O trabalho localizado no Repositório Institucional UFSCar, apesar de ter aparecido nessa busca, não se tratava diretamente de um estudo sobre o PME paulistano, mas sim sobre ações formativas voltadas aos gestores e que mencionavam aspectos do PME.

Em um segundo momento de pesquisa, optamos pela busca com o uso do descritor “Plano Municipal de Educação”, objetivando verificar de forma mais ampla a temática do PME, para ver se o documento da cidade de São Paulo estava sendo retratado nesse material. Como pode ser visto na Tabela 2, a despeito do número alto nos resultados encontrados no Banco de Teses e Dissertações da Capes, a quantidade de trabalhos selecionados (por se tratar do tema pesquisado) foi bem abaixo do esperado.

TABELA 2 - Produção acadêmica encontrada com a categoria “Plano municipal de Educação”

Plataforma	Quantidade de trabalhos encontrados	Quantidade de trabalhos selecionados, após refinamento
Scielo.Org	9	0
Banco de Teses e Dissertações da Capes	255	3
Repositório Institucional UFSCar	2	0

Fonte: autoria própria (2023)

Usando o mesmo descritor, na plataforma Scielo.org, todos os trabalhos encontrados versavam sobre outros municípios (dentre eles Rio de Janeiro, Recife, Olinda e outros). Já na plataforma Banco de Teses e Dissertações da Capes, foram encontrados 255 trabalhos com a temática geral. Desse quantitativo, somente 3 abordavam o Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo.

Entretanto, em uma leitura sobre as três pesquisas, identificamos que suas nuances versavam sobre: I. Conselho Municipal de Educação de Santo André; II. Planos Municipais de Educação dos municípios do interior do Estado de São Paulo; III. Temática de Educação e Saúde presente nos Planos dos municípios do interior do Estado de São Paulo. Por essa razão, tais pesquisas foram desconsideradas neste estudo. No tocante ao Repositório Institucional UFSCar, encontramos apenas dois trabalhos que versavam sobre Plano Municipal, um referente à cidade de São Carlos e outro cuja temática central não era sobre o PME.

Em uma terceira busca, agora com o uso do descritor “PME São Paulo”, feita com vistas a considerar a sigla comumente usada pelas pesquisas e documentos para menção ao Plano, não foram localizadas pesquisas nas três plataformas pesquisadas.

Encerrado o levantamento bibliográfico, esta pesquisa iniciou seu debate sobre o tema, apresentando uma contextualização histórica de projetos políticos em disputa na sociedade brasileira, a partir dos anos de 1990.

Na sequência, processamos a pesquisa documental, com vistas a compreendermos o processo de debates, deliberações, críticas e participação dos movimentos e atores sociais envolvidos na tramitação do PME. Para tanto, focalizamos as Notas Taquigráficas produzidas ao longo das audiências públicas de discussão do Plano: 2012 – início do processo – até 2015 – publicação do documento. Tais Notas apresentavam a síntese de cada audiência, detalhando os participantes, suas representações, suas falas, a presidência da audiência, a comissão de tramitação etc.

Ao todo, foram realizadas 17 audiências públicas: 8 na Comissão de Educação, Cultura e Esportes, 1 na Comissão de Finanças e Orçamento e 8 na Comissão de Administração Pública. Somente a audiência do dia 13 de dezembro de 2012, feita na Comissão de Educação, Cultura e Esportes, abordou, concomitantemente, o Plano e outros temas. As demais foram voltadas exclusivamente para a discussão do Plano.

Nesse ponto da pesquisa, tivemos como ênfase de análise desses documentos as seguintes categorias: a participação e o atores envolvidos, a concentração e a localização do poder no processo, bem como os mecanismos de gestão utilizados e seus agentes.

Vale frisarmos que, um maior detalhamento sobre essa etapa da pesquisa será apresentado no capítulo 4, onde se encontra o desenvolvimento do referido tema.

No que se refere à pesquisa de campo, ela foi previamente submetida por nós e autorizada pelo Comitê de Ética da Universidade, em 29/09/2023, sob Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) nº 71506123.0.0000.5504.

A pesquisa de campo foi processada por meio de entrevistas semiestruturadas, efetivadas entre os dias 20 e 21 de março de 2024, na cidade de São Paulo/SP, com 4 representantes da educação paulistana, que fizeram parte dos eventos de elaboração do PME, entre os anos de 2008 e 2015.

Para elaboração do roteiro e da análise do conteúdo das entrevistas, tivemos como ênfase as seguintes categorias: as disputas políticas em torno do Plano, a concentração e mecanismos de poder presentes no processo, a atuação do Conselho Municipal de Educação na elaboração do PME e os espaços de democracia e participação na elaboração do PME. Os roteiros utilizados são apresentados como Apêndice 1 desta pesquisa.

Cabe destacarmos que essa última etapa metodológica da pesquisa será detalhada no capítulo 5, onde o tema será desenvolvido.

Até o presente momento, esta pesquisa está estruturada em 5 capítulos, sendo: 1. PROJETOS EM DISPUTA, REFORMA DO ESTADO E A NOVA GESTÃO

PÚBLICA, que aborda o processo de redemocratização no Brasil processado nos anos 1980 e a entrada do neoliberalismo na política brasileira já nos anos 1990, ensejando um contexto de disputa de ao menos dois projetos nacionais; 2. O GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA, que contempla, dentre outras coisas, explicações e discussões sobre o modelo gerencialista e sua atuação no setor público, sobretudo brasileiro, bem como as agendas internacionais e sua influência na educação do país, nos anos de 1980-1990; 3. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: MODELOS DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL, que traz um breve histórico da implementação de Planos de Educação no Brasil, enfatizando os Planos Nacionais de Educação de 2001-2011 e de 2014-2024 e seus reflexos no estado e no município de São Paulo; 4. O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO: DESAFIOS E DISPUTAS EM SUA ELABORAÇÃO, apresentando as notas taquigráficas das audiências públicas de discussão e elaboração do PME de São Paulo, assim como suas categorias e análise; 5. PESQUISA DE CAMPO, com a apresentação das entrevistas dos participantes do processo de discussão e elaboração do PME local, bem como suas categorias e análise.

2. PROJETOS EM DISPUTA, REFORMA DO ESTADO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Analisar a gestão educacional brasileira pós 1980 requer um olhar atento para a consolidação da gestão pública no país, em meio às manifestações políticas da sociedade civil, com suas reivindicações acerca da ampliação da participação, da descentralização e da democratização, e o Estado, em sua tentativa de efetivar a implementação da democracia sem, contudo, romper efetivamente com as alianças empresariais.

Não por acaso, na esteira das transformações sociais advindas desse período, o contexto brasileiro que se configura a partir dos anos de 1990 revela claramente dois projetos políticos em disputa no âmbito das relações entre estado e sociedade: um, que visava implementar um novo modelo econômico, sob os moldes neoliberais; outro, que projetava implementar uma sociedade mais democrática.

Como será discutido nesta seção, esses projetos políticos, apesar de serem antagônicos, caminharam lado a lado na formação política e civil do país a partir desse período, adentrando espaços da formulação de políticas públicas e serviços básicos. Por isso, nesse momento, as políticas educacionais sofreram intensas transformações, com base nas manifestações dos movimentos sociais em busca de maiores direitos, garantias de trabalho e outras reivindicações; bem como, por influência do pensamento neoliberal, em sua ideia básica de redução do estado sobretudo no campo das políticas sociais e da intervenção econômica.

Dessa forma, para abordagem do tema, esta seção será dividida em duas partes. Em um primeiro momento, serão refletidos os paradigmas gerais do período de redemocratização no Brasil, que tiveram seu desfecho na promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), bem como, em paralelo, serão observados os projetos pautados no fortalecimento dos ideais neoliberais no país, com ênfase para as gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso.

Já no segundo momento, será feita a apresentação da perspectiva educacional que ganhará curso com as políticas implementadas sob contexto. Para isso, serão abordados os reflexos da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) na consolidação da educação para todos a partir dos anos 1990, em confronto com as novas agendas internacionais em suas demandas de mercado e a expansão do neoliberalismo nas novas formas de se gerir a educação pública no país.

2.1. Redemocratização no Brasil e a Constituição de 1988

Os anos de 1980 se traduzem, no Brasil, em um período de retomada do Estado com vias democráticas em sua forma de governar. Vivencia-se um momento de redemocratização como resposta às pressões populares que almejavam um novo cenário político, econômico e social desde a Constituição Federal de 1946, abandonada nos anos de 1964, com a instalação de um regime ditatorial. Mirava-se, assim, um Brasil menos desigual, com garantias mínimas de direitos sociais e trabalhistas.

Segundo Alves (2000, p. 112), o ano de 1978 demarcou o fortalecimento dos sindicatos e dos movimentos sociais que passaram a fazer pressão nas ruas, por novos caminhos no Brasil, insatisfeitos com as políticas de salários, os regimes de trabalhos e a alta do desemprego no país.

Quando a classe operária do principal complexo industrial do país, o ABC paulista, insurge-se contra o arrocho salarial, ela atinge, de modo fulminante, a lógica da acumulação capitalista vigente no país. As greves dos metalúrgicos do ABC paulista servirão de referência política para a série de movimentos grevistas no Brasil daquela época, envolvendo toda a classe trabalhadora. A partir de 1978, a classe operária entra em cena – ou para ser mais preciso, a classe trabalhadora, pois o movimento social atinge dos operários industriais a funcionários públicos.

A esse contexto somou-se também o movimento de reestruturação da ordem dos partidos de oposição, a partir dos apelos impostos por pressão social e pela mobilização popular que crescia, cada vez mais, em busca de uma sociedade mais justa, democrática e igualitária. Até 1979, apenas o partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) existia como oposição legal, já que o Partido Comunista Brasileiro (PCB) funcionava em meio ao silêncio e à clandestinidade, posto que, durante a ditadura militar, havia a perseguição aos que se declaravam comunistas.

Assim, Nogueira (2011) cita que um dos movimentos de reestruturação partidária da oposição começou pelo MDB (que no ano de 1980 se tornou o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), com novo projeto ideológico preocupado em incorporar alguns ideais opositores ao então governo. Ainda, nesse mesmo ano, se consolidou a formação de um novo partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT), que surgiu em meio as mobilizações e organizações sindicais. Esse último partido trazia consigo representantes da camada popular, desejosos em expurgar os rastros da ditadura,

sem realizar alianças com a classe dominante - ao se incomodar com o governo da época -, rejeitando, por isso, a coalização de projetos.

Em meio a essa reconfiguração partidária, eclodiram na sociedade movimentos sociais organizados com vistas a preparar o caminho para uma nova forma de se fazer política: pela base. Um dos principais movimentos do período foi o Movimento pelas Diretas Já, lançado em 1983, que reivindicava a retomada da prática da eleição direta para presidente. Esse movimento se constituía de diversos setores da sociedade brasileira, incluindo partidos políticos de oposição ao regime ditatorial, bem como lideranças sindicais, civis, jornalísticas, artísticas, estudantis etc.

Apesar desse processo, destaca-se que as eleições diretas não foram aprovadas na ocasião, mas tal Movimento obteve como um de seus resultados o fortalecimento da redemocratização no Brasil, com a volta do poder civil em 1985. Apesar de o processo para definição do novo presidente do Brasil ter se dado por meio de eleição indireta – pelo Colégio Eleitoral - Tancredo Neves, representante do PMDB, partido de oposição na ocasião - apoiado pelo Partido Democrático Trabalhista/PDT, Frente Liberal, Partido Trabalhista Brasileiro/PTB, dentre outros - ganhou a disputa na concorrência com Paulo Maluf do Partido Democrático Social (PDS) - representante mais próximo dos grupos que estavam no poder até então.

A chegada ao poder da Aliança Democrática, em 1985, simbolizou o fim de uma época e redefiniu as condições concretas do fazer político, dando passagem a uma nova dialética entre o Estado e a sociedade (Nogueira, 2011, p. 27).

Todavia, o ano de 1985 também foi marcado pela morte de Tancredo Neves, sob laudo de problemas de saúde. Esse fato levou ao poder José Sarney, seu vice-presidente, mesmo em meio a discordância popular, uma vez que ele ainda dialogava fortemente com grupos do regime político anterior. Somava-se a isso o descontentamento da população com a crise econômica (com alta de desemprego, inflação, arrocho salarial etc.) que se desenrolava no país desde meados dos anos 1970.

Foi em resposta a esta crise econômica, dentre outros interesses, que Sarney concretizou algumas mudanças no âmbito da economia do país durante sua gestão. No ano de 1986, ele colocou em prática o Plano Cruzado que trouxe a substituição da moeda oficial do país, passando de Cruzeiro para Cruzado. Apesar de o Plano não ter sido bem-sucedido, Leher (2003) aponta que ele foi uma tentativa de contornar as imposições do

Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, que alimentavam o ideal de uma economia global, com abertura comercial e reformas na estrutura da Administração Pública.

Nada obstante, o governo Sarney foi um período significativo para a construção de novos arranjos políticos e sociais, posto que, ainda que houvesse insatisfações da sociedade com o cenário político e econômico que a época se apresentou, essa década traduziu a retomada da participação popular, como voz que luta, vai às ruas e reivindica, sobretudo com a homologação da Constituição Federal em outubro de 1988 (Brasil, 1988). Fruto dessa participação cidadã, a referida Constituição foi composta pela definição e consolidação de direitos básicos e sociais do cidadão, bem como foi marcada pelo rompimento com o autoritarismo, ao declarar o Brasil como um país democrático.

Essa Constituição, conhecida também como “Constituição Cidadã”, realizou uma grande transformação nas diretrizes que asseguravam direitos sociais à população. Como aspecto inovador, esse documento trouxe a premissa da proteção integral à criança, desde a sua tenra idade, a ampliação do acesso à saúde por meio da implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), o dever do Estado na garantia de atendimento em creche e pré-escola para crianças de 0 a 6 anos, entre outros direitos básicos que antes não eram ofertados como dever do Estado (Brasil, 1988).

Pode-se dizer que essa Constituição atuou como marco na consolidação de um Estado provedor dos direitos sociais, das políticas públicas, tendo a incumbência de promover a gestão democrática em setores da Administração Pública, como no caso da seguridade social, que engloba os direitos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, VII CF) e à educação (art. 206, VI CF), ampliando os espaços de participação social.

Com isso, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, instalou-se na sociedade o sentimento de cidadania na população, fomentada pelas diretrizes promulgadas na Carta Magna. A retomada da eleição direta trouxe ao povo o resgate do sentimento de ser atuante no campo político oficial. Dessa forma, a participação popular tornou-se um dos pilares da nova democracia instalada.

Todavia, Nogueira (2011) aponta que essa saída do Brasil do regime ditatorial para um regime democrático não se deu de forma automática e que os mecanismos de participação, inerentes à democracia, passaram a ser almejados pela classe dominante como estratégia de fortalecimento do próprio empresariado no âmbito da sociedade civil.

2.2. Os anos 1990 e a entrada do neoliberalismo na política brasileira

Enquanto o Brasil aspirava novos tempos, com a retomada democrática no cenário político e social a partir dos anos 1980, o mundo vivenciava novos contornos com o advento da globalização e da mundialização do capital, o que acarretou o interesse pela construção de pactos e agendas globais com objetivos únicos a serem cumpridos pelos países signatários. Assim, como Nogueira (2011, p. 83) discute, esse foi o período que se despertou a “disposição cívica de lutar por ‘outro mundo’” – ainda que sob as bases do capital, agora financeiro - e o Brasil não ficou distante dessa realidade.

Um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil, uma série de medidas foram discutidas, durante um encontro realizado em Washington, nos Estados Unidos, em 1989, entre integrantes do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e membros do governo estadunidense. Tal encontro foi organizado pelo *Institute for International Economics*, com o título “*Latin Americ Adjustment: Howe Much has Happened?*”, com vistas a discutir a economia dos países latino-americanos e os projetos de reforma. Teve como resultado a produção de uma série de recomendações voltadas ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nesses países, ficando conhecidas como “Consenso de Washington”.

Foram elaboradas, assim, dez regras de cunho político-econômico com vistas a regular a economia latina à economia global, dentre elas: “disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto com eliminação de restrições, privatização das estatais” (Vasconcelos; Lipovetsky, 2021, p. 133).

Estas recomendações, que visavam as transformações econômicas nos países da América Latina, penetraram nos discursos e práticas políticas brasileiros, tendo como base o pressuposto da necessidade de rearranjo do aparelho estatal para atender as premissas da nova fase do capital, a da mundialização¹. A justificativa era a de que esse

¹ Para Viana e Silva (2018) esse modelo impõe profunda imbricação dos complexos corporativos e/ou econômicos da área social (habitação, saúde, infraestrutura, educação, previdência social etc.) com o sistema financeiro nacional e global, subordinando as decisões de investimento aos imperativos de valorização financeira dos ativos nos diferentes mercados (p. 2108). Em uma nova fase, conhecida como Capitalismo Financeiro, a ideia de mundialização do capitalismo cria a falsa impressão de estarmos vivendo

seria o único caminho para os países sobreviverem, de forma competitiva, a esse novo momento. Aliaram-se a esse processo, os discursos neoliberais que acenavam para a necessidade de desburocratizar a máquina do Estado para torná-la mais enxuta e eficiente para atendimento das demandas sociais aumentadas com a democratização em processo no país.

É importante entendermos que o neoliberalismo, segundo Anderson (1995), vem a ser uma resposta ao Estado de Bem-estar Social². Esse Estado, nos estudos que Anderson fez sobre os escritos de Hayek³, ameaçava a liberdade política e econômica das sociedades por sua característica fortemente intervencionista (Anderson, 1995). Para Hayek (1960), sob esse modelo de Estado interventor, a liberdade individual estava ameaçada, posto que interpretava que sua política de regulação social destruía a livre disputa comercial e enfraquecia a sociedade.

Sob essas bases, o pressuposto básico do neoliberalismo era a redução do alcance do Estado no tocante à sua ação no campo econômico e social, com o reordenamento de suas obrigações, supostamente em prol do progresso econômico. Defendia, portanto, o que se convencionou chamar de Estado Mínimo, por meio da redistribuição de funções entre Estado e Sociedade Civil, com vistas a tornar a máquina estatal mais enxuta e, hipoteticamente, mais moderna.

Foi assim que, nos anos de 1990, o Brasil passou pela primeira onda neoliberal em sua efetivação política e estatal, com o presidente Fernando Collor. Como afirma Antunes (2005), Collor se elegeu com base no ideal de modernização do Estado, com a promessa de reestruturação da economia do país, tomando como referência as gestões de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Todavia, Alves (2009) aponta que os caminhos de governança escolhidos pelo presidente, na época, foram nefastos para os movimentos sindicais e para própria democracia em processo.

A partir de 1990, ocorre uma inflexão significativa no total de greves no Brasil (em contraste com o período de ascensão do sindicalismo, de 1985 a 1989). Há uma conjuntura histórico-política, marcada pela política

em um momento de neutralidade política e econômica, em uma estabilidade criada em torno de falsas expectativas sobre o crescimento da economia.

² Considera-se o Estado de Bem-Estar Social o processo em que o Estado concentra “maiores níveis de intervenção estatal e redistribuição fiscal” (Anderson, 2007, p. 410) em prol da promoção social e da economia.

³ Friedrich Hayek é o economista considerado criador dos ideais que formaram o Neoliberalismo.

neoliberal que articula controle social de mercado (a recessão da economia brasileira do governo Collor, que ampliou o desemprego total nas regiões metropolitanas, colocou sérias dificuldades para o movimento sindical classista) e dispositivos autocrático-estatais de controle do sindicalismo público, um dos polos combativos contra o neoliberalismo na década de 1990 (Alves, 2009, p. 190).

Fernando Collor permaneceu no poder até 1992, quando enfim sofreu o impeachment após o fracasso do chamado Plano Collor⁴ e do descontrolado processo de desemprego, inflação, privatizações e insegurança política que se arrastava no Brasil; mas, apesar dessa rápida trajetória presidencial, as consequências nefastas de seu governo foram significativas para que, mais a frente, possibilitassem o aprofundamento de transformações gerenciais no Estado uma vez que “a vitória de Collor reforçou, pela conquista do poder político, a coalizão doméstica liberalizante” (Sallum Jr., 2011, p. 278).

Essa coalizão veio a alcançar o governo presidencial de Fernando Henrique Cardoso⁵, que trouxe demandas do empresariado junto às demandas da sociedade civil para alimentar seus discursos e práticas, que acenavam para a aliança do público e do privado na efetivação das políticas sociais e para a privatização e a reestruturação da forma de se administrar os serviços públicos, a partir de uma perspectiva gerencialista.

Paralelamente a esse contexto nacional, as agendas internacionais seguiam incorporando novas demandas mercadológicas para contornar as crises econômicas. Assim, frente ao enxugamento da máquina estatal disseminada fortemente pelo Consenso de Washington, as agências multilaterais inflamavam, em seus documentos e encontros, a necessidade de as sociedades se reorganizarem - inclusive pelo voluntariado – para agir em prol da contribuição da oferta do bem-estar da população juntamente com o Estado.

As inúmeras conferências mundiais realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) nos anos de 1990 sustentavam esse ideal, colocando a sociedade civil como protagonista na construção de uma sociedade mais ativa e propositiva.

Não por acaso, a partir da difusão dessas ideias, surgiram no Brasil iniciativas da organização de grupos de voluntariado e de participação da população na resolução de problemas políticos e sociais. Esses grupos, identificados como “sociedade civil”

⁴ O Plano Collor foi um conjunto de medidas econômicas implementadas no Brasil em 1990, durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello. O plano – que era parte da estratégia de governo que tinha como slogan “O Projeto de Reconstrução Nacional” – trazia em seu teor o discurso sedutor de combate a hiperinflação, que assolava o país na época (Sallum Jr., 2011).

⁵ Entre o governo de Fernando Collor e o de Fernando Henrique Cardoso houve o governo de Itamar Franco, que será abordado mais adiante.

inauguram uma nova forma de participação no Estado, como veremos com mais detalhes no tópico seguinte. Destacam-se, nesse sentido as seguintes iniciativas: Ação Global (Globo e Sesi)⁶, no ano de 1991; Movimento pela Ética na Política⁷, no ano de 1992; Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida⁸, em 1993, entre outros.

A defesa crescente da ideia de voluntariado trazia como pano de fundo o pressuposto de que o Estado necessitava atuar no campo das políticas públicas, mas não precisava prover suas ofertas. Isso porque, conforme explica Dale (2004), as agendas globais argumentavam que a burocracia estatal era um dos problemas centrais para o funcionamento eficiente das políticas públicas, o que implicaria a necessidade de uma nova forma de gestão por parte do Estado.

Assim, a ideia de gestão democrática fortalecida, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), passou a se contaminar por uma nova perspectiva de participação da sociedade civil na vida social: a de ação privada em parceria com Estado e sob o argumento da importância do espírito solidário entre as pessoas.

Neves (2010) explora as premissas da coalizão política que se espalhou nesse período. Emergidos no consenso de um Estado ineficaz, acreditava-se que, tirar dele o papel central na atuação das políticas sociais, garantiria à sociedade a eficácia no serviço público ofertado, afinal, aquilo que o Estado não alcançasse, a sociedade, em coletivo, alcançaria. Sob esse argumento, na prática, reduzia-se o Estado em sua atuação, dando-lhe o papel de “gerenciador de políticas” (Lima; Gandin, 2012, p. 72). Destarte, aos poucos, a gestão pública ganhava, como consequência da difusão dessas ideias, novos formatos em prol dos interesses da classe dominante.

Nogueira (2011) afirma que a sociedade civil, dessa forma, acomodou-se em seu papel dialógico com o Estado, desenvolvendo a ideia de que um não existiria sem o outro e que seu papel político se daria na parceria com o Estado. Por isso, pode-se dizer que,

⁶ Ação promovida pelo Sesi em Parceria com a Rede Globo e diversos agentes do setor privado e público e que tem como premissa de atuação o oferecimento de serviços básicos, como emissão de documentos, atendimento médico, como mostra o portal da Rede Globo (Somos Globo, 2017)

⁷ Foi a reunião de mais de 200 entidades da sociedade civil, na cidade do Rio de Janeiro, visando acompanhar as investigações da comissão parlamentar de inquérito (CPI) no combate a corrupção do Governo Federal (COEP Brasil, 2011).

⁸ Diversos comitês locais da sociedade civil, junto as lideranças comunitárias e outros participantes se mobilizavam para fomentar diversas pautas, dentre elas o combate à desigualdade social, miséria e o acompanhamento dos serviços e das políticas públicas, como pode ser visto no próprio portal da organização (Ação Da Cidadania, s.d.).

foi com suporte da sociedade civil, segundo o autor, que foram criados os consensos em torno da expansão dos ideais neoliberais, que, supostamente, equilibrariam os interesses democráticos com os anseios particulares da elite.

Possibilitou-se, por essa manobra, a configuração de um Estado com o papel de gerenciar políticas públicas, sem ser seu fornecedor, permitindo assim a redução de seu campo de atuação e, ao mesmo tempo, abrindo espaço para a ação do setor empresarial nesse sentido, sob o discurso da superioridade do setor privado em relação ao setor público. Dessa forma, os anos de 1990 inauguraram a premissa de que seria possível se fazer mais com menos recursos investidos. Começou-se a “se difundir a noção de que” seria “preciso inserir a lógica do mercado nas instituições públicas para que se” obtivesse “um serviço de qualidade e de sucesso” (Lima; Gandin, 2012, p. 74), o que se aprofundou na gestão de FHC, conforme se verá a seguir.

2.2.1. A Reforma do Estado e a reestruturação da gestão pública

Enquanto os anos de 1990 simbolizavam no Brasil um período de reformas e da implementação neoliberal, várias partes do mundo já vivenciavam esse processo há algum tempo como decorrência da configuração de um mercado global. Conforme aponta Nogueira (2011), esse mercado trouxe como uma de suas características básicas o fato de apresentar uma posição dialógica com a sociedade, preocupado com questões tidas até então como exclusivamente sociais, voltando-se para um ser solidário, cooperativo, mas que não deixa de lado sua vontade individualista de querer cada vez mais. É nessa esteira que Nogueira (2011) interpreta que a preocupação com reformas no âmbito do Estado, na época, colocou-se como uma estratégia para adequá-lo a esse modelo de sujeito que ora vivia sua individualidade, ora queria se entregar ao voluntariado, voltando-se para construção de uma nova cidadania. Por isso, pode-se dizer que as reformas no aparelho administrativo público da época também se tratou de reformas políticas.

No Brasil, os anos de 1990 se inauguram sob os pilares da consolidação democrática, aos moldes da promulgação de uma nova Constituição Federal e uma perspectiva mais forte de transformação social. Em contrapartida, esta nova década tem como chefe de executivo Fernando Collor de Melo, considerado o pioneiro da implantação das correntes neoliberais nas estruturas do estado brasileiro e que dará

embasamento para a consolidação de uma reforma na administração pública anos mais tarde.

À primeira vista, tem-se um cenário favorável para ambas as posições: à direita, com a premissa de um Estado menor e uma maior liberdade econômica; à esquerda, com lutas sindicais e movimentos sociais cobrando efetividade na consolidação de políticas públicas e cumprimento, por parte do Estado, de suas obrigações constitucionais. Todavia, os projetos que disputavam o cenário da nova década e que se apresentavam como antagônicos tinham um aparente ponto em comum: ensejavam fomentar uma sociedade civil balizadora das reivindicações de ambos os lados.

Não por acaso, essa sociedade civil acabou portando uma peculiaridade no interior de seu funcionamento: apesar de ter como base de representatividade o povo, ela terminou sendo usada como porta-voz de um mercado global que se instalou no mundo, sob premissas de agendas e consensos, e que precisava redesenhar o modelo de gestão pública, as formas de administrar o Estado, entre outros pontos (Nogueira, 2011).

Criou-se o consenso de que balizar esses anseios só seria possível com uma nova forma de se fazer Estado e de gerenciar recursos públicos e que seriam necessários novos “atores” ingressarem como um braço mais longo do que o Estado na execução de políticas públicas. Por isso, fomentaram o fortalecimento do setor privado nas relações com o setor público, sob o argumento de que só seria possível de funcionar com uma nova reestruturação da Administração Pública brasileira.

Assim, a Reforma do Estado que se processará no Brasil a partir de meados dos anos 1990, sob a gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, não se tratará apenas de um movimento de (re)organização econômica do setor público. Ela trará consigo influências neoliberais sob a redefinição estatal, sob a justificativa de um mercado global e que tem em seu teor de mudanças a reestruturação do papel da sociedade civil na atuação com o Estado.

Por isso, para compreendermos o que foi a Reforma do Estado será observado a seguir: I) O Plano Diretor implementado no Brasil e a definição do papel da sociedade civil, sob o pilar da participação popular; II) os rearranjos de gestão implementados no Brasil reformista.

2.2.2. O Plano Diretor implementado no Brasil e a reestruturação do Estado brasileiro: interfaces com a sociedade civil em seu modelo de gestão

Como já salientado no tópico anterior, a globalização trouxe como uma de suas principais premissas no século XXI a mundialização da economia ou a chamada economia sem fronteiras (a exemplo da criação de empresas transnacionais). Essa forma de estabelecer a economia simbolizou avanço do capitalismo pelo mundo e, para isso, uma onda de reformas aconteceu por vários países, como no caso do Chile, sob o regime ditatorial de Pinochet, entre os anos de 1973 e 1990, e do Reino Unido, sob o governo de Thatcher, entre 1979 e 1990, com o intuito de implementar um novo curso na agenda neoliberal, para atender esse modelo econômico. Almejava-se atuar no sentido da suposta modernização do Estado, sob um enfoque gerencial e menos burocrático⁹.

No Brasil, a Reforma do Estado foi processada no ano de 1995 sob a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso¹⁰, com foco na reestruturação da gestão pública e na estabilização econômica¹¹. Para se construir esse novo Estado pós Constituição de 1988 e essa nova forma de gerir a Administração Pública, o governo do Fernando Henrique Cardoso apostou na continuidade de reestruturação da gestão pública, iniciada por Fernando Collor de Melo¹² com suas medidas provisórias que visavam: I) A Reforma Administrativa (MP 150 e, posteriormente, Lei 8028/1990); II) a extinção de órgãos

⁹ Apesar de parecer simples demais pensar nessas reformas como apenas uma forma de modernizar o Estado, Dagnino (2004) explica que essa premissa é a perversidade por trás de toda a expansão do ideal de reformas. O discurso construído na ideia de “modernizar” cria um consenso de que o Estado já não se basta sozinho e que, em certa medida, há uma coerência em lutar pela modernização. Por isso, não cabe generalizar as reformas, pois cada uma acontece em um contexto distinto e anseia implementar, no interior do processo, subprojetos (como no caso do Chile que, junto a reforma do Estado, há o fortalecimento de uma ditadura). Nesta pesquisa nos ataremos as particularidades do Brasil reformista.

¹⁰ Entretanto, é preciso lembrar que os primeiros passos para o fortalecimento neoliberal no país se deram no governo de Fernando Collor de Mello, no início dos anos 1990, e que só não teve seu aprofundamento consolidado diante do impeachment que sofreu em 1992. Mas, alguns movimentos criados nesse período tiveram continuidade, mesmo após o seu governo, como no caso do Programa Nacional de Desestatização, criado pela lei n. 8.031/1990 e que terá continuidade no governo de Itamar Franco (por meio de alteração e consolidação do Programa pelo Decreto 1.204/1994) e Fernando Henrique Cardoso (por meio da lei 9.491/1997 que revoga a lei publicada por Collor e dá novos direcionamentos ao processo de desestatização, para incorporar as premissas da Reforma da Administração Pública).

¹¹ Até o Plano Collor, o Brasil já tinha vivenciado três outras tentativas de plano: Em 1986 houve a construção do Plano Cruzado; em 1987 foi criado o Plano Bresser; e em 1989 teve o Plano Verão.

¹² Consideramos o governo de Fernando Collor como o pioneiro nas Reformas do Estado ao limitar a narrativa pós promulgação da Constituição Federal. Mas anterior a esse período outras tentativas de se consolidar uma nova gestão no Estado brasileiro já havia sido tentada, como no caso do governo de José Sarney (1985 – 1990) que teve mudanças no Ministério da Cultura, com uma reforma administrativa setorial, liderada pelo ministro Celso Furtado.

públicos (MP 151 e, posteriormente, Lei 8029/1990); e III) a desestatização (MP 155 e, posteriormente, lei 8031/1991)¹³.

O governo seguinte, de Itamar Franco (1992 – 1995), foi um período de transição para as reformas, tendo como marco de consolidação o Plano Real, no ano de 1994. Pode-se considerar que os fundamentos desse plano já traziam parte de pontos discutidos no Consenso de Washington (1989) como a abertura do mercado nacional para o capital externo, bem como a integração dos países à economia mundial.

Tendo Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda, Itamar Franco visava reorganizar a economia, com vistas a frear a alta da inflação, posto que a “cada hora o cruzeiro valia menos em relação ao dólar. Era o caos da hiperinflação. O truque dos economistas foi criar em fevereiro uma espécie de dólar virtual, a URV, Unidade Real de Valor” (Brasil, 2014, s.d.).

Dessa forma, em 30 de dezembro de 1992, o seu primeiro discurso televisivo já apontava que o foco de seu governo seria a busca pela reestrutura da economia:

[...] A política de modernidade e de combate à inflação não pode ser fundada na manutenção de juros altos. A taxa real de juros, paga para refinar a dívida pública mobiliária federal, ou seja, para rolar os títulos em poder da rede bancária, era, até recentemente, de dois vírgula dois por cento ao mês, ou de quase trinta por cento ao ano. Como é possível investir em atividades produtivas, quando o próprio Governo paga tão alto pelo dinheiro? E de onde poderá tirar o Governo recursos para remunerar com tais taxas os seus credores? Trata-se, senhores, de uma ilusão, de um pesadelo, do qual devemos despertar, mas dele não despertaremos com choques.

A experiência passada demonstra que as chamadas medidas de impacto podem mascarar a situação por algumas semanas ou meses, mas não tocam na estrutura da crise (Brasil, 2008, p.12).

Em meio a todo processo logrado na economia com a criação do real, com êxitos na estabilidade fiscal e monetária, Fernando Henrique Cardoso se tornou o nome central na corrida para as eleições presidenciais seguintes, sendo de fato eleito para suceder a Itamar Franco. Junto à Bresser-Pereira, o governo de FHC apostava numa reformulação total do Estado, como pode ser visto em seu discurso de posse como presidente da República:

¹³ Outras ações foram realizadas no período. Vale lembrar que uma das medidas do Plano Collor, considerada demasiadamente extremista, foi o bloqueio de poupanças e contas correntes por dezoito meses (com previsão de devolução a partir de 16 de setembro de 1991, por meio de pagamento em 12 parcelas). Além disso, foi no período do governo Collor que houve a mudança da moeda cruzado para Cruzeiro.

Ao escolher a mim para sucedê-lo, a maioria absoluta dos brasileiros fez uma opção pela continuidade do Plano Real e pelas **reformas estruturais necessárias para afastar de uma vez por todas o fantasma da inflação** (Brasil, 2009, p. 11, grifo nosso).

E prossegue:

Minha missão, a partir de hoje, é fazer com que essas prioridades do povo sejam também as prioridades do Governo. Isso vai demandar uma ampla reorganização da máquina do Governo. A administração está muito deteriorada, depois de anos de desmandos e arrocho financeiro. O clientelismo, o corporativismo e a corrupção sugam o dinheiro do contribuinte antes que chegue aos que deveriam ser os beneficiários legítimos das ações do Governo, principalmente na área social. As CPIs do Congresso e as providências enérgicas tomadas pelo Governo Itamar Franco começaram a limpeza desses parasitas nos últimos dois anos. Vai ser preciso mexer em muitos vespeiros para completar a faxina e fazer as reformas estruturais necessárias para dar eficiência ao serviço público. Isso não me assusta. Sei que terei o apoio da maioria da Nação, inclusive dos muitos funcionários que têm amor ao serviço público.

[...]

Quando os brasileiros puderem ser mais informados; quando puderem ser mais críticos das políticas postas em prática do que do folclore dos fatos diversos da vida cotidiana; quando puderem pôr mais em perspectiva os acontecimentos e cobrar mais a coerência da ação do que fazer julgamentos de intenção, mais capacitados vão estar para o exercício da cidadania (Brasil, 2009, p. 17 – 18).

Com esse discurso de posse, FHC já apontava que o foco do seu governo seria agir na melhoria da eficiência da administração pública, colocando-a como justificativa para a transformação que proporia no setor. Ainda, de forma incisiva o então presidente colocava a população contra os servidores públicos, ao situar a responsabilização da então ineficiência da máquina pública sobre eles como uma das formas de explicar a necessidade de mexer na profissionalização das categorias.

Também argumentava pela alteração no campo da administração pública ao chamar a população para controle das ações do Estado, como parte de sua ação cidadã. Com isso, foi a chamada “sociedade civil” – inclusive em sua interface com o mercado -, que, com o governo de FHC, ganhou contornos formais para configuração de uma participação consentida e formalmente delimitada.

Assim, com o início do governo de FHC, foi dado início ao movimento de planejamento de reformas de caráter mais amplo. Esse movimento também tentou responder às inúmeras exigências advindas do empresariado e de “atores” internacionais que se colocavam insatisfeitos com a burocrática e supostamente ineficiente

administração pública. Também veio como resposta aos apelos da sociedade que clamava por um Estado mais eficiente, que garantisse as políticas sociais pontuadas na Constituição Federal (Nogueira, 2011).

Todavia, chama atenção, aqui, um dos pontos basilares de todo discurso oficial em defesa da Reforma nesse período: a burocracia, considerada pelos reformistas e defensores do Estado Mínimo como o aspecto central da então ineficácia do Estado. Mas o que seria a burocracia, afinal?

A burocracia pode ser observada pela perspectiva weberiana, como um conceito que surgiu na Administração Pública em meados do século XX. Como abordado em seus escritos (Weber,1999), a burocracia era um mecanismo que daria corpo as funções administrativas do Estado, formada por trabalhadores especializados, encarregados de realizar atividades dentro desse sistema público. Segundo essa concepção, a burocracia permitiria que as normas ditadas pelas autoridades fossem executadas de modo preciso e de acordo com procedimentos já estabelecidos, reduzindo, assim, o erro humano e tornando o curso das ações mais transparentes e previsíveis, visto que todas as atividades seguiriam uma racionalização previamente definida e imposta.

Sob essa perspectiva, a burocracia aumentaria ainda a subdivisão de funções, organizadas conforme o princípio de hierarquia, em que todos aprenderiam e seguiriam regras exaustivas para tomada de decisões e ações (Dias, 2017). Portanto, a burocracia se estabeleceria como um:

[...] processos de racionalização e profissionalização de todas as organizações no mundo contemporâneo, uma vez que estas teriam de ter melhor desempenho para atingir seus fins diante da secularização e da maior competição interorganizacional (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 24)

Este modelo, ao longo dos anos, disseminou-se como ferramenta central da gestão pública, tornando-se, por isso, pauta de discussões acerca da eficiência dos aparatos burocráticos para o funcionamento do Estado. Não por acaso, Faria e Meneghetti (2011) salientam que a burocracia ocupou espaços centrais nas análises acerca do papel do Estado na sociedade e de sua eficiência no cumprimento do seu papel e das políticas públicas.

Com o passar do tempo, esse modelo, entretanto, passou a ser criticado por sua rigidez e lentidão na execução dos processos, o que tornava ineficiente a gestão estatal.

Assim, o questionamento da eficiência do modelo burocrático para gestão da esfera pública foi um dos argumentos para que diversos governos pelo mundo justificassem as reformas neoliberais que passaram a ser realizadas nos anos 1970 e 1980 e, em 1990, no Brasil.

Bresser-Pereira, um dos idealizadores da Reforma do Estado e Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) no Brasil, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, afirmou no documento chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) – documento base da Reforma do Estado brasileiro - que a burocracia havia tido seu aprofundamento com a transição democrática dos anos 1980, ocasionando o que ele chamou de “retrocesso burocrático sem precedentes”¹⁴ (Brasil, 1995a, p. 21).

Junto à justificativa de combate ao “retrocesso burocrático”, o PDRAE (Brasil, 1995a) endossava o discurso de defesa de uma reforma administrativa sob o argumento do atendimento dos anseios democráticos. Para Bresser-Pereira, manter o Estado brasileiro nos moldes que ele se encontrava favoreceria o descumprimento dos próprios dispositivos conquistados enquanto direitos sociais na Constituição Federal (CF) de 1988, já que esse Estado não seria eficiente para cumprir com suas obrigações (Brasil, 1995a). Nada obstante, é importante destacarmos que a preocupação que estava como pano de fundo desse argumento não era a do atendimento dos direitos sociais constitucionais, mas a da ampliação que havia sido feita no Estado brasileiro no tocante à sua atuação no campo dos direitos sociais com a CF de 1988.

Dagnino (2004) aponta em seu texto que, após a promulgação da CF, inúmeras críticas recaíram sobre a redação da Lei. Isso porque representantes políticos dos partidos à direita - além do empresariado e de parte da sociedade civil, que se compunha naquele momento - acreditavam que seus artigos haviam incorporado demasiadas obrigações para um Estado que já apresentava inúmeros problemas financeiros e de gestão. Assim, a discussão que se destacava nos espaços políticos mais conservadores não tinha como preocupação o atendimento dos direitos sociais, mas discutir qual seria o papel desse

¹⁴ Este argumento será pauta de defesa para uma Reforma menos autoritária daquela proposta por Fernando Collor, mas ainda sim com pilares voltados aos anseios neoliberais. Durante o governo de Fernando Collor (1990 – 1992) houve a premissa de uma Reforma de Estado, com enfoque neoliberal, sob a justificativa de ser um “projeto de reconstrução nacional” (Brasil, 1991) com discursos cívicos de “fim da corrupção”, “combate à inflação” e “liberdade econômica”, como pode ser visto no documento “Brasil: um projeto de reconstrução nacional”, disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/collor/brasil-um-projeto-de-reconstrucao-nacional-1991>. Acesso em: 01 out. 2022.

Estado que se configurava nos marcos de 1988. Por isso, o interesse era de se reconfigurar essa máquina frente ao contexto de ampliação dos direitos sociais, havendo, portanto, “a emergência de um projeto de Estado que” deveria “se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil” – tal como o modelo de Estado que se apresentava como “núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington” (Dagnino, 2004b, p. 142).

Mediante a essa discussão sobre o papel do Estado, Bresser-Pereira endossou no PDRAE (1995a) a consolidação de uma administração gerencial, sob a perspectiva de um Estado estratégico, com o papel de “constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites” (Brasil, 1995a, p. 41). Em suas palavras:

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (Brasil, 1995a, p. 16).

Por isso, é possível afirmar que a Reforma do Estado se apresentou como um projeto muito amplo, que tinha em suas bases não apenas a redefinição estatal, mas a própria redefinição da sociedade civil e de suas incumbências, ao estabelecê-la como principal parceira de algumas obrigações constituídas pelo Estado.

Se nos anos de 1970 a sociedade civil se expressava na luta pela retomada democrática com o retorno das organizações sindicais e movimentos sociais, se nos anos de 1980 a sociedade civil se materializava pelo processo de redemocratização com o retorno da eleição direta para presidência e a extensão do direito ao voto a todos os cidadãos brasileiros, em meados dos anos 1990, o conceito oficial de sociedade civil ganhou novo sentido, passando a se manifestar na ação de parceria com o Estado. Essa

alteração se deu pela própria redefinição do papel do Estado no PDRAE, sob uma vertente supostamente mais democrática na relação com a sociedade. Em suas palavras:

Deste modo o **Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes**, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, **buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade** (Brasil, 1995a, p. 13, grifos nossos).

Assim, como notamos, a relação que se estabeleceu entre a atuação da sociedade em parceria com o Estado se apresentava sob o discurso da abertura democrática da máquina para participação da sociedade civil em algumas esferas até então de alçada estatal exclusiva. Sobre isso é importante lembrarmos que o Plano compreendeu o Estado a partir de quatro setores, dividindo o que seria ou não atividade essencial e particular do Estado.

NÚCLEO ESTRATÉGICO. **Corresponde ao governo, em sentido lato.** É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o **setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar.** São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS. Corresponde ao **setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas.** As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. **Corresponde à área de atuação das empresas.** É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida (Brasil, 1995a, p. 41-42).

Com essa reorganização de setores, o documento sinalizou os campos em que caberia à sociedade civil atuar em seu papel de parceira do Estado, supostamente como agente fundamental do processo de consolidação da gestão democrática da máquina estatal. E aqui reside uma confluência perversa (Dagnino, 2004b). À primeira vista, o que se visualizava era uma ação de ampliação democrática por parte do Estado para participação popular, sobretudo no que tocava ao controle social. Todavia, o que se escondia nesse projeto era o incentivo neoliberal à participação popular para diminuição do Estado e a “transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil” (Dagnino, 2004a, p. 143).

É importante aqui citarmos que, um mês antes da publicação do PDRAE¹⁵, o Banco Mundial publicou um documento chamado “Reformas Econômicas e Trabalhistas na América Latina e no Caribe” (Brasil, 1995b). Neste material havia um capítulo destinado a pautar as “mudanças do papel do Estado” (Brasil, 1995b, p. 24), cuja discussão se debruçava a refletir sobre as “burocracias ineficientes” (Brasil, 1995b, p. 24) desses países, trazendo como solução a reestruturação do papel do Estado sob uma vertente mais enxuta. Nesse documento também havia apontamentos acerca da constituição de uma gestão que priorizasse, no que toca aos recursos humanos do setor público, a recompensa por produtividade, avaliações por desempenhos dos serviços públicos e outros critérios gerenciais¹⁶.

No Brasil, tais assertivas se materializavam no PDRAE (Brasil, 1995a). Por isso, ele trouxe em sua redação a reformulação da gestão pública, de modo que ela incorporasse em seu teor a centralidade da participação popular como base de seu funcionamento, tendo a sociedade civil como pilar de trabalho e com papel de execução de serviços

¹⁵ O PDRAE foi publicado em novembro de 1995.

¹⁶ A concepção de gerencial, adotada por Bresser-Pereira, inspira-se na gestão privada, pois como ele mesmo afirma no PDRAE (1995a) a “gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação” (p. 44).

públicos, de controle social e de responsável por melhorar o desempenho na prestação dos serviços a partir da reestruturação do papel do trabalhador¹⁷.

Quanto à sociedade civil, no curso da Reforma, seu papel e seu sentido de existir foram assumindo uma outra roupagem que se distanciava de uma atuação político-democrática, apresentando-se sob um formato gerencial, isto é, como “organizações sociais” (Brasil, 1995a, p. 60).

Compreendendo essa reformulação no papel de organização e atuação da sociedade civil, para a composição de um novo estado brasileiro, foi necessária a construção de um novo modelo de gestão pública, que fosse capaz de atender essas premissas de atuação. O modelo gerencial desenhado pelo PDRAE (Brasil, 1995a) visava, portanto, distanciar-se do modelo burocrático de Estado, ensejando características do modelo de gestão privada. Isso porque o documento deixava claro que o Estado deveria ocupar o papel de regulador e não executor das ações, como outrora:

Para realizar esses dois últimos objetivos [sociais e econômicos] que se tornaram centrais neste século, **o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução**. As **distorções e ineficiências que daí resultaram** deixaram claro, entretanto, que **reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado** (Brasil, 1995a, p. 12, grifo nosso).

E, com a redefinição do papel da sociedade civil realizada como um dos primeiros passos consolidados no PDRAE (Brasil, 1995a), foi necessário rearranjar a forma de gerir esse Estado já que, com as mudanças na atuação da sociedade civil se criou o consenso que o modelo vigente de Estado apresentava funções atrasadas ao cenário “moderno” que se objetivava construir. Por isso, esse segundo passo foi realizado pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 173/1995¹⁸ que deu novos contornos ao modelo de gestão.

¹⁷ É o que pode ser visto nos trechos extraídos do documento: “[...] Se quisermos avançar na adoção de formas modernas de gestão pública, é imprescindível, também, que os servidores passem a ter uma nova visão de seu papel, pois é no dia a dia do exercício das funções públicas que a mais profunda e verdadeira reforma vai realizar-se” (Brasil, 1995a, p. 7); “[...] Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (Brasil, 1995a, p. 16); “[...] A estratégia da reforma do aparelho do Estado está concebida a partir de três dimensões[...] a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão” (Brasil, 1995a, p. 48).

¹⁸ Transformada na Emenda Constitucional 19/1998 (Brasil, 1998).

Por isso, será focado aqui o referido documento e as novas premissas implementadas pelos seus dispositivos. Antes, contudo, é importante salientarmos que essa PEC teve seu debate acirrado durante a tramitação no legislativo entre os anos de 1995 e 1997, com diversos pareceres em torno da proposta. Ela era composta por uma tríade de pautas: ajuste no princípio da concepção do que seria administração pública; reestruturação da carreira dos servidores¹⁹; reestruturação da gestão do estado, com abertura para a parceria público-privado.

De acordo com o relatório apresentado pelo Deputado Federal Prisco Viana, a PEC tinha como objetivos:

I) incorporar a dimensão da eficiência na administração pública; II) contribuir para o equilíbrio das contas públicas; III) viabilizar o federalismo administrativo; IV) romper com os formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizados; V) enfatizar a qualidade e desempenho nos serviços públicos (Brasil, 1995c, s/p).

Atentos aos objetivos claramente expostos pela justificativa do deputado em implementar essa PEC, destaca-se que havia um descontentamento com a redação de trechos da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Sob o argumento de “crise fiscal” (Brasil, 1995c), “crise no aparelho estatal” (Brasil, 1995c) e “estagnação econômica” (Brasil, 1995c), a PEC veio como base para a alteração do que eles consideravam como elementos de engessamento da administração pública. Por isso, uma das principais mudanças advindas²⁰ pela PEC foi a redação da Constituição Federal (Brasil, 1988) em seu caput do art. 37, que tinha a seguinte redação original:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

¹⁹ Apesar de não ser o foco desta pesquisa, é preciso destacar que esta PEC também pontuava, e com muita força, na reestrutura da carreira dos servidores públicos, com medidas voltadas a pautar os procedimentos para o concurso público, condicionamento de elevação e ajuste de salários de servidores mediante lei específica, estabilidade após cinco anos de efetivo exercício, entre outras premissas. Apesar de diversas críticas ao longo de todo processo de votação e análise da PEC, podemos perceber que os direitos já garantidos pelos servidores foi alvo de reformulações (já que mesmo com mudanças ao longo do curso de votação, ainda assim muitos pontos foram aprovados e incorporados à Constituição). O que nos importa olhar, nesse momento, era o projeto que estava por trás de toda essa falácia de reestrutura dos servidores: responsabilizá-los pela ineficiência da gerência do Estado e, assim, endossar não somente as práticas de gestão dos setores privados no cerne da Administração Pública, como também a sua participação nas atuações estatais.

²⁰ O princípio da eficiência vem ao final da votação da PEC, quando ela foi convertida a Emenda Constitucional nº19/1997. Mas, será começado por ela, já que toda a PEC vem de encontro a este princípio – a conversão ao final é o resultado de toda a proposta solicitada em torno dessa premissa.

Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade [...] (Brasil, 1988)

Dessa forma, para que o primeiro objetivo, o de “incorporar a dimensão da eficiência na administração pública” (Brasil, 1995c), fosse atingido seria preciso modificar o escopo de entendimento sobre administração pública, sob os preceitos jurídicos que a qualificava sob o pilar de 4 princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), presente neste artigo. Assim, com a proposta da PEC a indicação foi a de inclusão do termo “eficiência” (com a aprovação desta proposta e conversão para a Emenda Constitucional 19/1997) como um dos princípios de funcionamento da administração pública, modificando a estrutura constitucional de sua conceituação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...] (Brasil, 1997, grifo nosso).

Esta nova redação (que permanece ativa na Constituição até os dias atuais) trouxe à administração pública, então, a primeira grande mudança em sua forma de funcionamento. Até essa proposta, a ideia de um Estado eficiente sempre esteve implícita nas redações do ordenamento jurídico voltado à administração federal, como no caso do Decreto-lei 200/1967²¹.

Mas, o intuito de dar enfoque a este termo, colocando-o como princípio base de funcionamento do aparelho estatal, deu-se para responder a premissa de modernização proposta pelo PDRAE que requeria construir um Estado em “bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995a, p. 6), tendo uma gestão fundada “em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão” (Brasil, 1995a, p. 7) e, assim “viabilizar a implementação de uma administração pública de caráter gerencial” (Brasil, 1995a, p. 7).

Dessa forma, o que aparentava ser uma simples proposta de acréscimo de termo à redação, pretendia viabilizar uma reformulação na forma como a Constituição Federal (Brasil, 1988) iria amparar o funcionamento do Estado. Primeiro, pelo fato de que este conceito de eficiência se tornou central nos estudos dos doutrinadores de direito, que

²¹ Como pode ser visto no inciso III do art. 26: “Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente: [...] III - A eficiência administrativa” (Brasil, 1967)

tentavam compreender este princípio e defini-lo; segundo, porque ele balizou todo o funcionamento dos serviços públicos que a Constituição Federal (Brasil, 1988a) determinava a ser executado.

Quando olhamos para o PDRAE (Brasil, 1995a), vemos que Bresser-Pereira atrelou a definição do conceito de eficiência à redução de custos do Estado e ao controle de qualidade dos serviços públicos por ele ofertado. Ainda, segundo o Plano, a eficiência teria como característica buscar “uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público” (Brasil, 1995a, 43).

Portanto, o conceito de eficiência foi colocado nesse documento como um grande guarda-chuva que passaria a amparar todos os mecanismos pretendidos pela Reforma e que não poderia ser revogado, ao se tornar um princípio constitucional segundo a PEC 173/1995 (Brasil, 1995c) em discussão. Por isso, era tão importante para o governo do Fernando Henrique Cardoso que a PEC fosse aprovada: para colocar a eficiência como princípio constitucional da administração pública, alargando as possibilidades de implementar, em seu inteiro teor, o Plano Diretor, já que suas justificativas se amparam nesse mesmo conceito.

Não por acaso, fundada no pressuposto da necessária mudança, o art. 9 da PEC 173/1995 (Brasil, 1995c) propôs a reformulação da redação do art. 247 da Constituição, para que pudesse prever, de modo coordenado, o estreitamento das relações com consórcios públicos e convênios.

Para o fim de implementar de modo coordenado funções e serviços, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer entre si:

- I. Consórcios públicos para a gestão associada de um ou mais serviços, inclusive mediante a instituição de órgãos e entidades intergovernamentais;
- II. Convênios de cooperação para execução de suas leis, serviços ou funções;
- III. Convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços, estabelecendo a lei complementar critérios para a incorporação, remuneração ou cessão de pessoal, bens e instalações essenciais a continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1995d, s/p).

Essa proposta contemplava o segundo objetivo da PEC que tratava de “viabilizar o federalismo administrativo” (Brasil, 1995c, s/p). Esta modalidade se inspirava nos já existentes consórcios e convênios privados que atuavam de forma

integrada com o Estado²², mas agora com o intuito de fomentar a parceria entre os entes públicos²³. Esperava-se que, com a consolidação dos consórcios públicos e convênios, por meio da PEC 173/1995, haveria a efetivação de uma gestão cooperativa entre os municípios, estados e a União.

Assim, abria-se o caminho para a construção de novas personalidades jurídicas, como no caso do Direito Privado que amparará, anos mais tarde,²⁴ o consórcio público de Direito Privado, para a construção de parcerias de atuação e manutenção dos serviços públicos, muito debatido nas linhas do PDRAE, como vemos a seguir:

Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: **a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado**, mas devem ser **subsidiados** pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (Brasil, 1995a, p. 12-13, grifo nosso).

Observemos que, para a relação entre o Estado e o setor público não-estatal, houve o emprego do termo “subsidiados”, como forma de salientar a parceria a ser firmada entre ambos os setores, alimentada pela premissa de que o Estado não deveria executar os serviços, mas sim dar suporte enquanto outros setores fizessem esse papel, como no caso das associações e fundações – espaços de atuação da sociedade civil. Endossava-se no PDRAE (Brasil, 1995a), a ideia de um Estado que não era mais capaz de dar conta dessa demanda, por estar extremamente inchado e fracassado, fadado inclusive a falência caso tivesse que se manter nesse papel. Ainda se acrescenta o fato de que esse caminho que se assentava nas parcerias começou a abrir espaços claros para a entrada do setor privado na relação com o Estado.

Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos **agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil** e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (Brasil, 1995a, p. 16, grifo nosso).

Por isso, interpretamos que a construção de uma nova sociedade civil dentro do Plano, como mostrado anteriormente, foi tão importante para a consolidação desse ideal

²² O Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) na década de 1960 atuava por meio de convênio com a rede privada para o atendimento médico da população, já que não existia o SUS (MATHIAS, 2018).

²³ Um exemplo de consórcio público é o “Consórcio Nordeste”, formado pelos Estados da região e que possui o intuito de somar forças para o desenvolvimento sustentável do local.

²⁴ Com a publicação da Lei 11107/05 (BRASIL, 2005).

de Reforma, uma vez que ela se materializaria também nessa relação público-privada. Ainda com a sociedade civil embebida no discurso do voluntariado e da ação social, possibilita-se o enxugamento do Estado, fazendo mais (ou igual) com menores gastos.

Assim, alimenta-se a lógica de um Estado eficiente por ser econômico, parceiro da sociedade em geral. Eis, portanto, um dos engates da Reforma do Estado: condicionar o alcance da eficiência à ideia de reajuste do papel do Estado, mediante à construção de parceria público/privado. Destarte, seria possível se alcançar os resultados de redução de custo e de possível qualidade que o PDRAE (Brasil, 1995a) entendia como definição de eficiência.

Todavia, nesse ponto, também residia um ponto de conflito com as demandas proveniente dos anos 1980, quanto à garantia dos direitos, ao observamos que: ao passo que esse cenário de parceria era apresentado como a melhor solução para a construção de um Estado garantidor dos direitos sociais, ele rompia com o compromisso de ser o Estado a efetuar esses direitos, desprotegendo os cidadãos de seus direitos já adquiridos. Por isso, é importante frisarmos que a aprovação da PEC 173/1995 não foi por voto unânime²⁵. Mas, ainda assim, não obstante os anos de tramitação desta PEC, ela foi aceita e convertida na Emenda Constitucional 19/1998 (Brasil, 1998b).

Dessa maneira, com a PEC 173/1995 (Brasil, 1995c) e sua aprovação como a EC 19/1998 (Brasil, 1998b) aliada ao PDRAE (Brasil, 1995a), foi realizada uma forte reestruturação do aparelho estatal no período. Foi possibilitada a alteração da forma pública de se governar no Brasil, com endosso das premissas de privatização, flexibilização, gerenciamento e todos os termos oriundos dessa nova forma de gerir o Estado. Entretanto, podemos dizer que essa Reforma não inaugurou novas formas de gestão, tampouco construiu um caminho novo. Ela trouxe para o país um movimento global que já havia adentrado em diversos países pelo mundo, principalmente na América Latina, sob o título de “New Public Management” ou “Nova Gestão Pública”.

Como já pontuado nesse texto, os anos de 1980 demarcaram profundas mudanças no cerne da estrutura do Estado de inúmeros países que passaram por transformações neoliberais, se que expandiram por meio de reformas. Para que essas reformas acontecessem efetivamente foi preciso implementar um pacote de mudanças na estrutura

²⁵ Figuras como o Deputado Federal Nilson Gibson foram os que mantiveram voto contra, alegando que esta proposta traria não somente a degradação na carreira dos servidores públicos, como também mexeria na estabilidade não somente dos servidores como também dos serviços públicos, uma vez que este estaria subordinado também ao Direito Privado e Regimes Jurídicos diferenciados.

da gestão administrativa dos Estados, com inspiração nos modelos empresariais. É nessa esteira de transformações que surge a Nova Gestão Pública (NGP), como marco da modernização, segundo defensores do neoliberalismo e suas reformas, a exemplo de Bresser-Pereira (2002).

Dasso Junior (2014) aponta que esse modelo de gestão vem para universalizar o que entende por gestão pública, no setor administrativo do Estado, desconsiderando a peculiaridade de cada região. Traz consigo uma nova roupagem do capital: é uma gestão que vem para reconfigurar o Estado e não o destruir. O autor pontua como principais características desse modelo de gestão:

a) a “lógica do privado” deve ser a referência a ser seguida; b) o mercado é quem deve formular políticas públicas; c) os serviços públicos devem abandonar as fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial; d) o cidadão deve converter-se em cliente; e) a gestão deve ser apartada da política (Dasso-Junior, 2014, p. 15-16).

Foi inspirado nessas premissas que o PDRAE (1995a) se assentou, enquanto documento preconizador da Reforma do Estado, sob o discurso de fazer mais com menor gasto, avaliações por desempenho, entre outras premissas.

Anos mais tarde, em 1998, com a publicação do documento “Uma nova gestão pública para a América Latina” pelo Conselho Latino-Americano para o Desenvolvimento (CLAD) vislumbrou-se hegemonizar a NGP, que já estava assentada no estado brasileiro com o processo de reformas que foi vivenciado. A justificativa do documento para essas diretrizes era a melhoria do Estado para a chegada do século XXI. Para o documento, faltava trazer as reformas peculiaridades da América Latina.

Neste sentido, em termos econômicos, em vez da intervenção direta como produtor, o aparelho estatal deve concentrar suas atividades na regulação. As privatizações e a criação de agências reguladoras fazem parte deste processo. Além disso, o Estado deve desenvolver sua capacidade estratégica de atuar junto ao setor privado e à universidade para criar um entorno adequado ao aumento da competitividade das empresas (Porter,1990). Ressalte-se que o Estado também deve atuar para que os novos ciclos de desenvolvimento e a elevação da produtividade sejam virtuosos no que se refere ao uso dos recursos naturais, ao incremento da base tecnológica e à distribuição de renda, saindo assim do círculo vicioso do crescimento empobrecedor que caracterizou a América Latina no passado (CLAD, 1998, p. 123).

Para além do setor econômico, o documento chamou a atenção para uma reestruturação do setor social, tendo a educação como uma das principais áreas a sofrer

intervenções, em especial, a educação básica. Segundo o texto, tornar-se-ia “fundamental o desenvolvimento da capacidade catalisadora dos governos de atrair a comunidade, as empresas ou o terceiro setor para compartilhar a responsabilidade pela execução dos serviços públicos, principalmente os de saúde e educação básica” (CLAD, 1998b, p. 123). Assim, a educação passou a ser um dos eixos centrais das proposições de intervenção que virão, após a Reforma do Estado e suas implementações na Administração Pública, como poderemos ver no tópico a seguir.

2.3. Gerencialismo, agendas e influências na educação brasileira, nos anos 1980/1990

A partir dos anos de 1989²⁶ inúmeros documentos internacionais foram produzidos, visando um novo “advento” para a educação mundial, sob a defesa de adequação à globalização vigente, às reformas de estado em processo e à ideia da importância da justiça social²⁷ que se expandia pelo mundo. Dentre eles, podemos citar: Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990); Documento “Educação primária” (1992); Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (1993); Declaração de Salamanca (1994); Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995); Declaração de Pequim (1995); Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1998); entre outros.

Todos esses documentos traziam consigo uma questão em comum: como construir uma educação para o século XXI, atendendo as premissas de um novo mundo? Para tanto, esses documentos abordavam como conceitos essenciais: a justiça social, o desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico sustentável, entre outros. Esses conceitos, tidos como valores universais, passaram assim a ser usados como os novos

²⁶ Nesse período o mundo se encaminhava para o fim da Guerra Fria (que se encerra no ano de 1991) e, por isso, as agendas internacionais vivem uma corrida pelas publicações e construções de consensos mundiais sobre a promoção da paz, combate a desigualdade social, pobreza e outros problemas, tidos como universais.

²⁷ Defendia-se a ideia de que todos deveriam ter direitos e deveres garantidos e que, quando isso não ocorresse, caberia ao Estado prever medidas de equidade para diminuir a desigualdade social (ONU, 2021).

álibis da discussão educacional postos para disseminarem e legitimarem a preocupação econômica que se camuflava no centro dessa discussão, na virada de século.

Em 1992, o Banco Mundial, por exemplo, ao publicar o documento “Educação Primária”, atribuía ao setor educacional a característica de pedra angular no combate à desigualdade social e ao crescimento econômico.

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as consequências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição (...) (Workbank, 1992).

Shiroma e Evangelista (2006, p. 1) afirmam que esse tipo de discurso apontava para o que elas chamavam de “educação para o alívio da pobreza”, uma face aparentemente mais humana dos documentos internacionais e, posteriormente, das legislações que surgiriam para colocar a política educacional em um lugar de promotora da paz e do bem-estar social, como elemento fundante de desenvolvimento sustentável do capital em sua nova fase.

Ao atribuir à educação a responsabilidade de combater a pobreza, por exemplo, estaria o Banco Mundial dando às escolas o papel de resolver problemas maiores do que seus espaços são capazes de gerir, abrindo espaços para novas parcerias e construções com a sociedade civil. As autoras apontam que esse caminho discursivo adotado pelos documentos se assentava na tríade Estado - Mercado - Sociedade Civil na construção de uma sociedade supostamente harmoniosa e conjunta, em prol do combate dos problemas internacionais que “só as elites dominantes são capazes de produzir quando o que está em causa é sua hegemonia” (Shiroma; Evangelista, 2006, p. 4).

Esta redação vinha ao encontro do que já estava proposto na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990), formulado na Conferência de Jomtien, no que toca ao item “satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem” (ONU, 1990, s/p), que trazia em seu dispositivo:

A satisfação dessas necessidades confere aos membros de uma sociedade a possibilidade e, ao mesmo tempo, a responsabilidade de respeitar e desenvolver sua herança cultural, linguística e espiritual, de promover a educação de outros, de defender a causa da justiça social, de proteger o meio-ambiente e de ser tolerante com os sistemas sociais, políticos e religiosos que difiram dos seus, assegurando respeito aos

valores humanistas e aos direitos humanos comumente aceitos, bem como de trabalhar pela paz e pela solidariedade internacionais em um mundo interdependente (ONU, 1990, s/p).

Assim, em linhas gerais, o discurso educacional que se fortalecia com a publicação desses documentos era a de construir um Estado que fosse capaz de adequar o novo modelo de educação a ser criado às necessidades econômico-sociais que se apresentavam para o século XX. Em outras palavras, esses documentos sinalizaram a necessidade de uma reforma nos setores educacionais dos países signatários sob o argumento de se fazer uma educação mais justa, igualitária e eficaz – uma vez que a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de 1990 apontava que os países mais pobres e ainda não desenvolvidos eram aqueles que sofriam com uma educação precária e com a falta de acesso das crianças (em especial as meninas) à uma educação de qualidade.

Shiroma e Evangelista (2006) afirmam que esses discursos, supostamente humanitários, se fortaleciam nos discursos que fomentavam a competitividade na educação, afinal era preciso repensar as práticas olhando para os contextos que a educação funcionava. As autoras chamam a atenção para a sagacidade dos documentos que colocavam nos países desenvolvidos a referência das boas práticas a serem seguidas e reproduzidas pelos países em desenvolvimento.

Os números buscavam evidenciar que o sucesso dos países centrais em termos econômicos derivava do investimento que faziam em educação. A comparação entre os índices do Produto Interno Bruto (PIB) de cada país e o percentual desse dedicado à educação oferecia dados inelutáveis de que a esse campo cabia um grande protagonismo na batalha pelo desenvolvimento (Shiroma; Evangelista, 2006, p. 6).

Na esteira dessas proposições, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) publicou, em dezembro de 1995 (mesma época da implantação da Reforma do Estado brasileira), o documento intitulado “Panorama Social da América Latina” (CEPAL, 1995) que trazia em seu teor a discussão sobre a necessidade de se investir mais na educação de crianças e adolescentes (principalmente das meninas), como forma de quebrar a desigualdade estrutural que se propagava com a pobreza e a dependência financeira de mulheres em famílias mais pobres.

[...] tendem a ser mais pobres que as que dependem de um homem e costumam reproduzir a pobreza intergeracionalmente. Isto se deve, de acordo com vários estudos, a que costumam ter mais dependentes, aos salários mais baixos das mulheres e a que devem cumprir funções

econômicas e domésticas, o que limita a possibilidade de escolha do emprego e horários, já que devem compatibilizá-los com o cuidado dos filhos aceitando salários mais baixos (CEPAL, 1995, p. 65).

Para o Banco Mundial (1995, p. 15), a educação seria um importante instrumento de promoção do crescimento econômico e da redução da pobreza”, sendo ela também o instrumento que “pode ajudar a reduzir a desigualdade, proporcionar novas oportunidades aos pobres e, conseqüentemente, aumentar a mobilidade social” (Banco Mundial, 1995, p. 16). Incumbir-se-ia à educação, dessa maneira, o papel de gerenciadora das crises sociais.

A partir desse ideal espalhado pelo mundo, outros documentos foram criados para a amparar a construção da cidadania e da superação dos desafios sociais na educação. Um exemplo disso foi a Declaração de Pequim (1995), que trouxe em seu dispositivo o elo da educação com a superação da vulnerabilidade feminina:

27. Promover um desenvolvimento sustentado voltado para o ser humano, inclusive o crescimento econômico sustentável, por meio da oferta, às mulheres e meninas, de educação básica, educação permanente, alfabetização, treinamento e cuidados primários de saúde (Viotti, 1995, p. 151).

Mézsáros (2008) explica que essa estratégia foi usada pelo capital e seus adeptos para a manutenção dos seus interesses. Ora, toda a manutenção, segundo o teórico, precisa vir da classe dominante para que sua reprodução atenda aos seus interesses. Dessa forma, quando os documentos apontavam as boas práticas advindas dos países desenvolvidos, eles requeriam dos países em desenvolvimento que houvesse uma modelagem dessas práticas e desses investimentos à luz do que foi apresentado como positivo.

Assim, encontramos no documento brasileiro PDRAE (1995a) a ideia da urgência de se construir um caminho para uma nova forma de se gerir o país e, por conseqüência, a própria educação, aos moldes do que se propagava nos documentos internacionais. Com isso, criou-se no Brasil o consenso de que a educação de qualidade e eficaz seria aquela que entrasse nos novos moldes delineados pelo modelo de gestão posto pelo PDRAE. Foi dessa forma que o gerencialismo alcançou a educação brasileira dando a ela novos contornos de funcionamento.

Conforme explicitado anteriormente, segundo Dasso-Junior (2016), a Nova Gestão Pública tem como características básicas: a lógica de gestão privada, a burocracia como um dos maiores problemas a serem enfrentados – trazendo para esse modelo de

gestão o que o autor chama de “concorrência empresarial” (Dasso-Junior, 2014, p. 15-16) e o discurso incessante de neutralidade política no setor público.

Sob essa perspectiva, a educação não seria apenas um problema a ser enfrentado pelo Estado. Todo aparato social – incluindo a sociedade civil e o setor privado -, deveria caminhar em conjunto com o Estado na construção de uma educação de qualidade, mas agora sob os moldes do setor privado – supostamente mais eficiente - na forma de gerenciar a educação; todavia, ela se manteria como função do Estado.

Por isso, o PDRAE (1995a) enquadrou a educação no setor das atividades exclusivas do Estado – aquelas cujo Estado tem papel de regulamentar, fiscalizar e fomentar

Enquanto regulador, o Estado teria a exclusividade de regulamentar, fiscalizar e fomentar a educação básica na sociedade, dentro de um ideal de mercantilização da educação²⁸ que começava a criar raízes no estado brasileiro.

Sob essa perspectiva, Verger (2015) explica que, dentro dos ideais de Nova Gestão Pública para a educação, a avaliação se configurou como eixo central e norteador do trabalho e do investimento, e houve a descentralização econômica e a previsão de flexibilização na contratação de professores (no setor público teremos os professores efetivos trabalhando em conjunto com os comissionados), entre outras características. De forma a elucidar a presença da NGP na educação, Verger (2015) apresenta o seguinte quadro que esboça suas características no setor:

Tabela 3 – Características da NGP e como elas se apresentam na Educação, em âmbito mundial

PRINCIPIOS NGP	POLÍTICAS EDUCATIVAS
Gestão profissional dos serviços públicos	- Profissionalização e autonomia dos diretores escolares
Normas e metas de desempenhos mais claras	- Definição de indicadores de qualidade e melhores práticas educativas – Padronização dos currículos
Ênfase nos controles de qualidade	- Avaliação externa dos resultados e dos rendimentos escolares

²⁸ Esse conceito, abordado por Martins e Pina (2020), se refere a toda e qualquer ideologia de mercado que se apresenta na educação formal, muito relacionado as características da Nova Gestão Pública.

PRINCIPIOS NGP**POLÍTICAS EDUCATIVAS**

Descentralizar o setor público em unidades menores de gestão	- Autonomia escolar, <i>school-based management</i>
Aumento na competitividade do setor público	- Subsídios públicos nas escolas privadas – Financiamento por renda per capita – Publicação dos resultados obtidos pelas escolas a partir de avaliações padronizadas.
Aderir o modelo gerencial do setor privado	- Flexibilidade das escolas no que toca a contratação e demissão – modelos gerenciais de diretores escolares
Aumento na disciplina e na coerência de uso nos recursos	Financiamento das escolas com base nos resultados – remuneração docente com base nos critérios de mérito/produktividade

Fonte: Verger (2015) – tradução nossa

A tabela acima nos apresenta pontos sensíveis quanto ao novo formato de políticas educacionais que se construiu com as influências da Nova Gestão Pública. Pode-se dizer que o condicionamento do financiamento das escolas ao ranking das avaliações gerou um engessamento do planejamento escolar, uma vez que as escolas passaram a ter seu ponto de partida e seu fim atrelados ao método das avaliações externas. Assim também se observa que a flexibilização das escolas na contratação dos professores gerou um inchaço no número de docentes temporários nas/nos séries/anos estratégicas/os do ensino. Para implantar esse modelo nas escolas foi preciso, portanto, consolidar um novo formato de gestão educacional.

No Brasil, para responder aos ideais de qualidade que se buscava com esse novo formato de gestão, ou “cultura de resultados” como se refere Dardot e Laval (2016, p. 313), o governo FHC decidiu implementar mecanismos de avaliação no setor educacional:

Uma avalanche de avaliações assolaram [sic] as instituições educacionais. Foram criados exames nacionais ou mecanismos para uma avaliação padronizada em larga escala do primeiro ano do Ensino Fundamental à Pós-graduação, como o Provinha Brasil (BRASIL, 2007c), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (BRASIL, 2005b), o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) (BRASIL, 1998), o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) (BRASIL, 2011b), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (BRASIL, 2004a), o Exame Nacional para Certificação de Competência de Jovens e Adultos (ENCCEJA) (BRASIL, 2004b), o

Sistema de Indicadores de Resultados (SIR) da Pós-graduação definido pela Comissão de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (CAPES) (Shiroma; Evangelista, 2011, p. 134).

Para além das avaliações externas, características como a autonomia escolar²⁹ e o empoderamento das famílias (que então se tornaram clientes dos serviços educacionais) entraram em cena para construir uma nova forma de se fazer educação, pelo suporte da sociedade no campo da execução e da fiscalização, bem como do monitoramento dos resultados da educação.

Eis uma das contradições que a NGP injetou nesse modelo: ao passo que as avaliações geraram críticas e resistências por engessarem as práticas pedagógicas, elas forneceram as famílias um sentimento de participação e controle dos resultados obtidos (ou responsabilização dos possíveis fracassos). Assim, por mais que a escola fosse resistente ao modelo de avaliação imposto, acabou-se se propagando a ideia sobre a importância dessa ferramenta como mecanismo palpável para se avaliar a qualidade do serviço ofertado, a partir de seu ranqueamento e da participação da comunidade enquanto fiscalizadora desse processo.

Entender isso implica em se considerar que, nos anos 1990 se fortalece, no Brasil, o que Dagnino (2004a) chama de confluência perversa entre um projeto político democratizante e o projeto neoliberal. Essa confluência marcaria uma disputa político-cultural e o deslocamento do sentido de ao menos três noções básicas (Sociedade Civil, Participação e Cidadania), gerando um processo de crise discursiva (Dagnino, 2004b).

O primeiro projeto – o democrático – teve como marco a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), quando foi travado um momento de luta contra a ditadura militar iniciada no país em 1964. Com a aprovação dessa Carta, iniciou-se no Brasil um processo de restabelecimento da democracia, com eleições diretas, reorganização partidária etc., refletindo-se na configuração do Estado em nível municipal, estadual e federal. Nesse contexto, democracia, participação e descentralização do poder eram palavras de ordem, configurando-se na ideia de gestão democrática.

²⁹ No que se refere a autonomia escolar, Paro (2016) discute o quanto ela reside ainda no plano da utopia: como realizar boas práticas se os recursos não chegam? Como destinar dinheiro direto a escola se não há um corpo técnico capaz de auxiliar os diretores no gerenciamento desses recursos? Como solucionar os problemas se os políticos ignoram os apelos da escola? Isso porque a autonomia conferida a gestão da escola está presente no meio do processo e não na tomada total de decisões, por exemplo (uma vez que a gestão educacional se alinha em meio a uma hierarquia).

Enquanto anseio constitucional, a gestão democrática e participativa visava à organização de conselhos e à participação cidadã em um Brasil que romperia laços com o governo autoritário e centralizador. Na educação, esta premissa ganhou força com o art. 12 da LDB de 1996, ao incumbir a escola do papel de “articular-se com as famílias e comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola” (Brasil, 1996); e com seu art. 14, ao elencar os princípios que deveriam reger essa gestão (Brasil, 1996).

Em linhas gerais, a gestão democrática e participativa na educação passaria também pelo ensino. Paro (2008) afirma que a “participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar” (p. 17) e que ela deve ser espaço para a “efetiva participação de pais, educadores, alunos e funcionários da escola” (Paro, 2008, p. 51), para alcançar sua premissa democrática e participativa. Nessa esteira de pensamentos, Gadotti (1998, p. 46) pontua que “a participação pertence à própria natureza do ato pedagógico”.

O segundo projeto – o neoliberal –, por sua vez, começou a se materializar no Brasil com a eleição de Collor, em 1989. Com ele, configurou-se a estratégia de implementar um ajuste político e econômico de ordem neoliberal, pela defesa de um projeto de Estado cada vez menor, pelo “encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil”, apropriando-se e transmutando a ideia de participação social. Sua base era o modelo neoliberal do Consenso de Washington, cujo pressuposto era o de que os países “subdesenvolvidos ou em desenvolvimento deveriam se modernizar à partir notadamente da maior abertura de suas economias para o mercado estrangeiro” (Dagnino, 2004b, p.142).

Esse projeto avolumou-se no Brasil com Fernando Henrique Cardoso. A Reforma do Estado praticada em sua gestão não desconsiderava a importância da participação no cerne de sua gestão, mas a reconfigurava para atender aos interesses propostos pelo então governo. Assim, a participação no PDRAE (1995b) esteve atrelada diretamente ao controle social, sob o discurso de “defender a coisa pública” (p. 14), por isso o documento deslocou a participação da sociedade apenas no resultado: “[...] Em suma, afirmava-se que a administração pública deveria ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (Brasil, 1995b, p. 16). Nesse contexto, a avaliação tornou-se o pilar mais forte de todo o processo gerencial que este modelo de gestão poderia se debruçar, utilizando-se do argumento de que apenas os mecanismos de

avaliação feita pelo controle social permitiriam “mudanças mais estruturais na direção pretendida” (Brasil, 1995b, p. 57).

Sob o argumento da eficiência da gestão privada e da ineficiência da gestão pública, o Estado encontrou as brechas para justificar o fortalecimento das parcerias e atuações de fora do âmbito estatal na educação brasileira. Para tanto, o artigo 205 da Constituição Federal (Brasil, 1988) foi enviesado, sendo usado para sustentar, como democrática, as novas estratégias de participação da sociedade civil na gestão educacional, propondo uma educação “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” – como expresso no artigo -, mas que envolvesse não somente a família, mas a sociedade civil, com todo o empresariado que a acompanhava. Foi assim que a relação público-privado começou a ganhar corpo e espaço nos setores educacionais, adentrando os espaços administrativos da educação “com base em orientações privatistas” (Peroni, 2013, p. 100), supostamente atendendo o que esperava o artigo 205 e 206 da CF/1988 (Brasil, 1988) quando mencionavam a colaboração da sociedade no processo educacional e a necessidade de uma gestão democrática. Em suas palavras:

Art. 205. À educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade.

Dessa forma, a reformulação educacional atingiu sua consolidação: a parceria público-privada ganhou seus contornos para o funcionamento da educação, as avaliações externas consolidam os rankings escolares e as escolas que, em meio a inúmeras agendas e incumbências internacionais, passaram a se verem como uma instituição sem autonomia nos fins e no começo, mas apenas no processo executório, o que lhe responsabilizava pelos resultados do ensino.

Por isso, “a escola, liberta do Estado, deveria ser gerida como empresa” (Noma; Lima, 2009, p. 183). E como Noma e Lima (2009) apontam em seu texto, a escola que passou a ser cobrada no sentido do combate à desigualdade – como clamavam os documentos internacionais –, precisou se abrir não somente à comunidade – como era a demanda democrática -, mas também à sociedade civil de um modo amplo, com seus investimentos, procedimentos, modelos e discursos. Assim, foi se consolidando uma

gestão supostamente compartilhada, mas por vias gerenciais, enviesando inclusive a participação dos pais na escola.

Nesse sentido, é valorizada a participação dos pais; os quais, ao corporificarem-se na categoria de consumidores, são considerados os principais agentes de controle externo da qualidade do serviço educacional oferecido ao aluno-cliente. Dessa forma, a participação dos pais, reduzidos à condição de clientes, é destituída de seu caráter político, fundamental na perspectiva da gestão democrática da escola. A escola, à semelhança de uma empresa como outra qualquer e que vende serviços educacionais, deve nortear-se pela busca da satisfação do cliente-consumidor individual (Noma; Lima, 2009, p. 184).

Em meio aos contrastes que se colocaram nesse cenário reformista, eis que os anos de 1990 encerram-se com o projeto neoliberal consolidado: um novo Estado foi desenhado, sob os pilares do gerencialismo. Tentou diluir-se toda a aparência nefasta desse processo, sob a égide da necessidade de se ter um país dentro do projeto de “globalização” - ocultando-se o fato de que, para o capital, era o próprio movimento de globalidade que levaria o capital a ascender em novos eixos, pelos pilares da financeirização e da transnacionalização³⁰ econômica.

Quando olhamos para a educação, vemos na reforma um processo devastador de quebras dos pilares que tentavam se consolidar com a configuração de um Brasil democrático. Assim, dentre outras coisas, a responsabilização docente surge no contexto da autonomia escolar e a escola é colocada na seara de resolução de problemas sociais enquanto precisa vencer nos rankings escolares. Nesse contexto, como discute Nogueira (2011,) quanto mais as organizações adotam medidas para flexibilizar as relações de gestão e seus trabalhos, novas formas de controle são criadas, novos poderes são reinventados.

Em 1995, com a publicação da Lei 9.131, que previa a alteração da Lei 4024/1961 (na época era a Lei de Diretrizes e Bases ainda vigente), a União teve seu lugar redefinido na organização da educação brasileira:

Art. 1º Os arts. 6º, 7º, 8º e 9º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, **cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação**, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem (Brasil, 1995d, grifo nosso).

³⁰ Um capital que produz, reproduz e circula pelas fronteiras nacionais, graças ao movimento da globalização (NOGUEIRA, 2011).

Assim, fortaleceu-se, nesse contexto, a trajetória de consolidação de políticas e planos nacionais - iniciada nos anos 1960 e 1970 -, só que agora na esteira do gerencialismo e da participação da sociedade civil – sobretudo da esfera privada - na construção dos projetos educacionais. Nesse contexto, com a estipulação pela Lei 9.394/1996 de criação de um novo Plano Nacional de Educação – já prevista na Constituição de 1988 - e com a aprovação do Plano Nacional de Educação em 2001, a educação brasileira passou a caminhar sob metas qualitativas e quantitativas. Essas metas também serão de responsabilidades de Estados e municípios – tanto na formulação de seus planos, como na execução, como serão debatidos na seção a seguir.

3. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: MODELOS DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

A temática do Plano Nacional da Educação perpassa longos anos da trajetória da educação brasileira. A bibliografia (Bordignon, 2011; Salermo et. al., 2013; Saviani, 2016; entre outros) nos apresenta que o tema “planejamento” permeia nos debates nacionais “entre Estado e unidade de ensino” (Salermo et. al., 2013, p. 17) há décadas, sendo este tema atribuído a disputas dentro do contexto em que ele se insere.

Saviani (2016) traça como ponto inicial de debate acerca da necessidade de criação de um Plano Nacional no país o Manifesto dos Pioneiros da Educação³¹, de 1932. O objetivo da construção de um Plano Nacional, para os escolanovistas, pautava-se no objetivo da consolidação da racionalidade científica na política educacional.

Saviani (2016) afirma que, naquela perspectiva, defendia-se que era necessário organizar a educação, com seu currículo escolar, de modo a contemplar uma organização lógica para a educação, baseado no diagnóstico de que havia uma defasagem na forma como a educação brasileira era ofertada, tanto em sua continuidade, quanto em sua organização na oferta. Também pode ser destacada como uma grande herança consolidada no movimento dos signatários do Manifesto, a ideia de Conselho Nacional de Educação (CNE), que foi efetivamente criado no Brasil em 1931, tendo a elaboração de um Plano Nacional para a área como uma de suas principais atribuições.

De lá para cá, podemos dizer que foi acirrada uma disputa em torno da criação de Planos de Educação que atendessem as necessidades educacionais postas pelos governos em questão. Desde então, inúmeras discussões foram constituídas para se pensar na consolidação de um documento que traçasse os passos a serem dados na política educacional brasileira.

Segundo Saviani (2016), nessa trajetória, as tentativas de consolidação de um plano educacional ao longo dos anos oscilaram de acordo com as premissas que se buscava alcançar na política do momento. Assim, antes do período Constituinte, por exemplo, podemos observar que as finalidades dos Planos se alternaram ora como

³¹ Em 1931 foi criado o Conselho Nacional de Educação com a nomenclatura que se usa até os dias de hoje; mas um Conselho em âmbito nacional para a educação já existia desde 1842. De acordo com o portal do MEC (BRASIL, s.d) reconhece-se como antecedentes ao CNE, de 1931, quatro tentativas: I) Conselho de Educação, em 1842; II) Conselho Geral de Instrução Pública, em 1846; III) Conselho Superior de Ensino, em 1911; IV) Conselho Nacional de Ensino, em 1925.

“instrumento de introdução da racionalidade científica na política educacional” (Saviani, 2016, p. 188), em 1932, com os escolanovistas; ora como um instrumento de “controle político ideológico” (Saviani, 2016, p. 188), em 1937, no Estado Novo; ora como “instrumento de introdução tecnocrata” (Saviani, 2016, p. 191) em 1971, com a ditadura militar.

Com o período da redemocratização, novos debates foram postos no cenário brasileiro com vista à necessidade de construção de um Plano que pudesse nortear o andamento da educação brasileira nesse novo contexto. Tais debates foram acompanhados, contraditoriamente, de premissas das agendas internacionais e dos novos pactos para uma educação global, que se aliaram às novas projeções da NGP.

A partir dessa retrospectiva, destacamos que o objetivo desta seção será abordar a construção e consolidação da ideia de Plano Nacional da Educação no Brasil. Isso porque, compreender a finalidade da proposição de um Plano nos diferentes períodos nos desvela o tipo de educação que se buscava construir nas políticas educacionais vigentes nas diferentes épocas, como veremos a seguir.

3.1 Do manifesto à ditadura: os ensaios de implementação de um Plano Nacional de Educação

A história do Plano Nacional de Educação (PNE) no Brasil tem sua base com a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) por meio do decreto 19.850, de 11 de abril de 1931. Cury (2010) e Saviani (2016) apontam que o CNE foi fundado para criar uma política de Estado em âmbito nacional, mas que ainda não havia uma determinação formal para se criar um PNE, posto que o Conselho se colocava apenas como uma instância opinativa, como é possível observar no art. 4 do referido decreto.

Art. 4º O Conselho Nacional de Educação não terá atribuições de ordem administrativa, mas opinará em última instância sobre assumptos técnicos e didáticos e emitirá parecer sobre as questões administrativas correlatas atendidos os dispositivos dos estatutos das universidades e dos regulamentos institutos singulares de ensino superior (Brasil, 1931)

Na esteira da indefinição quanto às atribuições do Conselho, Fernando de Azevedo redigiu um dos mais importantes textos da história da educação, junto a outros

intelectuais da área: o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova³². Neste documento, foi expressa a intenção de “revelar a educação como um problema nacional” (Salermo et. al., 2013, p. 21).

[...] se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, **não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado** (INEP, s.d, p. 1, grifo nosso).

Assim, como pode ser visto no trecho acima, o Manifesto trouxe o ideal de reconstrução nacional da educação, sob a justificativa de se ter uma educação fragmentada e que necessitava de um sistema nacional que articulasse sua oferta e funcionamento. Todavia, é importante destacarmos que, embora o Manifesto se propusesse a abraçar os anseios da camada popular que lutava por um Sistema Nacional de Educação, os signatários do Documento eram formados por um grupo heterogêneo com interesses e atuações distintas, que iam desde educadores, empresários, até mesmo a representantes da elite. De todo modo, após a publicação do Manifesto, suas intenções e objetivos foram incorporados à redação da Constituição Federal de 1934.

Conforme preconizado no art. 152 da Constituição Federal de 1934 em resposta ao Manifesto, podemos dizer que pela primeira vez uma redação oficial assinalou para a necessidade de construção de um Plano Nacional de Educação. Em suas palavras:

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, **elaborar o plano nacional de educação** para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais (Brasil, 1934).

A Constituição de 1934 atribuiu à União a competência de fixar o Plano, além da fiscalização de sua execução, de acordo com o art. 150 da referida lei.

³² De acordo com o portal do INEP (s.d.), o Manifesto dos Pioneiros contou com a assinatura de 25 intelectuais, dentre eles Cecília Meireles e Anísio Teixeira. No documento, pautava-se o compromisso dos signatários pela reconstrução da educação.

Apesar de criado em 1931, foi apenas em 1937 que o CNE foi estruturado de fato, tendo sido seus membros nomeados com base no princípio do artigo 152, acima mencionado. Cury (2010) nos relata que foi a partir da nomeação dos seus membros que os trabalhos começam. O projeto de plano foi construído com 506 artigos, sendo o mesmo chamado de “Código da Educação Nacional”.

Alguns teóricos como Saviani (2016) trazem um certo desapontamento quanto à redação final do projeto de Plano. Para ele, do período de formulação até a incorporação do Manifesto à Constituição e consolidação da ideia de Plano, houve um afastamento dos ensejos sociais previstos pelos signatários. Para o autor, a redação final acabou “aproximando-se da orientação que irá predominar durante o Estado Novo” (Saviani, 2016, p. 188).

Assim, é possível considerarmos que, apesar de todo esse movimento para a criação de um Plano mais aproximado do que parecia ser o mais próximo de um ideal de política articulada, toda essa trajetória foi interrompida com a entrada do período do Estado Novo, no governo do presidente Getúlio Vargas (1937 – 1945). Saviani (2016) aponta que, durante esse momento, não houve uma consolidação de um Plano Nacional. Isso porque, com a Reforma de Capanema, o Brasil contou com a criação de leis orgânicas que direcionaram os caminhos para uma educação com vias tecnicistas e sob uma perspectiva mais fragmentada da educação. Dentre essas leis, destacamos:

- a) o Decreto-lei n. 4.073, de 30 de janeiro de 1942, que tinha o objetivo de organizar o ensino industrial;
- b) o Decreto-lei n. 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que instituía o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI;
- c) o Decreto-lei n.4.244 de 9 de abril de 1942, que organizava o ensino secundário em ciclo ginásial (quatro anos) e colegial (três anos);
- d) o Decreto-lei n. 6.141, de 28 de dezembro de 1943, que reformava o ensino comercial;
- e) o Decreto-lei n. 8.529, de 02 de janeiro de 1946, que organizava, à nível nacional, o ensino primário;
- f) o Decreto-lei 8.530, de 02 de janeiro de 1946, que organizava o ensino normal;
- g) o Decretos-lei n 8.621 e 8.622, ambos de 10 de janeiro de 1946, que trazia a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC;
- h) o Decreto-lei n. 9.613 de 20 de agosto de 1946, que organiza o ensino agrícola.

Saviani (2016) interpreta que a ausência de um Plano efetivo, que desse sequência à política iniciada nos anos anteriores ao Estado Novo, acabou possibilitando a explicitação das contradições que permeavam o campo político. Isso porque, segundo o autor, acirraram-se os debates sobre os que defendiam o papel do Estado no planejamento e na elaboração de uma política para a educação e os que defendiam que deveria ser incumbência da iniciativa privada esta atribuição, para diminuir o que chamavam de monopólio estatal.

Diante dos impasses políticos configurados nesse contexto, a retomada da discussão de um Plano Nacional de Educação foi feita no ano de 1959, durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), quando o então deputado federal Santiago Dantas (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB) sinalizou à Câmara a necessidade de se construir uma Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDB), que atendesse as premissas de criação de um sistema nacional. Cury (2010) e Saviani (2016) afirmam que o deputado buscava consolidar não somente um arcabouço jurídico, com normas e condutas para o setor educacional, mas um documento que apresentasse os passos de uma efetiva organização educacional nacional, com objetivos, etapas, critérios.

Apesar dos anseios propostos pelo deputado, em 1961, uma LDB foi publicada sob o número 4.024, trazendo em seu disposto a ideia de elaboração de um Plano de educação fragmentado, entretanto, na ideia de fundos³³, como pode ser visto no art. 92: “[...] § 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo” (Brasil, 1961). Deve-se levar em consideração que este Plano atendia aos anseios do “Plano de Metas” proposto pelo governo vigente de Juscelino, que tinha o objetivo de recuperação econômica do Brasil em 30 metas, com base em premissas globais já assentadas pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e que, aos poucos, adentravam a administração pública brasileira. Ainda assim, esse ideal de Plano foi descontinuado após 1964, com a vigência da ditadura militar, que trouxe como parâmetros de trabalho a construção dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Durante o período da ditadura militar, entraram em vigência três PND:

- a) I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1972 – 1974;

³³ Com a LDB de 1961 (Brasil, 1961), três fundos de recursos para a educação foram criados no parágrafo 1 do artigo 92: Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. A lei ainda dispunha que seria papel do Conselho Nacional da Educação criar um plano de educação para cada fundo criado.

- b) II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1975-1979;
- c) III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1980-1985.

Com a reestruturação estatal que o Brasil vivenciou durante esse período, o Ministério da Educação se subordinou à pasta do Ministério do Planejamento (Saviani, 2016). Assim, os dirigentes técnicos do setor do planejamento traçaram a construção dos PND, com vistas ao desenvolvimento do país. O PND não era específico para a melhoria da educação brasileira, pois seu foco era o cenário econômico, mas trazia o ensejo de mudanças para o setor.

O tema passou a ser tratado pontualmente, na educação, com a Lei 5.692/1971, que dispôs:

Art. 53. O Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação que, nos termos do artigo 52, abrangerão os programas de iniciativa própria e os de concessão de auxílios.

Parágrafo único. **O planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo**, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmônicamente nesse Plano-Geral (Brasil, 1971, grifo nosso).

Assim, a partir de 1972, foram criados três “Planos Setorial de Educação e Cultura” que abrangiam o discurso de mudança no setor educacional para atender o avanço econômico que era esperado para o país.

Olhando para a trajetória do PNE, desde 1932 até os turbulentos dias da ditadura militar, notamos que o ideal de Plano sofreu duros rompimentos em sua construção, diante de disputas ideológicas dos governos que assumiam. Nesse contexto, a ideia de um Plano Nacional que atuasse no processo de desfragmentação nas políticas educacionais, perdeu-se no caminho, dando espaço para o remanejamento do foco da educação para o cenário econômico e global que se instalou aos poucos na sociedade brasileira a partir dos anos 1950.

Por isso, é possível afirmarmos que foi somente em 1985, com a construção do “I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República: 1986-1989” (BRASIL, 1985) que o país retomou o advento de um ideal de PNE, que contemplava as questões sociais e as necessidades educacionais do país. Em contrabalanço, foi também nesse contexto que novos rearranjos do capital foram colocados no projeto de reconstrução nacional, como veremos no próximo item.

3.2. Do PNE ao PME: tentativas de construção de uma educação voltada para os anseios democráticos

Como já visto anteriormente, os anos de 1980 eclodiram nas lutas e nas reivindicações pelo assentamento das vias democráticas na sociedade e no aparelho estatal. Em meio a isso, iniciou-se um projeto de reconstrução nacional que tentaria fortalecer o Estado tanto na economia, quanto no campo dos direitos sociais – inclusive da educação.

Com a promulgação da Constituição Federal teve-se a concretização da obrigatoriedade de se elaborar planos setoriais nacionais nas mais diversas esferas estatais, como estabelece o artigo 21 da referida Lei, que colocou a União com papel central tanto na elaboração quanto em sua execução. O foco nesse período eram os Planos Plurianuais (PPA), instrumentos com execução de médio prazo para a implementação de novas diretrizes de organização e intenções de projetos (Couto, 2021). Alguns setores, como a educação, foram considerados estratégicos e, por isso, receberam a demanda de construir o PPA para apresentar quais seriam os passos e recursos necessários para atender o projeto de reconstrução, dentro dos parâmetros delineados pela própria Constituição. Diversos setores consolidaram seus PPA, mas, para nossa discussão, nos ateremos apenas àqueles voltados ao setor educacional.

No caso da educação, o artigo 214³⁴ dispunha o seguinte:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à 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.

Sob essa perspectiva, o primeiro plano construído pós CF/1988 foi o Plano Decenal de Educação para Todos, publicado no ano de 1993, focado em atender os itens I e II do art. 214 da CF/1988, que tratava da erradicação ao analfabetismo e universalização do atendimento escolar. Todavia, esse anseio explícito no documento de

³⁴ Este artigo sofreu modificações com a Emenda Constitucional 59/2009, mas não cabia aqui colocar a forma atualizada, apenas a versão publicada à época da promulgação do documento.

1993 não nasceu apenas das demandas brasileiras, mas provinham também de agenda global pactuada em 1990 na Conferência Mundial de Educação para Todos, promovida pela UNESCO, em Jomtien.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos, fruto da Conferência de Jomtien, trouxe em seu teor a afirmação de que, nos anos de 1980, os países não desenvolvidos sofriam com a baixa qualidade educacional e com a exclusão do direito à educação aos menos favorecidos, dentre outras coisas. Ademais, a Declaração pontuava a necessidade de se rever a forma como os países ofertavam a educação básica, em meio às premissas de inovação e expansão comunicativa que o mundo passava (UNESCO, 1990). Chama-nos a atenção o item 2 da Declaração:

Países, individualmente ou em grupos, assim como organizações internacionais, continentais, e nacionais, poderão recorrer ao Plano de Ação **para elaborar os seus próprios planos de ação e programas**, em conformidade com os seus objetivos específicos, sua determinação e o interesse de seus representados (UNESCO, 1990, grifo nosso).

Embalados por essa premissa, isso, no Brasil, concretizou-se com a criação do Plano Decenal de Educação para Todos, de 1993, que pretendia abranger a década de 1993 a 2003, mas que não se apresentava como um plano nacional, mas sim com uma tentativa de ação nacional na erradicação do analfabetismo, pela “reconstrução do sistema nacional de educação básica” (Brasil, 1993, p. 15). Apesar de toda a atenção que esse Plano recebeu, Saviani (20169) aponta que ele não chegou a sair do papel e se tornou mero mecanismo de orientação, posto que, em sua avaliação, havia sido criado apenas para responder as demandas globais de uma nova educação básica postas por agências multilaterais.

Dessa forma, podemos dizer que a construção de um Plano Nacional de Educação, realmente, surgiu no Brasil após a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, Lei n. 9.394/96. Nela, em seu artigo 9, ficou definido que: “A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (Brasil, 1996).

Fundado em tal assertiva, em 1998 foram encaminhados dois projetos, ao congresso nacional, e que visavam a consolidação de um Plano. Esses projetos se confrontaram em meio à disputa de interesses posta na ocasião: de um lado, o documento proposto pelo Ministério da Educação; do outro lado, um documento proposto por profissionais da educação contrários à proposta do MEC.

Sobre isso é importante explicarmos que, após a publicação da LDB de 1996, o governo federal havia se debruçado na elaboração de documentos que versassem sobre um concreto plano nacional e abriu algumas consultas às representações da sociedade civil – como a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). A partir das consultas feitas e dos documentos elaborados, foi publicada a Mensagem 180/98 (Brasil, 1998c) que tratava de apresentar as intenções do então governo Fernando Henrique Cardoso em publicar tal proposta do plano. Essa versão do MEC, segundo Bordignon (2011), foi elaborada às pressas pelo poder executivo para satisfazer a obrigatoriedade colocada pela LDB que estabeleceu, no primeiro parágrafo de seu art. 87, o prazo de um ano – a contar da data da publicação da Lei – para a elaboração da proposta.

Em contrapartida a essa proposta, o Deputado federal Ivan Valente (filiação ao Partido dos Trabalhadores – PT) apresentou na Câmara dos Deputados uma outra (contrária a Mensagem 180/98). Nessa segunda proposta, apresentada também em 1998, havia as reivindicações e proposições sistematizadas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (1996 e 1997) e nas duas edições do Congresso Nacional de Educação - CONED (1966 e 1997)³⁵. Assim, com essa nova proposta de plano se pretendia contemplar os anseios dos profissionais da educação básica e superior. Bordignon (2011) relata que a criação dessa segunda proposta era uma resposta a consulta restrita que o MEC havia realizado para construir sua proposta de Plano. O MEC, por sua vez, justificava que não havia conseguido contemplar a consulta a todos os interessados uma vez que o tempo de elaboração tinha sido curto e, por isso, apenas algumas entidades foram consultadas.

Diante do cenário narrado, observamos um jogo de disputas que se acirrava na elaboração do Plano. Chama-nos a atenção o fato de que, nesse período, estava em vigência um modelo de gestão pública, posto pela Reforma do Estado Brasileiro processada em 1995, como visto antes, que prezava pelos resultados, pela remodelação das formas de custo e gasto público, sob a influência inclusive das agendas globais para a educação – resultantes notadamente da atuação das agências multilaterais.

³⁵ Os Congressos Nacionais de Educação (CONED) e o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública foram responsáveis pela união coletiva das associações e pessoas que lutavam pela defesa da Educação Pública e pelo planejamento da educação brasileira. Seus representantes se reuniram para debater novos horizontes para uma educação emancipadora, sob os ideais dos escolanovistas (Lagares et. al, 2018).

Enquanto isso, os grupos de oposição a esse modelo reforçavam o seu compromisso com uma proposta que vislumbrasse os anseios dos trabalhadores em educação e a construção de uma educação pública para todos.

Atuando no sentido de se buscar consensos e aprovar a primeira proposta, seus representantes buscaram agir, durante o processo de tramitação da Lei, no sentido de incorporar os anseios da sociedade presentes no documento elaborado pelo MEC, que se tornou o documento base da discussão, segundo Bordignon (2011). Por isso, enquanto a Câmara defendia o diálogo entre os documentos, o deputado Valente (PT) rechaçava esse encaminhamento, sob o argumento de que os interesses apresentados pelos projetos eram antagônicos e que, portanto, não havia como anexá-los em uma mesma proposta. Diante dos debates e conflitos, o relator Nelson Marchezan (Deputado Federal pelo partido do PSDB) elaborou uma terceira proposta, que dizia incorporar ambos os projetos mais as emendas de ambas.

Para elaborar o substitutivo, o relator criou um grupo técnico com 06 pessoas para tratar dos temas dos capítulos. Foi criado, também outro grupo, de caráter mais político, constituído pelo Consed, Undime, Unesco, Câmara e Senado para o debate público do Plano. Foram realizadas cerca de 20 audiências públicas, ouvidos 61 expositores acerca dos diversos temas educacionais. A Comissão de Educação e Cultura da Câmara alterou sua rotina, reservando o horário nobre das quartas-feiras para as audiências e dando prioridade à discussão do PNE (Bordignon, 2011, p. 25).

Diante da leitura da citação acima, percebemos que, mesmo sob o argumento de se buscar uma terceira proposta que apresentasse um efetivo diálogo entre ambos os projetos, o relator conduziu o processo em parceria com grupos mais ligados ao projeto de Estado do governo de FHC – UNDIME, Unesco, por exemplo.

Sob esse cenário e apesar da resistência a ele, no dia 10 de janeiro de 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, com vigência decenal (2001 – 2010), por meio da Lei 10.172/2001. No documento aprovado,

A proposta do Executivo foi preponderante: de forma aproximada teve 3/4 das metas aproveitadas integralmente, 1/5 aproveitadas parcialmente por meio de fusão com outras propostas, ficando as não aproveitadas em torno de 1/20. A Proposta da Sociedade teve, aproximadamente 1/4 de suas metas aproveitadas, ficando o restante dividido entre aproveitadas parcialmente por meio de fusão com outras propostas e não aproveitadas (Bordignon, 2011, p. 26).

Apesar desse histórico duvidoso, o PNE aprovado acabou simbolizando um documento que não traduzia apenas os interesses governamentais, mas alguma escuta dos

clamores da sociedade civil e da representação dos movimentos sociais organizadas nos fóruns e congressos. Entretanto, suas metas corroboravam com as urgências estabelecidas pela Reforma do Estado, de 1995, a exemplo do que se encontrava na Lei 10.172/2001 a respeito da estratégia de criação de um Sistema Nacional de Avaliação, no artigo 4 e na incumbência de Estados e municípios construírem seus próprios planos para alcançarem as metas nacionais no artigo 2, ambos da referida lei.

É importante destacarmos que a década em que o PNE esteve vigente foi dotada de conflitos por conta da distância que tinha entre a proposta aprovada e as possibilidades de sua concretude - inclusive por conta de seus vetos³⁶. Além disso, como já previsto por Ivan Valente (PT) à época da votação, o antagonismo entre ambas as propostas inviabilizaria a plena execução desse Plano.

Tendo em vista essas observações, discutiremos a seguir as estratégias e metas previstas no Plano Nacional de Educação (2001 – 2010), as inquietudes diante da impossibilidade de concretização das metas, o surgimento da entidade “Todos Pela Educação” como balizadora dos incômodos a respeito do PNE de 2001 e suas propostas para um novo plano.

3.2.1 O Plano Nacional de Educação: 2001-2011

Em meio às disputas de implementação na consolidação do documento final de PNE - que ora previa o resgate do direito social perdido com as políticas neoliberais, ora considerava a necessidade da modernização da educação brasileira -, o Plano Nacional de Educação, publicado em 2001, materializou-se no Brasil como um marco nacional, amparado pela Constituição Federal e pela LBDEN.

O Plano estabeleceu objetivos principais, que incluíam:

- a) a elevação global do nível de escolaridade da população;
- b) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- c) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e
- d) democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

³⁶ Sobre isso falaremos mais adiante.

Esses objetivos indicavam a pretensão de se querer melhorar a qualidade e a equidade da educação no Brasil³⁷. Para isso, o referido Plano previu a necessidade de garantir o financiamento adequado e a efetivar políticas públicas educacionais.

Porém, em 09 de janeiro de 2001, foi publicado pelo Governo Federal, por meio da Mensagem n. 9 encaminhada ao Senado Federal, oito vetos ao projeto de Lei que instituiu o PNE. Todos os vetos se voltavam à questão do orçamento destinado para a implementação e articulação das metas previstas no Plano.

Dentre os vetos, tem-se o do item que propunha a ampliação do Programa de Garantia de Renda Mínima para atender crianças de 0 a 6 anos, que se enquadrariam nos critérios de seleção. A proposta era a de atender, nos três primeiros anos do Plano, 50% dessas crianças e 100% até o sexto ano. O Presidente da República, para vetar esse trecho, argumentou sobre a impossibilidade de se arcar com as despesas adicionais continuadas sem uma fonte de recursos correspondente, posto que iria contra as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, a proposta foi vetada por “contrariar o interesse público”, segundo o texto (BRASIL, 2001).

Outro trecho vetado foi o 4.3, subitem 2, que propunha a ampliação da oferta de ensino público, assegurando que nunca fosse inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior. Para vetar esse trecho, o Presidente da República argumentou que a proposição não estava em consonância com o texto constitucional. Segundo ele, o artigo 165, parágrafo 4º, da Constituição, determinava que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição deveriam ser elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. Além disso, segundo sua justificativa, não havia previsão no Plano Plurianual (PPA) ou na Lei Orçamentária para a ampliação da oferta de ensino público nos níveis propostos. Assim, o documento alegou sobre a incompatibilidade da proposta com a Constituição e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não existia recursos previstos para a implementação da ampliação da oferta de ensino público proposta.

Outro veto que impactou diretamente nas propostas da Educação Básica foi acerca da proposta de elevar os gastos públicos com educação para um mínimo de 7% do PIB

³⁷ sob inspiração de documentos internacionais, como a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000).

ao longo da década, com ampliação anual de recursos à razão de 0,5% nos primeiros quatro anos e 0,6% no quinto ano. Segundo o Presidente, o veto ao trecho se justificava com o argumento de que a vinculação entre despesas públicas e PIB, a vigorar durante exercícios subsequentes, contrariava a Lei Complementar nº 101/2000, por não indicar fonte de receita correspondente e não estar em conformidade com o Plano Plurianual (PPA). Além disso, conforme o veto, a falta de determinação do valor correspondente para a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios impossibilitava o encaminhamento para atendimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da legislação prevista no Anexo do projeto.

Os vetos suscitaram inúmeros descontentamentos e críticas acerca da possibilidade de implementação do PNE. Entretanto, o então ministro da Educação, Paulo Renato Souza, justificou, em agosto de 2001 em uma reportagem à Folha de São Paulo, que esses vetos se deram por seus impasses com as leis federais vigentes na época, o que inviabilizava os recursos federais estipulados no projeto de lei do Plano. Mas, para Valente (2002), essa justificativa nunca foi plausível uma vez que:

O presidente vetou tudo que pudesse ter a imagem de um plano. Este deve sempre ser dotado de verbas para viabilizar as diretrizes e metas propostas. Sintomaticamente, nenhum veto decorre do fato de que o governo tenha um ponto de vista pedagógico diferente do contido no dispositivo vetado. O que determinou a atitude presidencial foi a doutrina que afirma serem os gastos sociais (salvo aqueles, em geral de caráter compensatório, contemplados na execução do ajuste estrutural) algo estranho e hostil à política do FMI. Essa política, como se sabe, já está interiorizada nas contra-reformas [sic] do governo, em várias emendas constitucionais já aprovadas e nas leis. O paradigma mais completo disso é a dita "Lei de Responsabilidade Fiscal". Não por acaso, é nela que FHC se louva para justificar todos os vetos (Valente, 2002, p. 106).

Além dos conflitos voltados ao financiamento da educação, o restante do PNE também chamava atenção pela nova forma proposta de se gerir a educação. Suas metas eram orientadas para que houvesse a obtenção de resultados concretos e mensuráveis, com foco no resultado, por isso o documento entendia a mensuração da qualidade educacional como fator primordial para tal consolidação, como pode ser visto na meta 7: “Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 2011- 4,6 2013- 4,9 2015 – 5,2 2017- 5,5 2019 – 5,7 2021- 6,0”.

Para que a qualidade educacional fosse alcançada, nesta meta, de forma a atingir esses índices, foram apresentadas 25 estratégias que contemplavam a criação, acompanhamento e aprimoramento de instrumentos de avaliação (7.4, 7.6, 7.24 e 7.25), publicização dos resultados alcançados pelas escolas e pela rede (7.2), assistência técnica e financeira aos sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional, condicionada a fixação de metas intermediárias (7.3). Assim, buscava-se consolidar uma educação voltada aos fins já pré-estabelecidos a serem alcançados, tendo a mensuração de resultados o ponto fulcral que determinaria o nível de qualidade dos sistemas e das redes de ensino.

Dentre as suas 35 metas, foram estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001): I) Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, inclusive as pessoas que não tiveram a oportunidade de acessá-la na idade certa ou não teve condições de concluir o estudo, sendo um objetivo consolidar formas de assegurar aos alunos políticas de acesso e permanência na escola, do ingresso até a conclusão; II) Ampliar o atendimento da Educação Infantil ao Ensino Superior; III) Valorização não somente dos professores, mas de todos os profissionais da educação – aqueles mencionados no art. 61 da Lei 9.393/1996; IV) Desenvolvimento de mecanismos avaliativos e de informatização para todos os níveis de ensino e modalidades, visando aperfeiçoamento da coleta de dados, melhoria nos mecanismos de gestão escolar e do ensino.

Para consolidação dessas metas, ao longo dos dez anos, foram construídas no Brasil políticas educacionais voltadas para fiscalizar, avaliar e qualificar as ações que estavam sendo implantadas. Dentre as políticas educacionais construídas no decênio de 2001 a 2011, destacamos as seguintes:

- a) O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que tinha por finalidade avaliar a educação básica no país, através da aplicação de provas em larga escala. Com o Saeb foi possível colaborar com o monitoramento do PNE ao avaliar, por exemplo, a melhoria da qualidade do ensino oferecido nas escolas públicas, com aumento do desempenho dos estudantes nas avaliações do sistema.
- b) O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que criou um indicador para mensurar a qualidade da educação básica, considerando o desempenho de todos os alunos nas provas de português e matemática,

além das taxas de aprovação/reprovação. Ele possibilitou o acompanhamento das metas estabelecidas pelo PNE que previam a melhoria da qualidade educacional, especialmente nas áreas de leitura e matemática e permitiu comparar o desempenho das escolas e dos estados brasileiros.

- c) Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs), que foram constituídos em cada esfera de governo (federal, estadual e municipal), sendo compostos por representantes da sociedade civil e tendo como objetivo fiscalizar a aplicação dos recursos públicos na educação, bem como acompanhar a implementação das políticas educacionais. Com o surgimento dos Cacs houve maior participação de setores da sociedade civil em diversas ações executadas provenientes do PNE, como no processo de elaboração e revisão dos Planos de Educação estaduais e municipais (Souza, 2016), exigência do art. 2 da lei que institui o PNE (2001 – 2011).

Essas políticas implementadas foram aprimoradas, ao longo dos anos, e reutilizadas como políticas de acompanhamento e monitoramento da qualidade educacional, para a próxima década de plano, como será visto posteriormente.

Para acompanhar o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação de 2001 foram criadas ainda ações para avaliação e monitoramento periódico específico do plano. O Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) elaboraram indicadores e metas intermediárias para cada uma das metas estabelecidas no PNE. Esses indicadores eram divulgados em relatórios e em sistemas online, o Sistema de Monitoramento das Metas do PNE, permitia que gestores, pesquisadores e a sociedade civil acompanhassem o andamento das ações e metas do plano em tempo real. Além disso, havia uma comissão especial na Câmara dos Deputados responsável por fiscalizar o cumprimento do PNE. A Comissão promovia audiências públicas com gestores, pesquisadores e membros da sociedade civil para avaliar o andamento das ações e metas e propor ajustes caso necessário.

Embora a maioria das metas do Plano Nacional de Educação de 2001 -2011 estivesse relacionada ao acesso e à qualidade da educação em si, seus objetivos imputavam desafios voltados para a gestão educacional brasileira, como: debater temas

voltados a evasão escolar e a falta de vagas nas escolas com vistas à universalização do acesso à educação básica; discutir a infraestrutura das escolas e a carência de materiais pedagógicos, com vistas a se melhorar a qualidade do ensino; dentre outros. Para tanto, o documento previa a descentralização da gestão da educação, com uma maior participação dos estados e municípios na definição das políticas educacionais locais, como previsto em seu art. 2 que diz que: “A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes” (Brasil, 2001).

Dessa forma, no ano de 2001, com vistas a auxiliar nesse processo, o INEP elaborou o documento intitulado “Subsídios para a Elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação”, que trazia diretrizes para a construção dos Planos Estaduais (PEE) e Municipais (PME) de Educação. A primeira diretriz que o documento apontava era sobre a tramitação do processo de aprovação desses Planos: “Os planos estaduais serão encaminhados às Assembleias Legislativas, e os planos municipais, às Câmaras de Vereadores, para sua aprovação, e serão, respectivamente, leis estaduais e municipais” (INEP, 2001, p. 15). Além disso, o material afirmava a necessidade dos entes federados se atentarem aos compromissos internacionais que o PNE comportava, uma vez que se considerava o documento nacional como uma agenda de pacto global.

O material do INEP indicava que estados e municípios deveriam construir suas metas para os seguintes eixos: a) Educação Infantil; b) Ensino Fundamental; c) Ensino Médio; d) Educação Superior; e) Educação de Jovens e Adultos; f) Educação a Distância e Tecnologias Educacionais; g) Educação Tecnológica e Formação Profissional; h) Educação Especial; i) Educação Indígena; j) Magistério da Educação Básica; k) Financiamento e Gestão; l) Acompanhamento e Avaliação (INEP, 2001).

Portanto, os Planos estaduais e municipais teriam entre seus desafios auxiliar na implementação e gestão dos mecanismos de controle e de avaliação das metas previstas no PNE. Isso porque, segundo o art. 3 da Lei 10.172/2001, era previsto a necessidade de avaliações periódicas feitas pela União, em articulação com Estados, Distrito Federal e os municípios, sendo a primeira a ser feita após 4 anos de vigência do PNE. Acreditava-se, assim, que seria possível acompanhar a evolução da educação brasileira com a consolidação das metas previstas, com foco na meta de que até o ano de 2006 o Brasil teria 30% das crianças (com idade até os 3 anos) dentro da escola.

Dessa forma, entre 2001 e 2004, fomentaram-se intensas mobilizações por parte da sociedade civil, ora voltadas para as articulações dos planos estaduais (PEE) e municipais (PME), ora voltadas para a construção da primeira avaliação do plano nacional, ora na articulação das ações proveniente das metas.

Em 2001 a CNDE³⁸ mobilizou-se pela derrubada dos vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso ao PNE 2001/2011 (Lei 10.172/2001) e, a partir de 2002, entre outras ações, promoveu um conjunto de atividades objetivando dar concretude ao conceito Custo Aluno-Qualidade (CAQ) (Bodião, 2016, p. 337).

Em 2003, com a mudança do governo federal de presidente Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, outras medidas foram tomadas para implementar o PNE 2001, dentre elas:

- a) Elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tinha o discurso de articular políticas e programas para atingir as metas do PNE 2001, mas acabou prejudicando sua implementação;
- b) Instituição do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), com o objetivo de ampliar o acesso à educação de jovens de 18 a 29 anos;
- c) Ampliação do Programa Universidade para Todos (ProUni), que oferecia bolsas de estudos em universidades privadas para estudantes de baixa renda;
- d) Lançamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação³⁹, que estabelecia metas para a melhoria da qualidade da educação básica e o cumprimento das metas do PNE 2001.

Outra ação de destaque foi a criação da Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA), que culminou na inauguração do Programa Brasil Alfabetizado no mesmo ano. Na época, o então ministro da Educação, Cristovam Buarque, afirmou em entrevista à Empresa Brasil de Comunicação – EBC (2003), que a meta era alcançar 100% da população alfabetizada até 2006, com “envolvimento entre

³⁸ Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE).

³⁹ O Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil que foi criada em 2006, alguns anos após a promulgação do PNE de 2001. Durante o período em que o PNE de 2001 esteve em vigência, o Todos Pela Educação atuou na articulação e mobilização da sociedade civil em torno da implementação das metas estabelecidas no Plano. Em 2007, por exemplo, a organização lançou o Pacto pela Educação, que contou com a adesão de mais de 30 entidades do terceiro setor e que tinha como objetivo mobilizar a sociedade em torno da implementação do PNE (SÉGALA, 2018).

governo, empresas, ONGs e sociedade civil organizada”, o que vinha “sendo realizado por intermédio de convênios diretos com projetos de alfabetização em todo o País” (EBC, 2003, s.p.). Por isso, apesar de, na gestão Lula, a questão de a democracia participativa ter sido fortalecida por meio de diálogos intrínsecos com os mais variados segmentos sociais, conforme salienta Silva (s.d), muitas críticas recaíram sobre esse governo.

Ao final desse processo, o PNE alcançou seu primeiro triênio de vigência com muitas falhas e poucas metas alcançadas. Com a avaliação do primeiro triênio divulgada em 2005 pela Câmara de Deputados, a pedido da Comissão de Educação e Cultura da Câmara, o então ministro da Educação, Tarso Genro⁴⁰, afirmou que um dos problemas que havia tido para a concretização das metas era que o PNE, em sua avaliação, oscilava entre a realidade e a utopia, posto que os recursos disponíveis não possibilitavam sua materialização, no todo.

Dessa maneira, de acordo o quadro trazido pelo jornal Folha de São Paulo (2005), com base no Relatório de Avaliação Técnica do Plano Nacional de Educação, tinha-se como resultado parcial do Plano o que revela a Figura abaixo:

⁴⁰ Cristovam Buarque foi Ministro da Educação entre os anos de 2004 e 2005.

Figura 1 – Avaliação do PNE em 2005

E D U C A Ç Ã O I N F A N T I L		
Meta	Prazo	Situação atual
Elaborar padrões mínimos para infra-estrutura	2002	O governo federal não elaborou os padrões
Extinguir classes de alfabetização, incorporando as crianças no Ensino Fundamental	Sem prazo estabelecido (cumprimento imediato)	Ainda há 357.287 alunos matriculados em classes de alfabetização e 6,8% de crianças de 7 anos ou mais na educação infantil
Estabelecer parâmetros de qualidade para a avaliação dos estabelecimentos de educação infantil	Sem prazo estabelecido (cumprimento imediato)	Entre 6 e 8 de julho, acontece um seminário nacional, promovido pelo MEC, com objetivo de apresentar a política de educação infantil
Realizar estudos sobre custos da educação infantil	Sem prazo estabelecido (cumprimento imediato)	Está prejudicada por não terem sido estabelecidos os parâmetros de qualidade

E N S I N O F U N D A M E N T A L		
Meta	Prazo	Situação atual
Estabelecer jornada mínima de 20 horas semanais em todas as escolas	Sem prazo estabelecido (cumprimento imediato)	Houve acréscimo de apenas 3 pontos percentuais, de 44% para 47%, das escolas que têm jornada mínima de 20 horas, entre 2000 e 2003

E N S I N O M É D I O		
Meta	Prazo	Situação atual
Oferecer vagas que correspondam a 50% da demanda	2006	Sem a obrigatoriedade do ensino médio, a meta torna-se inviável
Melhorar o aproveitamento dos alunos, de forma a atingir níveis satisfatórios no Saeb e no Enem	Sem prazo estabelecido (cumprimento imediato)	No Saeb, o MEC estabelece como meta de razoável qualificação pedagógica 375. Os estudantes têm média de 278,7 (2003). No Enem, houve regressão da média de 2003 para 2004, de 49,55 para 45,58
Criar programa emergencial para a formação de professores, especialmente de matemática e ciências	2002	Não existem programas emergenciais e sim concursos específicos para as áreas de matemática, física, química e biologia

F O R M A Ç Ã O D E P R O F E S S O R E S		
Meta	Prazo	Situação atual
Ter 100% dos professores de educação infantil, de ensino fundamental, de educação de jovens e adultos e de ensino especial com formação em ensino médio	2005	5% dos professores da educação infantil, 1,8% dos de ensino fundamental e 1% dos professores de educação de jovens e adultos e de ensino especial não possuem essa formação

Fonte: Folha de São Paulo (2003)

Assim, o novo desafio que se apresentava era o de tentar criar medidas para concretizar as metas ainda não materializadas. Sob esse cenário, entre os anos de 2005 e 2010, foram implantadas diversas ações para atender as metas de: ampliação do atendimento da educação na primeira infância; democratização, qualidade e acesso à educação profissional, tecnológica e universitária e universidade do século XXI; e formação e valorização de professores e trabalhadores da educação básica (Bordignon, 2011).

Dentre essas ações, destacamos que, em 2007, foi criado um grande marco de suporte no que toca ao financiamento da educação básica, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Anteriormente, o Fundef, criado em 1996, tinha como objetivo garantir um financiamento mínimo para o ensino fundamental, além de estabelecer critérios para a distribuição dos recursos entre os estados e municípios (Brasil, 1996).

No entanto, esse fundo não abrangia todas as etapas da educação básica e não contemplava a valorização dos profissionais da educação. Com o objetivo de ampliar o escopo do Fundef e torná-lo mais abrangente, o governo criou o Fundeb, como uma das principais fontes de financiamento para o alcance da qualidade e melhoria da educação, com base nas metas e nos objetivos norteados pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, conforme disposto no art. 13, § 2º da Lei 11.494/2007.

§ 2º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade exercerá suas competências em observância às garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e às metas de universalização da educação básica estabelecidas no plano nacional de educação (Brasil, 2007).

O Fundeb incluiu em seu escopo de cobertura a educação infantil e o ensino médio. Para tanto, ele passou a ser composto por recursos provenientes de impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, e sua distribuição era feita com base no número de alunos matriculados na educação básica pública. Além disso, ele também incluiu a valorização dos profissionais da educação em seu foco, estabelecendo que pelo menos 60% dos recursos deveriam ser destinados ao pagamento de salários e formação dos docentes.

Apesar do empenho do governo da época em concretizar as metas do PNE, em 2009, a pesquisa “Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2008” trazia algumas críticas sobre a concretização do PNE até aquele momento. Dentre elas, estava a questão

do Regime de Colaboração entre os entes federados para viabilizar a realização das metas estabelecidas. Segundo o documento, o Regime já estava estabelecido, mas apenas em lei, posto que a regulamentação ainda carecia atenção do governo federal e esforço para de fato se realizar. Outra crítica colocada pelo documento era sobre o problema de identificação das crianças fora da escola, uma vez que nem o Censo Escolar e o Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) conseguiam identificar quem eram as crianças que ainda não estavam matriculadas. Para o documento, esta dificuldade inviabilizava a concretização da meta que estipulava a erradicação do analfabetismo e da evasão escolar e propunha a universalização do ensino, por exemplo.

Em meio às dificuldades presentes na consolidação do Plano, a vigência do PNE chegou em sua reta final com algumas conquistas fundamentais para a educação, dentre elas:

A Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Portanto, o PNE deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução (Brasil, 2014).

Nada obstante, durante a leitura dos relatórios de avaliação do PNE 2001- 2011, constatamos que muitas metas ficaram pendentes de consolidação ou com alcance possível apenas para o decênio seguinte, como no caso: da expansão da educação infantil, da elevação da taxa de alfabetização da população (com 15 anos ou mais), da melhoria da qualidade do ensino com a adoção de políticas de formação de professores, da atualização dos currículos e do aperfeiçoamento dos processos de avaliação, entre outras.

Apesar de toda a mobilização que foi feita por estados e municípios, ao longo dos dez anos de vigência do PNE, para consolidação do Plano, os dados apresentados em 2005, pelo governo federal, apontavam que apenas 12 estados e 1.600 municípios tinham construído seus próprios Plano. Anos mais tarde, os relatórios avaliativos do MEC (Brasil, 2014) apontaram problemas formais na elaboração desses documentos, como: o tempo de vigência (muitos tinham duração menor de dez anos e outros quando apontavam dez anos de vigência encerrava antes do término do período do PNE vigente) e o tipo de Plano elaborado (de acordo com os dados coletados pelo documento, muitos municípios

construíram a ideia de Plano Municipal de Educação – PME no formato de Planos de Ação Articulada – PAR).

Por isso, os esforços para a implementação estadual e municipal se tornaram novamente uma meta no PNE da próxima década. Porém, na prática, entre 2011 e 2014 houve uma lacuna de implementação do Plano. Isso porque, a década de vigência do PNE de 2001-2011 se encerrou e não houve um plano para transição do decênio que se findava. Ao longo desses anos, ocorreram divergências entre as propostas apresentadas tanto pelo governo federal quanto pelo Congresso, que nunca se encontrava em consenso estabelecido para delinear um plano oficial.

3.2.2 O Plano Nacional de Educação: Prioridades para o decênio 2014-2024

Uma das primeiras mobilizações para a construção de um novo PNE se deu em 2010 com a Conferência Nacional de Educação (Conae), um evento realizado no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, pelo Ministério da Educação do Brasil com o objetivo de reunir representantes da sociedade civil, do governo e da academia para discutir as políticas educacionais e elaborar propostas para o Plano Nacional de Educação (PNE) que seria aprovado naquele ano. Durante a Conae, cujo tema foi “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”, foram debatidas questões como: financiamento da educação, formação de professores, valorização do magistério, diversidade cultural e educacional, entre outros temas (Conae, 2010). O evento contou com a participação de cerca de 3 mil pessoas, entre delegados eleitos em conferências estaduais e municipais, representantes de entidades da sociedade civil e especialistas da área educacional.

Durante o evento (Conae, 2010), diversas propostas foram elaboradas para serem base da construção de um novo Plano Nacional de Educação, dentre elas:

- a) Garantia de acesso a uma educação pública de qualidade para todos, sem discriminação de qualquer natureza;
- b) Valorização do trabalho docente, através de uma política nacional de formação, carreira e salários que assegurassem condições adequadas para o exercício da profissão;
- c) Ampliação da oferta de educação infantil, especialmente para crianças de 0 a 3 anos, com a meta de universalização dessa etapa de ensino até 2016;

- d) Ampliação da oferta de educação em tempo integral em todas as etapas e modalidades de ensino, em especial para as escolas localizadas em áreas de vulnerabilidade social;
- e) Ampliação e melhoria da qualidade do ensino médio, com a ampliação da oferta de vagas e a integração com a educação profissional;
- f) Melhoria da qualidade do ensino superior, com a ampliação da oferta de vagas, a garantia da qualidade dos cursos e a expansão da pesquisa científica e tecnológica.

No evento, reforçava-se a ideia de que era a partir dessas propostas que o país se colocaria disposto a concretizar alguns desafios, como a construção do Sistema Nacional de Educação, “responsável pela institucionalização da orientação política comum e do trabalho permanente do Estado e da sociedade para garantir o direito à educação” (Conae, 2010, p. 12).

Apesar de toda a expectativa que girou em torno da construção do novo plano após toda a mobilização na Conae, houve grande frustração, posterior, ao se identificar no projeto de lei n. 8035/2010, encaminhado pelo poder executivo, como proposta de Plano Nacional de Educação, ações que não tinham sido discutidas em conjunto.

Para os que haviam participado da construção, através das discussões e deliberações ao longo de cada etapa da CONAE/2010, principalmente aqueles que haviam estado nas plenárias da etapa nacional, o texto encaminhado pelo poder executivo à Câmara dos Deputados (PL 8035/2010)⁹ foi frustrante, pois desconsiderava decisões importantes, reafirmadas ao longo dos processos deliberativos das conferências, ao mesmo tempo em que incorporava ações do governo federal que não haviam sido discutidas durante o referido processo (Bodião, 2016, p. 342).

Nesse processo, o Congresso Nacional apresentou, em 2010, um substituto, construído a partir das discussões e debates realizados em comissões e audiências públicas. Esse documento foi alvo de crítica e pressão por parte de inúmeros grupos, que exigiam a escuta das reivindicações e das propostas consolidadas em conjunto “para que a lei de constituição do PNE refletisse as deliberações aprovadas na Conae 2010, o princípio motor do Movimento” (Bodião, 2016, p. 345). Durante a sua tramitação, surgiram impasses em torno da proposta, bem como houve a criação, por parte da

Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Movimento “PNE pra Valer”⁴¹, que visava fazer pressão virtual na tramitação do PNE para que fossem aceitas as contribuições de movimentos voltados à educação.

Em meio a esses embates e frente à resistência ao projeto, em 25 de junho de 2014, foi publicada a Lei n. 13.005/2014, que aprovou o novo Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), contendo 20 metas e 254 estratégias. A lei previa como diretrizes do Plano, o disposto no artigo 2º:

I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (Brasil, 2014, art. 2º).

As metas apresentadas pelo documento foram divididas em assuntos, sendo: nove metas de garantia do direito à educação básica; duas metas voltadas ao combate ou redução da desigualdade social e a valorização da diversidade; quatro metas voltadas à valorização dos profissionais da educação; três metas voltadas ao ensino superior. Ainda, o texto elencava alguns grandes desafios a serem implementados ao longo da década, dentre eles: “vincular os recursos a um padrão nacional de qualidade” (Brasil, 2014b, p. 14); e fortalecer a “gestão democrática, com leis específicas” de normatização “em cada rede ou sistema de ensino” (Brasil, 2014b, p. 14).

Como as avaliações periódicas e os mecanismos de monitoramento também eram requisitos do PNE anterior (2001-2011), alguns dos instrumentos criados antes e que estavam em funcionamento continuaram sendo utilizados, como: as avaliações de

⁴¹ Como forma de pressionar o Congresso Nacional para que este aderisse as metas propostas na Conae (2010), foi criado o “Movimento ‘PNE pra Valer’”, com ampla articulação de diversas entidades como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), União Nacional dos Estudantes (UNE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entre outros. O foco desse movimento era fazer pressão virtual nas redes sociais, de maneira a fomentar o debate da sociedade e aprofundar a pressão, ao se angariar mais adeptos.

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), por exemplo.

Para avaliação da implantação do PNE, o INEP publicou, entre 2016 a 2022, quatro relatórios de monitoramento das metas do novo Plano, que apontavam o que já tinha alcançado e quais as defasagens a serem ajustadas ao longo dos anos.

O Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil, 2016), referente ao biênio 2014-2016, apresentou uma avaliação mista em relação ao cumprimento das metas do Plano. De acordo com o documento, algumas metas tiveram um desempenho satisfatório, enquanto outras tiveram um desempenho insuficiente. Algumas das metas que foram avaliadas como tendo um desempenho satisfatório foram: a ampliação da oferta de educação em tempo integral; a expansão da educação profissional e tecnológica; a ampliação do acesso à educação superior; e a redução da taxa de analfabetismo.

Por outro lado, as metas que tiveram um desempenho considerado insuficiente foram: a melhoria da qualidade da educação básica - que destacou, dentre diversos pontos “[...] aumento da taxa de aprovação, porém”, com “estagnação na aprendizagem (proficiência média) dos alunos do 9º ano do EF e queda no desempenho dos alunos do 3º ano do EM” (INEP, 2016, p. 185) -; a garantia de formação continuada para os profissionais da educação; a universalização do atendimento escolar para crianças de 4 e 5 anos; a ampliação do investimento público em educação para 10% do Produto Interno Bruto (PIB). O relatório destacou a necessidade de aprimoramento das políticas públicas para o cumprimento das metas do PNE, bem como a importância do monitoramento contínuo e da participação da sociedade civil nesse processo.

O Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação- 2018 (Brasil, 2019) apontou que a maioria das metas do PNE ainda não tinha sido ainda alcançada. Segundo o relatório, das 20 metas estabelecidas, apenas duas foram completamente atingidas (meta 4 e meta 9), enquanto outras cinco tiveram um desempenho considerado intermediário e as outras 13 apresentaram um desempenho insuficiente ou inexistente. Foram destacadas, portanto, como metas não alcançadas

Meta 4: Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de

salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

[...]

Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional (Brasil, 2019, p?).

Entre as metas que foram consideradas como insuficientes ou inexistentes estavam: a ampliação do investimento em educação para 10% do PIB; a universalização da educação infantil na pré-escola; a erradicação do analfabetismo; a valorização dos profissionais da educação; a expansão da oferta de ensino em tempo integral; entre outras.

O Relatório (INEP, 2019) também destacou a importância de se reforçar a participação da sociedade civil no monitoramento do PNE e de se garantir a continuidade das políticas educacionais mesmo com as mudanças de governos. Além disso, ressaltou a necessidade de investimentos em áreas como: a formação de professores; a educação em tempo integral; a inclusão de pessoas com deficiência; e, a educação profissional e tecnológica.

O Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020 considerou, por sua vez, que, ainda que existissem avanços na consolidação das metas previstas, era incipiente a articulação do regime de colaboração entre os entes federativos por meio de ações coordenadas e integradas, de forma a efetivar com total êxito o acesso universal, integral e efetivo aos sistemas educacionais, tanto em termos de entrada quanto de permanência dos alunos. O documento destacava como avanço, percebido desde o último Relatório até o ano de 2020, o acesso à educação básica, com ênfase na criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) nesse processo. Em contrapartida, o documento apontava a retenção no ensino fundamental como um desafio a se enxergar no próximo PNE:

Ressalta-se que cerca de 1,9 milhão de jovens de 15 a 17 anos que frequentam a escola ainda estão matriculados no ensino fundamental, o que mostra a forte retenção praticada nas escolas brasileiras. Isso coloca o Brasil longe da meta do PNE de, até 2024, ter pelo menos 85% da população de 15 a 17 anos frequentando o ensino médio. Em 2019, esse indicador alcançou 73% dos jovens e apresentou expressivas desigualdades regionais e sociais (Brasil, 2020, p. 13).

Além desse desafio, o documento indicava que a Meta 5, que tratava da alfabetização das crianças, e a Meta 6, que tratava da educação integral, estavam longe de serem atingidas.

Por fim, o último Relatório, publicado em 2022, apontava o cenário da Covid-19⁴² como fator que impossibilitou coletas de dados e que levou à necessidade de se repensar novas formas de captar as informações educacionais a respeito das metas. Ressaltou ainda que o contexto educacional teve que ser adaptado para atender às demandas sanitárias das medidas de isolamento, e que isso transformou as atividades pedagógicas e a organização do trabalho.

Em suma, o documento apontava que todos esses anos de vigência do PNE levaram a uma mesma constatação: a urgente necessidade de se instituir um Sistema Nacional de Educação. De acordo com o relatório, essa “demanda histórica” ganhou mais urgência “perante as situações excepcionais que todos passaram a enfrentar com a pandemia” (Brasil, 2022, p. 13).

O documento, assim, abordou que muitos avanços que já tinham sido conquistados ao longo dos anos foram perdidos com o período da pandemia, como o acesso à educação básica, em que o Brasil retrocedeu de 98%, em 2020, para 95,9%, em 2021, o que representou dez anos de recuo no indicador. Ainda, segundo o documento, o número de crianças fora da escola havia dobrado em comparação ao ano de 2020. Ainda, analisou que a Meta 4 foi comprometida com a não realização do Censo Demográfico em 2020, o que havia ocasionado preocupação quanto ao retrocesso na inclusão de crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas habilidades ou superdotação.

3.2.1. Reflexos do PNE no estado e no município de São Paulo

A respeito da gestão democrática da educação, o PNE de 2014-2024 tinha estabelecido a meta 19, com a seguinte redação:

⁴² A COVID-19 é uma doença respiratória causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que foi identificado pela primeira vez em Wuhan, na China, em dezembro de 2019. A doença se espalhou rapidamente pelo mundo, sendo declarada uma pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020. A pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo na educação brasileira. Para conter a disseminação do vírus, as autoridades de saúde implementaram medidas de distanciamento social, como o fechamento de escolas e a adoção do ensino remoto. Essas medidas visavam proteger a saúde e a segurança dos estudantes, professores e demais profissionais da educação.

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (Brasil, 2014a).

Para essa meta, foram estipuladas oito estratégias de execução para o efetivo cumprimento do objetivo proposto. Dentre as estratégias, têm-se elencada a seguinte proposta:

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar **o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação** (Brasil, 2014a, grifo nosso).

Como visto anteriormente, uma das metas do PNE anterior, 2001-2011, dava-se na elaboração e implementação dos planos estaduais e municipais de educação, pelo Brasil. Todavia, como debatido, menos da metade dos estados e municípios elaboraram os seus documentos. Assim, em 2014, tornou-se novamente uma incumbência da gestão educacional elaborar, como também acompanhar a execução desses planos locais, tendo como base o PNE aprovado para o período de 2014-2024, como aponta Militão e Aranda (2019) ao afirmarem que “a aprovação do PNE 2014-2024 desencadeou no Brasil um processo generalizado e célere de elaboração (ou adequação) de planos subnacionais de educação” (2019, p. 60). Sendo assim, os autores apontam que:

Assim, de forma análoga a lei do PNE, os planos infranacionais de educação, além de prever sistemáticas de monitoramento e avaliação dos referidos documentos, devem também definir expressamente quais serão os atores institucionais encarregados desta imperiosa tarefa (Militão e Aranda, 2019, p. 64).

No Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação - 2018, essa estratégia foi avaliada como parcialmente implementada. O relatório apontou que, apesar de a maior parte dos estados e municípios terem avançado na criação de fóruns, ainda havia muitas unidades federativas que não tinham constituído esses espaços de coordenação e acompanhamento da execução do PNE e dos seus planos de educação.

No Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020, salienta-se que, um dos mecanismos para observar o cumprimento da estratégia 19.3 (sobre a elaboração dos planos estaduais e municipais), deu-se na observação quanto à existência do Fórum Permanente da Educação. O relatório avaliava

que “Todas as unidades federativas (100%)” possuíam “Fóruns Permanentes de Educação, Conselhos Estaduais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar” (Brasil, 2020, p. 388). Isso leva a compreensão, dessa forma, de que a referida estratégia já estava alcançada, tendo atores acompanhando o processo de elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos.

No Estado de São Paulo, o atual Plano Estadual de Educação (PEE) foi publicado no ano de 2016 por meio da Lei 16.279, com período de vigência de 10 anos (2016- 2026), estabelecendo 21 metas e 256 estratégias para a educação paulista. Salienta-se, destarte, que esse Plano foi publicado com um ano de atraso da meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014a).

As metas do Plano Estadual (São Paulo, 2016) abrangiam diferentes aspectos da educação, desde a educação infantil até o ensino superior, passando pelo ensino fundamental, médio, profissionalizante e especial, em consonância com o Plano Nacional de Educação vigente.

Seu processo de formulação se iniciou no ano de 2013 com a regulamentação do Fórum Estadual de Educação, por meio da Resolução SE 9. Essa resolução atribuiu ao Fórum a responsabilidade de elaborar, acompanhar e avaliar o PEE, conforme descrito no inciso IX do artigo 2º (São Paulo, 2016). Quintino (2016) aponta que, apesar de todo esforço demandado no trabalho dos integrantes do Fórum para a consolidação de uma redação que atingisse os anseios democráticos para a construção do plano, a Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo instituiu uma Instância Especial com vistas a “desqualificar o trabalho realizado pelo Fórum”, sendo composta pelo Secretário da Educação, pela Subsecretaria de Articulação Regional (SAREG), pelo Coordenador do Fórum Estadual de Educação de São Paulo (FEESP), pelo Presidente do Conselho Estadual de Educação (CEE) e pelo Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) (Quintino, 2016, s.p.).

Esse conflito de ideais que permeou o processo de consolidação do PEE (não sendo diferente do processo nacional de implementação do PNE) culminou na aprovação de um documento que, mesmo abraçando diretrizes votadas pela ala democrática, ainda trouxe os anseios neoliberais em seus fundamentos, ao enfatizar o princípio da eficiência. Isso pode ser visto, por exemplo, na meta 7:

Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB no Estado (Brasil, 2014).

Entre as estratégias para atingir o IDEB, essa meta reforça sua preocupação com a eficiência educacional, ao prever o desenvolvimento de novos indicadores para aferir a qualidade da educação especial (7.13) e o fomento na divulgação dos resultados do SARESP (7.14) (Brasil, 2014). Importante destacar que, apesar da meta 7 ser voltada especificamente para a qualidade educacional, esta expressão aparecesse em quase todas as metas e/ou estratégias do Plano.

Após 5 anos de sua vigência, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo publicou, em 2021, uma notícia, apontando avaliações a respeito da vigência do referido Plano. Um dos pontos avaliados foi que o Ideb do Estado tinha o maior índice alcançado, em todo país, entre os alunos do ensino fundamental. Em suas palavras: “Quando se fala de aprendizado, os estudantes paulistas apresentam um rendimento acima da meta estabelecida”, salvo “no ensino médio” (Reis, 2021, s.p.). Um dos maiores desafios do estado, segundo a matéria, dar-se-ia na questão do financiamento, que comprometia a execução das metas.

Em 2021, também foi publicado, pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação, o “Sumário Executivo Paulista” (São Paulo, 2021), apontando a série histórica do cenário educacional, compreendendo 2015 (um ano antes da vigência do PEE) a 2019. Segundo o documento, “a escolha desse balizamento” decorria “da necessidade de demarcar como ponto de partida o ano de 2015, por abarcar o quadro situacional anterior à aprovação do PEE e em sequência o acompanhamento de 2016 até 2019, último dado oficial disponível” (São Paulo, 2021, p. 8).

Para o documento, houve o crescimento na matrícula de crianças com menos de 6 anos no ensino fundamental I, entre os anos de 2015 e 2019. Já no ensino fundamental II, havia tido um aumento apenas entre 2015 e 2017 e, entre 2018 e 2019 havia ocorrido uma pequena queda. Apesar dessa queda, o documento (São Paulo, 2021) considerava que o acesso dos alunos ao ensino fundamental tinha sido uma meta alcançada.

Mas, o cenário se transformou quando o acesso envolveu matrículas em tempo integral:

Quando se considera exclusivamente a rede pública, foco principal da meta do PEE, é interessante notar um movimento inverso ao

cumprimento da meta, com involução no percentual de matrículas em tempo integral: 12,2% em 2015 para 8,8% em 2019. Nesse período houve um decréscimo de 27,9% na matrícula de tempo integral e um acréscimo de 4,0% no tempo parcial. [...] O inverso aconteceu na rede particular que ampliou o percentual de matrículas em tempo integral de 6,6% para 8,2% (São Paulo, 2021, p. 826).

Dentre as ações provenientes do PEE, apresentou-se a consolidação do documento “Plano Estratégico 2019-2022: Educação para o século XXI” (São Paulo, 2019), para a educação pública do estado. Esse plano, segundo o próprio documento (São Paulo, 2019), pretendia construir indicadores e metas a serem realizados pela rede estadual para atingir os objetivos esperados pelo PEE e pelo PNE.

Apesar da premissa do PNE aguçar que os entes formulariam seus planos regionais, articulando estados e municípios em suas estratégias, o município de São Paulo consolidou seu Plano Municipal de Educação (PME) no ano anterior à publicação do plano estadual. Um dos fatores para isso foi o fato de que o processo de elaboração dos planos já havia aparecido como demanda no PNE de vigência 2001-2010, ratificada no Plano de Ações Articuladas (PAR) com vigência 2007-2011. Dessa maneira, estados e municípios gozaram de sua autonomia para consolidar suas estratégias e ações que respondessem às demandas dos documentos.

Ainda assim, chama a atenção o fato de que a elaboração do PME não teve a referência de um Plano Estadual com período de vigência similar para a elaboração e cumprimento de metas. Nascimento, Oliveira e Di Giorgi (2020), em sua pesquisa sobre Planos Municipais, apontaram que, a ausência dessa referência de documento estadual não impactou, pois eles serviram do plano nacional para a consolidação do PME.

Diante desse panorama, na próxima seção, será apresentado o processo de elaboração do Plano com base nas Notas Taquigráficas produzidas ao longo das audiências públicas, tendo como data inicial o dia 12 de novembro de 2012, que contou com a audiência que celebrou a abertura dos trabalhos de votação do Plano.

4. O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO: DESAFIOS E DISPUTAS EM SUA ELABORAÇÃO

Após a adoção das práticas da Nova Gestão Pública na Administração Pública brasileira, diversos setores foram reformulados, com vistas a atender as novas demandas de gestão e funcionamento. A educação, como um dos eixos centrais para o desenvolvimento, terá sua gestão modificada sob o pilar de um estado regulador e não mais provedor, como proposto pelo PDRAE:

O município de São Paulo conta com 2.991 escolas de ensino fundamental e 1.376 escolas de ensino médio, de acordo com os dados publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) (INEP, 2021). Essas escolas são distribuídas entre as 13 Diretorias Regionais de Educação (DRE), conforme localização geográfica no município. Segundo dados de 2021 do IBGE, o município recebeu 1.365.068 matrículas de ensino fundamental e 425.639 de ensino médio (IBGE, 2021).

Dentre as políticas educacionais implementadas e em vigência no município, pontua-se: o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF)⁴³, o Transporte Escolar Gratuito (TEG)⁴⁴, o Programa de Alimentação Escolar (PAE)⁴⁵ e o Programa Dinheiro Direto na Escola⁴⁶.

Foi na gestão de Fernando Haddad, em 2015, que ocorreu a implantação do Plano Municipal de Educação paulista. Anteriormente⁴⁷, ocorreram diversas tentativas de

⁴³ Criado por meio da Lei nº 13.991, de 10 de junho de 2005, o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) foi instituído pela Secretaria Municipal de Educação do município de São Paulo para conceder autonomia às Unidades Educacionais. De acordo com o portal da SME do município (s.d.), as verbas devem ser utilizadas para implementar projetos pedagógicos, atividades educacionais, contratação de serviços, compra de materiais, manutenção e reparos. A Associação de Pais e Mestres (APM) é responsável pela execução e prestação de contas dos recursos. A fiscalização é realizada pelas Diretorias Regionais de Educação e Secretaria Municipal de Educação. As Escolas do Programa São Paulo Integral recebem recursos adicionais para promover experiências pedagógicas diversificadas e de educação integral.

⁴⁴ O Transporte Escolar Gratuito (TEG) oferece acesso e permanência na escola a crianças até 11 anos na Rede Municipal de Ensino em São Paulo. De acordo com o portal da SME do município (s.d.), o programa atende critérios específicos, como distância até 1,5 km da escola ou presença de barreiras físicas no trajeto. A solicitação e detalhes do serviço estão disponíveis na Carta de Serviços da Prefeitura no Portal SP 156.

⁴⁵ O Programa de Alimentação Escolar (PAE) do município de São Paulo funciona em consonância ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

⁴⁶ Amparado pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021, o Programa Dinheiro Direto na Escola realiza um repasse anual de recursos financeiros das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal diretamente às escolas, com caráter suplementar. Seu objetivo é atender às necessidades prioritárias das escolas, melhorar sua infraestrutura e promover a autogestão escolar e participação da comunidade no controle social.

⁴⁷ Desde o processo de redemocratização no Brasil, o município teve como prefeitos: Jânio Quadros (1986-1988) – PDT; Luiza Erundina (1989-1992) – PT; Paulo Maluf (1993-1996) - PDS/PPR/PPB; Celso Pitta

formulação de planos educacionais para o município. No entanto, foi apenas na gestão Haddad que se concretizou um plano abrangente e estruturado, estabelecendo metas e diretrizes voltadas para a melhoria da qualidade da educação e o acesso igualitário aos serviços educacionais do município.

A primeira tentativa de planificar a educação do município de São Paulo, da qual se tem registro, foi em 1990, com a previsão de criação de um PME constante da Lei Orgânica, em seu art. 200, § 3º. Em suas palavras:

O Plano Municipal de Educação previsto no art. 241 da Constituição Estadual será elaborado pelo Executivo em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, consultados os órgãos descentralizados de gestão do sistema municipal de ensino, a comunidade educacional do referido sistema, sendo ouvidos os órgãos representativos da comunidade e consideradas as necessidades das diferentes regiões do Município (São Paulo, 1990, redação original).

Entretanto, somente em 1999, é que foi apresentado o Projeto de Lei 180 que criou um Plano Municipal de Educação; entretanto, este não chegou a ser aprovado. Apenas quase uma década depois, em 2008, durante o governo do prefeito Gilberto Kassab, é que foi retomada a discussão sobre a implementação de um Plano para nortear a educação municipal, à luz da obrigatoriedade imposta pelo PNE (2001-2010).

Assim, apesar de aprovado em 2015, na gestão de Fernando Haddad, o processo de criação do atual Plano Municipal de Educação em São Paulo teve início em 2008 e envolveu uma série de etapas, bem como a participação de diferentes atores da sociedade. Contudo, a história desse plano foi marcada por inúmeras disputas políticas e ideológicas em busca de demarcar a nova face da educação do município, como veremos mais adiante.

Como ponto de partida do processo de elaboração em 2008, a Secretaria Municipal de Educação constituiu uma Comissão organizadora, por meio da Portaria nº 3.169 do mesmo ano, para coordenar e conduzir o processo de elaboração do Plano. De acordo com o Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo (SINESP), a Comissão foi composta pelos seguintes segmentos: poderes público municipal, estadual e federal, bem como os sindicatos de trabalhadores (as) em educação, alguns movimentos, fóruns da sociedade civil, estudantes e jovens em geral,

(1997-2000) - PPB/PP; Marta Suplicy (2001-2004) – PT; José Serra (2005-2006) – PSDB; Gilberto Kassab (2006-2012) - DEM/PSD; Fernando Haddad (2013-2016) – PT; João Doria (2017-2018) – PSDB; Bruno Covas (2018-2021) – PSDB; Ricardo Nunes (2021 – atualmente).

várias universidades e instituições de pesquisa e o “setor privado com e sem fins lucrativos” (SINESP, s.d., p. 1).

Assim, com os dirigentes responsáveis pela coordenação já oficializados, foi iniciado o processo de elaboração do documento no ano de 2010, com a apresentação das propostas e encontros com os representantes das áreas interessadas em integrar os debates sobre o texto. Como resultado desse processo, a primeira proposta apresentada em 2010. Ela era do executivo municipal e se chamava “Plano De Educação da Cidade de São Paulo: Proposta discutida e aprovada na Cidade de São Paulo” (São Paulo, 2010), que, segundo o referido documento (São Paulo, 2010), contou com a participação de professores, gestores e representantes da sociedade civil. De acordo com esse material, a proposta teria sido construída em 3 etapas:

Etapa 1 – Plenárias nas escolas e nas comunidades. Foram realizadas mais de duas mil atividades, no período de fevereiro a abril de 2010. Participaram dessa etapa aproximadamente dez mil pessoas.

Etapa 2 – Reuniões setoriais nas Subprefeituras. Aconteceram trinta e uma reuniões, no período de 03 a 22 de maio de 2010. Essas reuniões envolveram no debate cinco mil e setecentos habitantes de São Paulo. Ainda nessa etapa aconteceram os Encontros Temáticos que reuniram, nesse mesmo período, cinco mil, duzentos e quarenta e duas pessoas.

Etapa 3 – Conferência de Educação na Cidade de São Paulo, realizada no período de 18 a 20 de junho de 2010.⁴⁸ Participaram da Conferência mil oitocentos e cinco delegados. A eleição desses delegados ocorreu em trinta e uma reuniões/plenárias promovidas por subprefeituras e nos encontros temáticos que aconteceram de acordo com o regimento aprovado na Comissão Executiva do Plano de Educação da Cidade. As vagas remanescentes foram preenchidas por meio de eleição realizada em novas plenárias, organizadas por segmentos (trabalhadores da educação básica, fóruns e movimentos sociais, familiares, universidades e organizações representantes do setor privado), conforme deliberação da Comissão Executiva, prevista no regimento (São Paulo, 2010, p. 10).

A ideia inicial era a de que o documento citado tivesse sido elaborado de forma coletiva e, por isso, serviria de base para os diálogos e a construção do efetivo Plano Municipal de Educação. Imaginava-se que essa proposta contemplaria, portanto, os esforços coletivos da comunidade envolvida, o que legitimou o início de sua tramitação.

⁴⁸ A Conferência Municipal de Educação teve como tema central "Construindo o Sistema Municipal de Educação de São Paulo". O evento contou com a participação de representantes da sociedade civil, como professores, estudantes, gestores escolares, pais, organizações não governamentais, sindicatos e demais envolvidos na área educacional. Durante a Conferência, foram realizados debates e grupos de trabalho para identificarem e discutirem questões-chave da educação no município. Através dos debates, discussões e grupos de trabalho realizados durante a Conferência, foram identificadas questões prioritárias e desafios específicos da educação em São Paulo.

Entretanto, a discussão sobre o PME no município só foi retomada em 2012, conforme consta das chamadas Notas Taquigráficas resultantes desse processo. Dessa forma, este capítulo apresentará todo o processo de tramitação do Plano Municipal de Educação, analisando as Notas Taquigráficas produzidas nas audiências públicas voltadas a votação do documento.

4.1 As Notas Taquigráficas

O processo de tramitação do Plano Municipal de Educação do município de São Paulo ocorreu durante audiências públicas, realizadas na Câmara Municipal, em comissões temáticas. Apesar do debate sobre o Plano ter sido denso e moroso, o tema tramitou em audiências realizadas em paralelo a outras pautas do dia.

Assim, para compreender como se deu esse processo de debates, deliberações, críticas e participação dos movimentos e atores sociais envolvidos na tramitação do Plano, esta pesquisa coletou as Notas Taquigráficas produzidas ao longo das audiências. Estas notas trazem a síntese de todo o ocorrido em cada audiência, com detalhamento das falas de cada participante, o registro de quem estava no local, quem presidiu a audiência e em qual comissão tramitou o tema, como pode ser visto na imagem abaixo:

Figura 2 – Modelo da Página Inicial de Nota Taquigráfica produzida pelo município, durante a tramitação do PME

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO SECRETARIA DE REGISTRO PARLAMENTAR E REVISÃO – SGP.4 NOTAS TAQUIGRÁFICAS SEM REVISÃO	FL. Nº Anexo – notas taquigráficas Proc. nº CMSP – NOME DA CPI Nome - RF
REUNIÃO: 13181 DATA: 12/11/2012 FL: 1 DE 45	

O SR. PRESIDENTE (Claudio Fonseca) - Bom dia a todos.

Com a presença do Vereador Claudio Fonseca na Presidência, atendendo o que dispõe o Regimento da Câmara Municipal de São Paulo, declaro abertos os trabalhos da 9ª audiência pública que a Comissão realiza no ano de 2012.

Informo que a reunião é transmitida pelo portal da Câmara Municipal de São Paulo, no endereço www.camara.sp.gov.br, link auditórios online.

A presente audiência pública destina-se à discussão do PL 415/2012, do Executivo, que dispõe sobre o Plano Municipal da Educação da Cidade de São Paulo.

Dentro de alguns instantes comporemos as mesas com as autoridades, se houver. Na sequência da exposição da palavra aos componentes da mesa, que assim desejarem, abriremos a palavra ao público, realizado o debate, concluir a audiência pública.

Fonte: São Paulo (2012a)

Primeiramente, para que se possa compreender o que são as Notas Taquigráficas, também conhecidas como estenográficas, importa dizer que elas fazem parte de um sistema de escrita fonética que utiliza símbolos taquigráficos, chamados taquigramas, para representar fonemas e vogais. Este método consiste em uma forma abreviada de escrita que utiliza sinais geométricos, como retas e círculos, para registrar de maneira rápida e eficiente ações faladas, como discursos e palestras. Em geral, os apontamentos taquigráficos possibilitam a documentação fiel do conteúdo de práticas discursivas no momento em que ocorrem (Machado, 2015).

Destaca-se que existem várias metodologias para a conversão de palavras e sons em taquigramas, sendo as mais conhecidas as de Maron, Martí, Estential, Gregg, Pitman, entre outras (Machado, 2015). Destaca-se, atualmente, o método de Samuel Taylor (1826), que propõe um modelo universal de taquigrafia com padrões para fonemas, sendo considerado o pai da Taquigrafia Moderna. Apesar da diversidade metodológica na aplicação da Taquigrafia, todas as abordagens compartilham a premissa de representação de elementos visando a posterior tradução e acesso à informação. Na contemporaneidade, as entidades jurídico-administrativas institucionalizam uma ou mais técnicas de aplicação da Taquigrafia para estabelecer um padrão na conversão de palavras em símbolos, facilitando a tradução para a norma culta padrão, como observado no cenário legislativo brasileiro.

Segundo Machado (2015), a Taquigrafia foi introduzida no Brasil por José Bonifácio em 1823, durante a fundação da primeira Assembleia naquele ano. Bonifácio trouxe taquígrafos portugueses para registrar os eventos relacionados à criação da constituição brasileira. Desde então, a taquigrafia no parlamento brasileiro tem aproximadamente dois séculos de história, desempenhando um papel fundamental no registro das atividades jurídico-administrativas do legislativo, validadas pelo judiciário devido à fé pública atribuída a elas (Machado, 2015). Com o avanço da tecnologia, a representação taquigráfica tem evoluído, utilizando gravações ao vivo e softwares computacionais para garantir a autenticidade e rastreabilidade dos registros. Apesar do uso de aparatos tecnológicos, a presença do taquígrafo durante os discursos parlamentares é sempre recomendada pelas instituições parlamentares brasileiras, pois os aparelhos tecnológicos dificilmente conseguem apreender a intencionalidade dos discursos. Ao ver de Scartezinni (2016), o taquígrafo, partícipe da produção do texto, deve delimitar sua

intervenção no sentido de preservar o que foi dito para a publicidade fiel de um pronunciamento, de uma posição, de um voto. Desse modo, reconhecer os elementos de ideologia presentes em um discurso taquigráfico contribui para maior precisão de seu trabalho.

Para a construção desta etapa documental da pesquisa, foram coletadas as Notas Taquigráficas que compuseram o seu processo de tramitação. As Notas que registraram a tramitação do Plano na Câmara Municipal encontram-se hospedadas no site dessa instância, dentro do item “Registro das Audiências Públicas”. Neste item, todas as Notas registradas em audiências são organizadas em ordem cronológica, por ano, como apresentado na imagem a seguir:

Figura– Organização das Notas, em formato cronológico



Fonte: São Paulo (2023)

Assim, é possível acessar as Notas produzidas, segundo a sequência de seu registro formal. Esses documentos, cujas paginações variam de 25 a 50 páginas, trazem em seu teor todo o detalhamento do que ocorreu nas audiências públicas. Para esta pesquisa, serão escolhidas as atas que trataram do PME, desde a sua primeira tramitação na Câmara, no dia 12 de novembro de 2012. Nem todas as audiências públicas ocorreram na Câmara; algumas foram realizadas em espaços educacionais, como as seguintes audiências, cujos locais foram mencionados: em 8 e 28 de maio de 201 e em 12 de setembro de 2013, a Câmara Municipal; em 25 de maio de 2013, o auditório da Uninove; em 10 de agosto de 2013, o Centro Educacional Unificado (CEU) Jardim Paulistano; em

14 de setembro de 2013, o CEU Cidade Dutra; em 21 de setembro de 2013, o CEU Butantã; em 5 de outubro de 2013, o CEU Aricanduva.

Conforme se relata em cada Nota Taquigráfica, as pautas das audiências eram anunciadas em Diário Oficial, com antecedência que podia variar em dias ou semanas. Em Diário Oficial também eram divulgados os convites às representações para integração da audiência, como pode ser visto na imagem a seguir:

Figura 4 – Modelo de informe na Nota Taquigráfica

Esta audiência pública atende ao Requerimento 15/2013, de autoria do Vereador Mario Covas Neto, e foi aprovada na reunião ordinária realizada no dia 10 de abril com a finalidade de discutir o PL 415/2012, de autoria do Executivo, que aprova o Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo para o decênio 2011-2010. Esta audiência pública foi divulgada por meio de divulgação no *Diário Oficial da Cidade*, nos dias 21, 22 e 23 de maio, no jornal *Diário de São Paulo*, no dia 21 de maio, e no jornal *Folha de S.Paulo*, no dia 22 de maio.

Foram convidados para esta audiência pública os Srs. Antônio Cesar Russo Callegari, Secretário Municipal de Educação; Herman Jacobus Cornelis Voorwald, Secretário de Educação do Estado de São Paulo; Rosania Morales Morroni, Subsecretária de Articulação Regional da Secretaria de Educação do Estado; Eduardo Dias de Souza Ferreira, Promotor de Justiça, defensor dos interesses difusos e coletivos da infância e juventude; João Paulo Faustino e Silva, Promotor do Grupo de Atuação Especial de Educação do Ministério Público do Estado de São Paulo; Fernanda Beatriz Gil da Silva Lopes, Promotora de Justiça da Infância e Juventude; Marcos da Costa, Presidente da Seccional Paulista da OAB.

Fonte: São Paulo (2013)

Conforme observado nas Notas, nem todos os convidados compareciam ou eram identificados nelas em sua participação.

No quadro a seguir são especificadas as Notas Taquigráficas selecionadas nesta pesquisa, apresentando: I) data que a audiência ocorreu; II) pauta do dia (entendendo que as audiências podem ser específicas sobre o Plano, bem como podem ter mais de um assunto de discussão); III) Comissão que tramitou o assunto; IV) Participantes do dia (as notas não fazem registros de todos os participantes que estavam no local, apenas os participantes que pediram momento de fala).

Quadro 1 – Notas Taquigráficas

Data	Pauta da audiência	Comissão	Participantes identificados
12/11/2012	Audiência sobre o PL 415/2012, do Executivo, que dispõe sobre o Plano Municipal da Educação da Cidade de São Paulo (1ª audiência sobre o documento).	Comissão de Educação, Cultura e Esportes	Sérgio Ricardo Antikeira (Sindsep); Ana Maria Barbosa (Associação Coperapic e Membro da Comissão Executiva do Plano Municipal de Educação); Denise Carreira (Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo); Ananda Grinkraut, (Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo); João Paulo Faustini e Silva (Ministério Público do Estado de São Paulo); João Alberto Rodrigues (Sinesp); Juliana Fonseca (Instituto Paulo Freire); Suelaine Carneiro (Instituto da Mulher Negra); Francisco Carquejo (Professor/gestor CEU Perus); Rita Ribeiro (representação não identificada); José Adão de Oliveira (Movimento Negro Unificado); Arnaldo Ribeiro dos Santos (Profe); Teresinha Chiappin (Simpeem).
13/12/2012	Debates sobre os seguintes Projetos de Leis: PL 184/2012, PL 521/2011, PL 583/2009, PL 250/2011 e o PL 415/2012, este último que trata sobre o PME (2ª audiência sobre o documento).	Comissão de Educação, Cultura e Esportes	Joselina (sobrenome e representação não identificados); Ananda Grinkraut, (Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo); Fábio Siqueira (representação não identificada); Denise Carreira (Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo); Samantha Neves (Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo); Ana Barbosa (Associação Coperapic); Adão (Portal dos Talentos e da Comissão Executiva do Movimento Negro); Juliana Fonseca (Instituto Paulo Freire); Arnaldo Ribeiro (Aprofem); Aparecida (Sinesp); Joselina (sobrenome não identificado – professora); Maria Inês Vieira (Movimento dos Surdos/ Derdic); Priscila Gaspar (Movimento dos

			Surdos/ Deric); Ricardo Izídio (Associação de Surdos de São Paulo).
08/05/2013	Audiência requerida pelo Vereador Mário Covas Neto para debater especificamente sobre o PL 415/12, que trata do PME (3ª audiência sobre o documento).	Comissão de Administração Pública	João Kleber (representando a Secretaria de Educação); Júlia Pierro (Educa Fórum); Maria Aparecida de Oliveira (professora); Claudete Alves (professora); Orlando Silva (vereador); Mário Covas Neto (vereador); Neivaldo Zovico (Federação Nacional da Educação e Integração dos Surdos); Ananda Grinkraut, (Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo); Arnaldo Ribeiro dos Santos (Profem); Daniel Aymoré Ferreira (Grupo do Bem-Estar e da Felicidade); Ângelo Chinaque (representação não identificada; Rosanea Morales (professora).
23/05/2013	Segunda parte da audiência requerida pelo Vereador Mário Covas Neto para debater especificamente sobre o PL 415/12, que trata do PME (4ª audiência sobre o documento).	Comissão de Administração Pública	Rui (sobrenome não identificado/ Sinesp); David Soares (vereador); Nanda (sobrenome não identificado/ GT Educação); Giulia Pierro (EducaFórum); Gilson Barreto (vereador); Mauro Alves Da Silva (Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública); José Adão (Movimento Negro Unificado); Jonas (sobrenome não identificado/ Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania); Carla (sobrenome não identificado/ professora).
25/05/2013	Terceira parte da audiência requerida pelo Vereador Mário Covas Neto para debater especificamente sobre o PL 415/12, que trata do PME (5ª audiência sobre o documento).	Comissão de Administração Pública	Reis (vereador/ Presidente da Comissão de Educação); Cláudio Fonseca (Sinpeem); Ismael Nery Palhares Júnior, (Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo – Aprofem); João Alberto Rodrigues de Souza (Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo); Fernanda Beatriz Gil da Silva Lopes (Promotora de Justiça da Infância e Juventude da

			Capital, do Ministério Público do Estado de São Paulo); Denis Munhoz (Uninove).
10/08/2013	<p>Quarta parte da audiência requerida pelo Vereador Mário Covas Neto para debater especificamente sobre o PL 415/12, que trata do PME (6ª audiência sobre o documento). Esta quarta parte da audiência foi solicitada pelas entidades: Ação Educativa, Profem, Associação Cooperapique, Fórum Municipal em Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente; Fórum para o Desenvolvimento da zona Leste; Fórum Paulista de Educação Infantil; Instituto da Mulher Negra; GT de Educação Rede Nossa São Paulo; Instituto Paulo Freire; Movimento Negro Unificado; Sinesp – Sindicato Especialista em Educação.</p>	Comissão de Administração Pública	<p>Marcio Alexandre Masella (representação não identificada); Mauro Alves da Silva (Movimento Comunidade de Olho); Cristiane (sobrenome não identificado/ professora); Cláudio Rodrigues (Associação de Moradores da Brasilândia); Cristina Fernandes (Diretoria da Freguesia); Márcio (sobrenome não identificado/ Diretoria de Ensino); Leandra (sobrenome não identificado/ representando o vereador Claudinho de Souza).</p>
12/09/2013	<p>Quinta parte da audiência requerida pelo Vereador Mário Covas Neto para debater especificamente sobre o PL 415/12, que trata do PME (7ª audiência sobre o documento).</p>	Comissão de Administração Pública	<p>Jean Madeira (vereador); Coronel Camilo (vereador); Mauro Alves da Silva (Movimento Comunidade de Olho); Janaina Maudonnet (Fórum Municipal de Educação Infantil); Maria Aparecida Guedes Monção (Fórum Municipal de Educação Infantil de São Paulo); Norma Lúcia Andrade dos Santos (Sinesp); Amanda Greenhalgh (GT Educação da Rede Nossa São Paulo); Sheila Cecom (Instituto Paulo Freire Educação Rede Nossa São Paulo e Campanha Nacional pelo Direito à Educação); Michele</p>

			Escoura (Ação Educativa); Soraia Alexandra (coordenadora pedagógica); Darcy Diago Finzetto (Fórum das Entidades Conveniadas); Sonia Regina Nascimento Oliveira (Associação dos Profissionais Surdos de São Paulo – APSSP); José Roberto Alves, (Movimento Comunidade de Olho na Escola – Coep); Vilma Santana dos Santos (Fórum EJA); José Adão de Oliveira (Movimento Negro Unificado); Wilson Fiúza (Instituto Kwaray); Adelson Queiroz (Sinpeem); Andrea Aidan (Aprofem); Alfredinho (vereador).
14/09/2013	Sexta parte da audiência requerida pelo Vereador Mário Covas Neto para debater especificamente sobre o PL 415/12, que trata do PME (8ª audiência sobre o documento).	Comissão de Administração Pública	Francisco Leite (gestor do CEU Butantã); Mauro Alves da Silva (Movimento Comunidade de Olho); Bianca (sobrenome não identificado/ Sindicato dos Professores e Funcionários do Município de São Paulo); Toninho Véspoli (vereador).
21/09/2013	Sétima parte da audiência requerida pelo Vereador Mário Covas Neto para debater especificamente sobre o PL 415/12, que trata do PME (9ª audiência sobre o documento).	Comissão de Administração Pública	Eliana Tavares (coordenadora do Núcleo Cultural do CEU Cidade Dutra); Adriana Akahoma (gestora do CEU Cidade Dutra); Ana (sobrenome e representação não identificados); Marcelo (sobrenome não identificado/ Diretor Regional de Educação); Mauro Alves da Silva (Movimento Comunidade de Olho); Arnaldo (sobrenome não identificado/ Profem).
05/10/2013	Oitava parte da audiência requerida pelo Vereador Mário Covas Neto para debater especificamente sobre o PL 415/12, que trata do PME (10ª audiência sobre o documento). Foi a última audiência nesta Comissão.	Comissão de Administração Pública	Mauro Alves Da Silva (Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública); Isabel Bernardes (Depesp - GT Gênero e Violência); Wilson Fiúza (Instituto Kwaray); José Adão de Oliveira (Movimento Negro unificado); Maria Lúcia Rocha (professora); Cilene Resende (professora).

16/08/2014	Audiência sobre o PL 415/2012, do Executivo, retomando a discussão sobre o Plano Municipal da Educação da Cidade de São Paulo (11ª audiência sobre o documento).	Comissão de Educação, Cultura e Esportes	Toninho Vespoli (vereador); Jacinto dos Santos (Coordenador da ACEP); Maria de Fátima (professora); Thaisa Maria do Nascimento (tesoureira-geral da UMES São Paulo); Tiago Cesar (União Municipal dos Estudantes Secundaristas de São Paulo e aluno da Etec Getúlio Vargas); Antônio Bonfim (professor); Maria de Fátima Inocêncio (diretora da EMEF Prefeito Wladimir de Toledo Piza); Laura (sobrenome não identificado/ Sinpeem); Abel (sobrenome e representação não identificados); Ananda (sobrenome não identificados/ Ação Educativa); Arnaldo (sobrenome não identificado/ Aprofem); Toninho Paiva (representação não identificada).
25/08/2014	Audiência sobre o PL 415/2012, do Executivo, para tratar sobre a educação infantil e ensino fundamental no Plano Municipal da Educação da Cidade de São Paulo (12ª audiência sobre o documento).	Comissão de Educação, Cultura e Esportes	Lisete Arelaro (professora da Faculdade de Educação da USP); Luci (sobrenome não identificado/ Fórum sobre Medicalização); Maria Aparecida Nery (Sitraemfa); Rose Gonçalves (Fórum sobre Medicalização); Claudete Alves (Presidente do Sedin); Sheila Mendes (professora); Ivaniria (sobrenome não identificado/ professora); Joelia Aguiar (SEDIN); Maria Benedita (Sinesp); Janaina Maldonete (Fórum Municipal de Educação Infantil); Ana Melo (Fórum Municipal de Educação Infantil); Laerte Brasil (UniGlobal Trabalho); Tiago César (UMES); Fábio Siqueira (MR Conopi); Maria Célia Gonçalves (professora); Adelson Queiroz (Sinpeem); Arnaldo Ribeiro (Aprofem); Gilberto (sobrenome não identificado/ Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência); Maria José (GT Educação Nossa São Paulo); Denise Carreira (Ação Educativa); José Adão Oliveira (Movimento Negro Unificado); Mauro Alves da Silva (Fórum Municipal de Educação); José Luiz

			(representação não identificada); Maria Adalgisa (mãe de aluno); Silvana Canônico (assessora do Vereador Reis); Daniela (sobrenome não identificado/ professora); Soraia (sobrenome e representação não identificados); Toninho Vespoli (vereador).
30/08/2014	Audiência sobre o PL 415/2012, do Executivo, para tratar sobre o Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional no Plano Municipal da Educação da Cidade de São Paulo (13ª audiência sobre o documento).	Comissão de Educação, Cultura e Esportes	Maria Clara Di Pierro (Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo); Mauro Alves da Silva (Fórum Municipal de Educação de São Paulo); Maria José (Cenpec e do GT da Rede Nossa São Paulo); Orestes de Oliveira (Diretor da EMEFM Professor Lineu Prestes); Maria Benedita De Castro De Andrade (Sinesp); Kesia (sobrenome não identificado/ Crece); Vitória (sobrenome não identificado/ professora); Beatriz de Paula Souza (Fórum sobre medicalização); Luci Matos (Fórum sobre medicalização); Guilherme de Luca (professor); Laura Cymbalista (CIEJA Butantã e Sinpeem); Adelson (sobrenome não identificado/ Sinpeem); Silvana Canonico (assessora do Vereador Reis); Simone Alves Costa (coordenadora pedagógica); Antonio Bonfim (Sinpeem).
13/09/2014	Audiência sobre o PL 415/2012, do Executivo, para tratar sobre a Valorização Profissional e Ensino Superior no Plano Municipal da Educação da Cidade de São Paulo (14ª audiência sobre o documento).	Comissão de Educação, Cultura e Esportes	Márcia Jacomini (Universidade Federal de São Paulo, Unifesp); Mauro Alves da Silva (Fórum Municipal de Educação da cidade de São Paulo); Márcia Domingues (professora); Maria Célia Matias (professora); José Adão de Oliveira (Movimento Negro Unificado); Sheila Mendes (professora); Ivanira Andrade (professora); Claudete Alves (Sedin); Laerte Brasil (Unesca); Adelson (Sinpeem); Maria Benedita De Castro De Andrade (Sinesp); Maria Aparecida Nery (professora); Eugênio (sobrenome não identificado/

			professor); Guido (sobrenome não identificado/ Apeopesp); Jenifer (sobrenome não identificado/ aluna do curso de Magistério e Presidente do Grêmio da Escola Derville Alegrette); Paulo Simões (professor); Clélio de Souza Marcondes (professor); Rui Augusti (professor).
20/09/2014	Audiência sobre o PL 415/2012, do Executivo, para tratar sobre a Educação para os Direitos Humanos no Plano Municipal da Educação da Cidade de São Paulo (15ª audiência sobre o documento).	Comissão de Educação, Cultura e Esportes	José Sérgio Fonseca de Carvalho (Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo); José Roberto (Movimento Comunidade de Olho); Amarildo Luchetti (Dirigente Regional Leste); Emerson Souza (Rede Indígena); Wilson Alves de Castro (Movimento Cidadania: Pense Nela); Luiz Carlos de Sales Pinho (Fórum LGBT Mogi das Cruzes); Maria Guilhermina Garcia (Centro de Pesquisas e Estudos em Educação, Cultura e Ação Comunitária); Laerte Brasil (Unesca); Paulo Farah (GT - Plano Municipal do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca); Luís Lima (Grupo Interinstitucional Queixa Escolar); Maria Benedita De Castro De Andrade (Sinesp); Arnaldo (sobrenome não identificado/ Aprofem); José Valdenes (professor); Adelson (sobrenome não identificado/ Sinpeem).
27/09/2014	Audiência sobre o PL 415/2012, do Executivo, para tratar sobre financiamento, gestão democrática e regime de colaboração no Plano Municipal da Educação da Cidade de São Paulo (16ª audiência sobre o documento).	Comissão de Educação, Cultura e Esportes	Rubens Barbosa de Camargo (Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo); José Roberto Alves da Silva (Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública); José Donizete Fernandes (Sinpeem); Laerte Brasil (Unesca); João Galvino (representação não identificada); Jorge (sobrenome e representação não identificados); João Alberto (representação não identificada); Amanda (sobrenome e representação não identificados); Maria Guilhermina Garcia (Centro de Estudo, Pesquisa, Educação, Cultura e Ação

			Comunitária); Maria Benedita De Castro De Andrade (Sinesp); Kesia Alves (Creci); José Adão (Movimento Negro Unificado); Aparecida Teixeira (Sinesp); Maria Célia (presidente do Conselho de Escola do CEI Vila Perus); Romildo Rodrigues (Sinpeem); Endira (sobrenome e representação não identificados); Adelson (sobrenome não identificado/ Sinpeem); Lilian (sobrenome não identificado/ Conselho de Psicologia).
23/04/2015	Audiência sobre o PL 415/2012, do Executivo, para tratar especificamente sobre financiamento no Plano Municipal da Educação da Cidade de São Paulo (17ª audiência sobre o documento).	Comissão de Finanças e Orçamento	Rubens Barbosa de Camargo (Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo); Emilia Cipriano (Secretária Adjunta do município); Daniela Takara (Associação de Surdos de São Paulo); Iraci Ferreira Leite (Mova São Paulo); Aparecida Teixeira (Sinesp); Sheila Mendes (SEDIN); Adão Alves dos Santos (Associação Cantareira); Lurdinha (sobrenome e representação não identificados); João Galvino (representação não identificada); Renate Keller (Associação Comunitária Monte Azul); Márcia Dias (representação não identificada); José Ivo (Ação Comunitária); Soraia (sobrenome e representação não identificados); Darci (sobrenome não identificado/ Fórum da Educação Infantil).
14/05/2015	Audiência sobre o PL 415/2012, do Executivo, para tratar do tema Qualidade Social da Educação (18ª audiência sobre o documento).	Comissão de Finanças e Orçamento	Vereador Paulo Fiorilo (Vice-Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento); Vereador Aurélio Nomura; Emília Cipriano (Secretária Adjunta da Educação); Selma Rocha (professora); Vereador Toninho Vespoli; Soraia Zanzine (representação não identificada); Renata Soares (Advogada do Gabinete do Vereador Aurélio Nomura); Andrea Medrado (Professora da Rede Estadual de Ensino); João

			<p>Henrique Dias (Estudante de Direito); Maria Benedita (Representante do Sinesp, Sindicato dos Gestores do Município de São Paulo); Maria Cláudia Junqueira (Representante do CPP); Claudete Alves (Representante do Sedin); Laerte Brasil (Presidente Mundial da Uniglobal Trabalho); Késia Alves (Conselho de Representantes de Conselhos de Escola e Coordenadora Adjunta do Fórum Municipal de Educação); João Cléber (representação não identificada); Neivaldo (professor); Nilson Alves de Souza (Assessor do Vereador Toninho Vespoli); Jonas Wacks (Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania); Marcos Mendonça (representação não identificada); Rodineia Arantes (Conselho Tutelar); Samuel Firmo (DRE de Guaianases); Cristina Cabral (Assessora do Vereador Eliseu Gabriel); Jesse Pereira Felipe (DRE-Pirituba/Perus); Marcos Manoel (representação não identificada); José Adão de Oliveira (Movimento Negro Unificado); Vereador Eliseu Gabriel.</p>
25/05/2015	<p>Audiência sobre o PL 415/2012, do Executivo, para tratar especificamente sobre financiamento no Plano Municipal da Educação da Cidade de São Paulo, tendo como convidados centrais o Professor Gabriel Chalita, Secretário Municipal da Educação e Marina Aun, Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (19ª audiência sobre o documento).</p>	<p>Comissão de Finanças e Orçamento</p>	<p>Vereador Paulo Fiorilo (Vice-Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento); Gabriel Chalita (Secretário Municipal da Educação); Emília Cipriano (Secretária-Adjunta da Educação); Ricardo Nunes (Vereador); Adilson Amadeu (Vereador); Toninho Vespoli (Vereador, Comissão de Educação); Janaína Maudonnet (Fórum Municipal de Educação Infantil); Miriam Cardoso (Estudante da Faculdade de Direito da USP e atuante em projeto de educação voluntário); Maria Beatriz Mata (representação não identificada); Liege (Cientista social); Sheila Ceccon (Instituto Paulo Freire e GT Educação da Rede Nossa São</p>

			Paulo); Henrico Mizase (representação não identificada); João Henrique Garcia (representação não identificada); Maila (Advogada); Andrea Medrado (professora); Maria Leonor (representação não identificada); Amanda (Ação Educativa); Maria Benedita (Sinesp); Ana (Fórum Municipal de Educação Infantil); Iraci Ferreira (Mova São Paulo); Maria Lúcia da Silveira (Secretaria de Mulheres); Maria Lúcia da Silveira (Secretaria de Política para as Mulheres); Arnaldo (Aprofem - Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo); Dulce Maria (Secretária Adjunta da Educação); Laerte Brasil (Presidente Mundial da Uniglobal Trabalho); Marcos Mendonça (representação não identificada); João Cléber (representação não identificada); Maria Cláudia (CPP - Centro do Professorado Paulista).
20/08/2025	Audiência sobre o PL 415/2012, do Executivo, para tratar sobre inclusão ou exclusão da questão de gênero no plano, a terceirização da educação infantil (unidades conveniadas x diretas), a superlotação das salas de aula e a proposta de redução da proporção aluno/professor, e outros assuntos (20ª audiência sobre o documento).	Comissão de Educação, Cultura e Esportes junto com a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher	Reis (Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esportes); Calvo (Vereador – Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher); Eliseu Gabriel (Vereador); Emílio (Secretaria Municipal da Saúde); Toninho Vespoli (Vereador); Edir Sales (Vereadora); Jean Madeira (Vereador); Ota (Vereador); Juliana Cardoso (Vereadora); Noemi Nonato (Vereadora); Jacinto dos Santos (ACEP – Análise da Conjuntura Educacional Paulistana); Ana Paula (representação não identificada); Benê (Sinesp – Sindicato dos Gestores Educacionais); Silvana Canônico (coordenadora da rede municipal); Arnaldo Ribeiro dos Santos (Aprofem – Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo); Joélia de Aguiar (Sedin – Sindicato de Educação Infantil); Sheila Mendes (Sedin –

			<p>Sindicato de Educação Infantil); Janaína Maldoni (Fórum Municipal de Educação Infantil e Rede Nossa São Paulo); Sheila Ceccon (Instituto Paulo Freire); Sônia Couto (Instituto Paulo Freire); Paulo Rafael de Oliveira Andrade (estudante e mestrando em Filosofia pela PUC-SP); Andrea Medrado (representação não identificada); Darcy Diago Finzetto (Fórum de Educação Infantil das Entidades Conveniadas – FEI); Lies Carvalho (representação não identificada); Tábata (Setorial de Mulheres do PSOL); Carolina (Rede Respeito se Aprende na Escola); Paulo (assessor da Vereadora Edir Sales).</p>
--	--	--	---

Fonte: Produzido pela autora com base nas Notas Taquigráficas das audiências públicas citadas (2024)

Como pode ser visto no Quadro 1, a construção do Plano Municipal de Educação demandou um processo marcado por 20 audiências públicas realizadas ao longo de um extenso período. Destas, 9 ocorreram na Comissão de Educação, Cultura e Esportes (sendo uma em conjunto com a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher), 3 na Comissão de Finanças e Orçamento e as outras 8 na Comissão de Administração Pública. É relevante destacar que somente a audiência do dia 13/12/2012, efetivada na Comissão de Educação, Cultura e Esportes, abordou, simultaneamente, o Plano e outros temas, enquanto as demais foram dedicadas exclusivamente ao documento.

Este trajeto se iniciou em novembro de 2012, marcando uma ação contínua e progressiva que culminou com a aprovação do documento pela Câmara Municipal de São Paulo em 25 de agosto de 2015 e sancionado pelo prefeito Fernando Haddad em 17 de setembro do mesmo ano.

Uma das motivações que nos levaram à escolha das Notas Taquigráficas como objetos de análise, foi a constatação que cada uma delas desvelava o processo de elaboração do PME, possibilitando apreender os modelos de gestão presentes na tramitação do Plano, as disputas de poder que ocorreram no processo e a tentativa de participação da sociedade nas diferentes etapas de discussão do documento.

Dessa forma, é importante alertarmos que o período de elaboração do PME paulista não foi um processo linear, mas permeado por disputas. Dagnino (2004) nos ajuda a entender esse fato, ao nos lembrar sobre os projetos em disputa que se fortaleceram no período posterior aos anos 1990: o projeto democrático e o projeto neoliberal. Embora esses projetos sejam contraditórios – e até mesmo antagônicos –, segundo a autora, eles possuem algumas convergências discursivas. Nessa mesma linha, o processo de elaboração do PME de São Paulo passou por quatro versões: a primeira versão, consolidada ao final da Conferência Municipal, em 2010; a segunda versão, enviada pelo executivo municipal, em 2012, à Câmara Municipal; a terceira versão, reportada pelo novo executivo municipal, em 2013, como documento substitutivo para debates na Câmara; a última versão, aprovada como documento final, em 2015, tornando-se oficialmente o Plano Municipal de Educação.

Destaca-se, nesse sentido, que tanto o projeto democrático como o projeto neoliberal ensejavam fomentar uma sociedade civil cada vez mais participativa. Todavia, a forma como cada projeto conduzia e determinava essa participação e o modo como se

relacionavam com o poder para consecução desse processo, era o que os distinguiu intrinsecamente.

Por essa razão, para análise desse material, elegemos três categorias centrais, sendo: I) tipo de participação e atores envolvidos; II) concentração e localização do poder; III) mecanismos de gestão utilizados e seus agentes. Partindo desse entendimento, esta análise se ocupou de verificar as nuances que ocorreram nas audiências públicas, focando nas três categorias elencadas, com vistas a compreender quais modelos de gestão se estabeleceram na tramitação do Plano, em sua fase de elaboração.

4.1.1. Tipo de participação e atores envolvidos

O intuito desta categoria é analisar como se deu a participação da sociedade civil na etapa de elaboração do PME. Para tanto, consideramos: a) os atores; b) os espaços que os atuantes ocuparam nas etapas de diálogo, voto e decisão, externalizados na audiência pública; c) as formas de participação presentes na tramitação da proposta de PME.

No Quadro 1 foi possível analisar quantas e quais temas foram abordados nas audiências públicas, observando também quem foram os participantes dessas audiências. Mas para que possamos olhar para as nuances que envolveram o tipo de participação e os autores envolvidos, o Quadro 2, abaixo apresentado, identifica as entidades que estiveram presentes em cada uma das audiências.

Quadro 2 - Entidades presentes em cada audiência

Data	Entidades presentes
-------------	----------------------------

12/11/2012	<ul style="list-style-type: none"> I. Sindsep II. Associação Coperapic e Membro da Comissão Executiva do Plano Municipal de Educação III. Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo IV. Ministério Público do Estado de São Paulo V. Sinesp VI. Instituto Paulo Freire VII. Instituto da Mulher Negra VIII. Professor/gestor CEU Perus IX. Movimento Negro Unificado X. Profe XI. Simpeem
13/12/2012	<ul style="list-style-type: none"> I. Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo II. Associação Coperapic III. Portal dos Talentos e da Comissão Executiva do Movimento Negro IV. Instituto Paulo Freire V. Aprofem VI. Sinesp VII. Professora VIII. Movimento dos Surdos/ Derdic IX. Associação de Surdos de São Paulo
08/05/2013	<ul style="list-style-type: none"> I. Representante da Secretaria de Educação II. Educa Fórum III. Professora IV. Vereador V. Federação Nacional da Educação e Integração dos Surdos VI. Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo VII. Profem VIII. Grupo do Bem-Estar e da Felicidade.
23/05/2013	<ul style="list-style-type: none"> I. Sinesp II. Vereador III. GT Educação IV. EducaFórum V. Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública VI. Movimento Negro Unificado VII. Representante da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania VIII. Professora

25/05/2013	<ul style="list-style-type: none"> I. Vereador II. Sinpeem III. Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo – Aprofem IV. Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo V. Promotora de Justiça da Infância e Juventude da Capital, do Ministério Público do Estado de São Paulo Uninove
10/08/2013	<ul style="list-style-type: none"> I. Movimento Comunidade de Olho II. Professora III. Associação de Moradores da Brasilândia IV. Diretoria da Freguesia V. Diretoria de Ensino VI. Representante de vereador
12/09/2013	<ul style="list-style-type: none"> I. Vereador II. Movimento Comunidade de Olho III. Fórum Municipal de Educação Infantil IV. Fórum Municipal de Educação Infantil de São Paulo V. Sinesp VI. GT Educação da Rede Nossa São Paulo VII. (Instituto Paulo Freire Educação VIII. Campanha Nacional pelo Direito à Educação IX. Ação Educativa X. Coordenadora pedagógica XI. Fórum das Entidades Conveniadas XII. Associação dos Profissionais Surdos de São Paulo – APSSP XIII. Fórum EJA XIV. Movimento Negro Unificado XV. Instituto Kwaray XVI. Sinpeem XVII. Aprofem
14/09/2013	<ul style="list-style-type: none"> I. Gestor do CEU Butantã II. Movimento Comunidade de Olho III. Sindicato dos Professores e Funcionários do Município de São Paulo IV. Vereador
21/09/2013	<ul style="list-style-type: none"> I. Coordenadora do Núcleo Cultural do CEU Cidade Dutra II. gestora do CEU Cidade Dutra III. Diretor Regional de Educação IV. Movimento Comunidade de Olho V. Profem

05/10/2013	<ul style="list-style-type: none"> I. Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública II. Depesp - GT Gênero e Violência III. Instituto Kwaray IV. Movimento Negro unificado); V. Professora
16/08/2014	<ul style="list-style-type: none"> I. Vereador II. Coordenador da ACEP III. Professores IV. Tesoureira-geral da UMES São Paulo V. União Municipal dos Estudantes Secundaristas de São Paulo e aluno da Etec Getúlio Vargas VI. diretora da EMEF Prefeito Wladimir de Toledo Piza VII. Sinpeem VIII. Ação Educativa IX. Aprofem
25/08/2014	<ul style="list-style-type: none"> I. Professora da Faculdade de Educação da USP II. Fórum sobre Medicalização III. Sitraemfa IV. Presidente do Sedin V. Professora VI. SEDIN VII. Sinesp VIII. Fórum Municipal de Educação Infantil IX. UniGlobal Trabalho X. UMES XI. MR Conopi XII. Sinpeem XIII. Aprofem) XIV. Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência XV. GT Educação Nossa São Paulo XVI. Ação Educativa XVII. Movimento Negro Unificado XVIII. Fórum Municipal de Educação XIX. Mãe de aluno XX. Assessora de Vereador XXI. Professora XXII. Vereador

30/08/2014	<ul style="list-style-type: none"> I. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo II. Fórum Municipal de Educação de São Paulo III. Cenpec IV. GT da Rede Nossa São Paulo V. Diretor da EMEFM Professor Lineu Prestes VI. Sinesp VII. Crece VIII. Professora IX. Fórum sobre medicalização X. Fórum sobre medicalização XI. Professor XII. CIEJA Butantã e Sinpeem XIII. Sinpeem XIV. Assessora de Vereador XV. Coordenadora pedagógica XVI. Sinpeem
13/09/2014	<ul style="list-style-type: none"> I. Universidade Federal de São Paulo, Unifesp II. Fórum Municipal de Educação da cidade de São Paulo III. Professores IV. Movimento Negro Unificado V. Sedin VI. Unesca VII. Sinpeem VIII. Sinesp IX. Apeopesp X. Aluna do curso de Magistério e Presidente do Grêmio da Escola Derville Alegrette
20/09/2014	<ul style="list-style-type: none"> I. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo II. Movimento Comunidade de Olho III. Dirigente Regional Leste IV. Rede Indígena V. Movimento Cidadania: Pense Nela VI. Fórum LGBT Mogi das Cruzes VII. Centro de Pesquisas e Estudos em Educação, Cultura e Ação Comunitária VIII. Unesca IX. GT - Plano Municipal do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca X. Grupo Interinstitucional Queixa Escolar XI. Sinesp XII. Aprofem XIII. Sinpeem

27/09/2014	<ul style="list-style-type: none"> I. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo II. Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública III. Sinpeem IV. Unesca V. Centro de Estudo, Pesquisa, Educação, Cultura e Ação Comunitária VI. Sinesp VII. Creci VIII. Movimento Negro Unificado IX. Sinesp X. Presidente do Conselho de Escola do CEI Vila Perus XI. Sinpeem XII. Sinpeem XIII. Conselho de Psicologia
23/04/2015	<ul style="list-style-type: none"> I. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo II. Secretária Adjunta do município III. Associação de Surdos de São Paulo IV. Mova São Paulo V. Sinesp VI. SEDIN VII. Associação Cantareira VIII. Associação Comunitária Monte Azul IX. Ação Comunitária X. Fórum da Educação Infantil

Fonte: Produzido pela autora com base nas Notas Taquigráficas das audiências públicas citadas (2024)

Como podemos ver no Quadro 2, algumas entidades marcaram presença de forma recorrente nas audiências, sendo:

1. Sinpeem: 23 presenças;
2. Sinesp: 19 presenças;
3. Movimento Comunidade de Olho: 16 presenças;
4. Movimento Negro Unificado: 13 presenças;
5. Professora/Professor: 12 presenças;
6. Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública: 8 presenças.

Quando analisamos a quantidade de vezes que cada representante esteve presente nas audiências, temos como os cinco mais recorrentes:

1. Mauro Alves da Silva (Movimento Comunidade de Olho/Fórum Municipal de Educação da cidade de São Paulo): 19 presenças;
2. Adelson (sobrenome não identificado/ Sinpeem): 15 presenças;
3. Maria Benedita de Castro de Andrade (Sinesp): 15 presenças;
4. Arnaldo Ribeiro (Aprofem): 11 presenças;
5. José Adão de Oliveira (Movimento Negro Unificado): 10 presenças.

É importante observarmos, quando comparamos os quantitativos, que alguns representantes assumiam diferentes representações nesse processo e que nem sempre se identificavam como integrantes da mesma entidade, assumindo diferentes representações em momentos distintos. Um exemplo claro é o participante Mauro Alves da Silva que, alternadamente, identificou-se como representante do Fórum Municipal de Educação da cidade de São Paulo, como ocorreu na data de 13 de setembro de 2014, e como representante do Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública, como registrado em 05 de outubro de 2013. Essas variações ressaltam a complexidade e dinâmica das representações.

Recordarmos que a inauguração do período de construção de propostas de PME apresentadas ao legislativo no município paulista se deu com o chamamento da sociedade civil para integrar o bloco deliberativo das propositivas a serem consolidadas na Conferência de Educação na cidade de São Paulo, realizada no período de 18 a 20 de junho de 2010.

Da finalização da Conferência de 2010 até o início da tramitação do Plano houve um hiato de quase dois anos, posto que a discussão só foi retomada em 2012, com o envio de um novo Projeto de Lei, pela Secretaria de Educação, à Comissão de Educação e Cultura para sua avaliação e votação. Assim, a primeira audiência sobre a nova proposta de PME aconteceu após manifestação do executivo municipal, que encaminhou o Projeto de Lei 415/2012 à Câmara para dar entrada no processo. Com isso, deu-se início ao longo processo de debates e disputas sobre o que comporia, efetivamente, o documento decenal.

Apesar de esse momento marcar, de fato, o movimento que culminaria na conquista de um plano decenal para o município, alguns embates compuseram esse processo, sobretudo quando os dirigentes da educação constataram divergências entre o novo PL encaminhado pelo executivo e a primeira proposta – “Plano De Educação da Cidade de São Paulo: Proposta discutida e aprovada na Cidade de São Paulo” (São Paulo,

2010) – apresentada, em 2010, também pelo executivo municipal e votada pelos representantes da educação na Conferência de Educação realizada no mesmo ano na cidade de São Paulo.

Logo na primeira audiência realizada em 12 de novembro de 2012, como consta na primeira Nota Taquigráfica (São Paulo, 2012a), o representante do Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo (Sindsep), Sérgio Antiqueira, questionou o executivo sobre a representatividade do PL apresentado, posto que divergia do que fora construído coletivamente na Conferência do ano de 2010. Apresentava-se, nesse ponto, o primeiro conflito quanto à participação geral e do setor educacional no processo. Havia um descontentamento por parte dos representantes dos setores da educação quanto à nova versão apresentada pelo executivo, por desconsiderar o processo de construção coletiva de documento ocorrido nas Conferências de 2010.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (Sindsep) - Em nome do Sindsep, trago alguns questionamentos e uma reflexão, primeiro, pensando o que e quem esse plano municipal de educação representa, uma vez que houve, em 2010, uma conferência, quando 20 mil cidadãos e cidadãs ligados à educação, de forma geral, participaram e foram representados por 1.500 delegados, no Anhembi, e **sequer o caderno das resoluções ali tomadas saiu publicado pela Secretaria Municipal de Educação**, se foi um evento promovido pela Secretaria Municipal de Educação. Então, quem representa esse plano que vem a ser discutido 49 dias do final de um Governo para que fique para o próximo. Essas metas não representam, sequer, a condução dada pelo Governo atual (São Paulo, 2012a, p. 19, grifo nosso).

A fala "sequer a condução dada pelo Governo atual", feita pelo representante do Sindsep, deixa explícita a crítica do representante da Sindsep à gestão de Kassab, sugerindo que as metas propostas enviadas pelo seu executivo não refletiam adequadamente as políticas educacionais implementadas pelo governo vigente, aumentando a impressão de que esta versão havia apenas sido enviada de forma a cumprir o prazo e não como um projeto que visava um novo curso de política educacional para o município. Por isso, Sérgio foi enfático ao expressar descontentamento na mudança do executivo que enviou um projeto de lei que não contemplava as vozes e as deliberações feitas em 2010.

Quando se pensa em participação social, dentro do campo de disputa política, observa-se que este conceito é uma das peças-chaves na promoção de uma convergência discursiva de duas frentes políticas opostas e em disputa: a democrática e a neoliberal. Isso porque a participação responde tanto aos interesses do viés democrático, quanto do

viés neoliberal, segundo uma projeção de deslocamento conceitual já trabalhada por Dagnino (2004b). A autora afirma que, enquanto na primeira, a participação é entendida como incorporação ampla e aberta de diferentes segmentos sociais no processo decisório, na segunda,

[...] grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas com respeito a essas questões [...] **se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas**, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, **do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas** (2004b, p.104, grifo nosso).

Partindo desse entendimento, observa-se que não é interesse do neoliberalismo manter uma atuação participativa política da sociedade, quando essa pode apenas ocupar espaços de pouco (ou nenhum) poder decisório, usualmente operacionais, previamente determinados pelos setores dominantes.

Percebe-se, na fala anterior de Sérgio Antiqueira, representante do Sindsep (São Paulo, 2012a), que todo o processo participativo presente nas propositivas feitas pelo coletivo não foram sequer incorporadas pelo executivo em seu novo projeto. Ao contrário, uma nova propositiva foi encaminhada e, de acordo com a fala do representante, tratava-se de uma proposta distante da realidade educacional do município. Revelava-se, dessa forma, uma sobreposição de interesses político-ideológicos no processo coletivo de construção do PME em detrimento de um ideal mais abrangente e adequado sobre educação para aquele momento.

Além de Sérgio Antiqueira, outros representantes de entidades – como a sra. Denise Carreira (Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo e integrante da comissão executiva do PME) – também reclamavam sobre essa divergência, uma vez que o texto em questão havia se apresentado como novidade a todos os dirigentes e representantes dos movimentos que estavam presentes no dia, não sendo, portanto, um documento de construção coletiva, como demandava as recomendações de construção do Plano desde a publicação do Plano Nacional de Educação, em 2001 (Brasil, 2001).

Nesse contexto, restou aos participantes reivindicarem a possibilidade de se ter mais oito audiências públicas, para que houvesse um efetivo debate acerca da proposta (São Paulo, 2012a) e para que a nova proposta, se aceita, pudesse tomar caráter coletivo.

ANA MARIA BARBOSA (Coperapic) - Neste momento, evidencia-se a necessidade de se instituir um amplo processo participativo, para

que os vereadores possam aprimorar o texto por meio do debate democrático e transformar o Plano em uma lei, a ser cumprida pelas próximas gestões municipais (São Paulo, 2012a, p. 21).

Conforme consta dos registros da Nota datada em 12 de novembro de 2012 (São Paulo, 2012a), ao final da audiência pública, o orador da sessão, Claudio Fonseca (vereador do município pelo Partido Popular Socialista), defendeu que a nova proposta apresentada pelo executivo tinha semelhanças com o PNE publicado em 2001, e que, por isso, entendia que o documento parecia estar dentro da legalidade. Salienta-se que, nesse período, o PNE de 2001 já não tinha mais vigência, tendo-se esgotado seu período em 2010, e que o documento substituto ainda estava em fase de elaboração, em nível estadual.

Cláudio Fonseca indicou que encaminharia a nova proposta do PME ao presidente da Comissão de Constituição e Justiça – apesar de a Comissão não ter competência para discutir o mérito da proposta, mas apenas sua constitucionalidade, como se sabe –, buscando a convocação de uma nova audiência pública. Enfatizou que a Comissão se limitaria a dar um parecer sobre a legalidade e constitucionalidade da proposta, mas também atenderia a reivindicação feita sobre ter maior espaço de participação nesta versão do documento. Portanto, apesar das críticas recebidas quanto à sua legitimidade, a nova versão foi mantida pelo orador em detrimento dos argumentos contrários apresentados pela coletividade.

Nesse primeiro momento, observamos uma forte contradição entre o processo de produção do PME e aquilo que se espera de uma gestão participativa. Em 2010, era possível vislumbrar a tentativa de promoção de uma coletividade empenhada na apresentação e síntese de propostas que contemplassem as necessidades da educação do município. E, mesmo com o Executivo fazendo a chamada para a construção das Conferências voltadas à elaboração de propostas e tendo construído em 2010 um documento que sintetizaria as propostas e os debates que ocorreram no ano citado, este mesmo Executivo decidiu, posteriormente, em 2012, de ofício, apresentar uma nova proposta sem ao menos comunicar aos envolvidos.

O executivo justificou sua postura afirmando que foi necessário esperar que houvesse manifestação nacional e estadual para a elaboração do PNE e do PEE e que, como isso não ocorreu, enviou de último momento um documento que pudesse responder às necessidades da educação do município. Mas, como será visto no próximo item acerca do debate sobre as relações de poder, outros interesses alimentaram essa decisão.

Dessa forma, percebe-se que, nesse primeiro momento, a participação assumiu um papel figurativo, com o intuito de simular uma ação de democracia participativa. Contudo, como lembra Nogueira (2011, p. 154), a participação, para ocorrer de fato, requer que o Estado se abra a ela, dando-lhe instrumentos e espaços para adentrar os momentos de “decisão, execução, avaliação e controle”. Dessa forma, quando se desloca a participação para apenas um de seus eixos (decisão, execução, avaliação e controle), não há efetivamente uma participação democrática.

Nessa primeira audiência também se inflamou uma indignação nos representantes dos movimentos educacionais e nos dirigentes presentes quanto ao que se compreendia como “gestão participativa” no processo de elaboração do PME. Isso foi o que defendeu o professor Francisco Carquejo ao questionar, por exemplo, porque os professores não foram procurados para serem ouvidos sobre o que esperavam do documento:

FRANCISCO CARQUEJO (Professor/gestor CEU Perus) - [...]
Acho que se vamos discutir um Plano que é para valer - para dez, vinte, trinta, ou cinquenta anos - vamos escutar quem vai executá-lo. Esse ainda está bastante distante do Plano (São Paulo, 2012a, p. 32).

Apesar de o presidente da audiência firmar um compromisso de divulgar convites às audiências, bem como ampliar os espaços de debates entre os docentes da rede a partir das próximas audiências, essa discussão foi retomada apenas na quarta audiência, em 23 de maio de 2013. Chama atenção o fato de que, após meses de audiências públicas, ainda havia descontentamento por parte dos participantes em meio a uma gestão que nada parecia ser democrática e/ou participativa nos rumos que dava para a construção do documento. Sobre isso é importante se destacar que, no dia 08 de maio de 2013, ocorreu a primeira audiência pública do ano sobre o PME, agora na Comissão de Administração Pública, sendo foi realizada para atender aos apelos dos participantes das duas audiências anteriores que requeriam mais espaços de debates nas comissões temáticas (São Paulo, 2013a).

Nesse processo, o que mais chamou a atenção de alguns representantes foi que o executivo não participou da atividade e enviou um representante para avisar que estava no Fórum Municipal de Educação⁴⁹ que também ocorria na ocasião. Isso causou revolta

⁴⁹ Segundo a justificativa do presidente da Comissão, esta audiência foi marcada no mesmo dia que o lançamento do Fórum para consolidar a retomada dos trabalhos do PME (SÃO PAULO, 2013a).

de muitos participantes da audiência, especialmente daqueles que sequer foram convidados para atuarem no Fórum e que não sabiam de sua realização naquele momento.

Algumas falas da audiência do dia 23 de maio de 2013 demarcavam essa insatisfação da comunidade educacional, não considerando democrática a forma como esse Fórum havia sido organizado e publicizado a todos.

GIULIA PIERRO (EducaFórum) - [...] O Fórum foi uma iniciativa nossa, de pais de alunos – dos quais sou representante – e pessoas da sociedade civil. Ele foi fundado, portanto, há 20 anos, exatamente no mês de maio de 1993. [...] Infelizmente, não fomos convidados para o lançamento do Fórum Municipal de Educação. Nós ainda não estamos entendendo do que se trata (São Paulo, 2013b, p. 9).

MAURO ALVES DA SILVA (Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública) - [...] A entidade da qual faço parte é uma das que apoiam e patrocinam o Fórum Municipal de Educação da Cidade de São Paulo, que existe há 20 anos e que não tem nada a ver com esse fórum chapa branca que foi criado ad hoc para cumprir uma ordem de Brasília (São Paulo, 2013b, p. 13).

CARLA (Professora da rede) - [...] Os professores que aqui estão participando vêm porque têm outros interesses e outros meios de saber do que está acontecendo. A própria Conferência Municipal de Educação está sendo pouco divulgada; as escolas não sabem o que está acontecendo. A realidade é essa. Estamos alienados dentro da escola, pois o nosso futuro profissional está sendo decidido, e não estamos sabendo o que está acontecendo, sendo que temos os processos democráticos de participação, mas é preciso de uma aproximação dos profissionais da Educação com essa discussão. É uma questão para a Mesa pensar (São Paulo, 2013b, p. 21).

Essas falas sobre exclusão, falta de representatividade real e ausência de informações sobre o processo evidenciam a existência de um poder concentrado não nas mãos da sociedade em geral ali representada, nem no processo democrático feito em 2010, mas em alguns elementos que estavam conduzindo o processo e que enviaram o documento em 2012, de forma arbitrária, e privilegiaram os interesses dos seus aliados, incluindo o empresariado. Aos representantes que denunciavam a exclusão, restava apenas a representação simbólica, sem uma participação efetiva no processo de construção do PME.

Cabe lembrar que um dos pontos de grande ênfase nas audiências de 2012 era o de que o debate sobre o Plano fosse contínuo e constante. Entretanto, o que foi se revelando é que a periodicidade das audiências foi perdida e muitos meses se passaram sem que a Comissão de Educação, Cultura e Esportes fizesse a discussão sobre ele,

ocorrendo um hiato nos debates de novembro de 2012 a maio de 2013. Em uma audiência da própria Comissão, no dia 08 de maio de 2013⁵⁰, feita para tratar de outro assunto, houve um questionamento do senhor Mauro Alves da Silva (Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública) sobre a política de descontinuidade que permeava os assuntos educacionais do município. Enquanto estavam votando o PL 352/12, que versava sobre o atendimento educacional especializado aos alunos identificados com altas habilidades ou superdotados, o sr. Mauro perguntava ao presidente por que esse projeto, assim como outros que foram votados no ano de 2013, não se apresentavam como propostas a serem contempladas pelo próprio PME.

Essa fala apontava um dos motivos para a morosidade na aprovação do Plano: tinha-se em ação um processo de políticas fragmentadas, cujos projetos independentes eram analisados no decorrer de uma época em que se tramitava em paralelo o grande Plano da educação municipal. Ora, se a ideia de se construir um PME era para a consolidação de um documento norteador das ações e propostas a serem executadas na educação durante a década seguinte, por meio de diretrizes e metas, é preocupante se ver que essa ideia foi desconsiderada quando posto que se tinha a votação de projetos paralelos que poderiam fazer parte do plano decenal.

Aqui se apresenta um outro ponto no que toca à ideia de participação: a fragmentação dos projetos, propostas e ações levou, por consequência, à própria fragmentação dos espaços da participação, especialmente decisória. A fala do senhor Mauro Alves da Silva deixava claro o descontentamento dos setores educacionais ao observar que a educação tinha se tornado um espaço de descontinuidade política e que não havia uma escuta aos apelos dos representantes em seguir adiante com o Plano como um projeto macro, uno e coeso de educação para o município.

Temos a Lei Orgânica, a partir de 98, que obriga um Plano Municipal de Educação, que está sendo debatido, mas não se aprova. Qual é o problema? É começar a aparecer projetos para colocar na lei, mas é algo que deveria estar no Plano Municipal de Educação, um plano para dez anos. No caso específico de haver uma lei para a Prefeitura ter de atender as altas habilidades, dá impressão que não se conhece Educação porque a educação obriga a uma avaliação individual, e nós temos a coletiva. [...] Por isso sempre pedimos, nesse caso, mesmo concordando com o projeto, **nota-se a dificuldade da Casa tratar a Educação de maneira global. A Casa fica segmentando [sic] com projetos** (São Paulo, 2013a, p. 21, grifo nosso).

⁵⁰ Esta audiência não foi para tratar sobre o Plano em si, mas sobre outro projeto educacional, o que frustrou muitos participantes.

Assim como de 2012 para 2013, entre 2013 e 2014 houve um novo hiato no que toca ao PME. Em 07 de maio de 2014, durante uma audiência na Comissão de Educação, Cultura e Esportes, houve indagações a respeito da inércia em torno da discussão do Plano, cuja ausência complicava o funcionamento de outros setores da educação, que dependiam dele para a construção de metas e ações efetivas.

Fazemos uma crítica geral à Casa, à Câmara Municipal e aos Srs. Vereadores pela questão da falta do debate do Plano Municipal de Educação. [...] Nesse caso específico, **a falta da discussão do Plano Municipal de Educação e a aprovação, devo dizer que ficamos sem meta e sem parâmetros para debater. Gostaria de estar lembrando o Vereador Reis de que a Comissão de Administração Pública fez mais de oito audiências públicas, já enviou o projeto para a Comissão de Educação e não sei onde está o andamento. Não sei se já foram marcadas – me desculpem se estou mal informada [sic] – audiências públicas temáticas sobre o Plano Municipal de Educação. Por último, não podemos ficar refém do Governo Federal que não discute o Plano Nacional de Educação⁵¹, e isso está prejudicando as crianças, o Município e todo o sistema educacional da cidade de São Paulo (São Paulo, 2014a, p. 13, grifo nosso).**

Como se observa nessa fala, mais uma vez era enfatizado o apelo para realização de um debate mais claro e com mais foco na discussão da proposta apresentada. Todavia, o que se observa na trajetória de tramitação é que os hiatos entre as datas do debate, a inserção de projetos paralelos em votação na Comissão da Educação, somada à realização do Fórum de Educação sem contemplar a presença dos representantes que acompanham a votação do PME fez com que a participação dos movimentos sociais, professores e atuantes na educação se tornasse apenas simbólica e não de fato representativa e efetiva no processo, notadamente a partir de 2012.

Vale explicar que, conforme Nogueira (2011), para que uma gestão seja realmente participativa em suas ações, ela precisa ter decisões e projetos claros e necessita que os agentes estejam presentes em todas as etapas decisórias. Esse ideal, contudo, como mostram as Notas Taquigráficas pesquisadas, ficou cada vez mais distante do que foi colocado em prática nas audiências.

⁵¹Sobre a citação, é importante lembrar, como dito anteriormente, que o Plano Nacional de Educação teve vigência de 2001 a 2011, sendo aprovado um novo documento apenas em 2014, com validade até 2024.

Outra questão posta em meio aos debates, foi sobre a ausência do secretário de educação, Alexandre Schneider, nas audiências⁵². Apesar de ter sido convidado pela Comissão, ele não compareceu para prestar esclarecimentos à comunidade sobre o conteúdo do Projeto, tampouco encaminhou representantes. Em contrapartida, os representantes das entidades presentes nas audiências pediam, incansavelmente, que fosse revista a nova proposta de Plano para que se retomasse o que havia sido construído, coletivamente, em 2010. Solicitaram ainda que houvesse mais tempo e audiências para se debater a proposta, como já haviam pedido na primeira audiência do dia 12 de novembro de 2012 (São Paulo, 2012b).

Destoando dessa percepção, na audiência do dia 05 de outubro de 2013, na Comissão de Administração Pública, o presidente da audiência, Gilson Barreto (vereador/PSDB), chamou atenção ao fato de que as audiências não estavam contemplando a voz e a participação dos professores e dos pais de alunos por falta de interesse desses próprios grupos.

Sentimos que os educadores, pais e todos os interessados estão perdendo a oportunidade ímpar de discutir esta questão. Por quê? Porque é o projeto de lei que vai ser discutido e aprovado pela Câmara Municipal. 55 Srs. Vereadores. Nas audiências públicas, o segmento não está dando a atenção devida e isso vai interferir na vida de cada professor, de cada educador. É a hora oportuna. [...] **Se apresentarem o que os educadores e pais querem, nós fazemos um substitutivo e apresentamos e vamos defendê-lo perante nossos Pares.** Se ninguém apresenta nada, não tem interesse, vai ficar tudo como está e vai apenas apresentar o parecer porque o relator não terá opção a não ser essa (São Paulo, 2013c, p. 5, grifo nosso).

Como notamos, aqui temos uma inversão de interpretação sobre a ausência da participação no processo. Não mais os setores reivindicavam a participação, mas o presidente da Comissão acusava esses grupos de inatividade e chamava os representantes de pais e educadores para que fossem mais participativos e apresentassem uma contraproposta ao documento em discussão. Porém, isso nos faz suscitar algumas questões: será que apenas em outubro de 2013 é que foi percebida a falta de comprometimento participativo por parte desses setores no processo de elaboração do PME? Tais grupos já não haviam apresentado suas propostas para a versão descartada de

⁵² Esta reclamação também foi feita na primeira audiência, com o pedido de participação do executivo durante as audiências para explicar os motivos que levaram às mudanças na proposta e debater, junto à comunidade presente nas audiências, sobre o futuro do documento (São Paulo, 2012).

2010? Será que não foi a descontinuidade, a morosidade e falta de representatividade no processo de tramitação do documento, sobretudo a partir de 2012, que gerou certa apatia de alguns setores nos debates? Será que esses setores deixaram efetivamente de ser ativos, conforme alegação? Pelo que observamos até aqui, um dos maiores apelos dos representantes com a retomada dos debates em 2012 foi sobre o resgate da amplitude dos espaços de participação no processo, bem como sobre a retomada do projeto que havia sido construído coletivamente, uma vez que o novo não contemplava os esforços iniciais empreendidos nas Conferências de 2010.

Desconsiderando tais fatos, o que se viu por parte de Gilson Barreto foi a responsabilização dos setores educacionais e de pais pela baixa representatividade do processo e das propostas. Todavia, nesse caso, como tais grupos deveriam proceder para a organização paralela de elaboração de uma nova proposta? Em quais espaços, se não os oficialmente construídos para esse fim?

Vale lembrarmos que, quando se iniciou o processo de criação de propositivas para serem apresentadas ao legislativo em 2008, endossou-se a necessidade de uma construção coletiva do Plano. Por isso, houve todo um movimento, na época, para a formação da Comissão que tomaria a frente do trabalho de chamar a sociedade para participar do seu processo de construção. A ideia era a de que o Plano seria feito por aqueles que compunham a educação (desde gestores, professores, pais/mães, alunos). Mas o que ocorreu ao longo dos anos, como vimos, foi a fragmentação dessa participação com um possível esvaziamento resultante dos próprios percalços desse processo produzido pela constante centralização decisória no executivo de sua condução e propostas.

Para que seja possível compreendermos o porquê dessas nuances e possível esvaziamento dos setores participantes, faz-se necessário adentrarmos em uma segunda frente de análise, que tem como categoria central o poder. Buscar-se-á entender como se estabeleceram as relações de poder nesse contexto, agora que já foi possível compreendermos melhor como se deu o processo participativo na gestão da tramitação do projeto.

4.1.2. Concentração e localização do poder

Olhar para as nuances que ampararam o processo participativo da sociedade, em geral, nas deliberações do PME, implica a necessidade de analisarmos algumas relações de poder que se estabeleceram durante as audiências na Câmara Municipal, durante a tramitação do projeto, considerando: 1) quem, de fato, possuía espaços de poder na condução da elaboração do Plano; 2) entender se havia um poder diluído ou concentrado sobre o processo decisório de constituir um PME; 3) se o poder estava concentrado e onde ele se localizava.

Antes de adentrarmos a análise deste tópico, é importante contextualizarmos que o modelo neoliberal que assenta a NGP nas relações estatais reconfigura a ideia de participação popular, uma vez que necessita de uma participação com atitude mais cooperativa [...]. Precisa, em suma, **despolitizar** o processo de abertura do Estado para a sociedade” (Nogueira, 2011, p. 59, grifo nosso). Despolitizar, nesse sentido, significa conduzir a participação à mera formalidade e não à tomada de decisões. Para tanto, a grande chave para consolidar esse ideal consiste numa descentralização parcial, que traz “consigo uma específica recuperação das ideias de participação, cidadania e sociedade civil” (Nogueira, 2011, p. 60). Logo, entendemos que, estudar as relações de poder do caso focalizado, contribuirá para desvelarmos o tipo de participação que se estabeleceu no processo de deliberação do PME e o tipo de gestão que foi se constituindo. Assim, focar a participação nos permitirá compreendermos o cerne do poder que foi se instalando e se rearranjando de forma estratégica, ao longo da tramitação do referido documento.

Como visto, nesse processo, logo de início surgiu a disputa acerca da versão de PME a ser considerada no debate. Isso porque, em 2010, na Conferência Municipal de Educação da Cidade de São Paulo, foi produzido e aprovado um relatório contendo o esboço do projeto a ser encaminhado e votado como Plano Municipal de Educação, conforme estabelecia a Portaria 2827/10 que definia regras para a constituição de equipe técnica para sistematizar a proposta. Conforme preconizava no art. 2:

Os profissionais selecionados participarão do desenvolvimento de atividades técnicas especializadas em sistematização de relatório e conteúdo técnico visando o acompanhamento e registro da construção do Plano Municipal de Educação e Conferência Municipal de Educação 2010 (São Paulo, 2010b).

Este documento de 2010 foi considerado o primeiro grande passo de construção coletiva do Plano entre as entidades e movimentos sociais que atuavam em prol da

educação, além de professores, pais e alunos⁵³. Um dos grandes marcos desse documento, por exemplo, foi o estabelecimento do fim dos convênios para a oferta da educação infantil de zero a três anos. Os convênios existentes no município ainda eram feitos com as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil. Contudo, dentre as propostas desse documento de 2010, havia a meta 23: “Construir mais CEIs diretos e extinção dos conveniados” (São Paulo, 2010a). Todavia, quando adentramos a proposta enviada à Câmara pelo Executivo, verificamos que ela tinha, dentre as estratégias para a meta 1, voltada à educação infantil: “promover a ampliação da oferta de educação, na rede direta, indireta e conveniada, assegurando a sua qualidade” (São Paulo, 2012).

No que toca a Rede Conveniada, é importante contextualizar que as primeiras creches surgiram ainda no início do século XX, quando iniciativas privadas, ligadas sobretudo a grupos da elite paulistana, buscaram atender aos filhos de empregadas domésticas e operárias, como no caso da creche Baronesa de Limeira fundada em 1913 por Anália Franco e senhoras da sociedade (Nascimento, Silva, 2015). Essa prática se expandiu com o apoio dos industriais que precisavam da mão de obra feminina e, portanto, criavam espaços destinados ao cuidado das crianças pequenas. Essa trajetória trouxe a marca do atendimento filantrópico como resposta às lacunas do Estado, que, ao longo dos anos, eximiu-se da responsabilidade direta pela Educação Infantil.

A partir da década de 1950, esse arranjo ganhou contornos institucionais com a política de conveniamento, quando o município passou a firmar parcerias com entidades beneficentes para ampliar o atendimento às crianças de 0 a 3 anos. O convênio consolidou-se como estratégia central de expansão da rede, mesmo após a criação dos primeiros Centros de Educação Infantil diretos, em 1969, e a posterior transposição da gestão das creches para a Secretaria Municipal de Educação em 2003 (Nascimento, Silva, 2015).

Por meio dessa situação, por exemplo, percebemos nitidamente que se instalou uma disputa de poder quanto a quem teria soberania na definição das diretrizes do Plano, disputa que se projetou na discussão futura do PME. Enquanto a Portaria 2827/10 determinava que seria a partir da Conferência que as propostas a serem votadas nas

⁵³ Apesar dos documentos citarem essa participação de forma genérica, não foram encontrados documentos que mencionassem os representantes desses grupos e que estavam na conferência. Durante as entrevistas realizadas nesta pesquisa, os participantes informaram não recordar com precisão quem participou do processo, tendo em vista o tempo que já tinha se passado do ocorrido.

comissões da Câmara seriam construídas, o Executivo figurava-se de modo autoritário ao encaminhar um projeto que, por ora, contradizia pontos que o que o coletivo havia aprovado. Em uma entrevista dada pelo vereador Claudio Fonseca (PPS), relator na Câmara durante o processo de apreciação e votação do Plano, ao Programa Educação e Território em 2012, ele afirmava que a proposta do Executivo se diferia e muito daquilo que havia sido deliberado no coletivo na Conferência:

Ele não reflete o conjunto de decisões aprovadas na Conferência Municipal, depois de um debate realizado em várias porções do território paulistano. [...] Quero crer que a Câmara Municipal, apoiada nos demais documentos que devem ser encaminhados, como todos os relatórios e resoluções, e também inspirada nas decisões democráticas tomadas pelas conferências, fará as alterações no Projeto” (Programa Educação e Território, 2012).

Vale lembrarmos, como mencionado, que entre os anos de 2012 e 2013, ocorreu a transição de governo municipal, com a saída de Gilberto Kassab (DEM) do cargo de prefeito e a entrada do prefeito eleito Fernando Haddad (PT). Esses candidatos pertenciam a partidos políticos de oposição e, após essa mudança, intensificou-se o embate entre suas legendas na gestão local. Isso se deve muito ao fato de o legislativo contar com políticos de oposição que estavam prontos para resistir aos ideais propostos pelo novo governo, assim como para criar narrativas de perseguição e boicote às audiências do PME, por exemplo.

Durante a audiência do dia 10 de agosto de 2013, o presidente da Comissão da Administração Pública, o vereador Mário Covas Neto, explicitou esse processo de disputa partidária ao alegar que estavam ocorrendo boicotes nas audiências. Ele também aproveitou o momento para enfatizar que se encontrava na posição de oposição ao atual governo. Nada obstante e estrategicamente, ele encerrou sua fala pedindo que não houvesse paixões partidárias na plenária, para que se pudessem seguir os debates.

MARIO COVAS NETO (presidente da Comissão) – [...] Hoje sou um vereador de oposição e há uma desconfiança do governo de que o meu papel é de criar obstáculos para esse projeto. A visão é de que, quanto antes sair daqui e for para comissão de educação, melhor, porque lá é dominado pelo Vereador do PT, como presidente, e por vereadores do PC do B, que tem influências nessas entidades. Há um boicote, para participação dessas audiências públicas. [...] Acho que a participação das pessoas é fundamental para que haja evolução, seja sem paixão partidária, sem qualquer preconceito.

Esse discurso sobre boicote seguirá na audiência de 14 de setembro de 2013, quando o representante do movimento Comunidade de Olho na Escola Pública afirmou que muitos estavam ausentes porque não queriam estar na Câmara debatendo o projeto.

MAURO ALVES DA SILVA (Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública) -Deixei com o Vereador Relator, Coronel Camilo, um documento que a gente vem apresentando nas audiências públicas. Nosso movimento faz questão de participar dessas audiências. Notamos um boicote das corporações que não querem participar de debates públicos. Querem debater no sindicato ou no gabinete do secretário. Por exemplo, no caso a Administração Pública tomou a iniciativa de fazer esses debates, provocada por algumas entidades, que ela leve em consideração o PL 180/1999, que foi uma discussão do Plano Municipal de Educação. Foi aprovado, mas foi arquivado porque tinha vício de origem. Tinha de vir do Executivo. Agora temos o PL 415/2012, que veio do Executivo, mas parece ser um projeto bastardo porque foi da outra gestão e o atual Prefeito e o Secretário de Educação não mandam representantes.

Assim, a disputa pelo poder na audiência pública começou a se acirrar por meio dos posicionamentos partidários dos presentes. De um lado, representantes revoltados com ataques ao governo da situação; de outro, representantes que endossavam as críticas e não aceitavam as ações e as propostas que o novo governo sugeria como substituto ao PL enviado pelo executivo da gestão anterior.

No que toca à gestão educacional no município, de outro modo, a proposta construída pelos participantes da Conferência visava à unificação do sistema educacional no município, como pode ser visto na meta 4:

Em consonância com as deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) a cidade de São Paulo deverá desenvolver gestão junto aos poderes públicos (estadual e federal) para a constituição de um Sistema Público único de Educação, que garanta a oferta de educação pública com qualidade social para todos os cidadãos da cidade de São Paulo (São Paulo, 2010a).

Apesar do ensejo da proposta em atribuir ao poder público a responsabilidade única de oferta educacional, a proposta inicial encaminhada pelo Executivo, em 2012, não tirava do convênio a coparticipação nesse processo, tanto para a educação infantil (como visto anteriormente) quanto para a oferta da educação especial. Na estratégia da meta 4, definia-se a possibilidade de se: “credenciar e formalizar convênios com instituições especializadas, para atendimento no contraturno escolar” (São Paulo, 2012).

Tudo isso revela que existiam algumas divergências de propostas e de interesse sobre o conteúdo do Plano, mas que estava se sobrepondo como proposta de discussão à

apresentada pelo Executivo. Todavia, vale salientarmos que ambas as propostas ocorreram em um mesmo governo, de Gilberto Kassab, prefeito do município entre 2006 e 2012. Apesar disso, uma das críticas em torno da proposta enviada pelo Executivo, na primeira audiência pública realizada em 12 de novembro de 2012, era de que foi enviado um documento genérico à discussão, posto que o prefeito já se encontrava no final do mandato e a sensação que se passava com isso era apenas de cumprimento formal de agenda.

SÉRGIO RICARDO ANTIQUEIRA (Sindsep) – [...] então, quem representa esse plano que vem a ser discutido 49 dias do final de um Governo para que fique para o próximo. Essas metas não representam, sequer, a condução dada pelo Governo atual (São Paulo, 2012a, p. 19).

Sobre isso é importante lembrarmos que não houve uma participação efetiva por parte do próprio poder Executivo nessa Conferência. Inclusive, nessa primeira audiência, foi mencionado a falta de importância que o Executivo deu a todo o processo de 2010 até 2012 – quando se estabeleceu um hiato na tramitação. O governo Kassab, mesmo com a proposta elaborada em 2010 em mãos, enviou uma nova proposta apenas em 2012, na véspera do período de encaminhamento expirar, gerando revolta aos atuantes da sociedade civil, como expressa a representante, na fala exposta a seguir.

ANA MARIA BARBOSA (Cooperapic) - Desde 2010, as entidades da sociedade que acompanharam o processo de elaboração do Plano pressionavam o Poder Público para dar continuidade ao projeto. Em julho de 2012, a partir de solicitação destas entidades que compõem a Comissão Executiva, o Ministério Público do Estado, por meio do seu Grupo de Atuação Especial de Educação (Geduc), instaurou um inquérito civil público, questionando o atraso e notificou o Poder Executivo. Em 27 de setembro, o Projeto de Lei 415/2012 que cria o Plano de Educação foi publicado no Diário Oficial. [...] Defendemos que neste processo de debate e aprimoramento do Plano sejam consideradas as propostas apresentadas no documento de sistematização do Plano de Educação, resultantes dos vários debates realizados por educadores, educandos, familiares, gestores, movimentos e organizações sociais de todas as regiões de São Paulo (São Paulo, 2012a, p. 21-22).

Apesar do aparente desinteresse do Executivo na tramitação, ele se manteve indiretamente ativo no processo para manutenção de alguns interesses. Vale destacar que havia no período uma forte pressão por parte da rede privada e das Organizações não Governamentais (Ong) no que toca, por exemplo, à retirada da ideia de convênio na proposta formulada no coletivo. Tanto que o próprio Secretário de Educação que elaborou a proposta do plano em tramitação, Alexandre Schneider, em entrevista concedida à

revista Valor, no ano de 2012, informou ser contra essa pauta colocada na Conferência uma vez que entendia que o “fim dos convênios” era “uma ação inexequível” e que ia “contra o próprio histórico da oferta de atendimento na cidade”, concluindo que defenderia “sua manutenção na Câmara” (Valor, 2012).

O representante Mauro Alves da Silva (Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública), que esteve presente em todas as audiências públicas voltadas ao Plano, defendeu abertamente, na audiência datada em 23 de maio de 2013, a permanência da rede conveniada, chamando a todos os presentes para manifestar seu apoio a permanência dessa rede no município.

MAURO ALVES DA SILVA (Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública) - No caso, por exemplo, da educação conveniada, também houve uma votação desse mesmo modelo. Sendo a maioria funcionários públicos sindicalizados, votaram contra os convênios. [...] Faço um convite para o dia 8 de junho, para discutirmos, na Câmara Municipal, das 14 às 18 horas, sobre o debate Educação Infantil, Creches e Convênios, até para se contrapor essa corporação que quer acabar com os convênios.

Este interesse das ONGs e determinados movimentos sociais em tirar a responsabilidade do Estado em garantir investimentos e atuações diretas faz parte também da estratégia neoliberal de gestão que adota, no discurso da colaboração entre a sociedade civil e o Estado, o papel de outros grupos em assumirem responsabilidades. Como Dagnino (2004, p. 149) explica, em seu texto, “elas são freqüentemente [sic] vistas como os parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil”. Tanto que, mais adiante, na audiência realizada em 10 de agosto de 2013, ele não só defendeu a permanência do convênio, como afirmou que o interesse dos professores em acabar com a rede conveniada, posto que era uma forma outra forma de sindicalização. Não por acaso, enfatizou que havia um esvaziamento proposital da referida audiência devido a um provável boicote do atual governo do município, que se encontrava com o prefeito Fernando Haddad.

MAURO ALVES DA SILVA (Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública) - [...] porque hoje foi marcada uma reunião, no mesmo horário, das 9 às 17h, na Câmara Municipal, para se discutir a Educação Infantil. Esse é um dos motivos pelo qual está sendo esvaziado esse debate. Qual é o problema desse fórum chapa branca? Várias organizações que V.Exa. citou aqui estão lá, boicotando tanto essa discussão pública quanto trabalhando para se acabar com o convênio na Educação Infantil; porque há uma proposta

corporativista para se garantir o sindicalismo. O convênio é outra forma de sindicalização.

Esse discurso do sr. Mauro ganhará cada vez mais força nas audiências seguintes quando outros membros da oposição ao governo vigente na época ratificarão a defesa da permanência da rede conveniada – como ocorreu na audiência do dia 14 de setembro de 2013, com a fala do presidente do dia da Comissão da Administração Pública, o vereador Coronel Camilo.

CORONEL CAMILO (presidente da Comissão da Administração Pública) – [...] as creches conveniadas, eu também tenho a mesma opinião do senhor, ou seja, as creches, nós precisamos agregar valor. Então não adianta ficar brigando aqui se direta ou se é de creche. O foco continua sendo o aluno. Nós temos que dar condições para que a parte direta funcione muito bem e agregar valor a isso com as creches conveniadas. Hoje eu tenho bem a noção de que se não houver as creches conveniadas muitas crianças não estariam em creche hoje, e ainda faltam muitas vagas. O que o senhor falou é bem verdade, a administração direta normalmente não tem creches na periferia, aí eu tenho um número muito inferior do que é necessário. Quem está fazendo esse trabalho na periferia da cidade, nos locais mais difíceis são as creches conveniadas.

Em contrapartida a essa posição, estabeleceu-se resistência por parte dos representantes e atuantes da educação quanto a esta modalidade de convênio, pois se acreditava que, dessa forma, o município se via desobrigado a realizar mais concursos públicos, ajustar o quadro dos professores da rede, ampliar os espaços de oferta, instalando-se um cenário de precariedade na oferta educacional do município com baixa infraestrutura e sem fiscalização. É o que se vê na fala a seguir:

CRISTIANE (professora) - [...] A gente sabe que os convênios são precários. Algumas instituições estão funcionando em casa. A questão de atender a demanda está muito maior. E aí, por causa da demanda, coloca-se de qualquer maneira, e estamos tendo apenas agrupamento de crianças, e educação mesmo está bem longe. Lá no nosso EMEI a sala de leitura deixou de existir para atender a demanda. A sala de informática deixou de existir para atender a demanda. É preciso construir novas escolas para atender a demanda, e não ficar cada vez mais agrupando crianças simplesmente por agrupar (São Paulo, 2013, p. 7).

Nessa disputa de poder sobre a temática do convênio, observamos que, ao final, prevaleceu aquilo que atendia aos interesses privados e com aval do Executivo. Ao enviar um projeto genérico, que neutralizava diversas propostas esmiuçadas por quem de fato atuava na educação, o Executivo se colocou ao lado do setor privado, que não quis perder

a influência que exercia no município com a rede conveniada. Por sua vez, mesmo com tamanho descontentamento que seguiu até o final da tramitação na Câmara, foi o projeto enviado pelo Executivo, que se firmou como PME, apesar de ter sido adequado com algumas metas e estratégias oriundas do documento de 2010, para agradar os representantes das entidades coletivas - como no caso do atendimento a creche, cuja emenda enviada pelos parlamentares do PT previa o alcance de vagas para 75% das crianças de 0 a 3 anos e 11 meses (ou até zerar a fila no período de 10 anos), em contrapartida ao que vinha sendo discutido, que apenas falava em aumentar a oferta de vagas, em prazo de cinco anos, com redação genérica; e no caso do orçamento que, por conquista dos parlamentares do PT, modificou a porcentagem do investimento público na educação, passando de 30% para 33%, por exemplo.

Aqui reside o deslocamento do poder que, concentrado na mão do Executivo – apesar de sua atuação inexpressiva no processo de discussões –, favoreceu os interesses por parte dos atuantes da rede conveniada, na contramão do apelo da comunidade educacional, que almejava, por exemplo, ter o município como setor único de oferta da educação pública.

Mesmo que essa estratégia tenha se iniciado no governo de Gilberto Kassab, com a transição para o governo Fernando Haddad, ainda se seguiu a manutenção oficial da presença da rede conveniada no documento. Sobre isso é interessante lembrarmos que a oposição seguiu presente nas audiências públicas (como na presidência da Comissão da Administração Pública, que tinha a figura do vereador Mario Covas Neto) e na defesa dessa posição. Na audiência do dia 10 de agosto de 2013, Mario Covas Neto enfatizava que havia uma rachadura na condução dessa tramitação do projeto, por divergências políticas.

MARIO COVAS NETO (Presidente da Comissão da Administração Pública) – [...] essa audiência é uma reivindicação feita por meio de uma série de entidades que compõe a comissão executiva do plano de educação da Cidade de São Paulo, 12 entidades. Todas convidadas e convocadas para essa reunião. Hoje sou um vereador de oposição e há uma desconfiança do governo de que o meu papel é de criar obstáculos para esse projeto. A visão é de que, quanto antes sair daqui e for para comissão de educação, melhor, porque lá é dominado pelo Vereador do PT, como presidente, e por vereadores do PC do B, que tem influências nessas entidades. Há um boicote, para participação dessas audiências públicas.

Ao se autodeclarar como um vereador de oposição, Mario Covas Neto se colocava em uma posição crítica em relação ao governo de Fernando Haddad, sugerindo que sua função era percebida pelo governo como a de criar obstáculos para o projeto educacional em questão. A atmosfera de desconfiança mencionada pelo vereador ilustrava um clima político polarizado.

Havia expectativas de que ocorressem mudanças significativas em relação ao tema dos convênios durante o governo de Fernando Haddad, mesmo que essa mudança fosse difícil, já que havia uma oposição muito forte e organizada na Câmara, que defendia a permanência da rede conveniada. Contudo, o que se materializou foi uma continuidade na valorização da parceria com entidades conveniadas para o oferecimento de serviços educacionais. Dessa forma, a expectativa de uma guinada na abordagem tradicional dos convênios foi frustrada, levando muitos a questionarem as razões por trás dessa decisão e a se perguntarem sobre os reais compromissos do então governo em relação à carreira docente e ao futuro da educação no município.

Esse contexto de permanência da colaboração por meio de convênios no governo de Fernando Haddad trouxe à tona uma série de questionamentos sobre a coerência entre as propostas de campanha e as práticas efetivamente implementadas. Assim, na audiência do dia 12 de setembro de 2013, alguns participantes se tornaram mais enfáticos quanto à importância de se debater o assunto, como mostramos a seguir:

MARIA APARECIDA GUEDES MONÇÃO (representação não identificada) - Só há algo que gostaria de reforçar, porque já foi muito bem fundamentado pela Janaína, com relação ao atendimento direto na rede de educação infantil. É uma discussão que temos amadurecido muito no Fórum, sobre a importância de garantir que o atendimento à educação infantil seja feito pela rede direta com a estagnação da ampliação dos convênios. Então, é uma questão importante que deve merecer bastante atenção nos próximos tempos por conta que está em pauta em função da discussão sobre a ampliação do acesso.

NORMA LÚCIA ANDRADE DOS SANTOS (Sinesp) - Outro ponto debatido e votado é o atendimento das crianças na rede direta. Ampliar a oferta na rede direta e não ampliar parcerias, terceirizações e convênios. Ampliando a rede direta e reduzindo as parcerias, as terceirizações e os convênios. No Sinesp, gostaríamos que fossem consideradas as propostas apresentadas no documento e também defendemos o concurso público para todos os cargos, rede direta para todas as modalidades em níveis da educação básica, fim das terceirizações e fim dos convênios.

Como podemos ver, Maria Aparecida reforçava a importância de se aumentar a rede direta para o atendimento na educação infantil, apontando a necessidade de estagnar a ampliação dos convênios, diante da preocupação com a qualidade e eficácia do atendimento oferecido às crianças. O descontentamento subjacente nessa fala se relacionava à percepção de que a expansão dos convênios pudesse comprometer a qualidade do serviço educacional, contrapondo-se à busca do atendimento mais direto e efetivo. Essa fala foi corroborada pela representante Norma Lúcia, que destacou a importância de se expandir a oferta pela rede direta, reduzindo-se, ao mesmo tempo, parcerias, terceirizações e convênios. A ênfase na necessidade de concurso público para todos os cargos na rede direta e a proposta de eliminar terceirizações e convênios refletiam uma clara oposição à manutenção do modelo de convênio.

Entretanto, como se era esperado do setor privado e das ONGs, no dia 05 de outubro de 2013, durante a audiência, o representante do Instituto Kwaray, Wilson Fiuza, colocou-se favorável à permanência da rede conveniada, indicando que isso era interesse do município, argumentando que o próprio prefeito Fernando Haddad já fazia, publicamente, defesa pela permanência do convênio.

WILSON FIUZA (Instituto Kwaray) - Participamos da última audiência pública, nesta Casa. Participamos da rede conveniada e chamamos a atenção de alguns segmentos que fazem a discussão da rede, principalmente na área da Educação Infantil, que não existe necessidade de uma disputa entre a rede conveniada e a rede direta pública. Mesmo porque a quantidade de crianças, hoje, da rede conveniada, esse modelo de gestão vem se demonstrando capaz e eficiente. [...] O Prefeito Haddad esteve na Câmara Municipal, no Fórum de Educação Infantil, e reafirmou, em seu plano, dizendo o seguinte: “A rede conveniada é importante para o Município de São Paulo”.

Com isso, estabeleceu-se um cenário em que, de um lado, havia os defensores de uma oferta direta da educação e, assim, de maiores valorizações profissionais com concursos públicos, reajustes salariais e condições de trabalho; e, do outro, a oposição e próprio executivo que, cedendo às pressões do setor privado e aliando-se aos interesses do empresariado e das ONGs, passou a defender a permanência do convênio, fazendo com que essa vontade fosse soberana ao impor para discussão a versão de documento que não condizia com o construído no coletivo.

Todo esse processo evidencia uma continuidade marcante nos esforços para manter a rede conveniada, mesmo diante das mudanças no executivo municipal. Essa

persistência revela uma dinâmica de gestão que, no município de São Paulo, parece seguir uma linha contínua, na qual a influência preponderante nos bastidores pertence à rede privada, cujo interesse principal é a manutenção do convênio educacional.

No contexto da gestão municipal, a predominância dessa linearidade gerencial destaca a influência decisiva exercida pela rede privada nos processos de tomada de decisão, sugerindo uma constância nos objetivos e interesses subjacentes à parceria. A mudança de governo, representada pelo período do governo Haddad, não se traduziu em uma alteração significativa nessa dinâmica, pois as alianças e interesses com o setor privado permaneceram sólidos.

O governo Haddad, apesar de introduzir mudanças discursivas e ajustar algumas metas, manteve-se firme na preservação das alianças estabelecidas com o setor privado. Essa postura estratégica pode ser interpretada como uma tentativa de conciliar as mudanças de discursos e algumas novas metas, com vistas a acalmar o coletivo.

Assim, a constância nos esforços para manter a rede conveniada sugere uma linearidade gerencial que transcende a alternância de governos. Nesse cenário, é possível inferirmos que os interesses e objetivos da rede privada exercem uma influência considerável na formulação e implementação de políticas educacionais, independentemente das mudanças políticas no cenário municipal.

Isso se explicita quando, na audiência de 16 de agosto de 2014, os participantes deixaram claro que a posição da Secretaria de Educação consistia em não ter compromisso na oferta direta da educação infantil e sim manter o convênio - mesmo que esse debate tivesse se arrastado em sentido contrário por quase quatro anos, considerando o período de construção do primeiro documento –, apesar das críticas presentes na discussão:

MARIA DE FÁTIMA (representação não identificada) – [...] vemos, pela fala da Prefeitura, pela fala da Secretaria da Educação, o inverso daqui, porque o nosso maior problema agora é o número de vagas para as creches. E percebemos que a Secretaria da Educação tem se preocupado em não formar a rede direta, e, sim, a rede conveniada. Então a fala daqui, desse plano, é que a gente vá, paulatinamente, crescendo a rede direta. E parece que a Prefeitura, a Secretaria Municipal da Educação, está com um discurso inverso, pois está propondo maior número de conveniadas (São Paulo, 2014, p. 10).

LAURA (Sinpeem) - O que tem acontecido é um estelionato. Pegam o prédio da Prefeitura, o equipamento da Prefeitura, e isso é repassado diretamente para a iniciativa privada, que atende de um jeito pior do que as unidades escolares diretas. Então, nós temos que parar. Não dá para haver política de governo; e esse Governo mantém ainda a política de conveniamento. Têm de parar, estancar; e nós temos que investir na rede direta. Concordo que nós temos que

fazer um planejamento para isso, colocando essa questão em pauta (São Paulo, 2014, p. 17).

As falas das representantes evidenciam um profundo descontentamento em relação à política educacional implementada no contexto de São Paulo. Maria de Fátima destacava uma discrepância entre o discurso oficial do atual executivo e da Secretaria da Educação, na época, e a realidade enfrentada pela comunidade. O cerne da insatisfação residia na aparente inversão de prioridades no que toca à oferta de vagas em creches. Enquanto o plano local preconizava o crescimento gradual da rede direta, Maria de Fátima argumentava que a Secretaria da Educação tinha favorecido a expansão da rede conveniada. Esse descompasso entre as expectativas locais e a abordagem adotada pelo órgão governamental refletia a falta de alinhamento, compreensão e compromisso com as necessidades reais da comunidade em favor de decisões de ordem puramente política.

O descontentamento se revelou de forma intensa se considerada a crítica de Laura em relação ao que ela caracterizou como "estelionato" por parte do governo. Ela denunciou a prática oficial de transferir prédios e equipamentos públicos para a iniciativa privada, resultando em um atendimento escolar de qualidade inferior ao oferecido pelas unidades escolares diretas. Essa acusação sugeria não apenas uma gestão ineficiente de recursos públicos sob essa perspectiva, mas também a desconfiança em relação à estratégia de se manter a rede conveniada no processo de gestão. A expressão "política de conveniamento" utilizada por Laura denotava, então, uma resistência à continuidade dessa prática, enfatizando a necessidade de se interromper tal abordagem em prol de investimentos na rede direta.

A crítica direta à política de governo e o apelo para investir na rede direta refletiam a insatisfação generalizada em relação às prioridades e às práticas adotadas pela gestão do município, que insistia em manter o convênio em detrimento da escolha de investir, cada vez mais, na rede direta.

Assim, percebemos que a educação que estava sendo discutida não era “mais concebida como uma questão de Estado, mas supranacional” e que se colocava “a serviço de um dado projeto de desenvolvimento” (Shiroma; Zanardini, 2020 p. 711), que, indo ao encontro do neoliberalismo e da Nova Gestão Pública, estreitava a relação entre público e privado. Não por acaso, o Executivo estabeleceu, no projeto de educação decenal, a validação do aprofundamento dessa relação.

Tendo identificado alguns elementos que revelam como as relações de poder se assentaram por dentro das nuances da participação dos entes envolvidos, no próximo item analisaremos os mecanismos de gestão utilizados e seus agentes, para que de fato seja possível entendermos qual(is) modelo(s) de gestão impactaram a política do município paulista do PME.

4.1.3. Mecanismos de gestão utilizados e seus agentes

Uma vez que passamos pela análise da participação da sociedade civil na elaboração do PME e observamos como as relações de poder se estabeleceram nas audiências públicas, cabe-nos, nesta etapa, identificar os mecanismos de gestão que foram utilizados nesse processo de elaboração e quais agentes, de fato, não só conduziram o processo, como também determinaram o desfecho das metas e estratégias que foram incorporadas ao documento final aprovado no ano de 2015.

A gestão pública que se instalou após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) previa que a administração pública direta e indireta dos poderes exercidos pelos entes federados deveria obedecer aos princípios da “legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade”. A partir de 1998, três anos após a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro (BRASIL, 1995), foi agregado a esses princípios a eficiência. Com isso, materializava-se no corpo da Constituição Federal elemento fundamental para o reconhecimento de mecanismos gerenciais como: controle social, prestação de contas, avaliação de resultados e de competência etc. Tais mecanismos foram usados nesse período como instrumentos de gestão pública voltados, dentre outras coisas, para fomentar e articular a participação da sociedade civil no controle e nas decisões das ações tomadas pelo Estado. Sob esse contexto, a gestão das políticas públicas supostamente promoveria “maior interlocução entre atores e organizações que, uma vez reunidos em diferentes espaços de interesse público”, poderiam “viabilizar processos participativos e democráticos na relação entre governo e sociedade civil” (Kleba et. al., 2015, p.1060).

Apesar de reconhecermos a importância de existirem mecanismos que promovam espaços participativos, deliberativos e de ações conjuntas do Estado com a sociedade, sob o princípio da Nova Gestão Pública esse processo sobrepõe eficiência à participação democrática. Assim, as ações usualmente são reguladas por interesses não educacionais,

daqueles que exercem poder em determinados setores em dado momento. Todavia, vale lembrarmos que, em sentido contrário, um dos desafios principais da gestão pública seria o de propiciar meios e condições para que a sociedade, como um todo, pudesse participar integralmente de todos os debates e processos decisórios. Isso porque

O desafio em contribuir para a democratização e ampliação da participação na gestão pública [...] exige que os envolvidos influenciem a dinâmica de funcionamento e os conteúdos da pauta dessas instâncias pela apropriação de informações, meios e condições, de forma a se constituírem efetivamente sujeitos, protagonistas do processo decisório (Kleba et. al., 2015, p.1061).

Olhando para o processo de elaboração do PME da cidade de São Paulo, dois importantes mecanismos de gestão podem ser destacados, sendo: 1) a formação das Comissões Temáticas; 2) a atuação do Conselho Municipal de Educação (CME).

Um dos mecanismos utilizados pela Câmara, conforme Nota Taquigráfica da segunda audiência pública, para que fosse fomentada, nos debates sobre o documento, a participação da população em geral, a transparência do processo e o controle social foi o estabelecimento de Comissões Temáticas. Essas, portanto, tratariam de temas específicos sobre o PME, possibilitando o engajamento dos setores interessados. Mas, apesar de o discurso ser o de fomentar a participação, alguns representantes diziam que essa estratégia, na verdade, tinha sido excludente notadamente por conta da forma como havia sido organizada em termos de horários e quantidade.

JÚLIA PIERRO (Educa Fórum) - [...] O desprezo pelos pais e responsáveis é uma constante na rede pública de ensino e se reflete nesta mesma audiência pública, agendada em dia e horário ao qual os pais de alunos não podem estar presentes, pois não recebem dispensa de ponto em seu trabalho profissional.

ARNALDO (Sindicato dos Professores Municipais de São Paulo) - Os esforços hoje daqueles que continuam lutando para a concretização do Plano, a transformação dele efetivamente em lei, continua. Infelizmente, as audiências públicas têm sido reduzidas, com datas muito alteradas, e isso tem dificultado a participação das pessoas. Inclusive, com a demora na divulgação, no chamamento, na disseminação dessas ideias na própria rede municipal.

Ambas as falas apontavam para um modelo de gestão que, direta ou indiretamente, influenciava a participação e a representatividade nos debates. A escolha de horários incompatíveis com a disponibilidade dos pais e a falta de divulgação das audiências ocasionavam não somente uma limitação na diversidade de vozes envolvidas no processo

decisório, como também feria os princípios que envolvem a Administração Pública, como já mencionado anteriormente.

Estas falas corroboram com o que foi apresentado na categoria referente à participação, no que toca ao sentimento de exclusão que muitos representantes denunciavam ao não serem convidados para eventos deliberativos das Comissões Temáticas ou, como nesse caso, no agendamento de audiências em horários que a maior parte da comunidade não poderia estar presente.

Em contrapartida, como pode ser visto também na categoria anterior frente a esse cenário, membros aliados ao governo do Kassab alegavam que o esvaziamento e não participação nas audiências públicas estava se dando como resultado do boicote do governo, bem como por conta do desinteresse de certos setores em relação à participação no processo. Assim, o que se observa é que, embora as Comissões Temáticas tenham sido propostas como mecanismos de participação democrática e de fomento ao debate público, na prática, acabaram não cumprindo efetivamente essa função.

Outro mecanismo fundamental para o fomento dessa participação coletiva seria a atuação do Conselho Municipal de Educação nesse processo. Vale explicar que essa instância tem seu papel de atuação redefinido no ano de 1996 com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Kleba et. al (2015, p. 1065) aponta que, entendendo os mecanismos de gestão como “certos movimentos e modos de operar, com vistas a ampliar e qualificar o debate”, os Conselhos seriam peça fundamental para democratizar o processo decisório “com vistas a aumentar sua capacidade de exercer, efetivamente, o controle social sobre a gestão de políticas públicas”.

No município de São Paulo, a criação do CME se deu na gestão do prefeito Jânio Quadros (1986 – 1989), com a Lei 10.429/1988 que, dentre as atribuições elencadas no primeiro artigo da norma, traz no inciso III a elaboração do PME. Em 1993, com o Decreto n. 33.892 que dispôs sobre o restabelecimento do CME houve ênfase no seu papel na construção do PME, em conjunto ao executivo. Em 1995, com a Lei n. 9.143, o Estado de São Paulo estabeleceu normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento de Conselhos Municipais e Regionais de Educação, ratificando no artigo 4, inciso II da referida Lei a atribuição do Conselho em “colaborar com o Poder Público Municipal na formulação da política e na elaboração do plano municipal de educação” (São Paulo, 1995). Posteriormente, no ano de 2009, com a Portaria n. 3.992, houve a publicação final da composição da Comissão Executiva do Processo de Construção do

Plano Municipal de Educação, que atribuiu como representantes do CME o titular Marcos Mendonça e a suplente Rita Benedita Mota de Moraes.

Mas ao nos debruçarmos sobre as Notas Taquigráficas produzidas ao longo das audiências, percebemos a ausência da participação de representantes do Conselho Municipal de Educação durante os debates. Apesar de no primeiro documento produzido na Conferência de 2010 ter a menção de que o CME foi a instância que tomou a frente desse processo junto com a Secretaria - na elaboração da agenda a ser seguida nas três etapas da Conferência -, durante as audiências, não houve menção sequer de sua participação, pedido de fala ou registro de presença.

Na primeira audiência, datada em 12 de novembro de 2012, o presidente da Comissão de Educação, o vereador Claudio Fonseca, mencionou que foram enviados convites aos representantes do CME, Marcos Mendonça e João Gualberto. Entretanto, na prática, não houve qualquer menção quanto à presença deles ou de seus substitutos.

Além de sua ausência, outro ponto debatido foi sobre sua composição. Na terceira audiência, datada em 23 de maio de 2013, houve uma crítica quanto à composição do CME do município:

MAURO ALVES DA SILVA (Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública) – Muito obrigado, nobre Vereador. Estamos falando dessa gestão democrática, mas há um Conselho Municipal de Educação que não é democrático. É indicado sabe-se lá Deus como. Inclusive, em 1999, havia uma proposta de democratização. O Presidente do Conselho Municipal de Educação, que tinha obrigação de fazer uma proposta de Plano de Educação junto com o Governo, está lá desde o século passado, e, até hoje, não há Plano Municipal de Educação.

É importante frisarmos que a importância dos Conselhos Municipais de Educação reside na sua função de promover a participação efetiva da sociedade na definição, implementação e avaliação das políticas educacionais. Esses conselhos devem refletir a diversidade de interesses da comunidade e representar diferentes setores envolvidos na educação, incluindo pais, professores, alunos e entidades da sociedade civil. Porém, o que se viu nas audiências apresentadas nesta pesquisa foi uma vasta disputa ideológica, com ataques entre diferentes lados (incluindo a oposição e a situação), o que nos leva a refletir sobre o quanto a crítica ao presidente do CME no tocante à sua ausência durante o curso de elaboração do PME estava mais voltada a uma perseguição política e exclusões de participação do que a um desinteresse ou boicote, como muitos denunciavam.

A estrutura do Conselho Municipal ainda foi questionada em 27 de setembro de 2014, por Rubens Barbosa de Camargo, Professor da Faculdade de Educação da

Universidade de São Paulo, quando expressou a necessidade de rever a votação de seus representantes e que os membros dessa instância deveriam se fazer presentes e representativos nos eventos e no debate dos problemas educacionais da cidade. Além disso, enfatizou a necessidade de se ter uma formação para conselheiros e denunciou que até mesmo os conselhos escolares haviam sido desmobilizados na localidade por estratégia política do governo anterior.

RUBENS BARBOSA DE CAMARGO (Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo) - [...] A gestão é uma questão de participação. Escola sem grêmio, aonde os conselhos de escola não funcionam, onde o ex-secretário Schneider tirou do conselho boa parte da representação política ao tirar de lá a eleição do secretário de escola e assistente de direção, isso não dá à rede municipal de educação a valorização da gestão democrática. Para nós, a gestão é uma questão de participação. Alguém disse: participação se aprende. Aonde [sic] se aprende? Aprende se nos grêmios, e não há grêmios nas escolas. Os conselhos não participam em função da falta de representação, da falta de importância política dos conselhos.

Diante da fala do professor Rubens, a representante Amanda (representação não identificada) expressou descontentamento com a atuação do CME afirmando, nesta mesma audiência, em relação à Estratégia 17.8⁵⁴, que ela deveria “acrescentar o caráter fiscalizador para o Conselho Municipal de Educação”. Corroborando com este debate, em seguida, o representante Romildo Rodrigues (Sinpeem) criticou o que se tornou o Conselho com a despolitização de sua atuação ao afirmar que:

[...] fortalecer o conselho inclusive significa retornar e dar essas atribuições de volta ao conselho, mas também, em nível de Conselho Municipal de Educação, hoje, é um órgão homologador – o Rubens sabe disso –, e não é nesse governo, é em todos os governos.

Nogueira (2011) aponta para este fenômeno de despolitização da participação, olhando para a sociedade civil que integra os espaços participativos (como os conselhos, por exemplo) como um recurso gerencial que administra os atritos que podem surgir entre Estado e comunidade geral. Consolida-se uma espécie de cooperação que não adentra as

⁵⁴ Esta estratégia previa: “Instalar Conselho Municipal Paritário de Educação, com caráter consultivo e deliberativo, com composição de representantes da sociedade civil e do poder público, assegurando a participação de estudantes” (São Paulo, 2012b) e fazia parte da meta 17 que tinha como dispositivo: “Assegurar condições, no prazo de um ano, para a efetivação da gestão democrática da educação, prevendo recursos financeiros e apoio técnico e aprimorar mecanismos efetivos de controle social e acompanhamento das políticas educacionais na Cidade de São Paulo” (São Paulo, 2012b).

minuciosidades do Estado, apenas gerencia crises - fato este que leva o autor a chamar este modelo de “participação gerencial” (Nogueira, 2011, p. 146).

Assim, diante dos fatos narrados percebemos que os citados mecanismos de gestão foram utilizados como instrumentos de alienação da participação efetiva da sociedade, especialmente com o apagão da participação do CME e com os obstáculos que foram colocados para permitir que a comunidade pudesse participar do debate. Apesar dos discursos dos presidentes das Comissões se pautarem pela ideia de uma construção coletiva, o que de fato se materializou foram apenas espaços limitados de participantes (muita das vezes os mesmos representantes defendendo os mesmos interesses nas diversas audiências), configurando-se uma “oposição” que se alinhava aos ideais do governo Kassab e que permitia passar os anseios deliberados no Projeto enviado pelo executivo e discursos que criminalizam sindicatos e organizações docentes, como forma de atacar as deliberações coletivas.

O esvaziamento da participação, a ausência do CME e a manipulação na condução dos debates (por meio de discursos que se contradizem em, ora pedir a não influência partidária e ora o ataque partidário ao novo governo que se instalou de Fernando Haddad) demonstram que o uso do mecanismo das Comissões Temáticas para o debate se deu para validar os ideais enviados pelo Projeto de Lei do executivo e o apagamento do documento que fez parte da construção coletiva na Conferência de 2010.

O vereador Toninho Vespoli (PSOL) inclusive considerou que o documento produzido em 2010 era contraditório, como afirmou na audiência de 20 de setembro de 2014, e que era realmente necessário ouvir os especialistas, como foi feito nas audiências, mesmo reconhecendo que o documento produzido em 2010 foi fruto de uma construção coletiva dos docentes.

Toninho Vespoli (vereador - PSOL)- [...] E até um professor falou aqui – e eu concordo -, que quem está ali, no chão, tem mais condições de saber das dificuldades, das contradições do dia a dia da escola, e então resgatamos o documento da Conferência Municipal de Educação, de 2010. Ele foi fruto de toda uma discussão na rede escolar (São Paulo, 2014b).

Apesar desses debates, na prática, o que se tinha como mecanismos de gestão eram instrumentos deturpados por aqueles que detinham a centralidade do poder decisório e da condução do processo de elaboração.

4.2. Percepções sobre as análises documentais: um olhar para as nuances políticas

Ao concluirmos a análise das Notas Taquigráficas, observamos que o processo de tramitação do Plano deixou evidente os jogos de interesse que permearam a sua construção. De um lado, defensores de uma escola pública, que cobravam do estado maiores investimentos no atendimento a Educação Infantil, sob o discurso de que era necessário esvaziar os convênios para que o Estado pudesse tomar para si as responsabilidades com a educação na primeira infância; enquanto que, do outro lado, havia o discurso de um estado ineficiente, que necessitava da rede conveniada para atender a todos e de modo mais efetivo.

Somava-se à luta em defesa de uma gestão, de fato, democrática, que privilegiasse a participação de todos os interessados, denúncias de prováveis estratégias de esvaziamento de audiências e agendamentos de eventos sem que houvesse publicidade para os interessados e de audiências marcadas em horários cujos professores não podiam estar presentes.

Esses fatos nos levam a perceber o quão difícil é olhar para essa parte da história, uma vez que os processos políticos não foram lineares, tampouco se restringiram aos interesses da educação. Apesar de estarmos falando de vários anos de debate – que começaram em 2008 e atravessaram quase 7 anos até a sua aprovação -, as Notas Taquigráficas nos revelam que, mesmo com a aprovação do Plano, ainda havia muita insatisfação por parte dos representantes educacionais em relação ao tema.

Com base nesse contexto, realizamos uma pesquisa de campo, de forma a entrevistar alguns representantes que participaram desse processo para entendermos a leitura que tinham acerca dos debates que foram realizados.

Assim o próximo capítulo trará uma análise das falas dos entrevistados dividida em 3 categorias de análise, como pode ser visto a seguir.

5. PESQUISA DE CAMPO

Para que seja possível entender como esse processo reverberou entre os representantes, esta pesquisadora realizou uma pesquisa de campo para que seja possível compreender, a partir fala dos entrevistados, como eles avaliam a participação social no processo de tramitação do plano.

A pesquisa de campo foi realizada em dois momentos: entre os dias 20 e 21 de março de 2024, foi feita a primeira etapa de entrevistas, de forma presencial, na cidade de São Paulo/SP, com 4 representantes. E no dia 03 de maio de 2024 foi feita uma entrevista, de forma remota, com um participante. Esta etapa tinha como finalidade a realização de entrevistas semiestruturadas, com representantes da educação paulista, que fizeram parte dos eventos de elaboração do PME, entre os anos de 2008 e 2015. A técnica da entrevista, de acordo com Gil (1999, p.117), “acontece com a formulação de perguntas com o objetivo de obtenção de dados, e o investigador se concentra frente a frente ao sujeito investigado”.

À medida que ocorre a interação maior entre os sujeitos da pesquisa e o entrevistador, a entrevista assume um caráter semiestruturado, ou seja, com perguntas de perfil mais exploratório. É o momento em que “o entrevistador intervém, podendo ser uma forma de poder explorar mais amplamente a questão” (Marconi; Lakatos, 2011, p.82). Porém, apesar dessa flexibilidade, o foco se mantém direcionado aos objetivos já estabelecidos no estudo.

Para realização dessa etapa, primeiramente, foi feito um mapeamento das nomeações dos representantes e das instituições participantes do processo e constantes das Notas Taquigráficas, de forma a poder proceder à localização dos sujeitos (e até de seus contatos públicos) inicialmente por meio de consulta à internet.

Em um primeiro momento, foram localizados 10 integrantes. Desses, 4 não retornaram o contato feito via e-mail, mensagem de WhatsApp e ligação telefônica realizados diretamente para a instituição que representam. Dos outros 6, um, referente à representação de professores, não aceitou participar e os outros 5 deram o aceite, sendo: Maciel (Sindsep), Sergio Antiqueira (Sindsep), Maria Vilany (professora), Arnaldo (APROFEM) e Fátima (representava, na época, o executivo como Secretária de Educação, no governo de Fernando Haddad).

5.1. A estruturação das entrevistas

Como ponto de partida das entrevistas, foi questionado aos entrevistados quais eram suas representações e em qual momento iniciaram a participação na elaboração do Plano.

Maria Vilany (representante docente) mencionou que iniciou sua atuação por volta de 2010. Naquela época, ela já fazia parte da rede como professora da educação infantil e do ensino fundamental, participando como representante docente de uma unidade escolar. Já o Maciel (SINDSEP) afirmou que começou a se envolver mais intensamente no processo a partir de 2014, representando o SINDSEP. Sérgio Antiqueira (SINDSEP) relatou que iniciou no sindicato entre 2006 e 2007 e que continua até hoje. Disse que, entre 2009 e 2010, participou de intensos debates sobre o documento e, junto com o coletivo, deliberou as propostas desse período. Arnaldo (APROFEM) participou do processo de elaboração desde 2007, e esteve presente também nas audiências públicas (com forte presença de fala nas Notas Taquigráficas). Fátima (representante do executivo) explicou que vivenciou internamente na Secretaria de Educação o processo de tramitação do documento entre 2013 e 2015, participando de debates, audiências públicas e outros eventos na Câmara Municipal. Antes disso, de 2010 a 2013, como diretora de escola e membro da Coordenação Setorial Municipal de Educação do PT em São Paulo, ela contou que acompanhou o desenvolvimento das propostas do Plano Municipal de Educação.

É importante destacarmos que uma das dificuldades que se deu para contatarmos e ajustarmos datas de entrevistas com esses representantes decorreu da greve do setor educacional, ocorrida nesse período, em que muitos estavam envolvidos com as atividades. De todo modo, o agendamento das entrevistas foi feito para os dias 20 e 21 de março de 2024.

O Sindsep disponibilizou o espaço para a realização de 3 entrevistas, considerando logística de deslocamento e concentração dos representantes: Maciel, Sergio Antiqueira e Fátima. Uma entrevista foi realizada na Diretoria Regional de Educação Capela do Socorro: Maria Vilany. As entrevistas tiveram duração de 40 a 60 minutos, entre o tempo despendido para a apresentação da pesquisadora, a breve apresentação da pesquisa e as questões propriamente ditas. O objetivo destas entrevistas foi compreender os fundamentos políticos e ideológicos do modelo de gestão presente na elaboração do PME,

por isso esta etapa foi dividida em 3 categorias principais: I) Disputas políticas em torno do Plano; II) Concentração e mecanismos de poder; I) Participação e composição do Conselho Municipal de Educação.

5.1.1. Disputas políticas em torno do Plano

Como visto, durante a leitura das Notas Taquigráficas, foi possível verificar grandes disputas políticas em torno da elaboração do Plano Municipal de Educação, sobretudo nas temáticas voltadas ao orçamento, às questões ideológicas e, até mesmo, às situações que se referiam às versões dos documentos no processo. Durante a conversa com os entrevistados, todos foram enfáticos em expressar que as disputas ocorreram em todo momento. O representante Arnaldo (APROFEM) declarou que o processo de elaboração do Plano, na verdade, iniciou-se no ano de 1999, mas foi paralisado e depois retomado, após a aprovação do PNE (2001 – 2010), e foi nessa retomada que se estabeleceu uma das maiores dificuldades do processo: caminhar com a elaboração do documento final para ser votado.

ARNALDO (APROFEM) - Na verdade é importante constar, professora, que o início de toda construção do Plano de São Paulo começa em 1999, com a professora da PUC Ana Maria Quadros. Ela era vereadora. Foi com o Projeto de Lei Executivo nº 180, de 7 de maio de 1999. Não me lembro o motivo para esse projeto não ter continuidade, mas os primeiros passos do Plano Municipal foram com ele. Digamos assim, ela entendia do que estava fazendo e fez um projeto de lei para começar a trabalhar o Plano, mas como sempre parou e só voltou a ser falado em 2002, após a publicação do PNE, e depois parou de novo e só voltou a ser trabalhado em 2007.

Esse relato se encontra com os fatos apontados nas Notas Taquigráficas, em especial a do dia 12 de novembro de 2012, cuja audiência foi marcada pelo descontentamento de todos os presentes com a morosidade que o processo de tramitação do documento assumia. A falta de compromisso formal com o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de São Paulo, conforme o relato do representante da APROFEM, pode ser entendida como uma expressão de disputas políticas, refletindo dilemas estruturais da construção democrática. Isso porque, conforme Dagnino (2004) argumenta, a implementação de políticas participativas é frequentemente obstruída pelo próprio Estado, que evita comprometer-se integralmente com esses projetos.

Este comportamento estatal reflete uma contradição política essencial que perpassa o seu funcionamento, notadamente a partir dos anos 1990: enquanto o projeto democratizante visa à inclusão e à participação efetiva da sociedade civil no processo decisório, o projeto neoliberal tende a reduzir essa participação às esferas privadas, limitando o conceito de participação. Isso resulta em uma crise discursiva, onde termos como "participação" e "cidadania" são esvaziados de seu significado original e transformados em ferramentas de desmobilização política social.

Assim, o próprio representante seguiu sua fala apontando que foi necessária uma pressão coletiva para que o ideal de plano iniciasse sua caminhada de construção.

ARNALDO (APROFEM) – [...] Só que chegou um ponto que estava próximo da Conferência e as coisas não andavam: o secretário não fazia reunião para finalizar as comissões e tal. Em 2007 ele até sinalizou que tinha interesse em articular o processo de construção democrática, mas só fez porque a Comissão Executiva do Plano Municipal de Educação fez uma carta quase que intimando: “Se não fizer essa reunião, nós vamos desistir”. Vou te enviar a minuta da carta que eu ainda tenho.

A referida carta, cuja íntegra encontra-se no anexo 1 desta pesquisa, foi construída em 2007 e assinada pelos membros da Comissão, conforme relatos do representante Arnaldo. Foi a partir de todo apelo insistente para continuidade do processo por parte dos representantes que assinaram a carta, da Comissão e do Conselho Municipal de Educação – que segundo o representante, era um conselho bem atuante nesse período anterior à Conferência de 2010 – que, em 2008, reiniciou-se o trabalho de elaboração do Plano.

Entretanto, o cenário de desinteresse do Executivo foi agravado, nesse processo, pela presença de grupos conservadores que buscavam espaço na elaboração de propostas para o PME. O representante Maciel (Sindsep) indicou, em sua fala, a grande presença do movimento “Escola Sem Partido” (ESP) que crescia, rapidamente, naquele momento na educação e teve grande presença no processo de elaboração do documento.

MACIEL (SINDSEP) - durante a discussão do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo ali, de 2008 a 2015, a gente teve um bode na sala, que foi exatamente a situação do Escola Sem Partido, que trouxe toda a discussão do debate de gênero, todas as questões relacionadas.

Passos e Teixeira (202, p. 7) afirmam que essa minimização do Estado, somada ao esvaziamento de atuação em políticas de interesse coletivo, justificam-se no fato de "o

capital, aliado a governos conservadores”, preferir “a manutenção de uma gestão” que não interfira “nos mecanismos de mercado”, um cenário não muito distante do que se apresentou com o relato do representante Maciel.

O “Escola Sem Partido” foi um movimento criado em 2004, pelo Procurador do Estado de São Paulo, Miguel Nagib, e tinha como discurso o fim da chamada doutrinação ideológica que supostamente ocorria nas escolas brasileiras, em defesa do princípio da liberdade individual de crenças (Fernandes; Ferreira, 2021). Esse movimento ganhou força e ascensão no ano de 2014, com o Projeto de Lei 7180, que visava a alteração do art. 3⁵⁵ da Lei de Diretrizes e Bases da Educação para valer sua defesa pelo fim do suposto caráter ideológico da escola.

Esse movimento, que tem como adeptos conservadores e adeptos da política de direita e extrema-direita (Fernandes; Ferreira, 2021), fez-se presente no processo de elaboração do Plano que, segundo o entrevistado Maciel, ocasionou que uma boa parte das discussões da ala dos educadores seguisse em torno do enfrentamento desses ideais conservadores, causando prejuízos ao processo.

MACIEL (SINDSEP) – [...] a gente passou a debater e a combater esse tipo de visão e a gente... e sinto que nós poderíamos ter avançado muito mais na questão da qualidade da educação na cidade.

Fátima, que entre os anos de 2013 e 2015 estava como Secretária de Educação do município, recorda-se que, quando o governo estadual do período enviou um documento substituto para tentar resgatar as construções feitas pelo coletivo na Conferência de 2010 mais os pontos já debatidos nas audiências públicas. Todavia, houve uma enorme mobilização por parte do movimento conservador para barrar este documento, sob o argumento de que era necessário revogar todos os pontos que tratavam sobre gênero, legando sérios prejuízos ao debate e ao próprio processo, o que para ela já era algo previsível de se ocorrer no processo, em vista do crescimento dos desse grupo na política paulista.

FÁTIMA (representante do executivo) – [...] a gente consegue colocar a pauta do substitutivo em tramitação, não lembro se 2014 ou em 2015, acho que a gente colocou os substitutivos em 2015, que foi aprovado em 2015. Só que quando chegamos na Câmara Municipal,

⁵⁵ O Projeto de Lei visava a alteração no inciso XII do art. 3 para que tivesse a seguinte redação: “respeito às convicções do aluno, de seus pais ou responsáveis, tendo os valores de ordem familiar precedência sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa, vedada a transversalidade ou técnicas subliminares no ensino desses temas” (Brasil, 2014).

surge outro desafio grande, porque a gente estava cheio de perspectiva [risadas]. Então o desafio, sem dúvida, era de fato conseguir a maioria dos votos para aprovação daquela nova pauta (que era um novo Projeto de Lei que a gente estava encaminhando). Eu confesso para você que, naquele momento, eu vou falar por mim, tá? Não vou falar pelo grupo todo..., mas, eu não acreditei que conseguiríamos... Uma parcela considerável dos que estavam bem próximos ali, como eu, sabia que ia enfrentar algumas dificuldades como essa da questão de gênero e tal. Porque já estava em curso no município e no Brasil, né? Assim, esse debate já estava em curso. O que a gente não esperava é que eles estivessem extremamente organizados, esse grupo, que defendia, né?

E prossegue em seu relato:

FÁTIMA (representante do executivo) – Eu acho que isto nos surpreendeu, assim, tanto que eu não vou esquecer. Nós tivemos a audiência pública, na Câmara, quando nós chegamos na audiência pública, nós, que eu digo, da Secretaria de Educação, mas estava envolvido nisso muitas associações. Quando nós chegamos na audiência pública, nós vamos tomados pela surpresa, porque o auditório estava praticamente tomado por pessoas que vieram defender a retirada da palavra “gênero”, que é o mesmo grupo que defendeu a “escola ser partido”, vinculado muitos deles a um vereador que hoje é o Prefeito. Estavam todos organizados com cartazes prontos contra gênero na escola, contra não sei o que, àquela questão da sexualidade. Nossa, um horror aquilo.

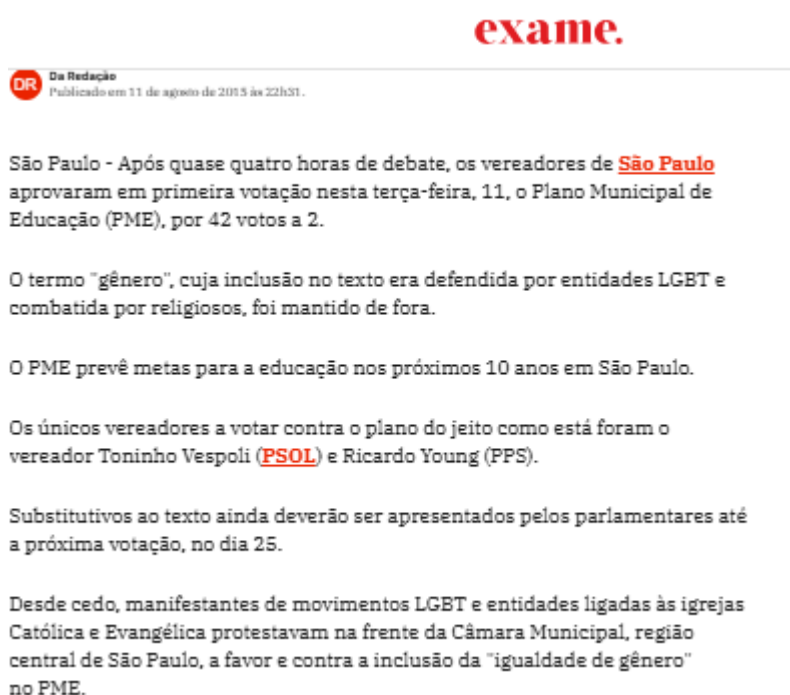
Essa mobilização conservadora tem seu surgimento com o discurso sobre a chamada ideologia de gênero, tema central para o movimento Escola Sem Partido (ESP). Segundo Fernandes e Ferreira (2021), o ESP inicialmente ganhou notoriedade pelo combate à suposta doutrinação marxista; mas a inclusão do debate sobre gênero ampliou seu alcance e influenciou muitas ações. Conforme as autoras, o conceito de ideologia de gênero é interpretado pelo movimento conservador como parte de um conjunto de ideias características que seriam promovidas por grupos identificados como marxistas ou de esquerda, com o objetivo de influenciar a compreensão de gênero como uma construção social e que, portanto, é uma ameaça de destruição dos valores tradicionais da família.

Esse discurso é visto pelos defensores do movimento como um mecanismo de dominação por parte dos professores sobre a formação dos alunos. Essa polêmica construída em torno do conceito de gênero foi usada para fomentar o medo da hipotética ameaça contra a estrutura familiar tradicional e o papel dos pais, sendo estabelecida como um argumento para justificar até o controle parental sobre o conteúdo escolar.

O referido debate sobre “gênero” seguirá do período da Conferência até o final da tramitação do Plano, em 2015. É importante explicar que o movimento ESP age sob quatro pilares, como mostra Fernandes e Ferreira (2021): uma concepção restrita de escolarização, a desqualificação do professor, o uso de estratégias fascistas de combate e a defesa do poder total dos pais sobre seus filhos. A partir dessa lógica, o espaço público (a escola) e o privado (a família) são claramente separadas, com a família assumindo o protagonismo na educação de temas considerados sensíveis, como gênero.

A revista Exame, na data de 11 de agosto de 2015, noticiou a retirada do termo, apontando para a mobilização da sociedade civil em relação ao assunto.

FIGURA 4 - Trecho da reportagem da Revista Exame



Fonte: Revista Exame (2015)

Segundo relatos da representante Fátima, um dos mecanismos que evidenciou a disputa em torno do poder pela fala e pelo direito de representação nas audiências de discussão do PME, deu-se com a ocupação organizada dos referidos grupos conservadores, que tentaram, a todo custo, preencher as vagas de direito à fala no processo. Isso pode ser visto também na referida reportagem apresentada na Figura 4, que mostra como o conflito sobre o tema foi forte, tornando-se central no campo da disputa, até o final da votação das propostas do Plano.

FÁTIMA (representante do executivo) – Ah e quando abriram as inscrições de fala, eles correram na frente e se inscreveram, praticamente não sobrou vaga nenhuma para o nosso campo poder falar. Bom, eu sei que aquela audiência pública foi um horror, um show de horrores, nós ouvimos coisas absurdas que depois, passado o tempo, a gente começou a ouvir de forma um pouco mais organizada, porque a gente ouviu aí na campanha de 2018, 2022. Percebemos que esses grupos foram orientados a focar nos planos de educação, na elaboração dos planos de educação, assim como eles também agora estão organizados para o Plano Nacional, para tentar desmobilizar ou desqualificar tudo aquilo que nós aprovamos.

Percebe-se, assim, que um dos maiores embates que se teve na elaboração do documento se deu com a disputa política entre projetos políticos divergentes que encontraram no fator ideológico acerca da concepção de gênero seu grande desenlace, posto que, como enfatizado pela representante, houve uma orientação organizada de atuação desses grupos conservadores na elaboração dos Planos de Educação. Claramente, esses setores conservadores mobilizados desempenharam um papel central na disputa política em torno da elaboração do Plano de Educação Municipal local, no que toca às suas preocupações ideológicas (e, por conseguinte, políticas), que silenciaram boa parte das discussões sobre orçamento, qualidade educacional, valorização docente, dentre outras.

Pela fala da Fátima, observa-se que se tinha, de um lado, as associações e coletivos comprometidos com uma abordagem progressista e inclusiva na educação; e do outro lado, a oposição, composta por grupos conservadores, que estavam fortemente organizados e se opunham à inclusão de questões de gênero nas escolas, defendendo uma abordagem tradicional e restritiva. Essa organização feita pelos grupos conservadores culminou na mobilização para comparecer em massa à audiência pública.

Dagnino (2004), ao abordar a identidade de propósitos aparentemente convergentes na sociedade civil, revela como a participação da sociedade civil organizada tem escondido uma forte disputa por poder e dominação política. Segundo a autora, a disputa política entre diferentes projetos tem assumido, muitas vezes, o caráter de uma luta semântica por conceitos aparentemente comuns e consensuais. Essa luta envolveria o uso de estratégias de desvios de sentido e deslocamentos semânticos.

Isso é que se observa, no caso, em relação às preocupações com o tema da qualidade do ensino no processo de elaboração do PME de São Paulo que, para um grupo,

relacionava-se à extirpação das questões de gênero da educação e, para o outros, à focalização de questões referentes ao financiamento e à inclusão, por exemplo. Todavia, o pretexto do argumento da qualidade do ensino usado pelos grupos conservadores, nesse contexto, serviu como uma estratégia de manipulação da sociedade civil para legitimar os seus interesses políticos e ideológicos.

Assim, como Maciel apontou, para ele, esse alvoroço que a ala conservadora criou sobre a questão de gênero foi uma estratégia usada para silenciar a discussão e o avanço nas outras áreas integrantes do documento e que estavam sendo votadas.

MACIEL (SINDSEP) – [...] Porque a gente passou a debater e a combater esse tipo de visão [conservadora] e a gente... eu sinto que nós poderíamos ter avançado muito mais na questão da qualidade da educação na cidade, por exemplo. Mas enquanto você combate um determinado pensamento, você se envolve totalmente... Eu diria que esse debate foi levantado até de forma proposital por alguns, sabe? Do tipo “vamos deixar eles aqui debatendo isso aqui e vamos deixar mais frágil esse Plano Municipal de Educação”.

Fonseca (s.d., p. 2) discute em seu texto o que ela chama de “facções organizadas da sociedade civil”. Trata-se de grupos que possuem capacidade de reivindicação, tendo o poder de fazer pressão política. Essas facções, segundo a autora, seriam compostas por organizações ou movimentos com demandas específicas e estariam se mobilizando para influenciar as decisões do Estado. Pode-se dizer que essa influência faz com que esses grupos se tornem formadores de opinião devido à sua força econômica e política que ganham na sociedade. Por isso, isto é, por sua posição de poder e influência, tais grupos conseguem moldar ou influenciar políticas públicas e decisões governamentais em seus próprios interesses.

Quando retomadas as falas de Maciel e Fátima, percebe-se que os grupos conservadores não estavam reunidos pela preocupação educacional, mas voltados à questões de interesse particular, ao envolverem, por exemplo, crenças religiosas e visões de moralidade conservadora, disseminadas por políticos influentes que percebiam que implementar seu projeto conservador no Plano representaria uma vitória política perante a sociedade. Nessa perspectiva, as disputas políticas se tornaram um campo em que diferentes visões de mundo entravam em conflito, transformando a pauta sobre educação em um espaço de disputa político-ideológica de grupos bem limitados.

Não por acaso, o representante Arnaldo (APROFEM) relatou que, na Conferência de 2010, os ânimos estavam extremamente exaltados, com gritos e ofensas por parte dos participantes.

ARNALDO (APROFEM) - No final, tudo aconteceu de forma explosiva. O que observei também foram discussões desnecessárias, algumas vezes até com ofensas, inclusive na própria Conferência. Havia momentos em que uma pessoa tirava o microfone da outra, gritando. Houve um episódio em que uma mulher, que eu não sei de onde surgiu, puxou o microfone da mão de um sindicalista do novo Sindicato da Educação. Ambos eram da área da Educação, e a situação soou muito estranha e gerou uma repercussão negativa. As pessoas ficaram boquiabertas e perplexas diante de algo assim! Ela ainda gritou enquanto pegava o microfone.

A utilização de expressões como "explosivo" e "gritos e ofensas" ilustra uma dinâmica de polarização que remete às “contradições, limites e dilemas” (Dagnino, 2004, p. 139), recorrentes na “disputa política”, como ingredientes “intrinsecamente constitutivo da construção e do aprofundamento da democracia” (Dagnino, 2004, p. 139). Dagnino (2004) nos chama a refletir o quanto a disputa política é necessária para que a democracia se assente na sociedade, mas explica que, quando ela escapa do controle, torna o processo de participação popular uma arena de conflitos degradantes.

A perplexidade dos participantes da conferência, descrita por Arnaldo, pode ser compreendida à luz dessa "confluência perversa" (DAGNINO, 2004, p. 141) entre os projetos. Dagnino (2004) aponta que a disputa política entre dois modelos de Estado (neoliberal e democrático) gera, na prática, um ambiente de confusão e desgaste, em que as referências democráticas são apropriadas por diferentes atores de maneiras antagônicas. O episódio do microfone, embora aparentemente comum em um espaço de discussões políticas, é um reflexo dessa disputa maior entre o projeto democratizante, que busca o fortalecimento da cidadania e a ampliação dos espaços participativos, e o projeto neoliberal, que transfere responsabilidades sociais para a sociedade civil sem garantir, necessariamente, os mecanismos adequados para a sua participação efetiva e de todos os grupos.

O deslocamento de uma participação ativa para uma participação simbólica refletia-se na perda de autonomia da sociedade civil na busca por seus interesses legítimos e na perda da transparência do processo, ao ter se confundido com interesses de um grupo específico: os conservadores. Nesse sentido, como explica Nogueira (2011), “a resolução

dos conflitos sociais passa a depender bem mais de acordos entre grandes organizações do que da existência de uma boa ‘classe política’” (Nogueira, 2011, p. 138).

Nesse cenário, a dependência de acordos entre grandes grupos de poder para desenvolvimento do documento, parece ter encaminhado ao empobrecimento do debate democrático, posto que a sociedade civil organizada se resumiu a grupos de interesses bem específicos, transformando a proposta de construção democrática do documento, em uma farsa. Não por acaso, Fátima aponta que o desfecho de toda essa disputa só se findou quando, nos bastidores, chegou-se a um consenso político que permitiu que uma nova proposta fosse tramitada.

FÁTIMA (representante do executivo) - Nós tivemos sim que negociar algumas coisas. Nós tínhamos que tirar a palavra de “gênero”. E aí apareceu uma negociação de tirar do nosso grupo alguns vereadores, né da esquerda do Psol, do PT, ali na articulação. Mas o principal da negociação era tirar a palavra “gênero”. E para convencer o nosso grupo de que tinha que tirar? Porque ou a gente tirava a palavra “gênero” do documento ou Plano não seria votado, certo? Não tinha alternativa. Os nossos vereadores mais o nosso campo político sofreram desgastes por terem aceitado isso. E com razão, porque eu acho que não teria outra alternativa, senão o plano nem seria votado; mas, desgastou um campo bem grande, né, de acharem que a gente tinha jogado toalha, entregue tudo.

Esta fala acaba apontando uma participação da sociedade civil reduzida a uma dimensão simbólica, pois as decisões cruciais sobre o PME não eram tomadas nas conferências, mas realizadas nos bastidores por atores políticos e organizações com maior poder de influência. Pode-se extrair desse contexto que a sociedade civil, como um todo - em especial a que se articulava com os educadores e todos os indivíduos responsáveis pela execução da educação – vivenciavam uma falsa sensação de poder decisório e deliberativo. Inclusive estratégias eram criadas para conduzir os debates a favor de pautas consideradas importantes pelo executivo, como a manutenção da rede conveniada no município.

Como será visto com mais ênfase no tópico seguinte, o representante Arnaldo (APROFEM) denunciou o que para ele era uma espécie de manipulação de debates a favor das pautas sobre a manutenção da rede conveniada.

Arnaldo (APROFEM) - [...] Eu lembro de uma reunião na Câmara, numa sala pequena, onde estavam discutindo esse tema. Quando a sala começou a encher, um vereador disse: “Vamos mudar de lugar, porque

aqui está tumultuado”, e levou os representantes das creches conveniadas para outro espaço. Não sei se estavam apenas mudando de sala ou **tentando conduzir o debate de forma mais favorável**. Mas o que ficou evidente foi a defesa ferrenha dessas creches (grifo nosso).

As falas de Fátima e de Arnaldo mostram claramente as disputas políticas em torno do Plano Municipal de Educação de São Paulo e ilustram a complexidade do processo de formulação e implementação de políticas públicas. De um lado, a existência da necessidade de acordos de bastidores entre grandes organizações e atores políticos - mas que, muitas vezes, podem impactar a natureza da participação da sociedade civil e, por conseguinte, as próprias decisões tomadas; e, de outro lado, o uso de estratégias de manipulação de discurso para convencer o coletivo quanto aos interesses do empresariado.

Isso leva a uma reflexão sobre o papel simbólico que a participação de organizações da sociedade civil acaba desempenhando em determinados contextos políticos, quando ela passa a representar interesses particulares e não a ampliação do processo democrático.

Apesar dos embates ideológicos relatados pelos interlocutores, a entrevistada Maria Vilany via essas disputas como parte natural de uma gestão democrática. Em suas palavras:

MARIA VILANY (representante docente) – Eu lembro, assim, da disputa muito forte com a questão de gênero, né? Porque é como se fosse uma coisa que a gente ensinasse, que a gente, né, desenvolvesse em bebê, criança, absurdo, até hoje acontece, né? Mas quando você for você pensa em critérios avaliativos.

Contudo, como observado, a própria democracia não avança quando se restringe a interesses apenas de grupos e não, coletivos; quando se perde em meio a disputas ideológicas com vistas à ampliação do poder de poucos.

Sérgio Antiqueira e Maria Vilany apontaram também as disputas ideológicas presentes no processo de elaboração do PME, mas destacando outro aspecto, que não a questão de gênero. Para eles, o ponto crucial dos debates da implementação do Plano se deu no tocante às redes conveniadas e à terceirização na educação infantil, trazendo um novo recorte nos debates sobre o Plano.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) - Acho que o debate que a gente trazia mais forte era dentro da educação infantil e, dentro da educação infantil, é importante a garantia de direitos para essas profissionais da educação que estava se integrando na carreira, mas ainda não tinha sido conquistado, como o tempo da hora da hora atividade e o tempo para o professor fazer a formação, fazer o preparo da das aulas etc, não tinha isso. Isso é uma conquista que a gente foi tendo nesse período. [...] A gente discutia também – aí sim, isso foi fundamental – a terceirização. A gente aprovou um posicionamento que nunca aconteceu, né? Porque a gente fazia um debate com o próprio Alexandre Schneider, que acho que era o secretário na época, do Kassab e ele confessava que era mais barato mesmo manter a rede conveniada, que a questão era essa, que era mais barato, né? E aí a gente tem uma professora com jornada precarizada, ela ganha menos fazendo uma jornada de 40 horas semanais - aqui na prefeitura é 30, né? Lá ganha menos por 40 horas semanais com menos direito, sem tempo para formação.

MARIA VILANY (representante docente) – [...] - onde os embates aconteceram foram entre o privado e o público, entre a parceria e o público. Então ali a gente teve alguns embates e isso se estendeu. Quando a gente defendeu a escola pública e falou das parcerias, a coisa não teve fim.

Para se entender essas falas, é importante explicar que os professores que trabalham em creches e pré-escolas nas redes conveniadas no município de São Paulo não são concursados. Em vez disso, eles são contratados pelas entidades do terceiro setor (ONGs, associações, fundações, organizações religiosas, entre outras) com as quais a prefeitura mantém parcerias para fornecer serviços educacionais. Daí o impacto do tema no debate. Arnaldo (APROFEM) explicou um pouco sobre o interesse dos grupos defensores da rede conveniada na formulação do PME e como eles articularam, discursivamente, seus interesses com os do município.

ARNALDO (APROFEM) - uma das discussões recorrentes era o valor per capita que o governo destina às creches conveniadas. O interesse era expandir esse valor. Quanto mais alunos a creche conveniada tem, mais dinheiro ela recebe. Tenho ouvido relatos de que atualmente o número de alunos nas creches públicas tem diminuído, enquanto as particulares estão recebendo mais recursos. Na época, estudavam formas de viabilizar isso. Lembro que um dos secretários de educação firmou um convênio com o supermercado Pão de Açúcar para construir uma creche dentro do estacionamento da rede. Diziam que era para aproveitar o espaço, mas **parecia mais uma estratégia para atrair clientes ao supermercado**. A ideia era que os pais levassem as crianças e, já que estavam ali,

fizessem compras. Felizmente, a Comissão de Educação da Câmara não aprovou essa proposta (grifo nosso).

A fala do Arnaldo traz uma denúncia grave: a educação sendo vendida para o mercado, a fim de aprimorar seus interesses de lucro e expansão de clientes. Aproveitando-se da parceria que a rede conveniada faz com o setor público, empresas se vêem diante da oportunidade de agravar, de forma perversa, seu alcance e seus interesses.

Corroborando com esse cenário perverso do capital, na fala de Sérgio, os professores que trabalhavam nas redes conveniadas tinham menos direitos trabalhistas em comparação com aqueles que trabalhavam diretamente para a prefeitura, incluindo falta de tempo para atividades extras, preparação de aulas e formação continuada. Portanto, esse campo de argumentação revela o processo racionalizador e precarizador da educação se sobrepondo à questão da qualidade do ensino e a valorização docente dentro do debate: o próprio executivo do governo de Gilberto Kassab reconhecia que as redes conveniadas e a terceirização eram estratégias que vislumbravam a redução de custos em detrimento da melhoria das condições de trabalho dos profissionais de educação.

Arelaro (2007) descreve esse cenário como um "novo e contraditório conceito de eficiência educacional" (p. 900), em que a lógica do mercado se sobrepõe à participação democrática e às necessidades da comunidade escolar. Para a autora, as parcerias público-privadas foram implementadas como uma resposta imediata à pressão pela "qualidade" e "competência" na gestão educacional, mas, na prática, promoveram a redução de custos, afetando negativamente as condições de trabalho e a qualidade da educação (Arelaro, 2007).

A fala de Sérgio Antiqueira vem ao encontro dessa problemática ao apontar que, durante o governo de Gilberto Kassab, o então secretário Alexandre Schneider admitiu que era mais barato manter as redes conveniadas. Como Antiqueira relata, Schneider "confessava que era mais barato mesmo manter a rede conveniada", trazendo aqui como ponto focal de preocupação a priorização da economia sobre a qualidade do ensino e as condições de trabalho dos profissionais. Esse reconhecimento, segundo Antiqueira (2007), mostra como a racionalidade produtivista moldou as políticas educacionais do município, em detrimento da valorização docente e da melhoria das condições de ensino, quando se priorizava a manutenção das redes conveniadas.

Como já visto nesta pesquisa, quando abordamos a Reforma do Estado no Brasil a partir de 1995, a introdução de práticas de mercado na gestão pública foi se

consolidando ao longo dos anos, especialmente com a implementação de políticas que, sob o pretexto da "eficiência", promoveram a privatização de serviços educacionais. Arelaro (2007) também ressalta que, com a criação de parcerias público-privadas, "estabelecem-se novas formas de gestão que prescindem da participação popular e adotam uma lógica produtivista, em que a eficiência é medida pela redução de custos, e não pela qualidade da educação" (Arelaro, 2007, p. 903). Essa dinâmica se reflete diretamente nas condições de trabalho dos professores das redes conveniadas, que enfrentam jornadas mais longas, salários mais baixos e a ausência de direitos como o tempo para formação e planejamento, situações bem presentes na fala do representante Sérgio Antiqueira.

Quando retomamos as discussões apresentadas nas Notas Taquigráficas, é possível identificarmos que a disputa pelo fim da rede conveniada suscitou debates calorosos, com ampla participação também dos atores que defendiam a sua permanência, sob justificativas de que o município de São Paulo não era capaz de financiar a educação infantil na rede direta. Sérgio enfatiza que esse discurso é forte, sendo usualmente utilizado em campanhas políticas.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) - Todo processo eleitoral para prefeito, aqui, esse debate volta. Ai eles fazem uma rede dentro da rede conveniada, assim como fazem as organizações sociais, né? Fazem isso durante as campanhas para dizer, "olha se foi eleito aquele que defende com a administração direta, que é contra terceirização, se ele for eleito vai mandar todo mundo embora". Então eles fazem esse terrorismo, aconteceu em todas as últimas campanhas e vai acontecer nessa de novo. Eles fazem fake News e é um problema. [...] nós estamos vivendo ao longo desses anos, dessas décadas, todo esse processo de terceirização. Então esse tem sido sempre um ponto fundamental que eu destacaria, é isso, terceirização é das creches conveniamento e creche indireta da rede.

Maciel, por sua vez, aponta que o enfraquecimento do serviço público já era um projeto em curso no município.

MACIEL (SINDSEP) – Sempre houve resistência em elaborar um plano Municipal de Educação, até porque [sic] tinha seus próprios projetos, e ali já sinalizavam a questão do enfraquecimento da presença do Servidor Público dentro desse espaço. Ali nós já tínhamos áreas que estavam terceirizadas e que antes foram ocupados por servidores concursados da Prefeitura de São Paulo, né? Área de segurança, área de limpeza, área da merenda... Então passou a ser um algo meio estanque dentro da unidade, com discurso do tipo "esse aqui vocês nem

conversam com eles, porque eles são terceirizados... “não fazem parte dessa equipe toda”. Então já havia uma vocação, para gestões que seguiram, no sentido de poder criar esse desmonte do serviço público.

Fátima narra em sua fala que esse embate pelo fim da rede conveniada foi um debate que iniciou, nesse processo, nos anos de 2008 e 2010, quando se pensava nos mecanismos para começar o processo de elaboração. Segundo ela, a rede conveniada e seus parceiros marcaram presença na Conferência de 2010, instaurando-se o início da confusão sobre o tema.

FÁTIMA (representante do executivo) - O mote dessa conferência para você ter uma ideia era a questão das conveniadas, das creches conveniadas. E as instituições, as ONGs, (não compreensível) que tinham convênios, lotaram o Anhembi. Outro momento que a gente também foi pego [sic] de surpresa. Então na hora de votar nas coisas, eles votavam, claro, tudo aquilo que não pudesse esbarrar na conveniada. Aí a gente foi lá, firme e forte, para dizer, dinheiro público para escola pública, né? Pelo fim das conveniadas, contra a terceirização da educação e toda essa pauta que a gente levou para lá também. Deu tanta confusão, para você ter uma ideia, que foi preciso colocar a Guarda Civil Metropolitana na entrada do auditório do Anhembi para conferir se você tinha crachá mesmo, se você tinha credencial na conferência mesmo para poder entrar para votar. Gerou uma confusão generalizada. Então olha, até isso, né? Não foi um processo simples desde o início.

A fala da entrevistada aponta que essa lotação no Anhembi se deu por uma mobilização dos interessados pela rede conveniada e não por pessoas que, de fato, integravam o público da Conferência. Assim, observamos que as disputas políticas de projetos e anseios antagônicos desencadearam uma corrida por parte dos setores interessados, principalmente da ala conservadora ou defensora da rede conveniada (setores privados), em reunir pessoas para desmobilizar a ação.

Retomamos aqui a fala de Nogueira (2011) ao citar sobre o processo de despolitização da sociedade civil para manutenção do poder numa sociedade democrática: [...]. “Precisa, em suma, despolitizar o processo de abertura do Estado para a sociedade” (Nogueira, 2011, p. 59, grifo nosso). Dessa forma, mais uma vez, tem-se a consolidação de uma sociedade civil voltada à mera formalidade participativa, ao se restringir a representações claramente interessadas em questões particulares, em vez de se engajar ativamente na tomada de decisões em prol da qualidade da educação. Tudo isso sustentado no plano democrático pela legitimidade de muitas cadeiras e votos. Essa percepção de uma sociedade civil simbólica é possível de ser observada na fala do

entrevistado Maciel, quando ele expressa, a respeito do PL apresentado pelo executivo do governo Kassab, que:

MACIEL (SINDSEP) – [...] havia de fato, pelo menos até 2014 uma situação de que aquilo que havia sido construído pela sociedade foi ignorado pelo poder público. Foi o que eu falei de uma PME de gabinete, né?

Importante recordarmos que esta mesma denúncia apareceu na Nota Taquigráfica da audiência de 14 de setembro de 2013, apresentada anteriormente, onde o representante do Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública, o senhor Mauro Alves, alertava sobre debates em gabinetes no governo Haddad para a construção de um novo substitutivo ao PL apresentado pelo governo Kassab.

MAURO ALVES DA SILVA (Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública) - Deixei com o Vereador Relator, Coronel Camilo, um documento que a gente vem apresentando nas audiências públicas. Nosso movimento faz questão de participar dessas audiências. Notamos um boicote das corporações que não querem participar de debates públicos. Querem debater no sindicato ou no gabinete do secretário. Por exemplo, no caso da Administração Pública tomou a iniciativa de fazer esses debates, provocada por algumas entidades, que ela leve em consideração o PL 180/1999, que foi uma discussão do Plano Municipal de Educação. Foi aprovado, mas foi arquivado porque tinha vício de origem. Tinha de vir do Executivo. Agora temos o PL 415/2012, que veio do Executivo, mas parece ser um projeto bastardo porque foi da outra gestão e o atual Prefeito e o Secretário de Educação não mandam representantes (São Paulo, 2013c).

Pelas falas, notamos que o discurso de ambos os representantes apontava claramente uma disputa pelo poder, pela tomada de decisão, pelas articulações que eram feitas nos bastidores. Ambos questionavam a mesma conduta adotada por governos distintos: enquanto para o Mauro havia debates em gabinetes na gestão Haddad, para Maciel esta percepção de um documento de gabinete existia no governo Kassab. Com a fala de Fátima, expressa anteriormente, por sua vez, vislumbra-se a concretização da inquietude de ambos sob o referido contexto: de que os acordos foram celebrados nos bastidores para que, de fato, fosse possível concretizar o anseio de se aprovar o documento.

O representante Arnaldo (APROFEM) apontou, como sendo outro tema em disputa no processo de elaboração do PME, a questão da escolha para diretor de escola. Conforme seu relato, para a escolha do diretor havia a indicação política e isso gerava o

descontentamento da comunidade escolar, que queria que o cargo passasse a ser escolhido de forma eletiva.

ARNALDO (APROFEM) - Pois então, não só dentro da Conferência, mas também fora dela, acabamos conversando com outras pessoas [sobre a eleição dos diretores], de forma isolada, independente da Conferência e até em outras ocasiões.

E surgiu a ideia de brigarmos pela ideia de tornar o cargo de diretor de escola um cargo eletivo, escolhido pela comunidade.

Só que a maioria dos que estavam lá já eram diretores de escolas, mas por indicação.

Então, aqueles que defendiam a eleição eram uma minoria, mas estavam lá pressionando. Agora, cada lado tem suas razões para defender uma posição ou outra. Essas razões são declaradas, mas o que está por trás, nas entrelinhas, se realmente será daquela forma, isso a gente não tem certeza, porque sejamos sinceros, infelizmente, ainda funciona muito o famoso "QI", o "Quem Indicou", em muitas situações. Mas a educação não deveria ser assim, e sim baseada na competência do professor. Não que um concurso vá garantir essa competência, mas ele oferece mais elementos para que a pessoa realize um trabalho com bases mais científicas.

Vitor Paro (1996), já nos anos de 1990, defendia que o cargo de direção escolar deveria ser escolhido por meio de eleição como um mecanismo para neutralizar práticas clientelistas e fomentar a democracia nas escolas. O autor destacava, contudo, que, embora a eleição tenha contribuído para reduzir a influência direta de políticos na nomeação de diretores, o clientelismo ainda poderia persistir nesse modelo, tanto em interferências externas quanto dentro das escolas. Citou inclusive que alguns candidatos ao cargo de diretor acabavam recorrendo às práticas tradicionalistas, como a troca de favores por votos, para conseguir se eleger. Apesar disso, o autor defendia em seus textos o processo eleitoral e indicava a necessidade de se revisá-lo para que a escolha funcione democraticamente.

Assim, a participação da comunidade escolar no processo eletivo, para Paro (1996), aumenta a liberdade de expressão e a conscientização sobre os direitos e os deveres do sujeito. No entanto, dizia que a participação ativa nas decisões escolares ainda era limitada a um grupo pequeno, mas que democracia estava trazendo novos ares à gestão escolar.

Por mais incipiente que ainda seja, essa participação dos indivíduos na vida dos organismos civis da sociedade apresenta, pelo menos, dois aspectos de fundamental importância para o desenvolvimento da democracia. Por um lado, à medida que se envolve com outros sujeitos (individuais ou coletivos), o indivíduo exercita sua cidadania [...]. Por outro lado, ao intervir com sua opinião e explicitação de seus interesses,

procurando influir nas decisões que se tomam nos órgãos e instâncias, onde se realizam as atividades-fim do aparelho estatal (escolas, atendimento de saúde, transportes etc), os cidadãos contribuem para realizar o controle democrático do Estado, concorrendo, para que este atue, de acordo com os interesses da população que o mantém (Paro, 1996, p. 391).

Dessa forma, percebe-se que, nos anos de 1990, surge um entendimento de que com o fomento pela eleição dos diretores, seria possível incentivar a comunidade escolar a viver os trâmites democráticos que se esperava da participação popular. Ao expressarem suas opiniões e interesses e buscarem influenciar as decisões tomadas para eleger o diretor de determinada escola, as pessoas estariam promovendo a participação popular tão necessária para o controle democrático do Estado. Assim, é possível compreender que essa reivindicação vinha de um clamor que se espalhava pelo Brasil, pós redemocratização, e ainda respingava nos períodos dos anos de 2000, durante o processo de elaboração de propostas para o PME.

ARNALDO (APROFEM) - Lembro-me de uma palestra que assisti uma vez com o renomado Neildson Rodrigues, antes mesmo da Conferência. Ele estava em Minas Gerais, comentando sobre o processo de escolha de diretores nas escolas. Ele mencionou que, em algumas regiões de Minas, o processo era eletivo. Não tenho certeza se isso se aplicava a toda a rede estadual ou apenas a algumas cidades, mas ele defendia fortemente a eleição de diretores escolares.

Essas disputas políticas em torno do Plano apontam claramente para uma disputa pelo poder, pela tomada de decisão, pelas articulações que são feitas nos bastidores, fragilizando, nesse processo, a gestão democrática, sustentada simbolicamente pela realização das audiências e do volume de cadeiras e votos. Por isso, para que seja possível compreender mais a fundo os fundamentos políticos e ideológicos que permeavam nesse processo, a próxima categoria a ser apresentada, nesta pesquisa, será Concentração e Mecanismos de Poder.

5.1.2. Concentração e mecanismos de poder

Do mesmo modo como foi necessário na análise das Notas Taquigráficas, nesta etapa das entrevistas também se faz imperativo olhar como as relações de poder se estabeleceram durante o processo de elaboração do Plano, uma vez que as disputas políticas em torno do documento apontaram indícios de que o poder poderia ter ficado concentrado em grupos específicos.

Nas falas dos entrevistados, percebemos uma ênfase na necessidade de pressão por parte dos representantes sobre o executivo para que o processo realmente avançasse, especialmente desde 2008, período que marcou o início da formação das comissões responsáveis pelo desenvolvimento do Plano.

MACIEL (SINDSEP) – À contragosto do governo Municipal, conseguimos realizar a Conferência no ano passado, então, nós tivemos todo um período, né, desde a discussão do Plano Nacional de Educação, que começa lá em 2010, né? [...] **Antes não havia todo um preparo, aconteceu em meio a pressão**, porque a discussão na Conferência de 2010 focou na questão do Plano Nacional com a sua efetivação em 2014 e por aí a gente vai seguindo todo um processo de tentativa de olhar para o plano nacional com o recorte da cidade (grifo nosso).

Mesmo não sendo o foco desta pesquisa olhar para o processo ocorrido após a publicação do Plano, é preciso evidenciarmos que as disputas pelo poder sempre são sobressalentes quando o assunto é o Plano Municipal de Educação. Pela fala acima, notamos o fato de a administração municipal não querer realizar a conferência na época demonstrava a tentativa de controle do processo pela limitação da participação e da fiscalização das ações governamentais.

Por outro lado, mostrava também que a intervenção do Fórum Municipal junto ao Ministério Público revelava o outro lado do poder: o da luta por justiça e equidade através de instituições legais pelos grupos de oposição. Esta ação representou uma tentativa de contrabalancear o poder autoritário da gestão executiva, indicando que, embora o poder pudesse estar concentrado no executivo, existiam meios de contestação e de reivindicação de direitos e obrigações legais.

O mecanismo da pressão para que o processo ocorresse também esteve presente na fala de Sérgio Antiqueira e Fátima.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) - [...] em 2010 estávamos no governo do governo Kassab e para que tudo ocorresse **foi necessária uma boa pressão que a gente fez aqui, para garantir que tivesse as plenárias**. E a gente conseguiu fazer plenária livre, nos processos nas conferências, conferência livre, a gente chegou a fazer debate, organizar os debates aqui dentro (grifo nosso).

FÁTIMA (representante do executivo) - antes de 2010 a gente passou por alguns momentos em que a gente teve muita dificuldade para convencer, entre aspas, vamos dizer assim, o executivo a seguir com a construção do Plano. Imagina, né, convencer o Governo Municipal que ele precisava mandar um projeto de lei para a Câmara, convencer o Governo Municipal de 2010 até 2013, que esse... que o projeto de lei

precisava ser elaborado coletivamente com todos, com ampla discussão, democrática, incluindo todos os segmentos da educação, entendendo o segmento ‘todos’, né, gestores, professores, quadro de apoio, alunos, famílias, comunidade, universidades, todos aqueles e aquelas que estão envolvidos, né, com a educação. E foi muito difícil.

O representante Arnaldo (APROFEM) relatou que, em meio às incertezas sobre a continuidade da Conferência de 2010, a fase final do evento foi marcada por uma correria em seu encerramento, ignorando inclusive as propostas apresentadas. Esse cenário refletiu um sentimento de total desrespeito aos representantes presentes e evidenciou a centralização do poder, em que o Executivo determinou o curso das pautas a serem votadas para o PME.

Arnaldo (APROFEM) - O que me lembro é que o final da Conferência foi muito corrido. Muitas propostas nem chegaram a ser lidas antes do encerramento. O combinado era encaminhar a proposta à Câmara, mas muitos pontos sequer foram discutidos. Não me recordo se alguma sugestão da APROFEM foi aproveitada.

Ao olhar essas falas recordamos que, na Nota Taquigráfica datada no dia 08 de maio de 2013, foi apresentada na plenária, por intermédio da representante Júlia Pierro (Educa Fórum), uma carta assinada⁵⁶ pelos pais dos alunos da Rede Pública e outros integrantes da educação⁵⁷ aos Vereadores das Comissões de Administração Pública e de Educação da Câmara Municipal de São Paulo, com objetivo também de se fazer pressão, agora no legislativo da Câmara, para impedir que mais atrasos ocorressem na tramitação do plano e fossem consideradas as propostas realizadas, inicialmente, pelos representantes na Conferência. Nas palavras da Carta,

Aos nobres Vereadores das Comissões de Administração Pública e de Educação da Câmara Municipal de São Paulo. Prezados Srs. Vereadores, aqui estamos, representantes de pais de alunos, para essa importante discussão que, infelizmente, já está muito atrasada, pois se refere ao decênio 2011/2020. Também lamentamos que a elaboração do Plano Municipal de Educação, PL 415/12, tenha sido realizada e discutida no gabinete do ex-Secretário Municipal da Educação – um espaço inadequado, junto com os sindicatos da corporação e ONGs convidadas sem a presença de representantes de pais de alunos. Também lamentamos que esta primeira audiência pública sobre o Plano Municipal da Educação, não seja prestigiada pelos nobres Vereadores da Comissão de Educação, que dificilmente estarão presentes, como

⁵⁶ A carta na íntegra encontra-se no anexo 1

⁵⁷ Ao final da carta, apresentada na íntegra no anexo 1, é possível identificar quem a assinou e fez parte da sua construção.

não estão, pois consta, no mesmo horário, outra audiência pública da Comissão de Educação que discutirá 12 assuntos, também da área educacional. Mas perguntamos, qual assunto poderá ser mais importante que o Plano Municipal de Educação? Lemos com atenção o PL 415/12, e queremos nos posicionar com respeito a alguns pontos, já que certamente não teremos direito à fala muito longa. Entre as diretrizes do PME, o item Fortalecimento da Gestão Democrática da Educação consta em último lugar, o que não estranhamos dado o autoritarismo do sistema vigente. Não aceitamos essa última posição para um item tão importante. [...] Atenciosamente, Educaforum. Assinam em representatividade Julia Pierroeu, Vera Vaz, Cida Gomes, Cremilda Teixeira, Caroline Mayons, Paula Carvalho, Mauro Alves da Silva e os movimentos NAPA, Coep, Movimento Ideamos, Nepal, Mep e Consabesp (São Paulo, 2013a).

Como pode ser observado no trecho extraído da Carta, durante a tramitação do Plano, alguns pontos foram mencionados como fatores que impediriam que o documento a ser aprovado contemplasse os anseios de uma parcela considerável que assinou a carta. Dentre os pontos, acentuam-se: o atraso na discussão do documento; a exclusão dos pais nos debates, com denúncia de o processo estar ocorrendo em um ambiente fechado do gabinete do Secretário Municipal da Educação do governo do Kasseb, sem a participação dos representantes dos pais de alunos; a crítica sobre a falta de foco no fortalecimento da gestão democrática da educação, tratada como uma das últimas prioridades do Plano, refletindo o autoritarismo do sistema vigente.

Por isso, chamamos a atenção para a fala do Maciel, quando ele diz que “antes não havia todo um preparo, aconteceu em meio a pressão” para observarmos como os mecanismos de concentração de poder se perpetuaram entre os períodos das diferentes gestões. Em ambos os casos, a concentração de poder estava nas mãos da gestão executiva e, por isso, os interlocutores denunciavam em suas falas a sensação de exclusão significativa das partes interessadas no processo de elaboração e discussão de políticas públicas, posto que estas necessitavam pressionar o executivo para que o projeto seguisse.

Na Carta, podemos ver pais de alunos expressando seus descontentamentos com a forma como a elaboração do Plano Municipal de Educação foi conduzida: em reuniões fechadas, sem a presença do grupo e com o desprezo habitual pela sua participação e contribuição dos diferentes setores, revelando um sistema autoritário que priorizava interesses específicos em detrimento de uma gestão democrática, como enfatizado no Documento.

Da mesma forma, Maciel relatou as dificuldades enfrentadas, anos à frente da Carta narrada, pelo Fórum Municipal, ao tentar organizar a primeira Conferência Municipal de Educação, que foi inicialmente barrada pela gestão municipal. A resistência da administração em seguir a lei que exigia a realização da Conferência evidencia um controle centralizado, mais uma vez, no executivo municipal, onde as decisões eram tomadas sem levar em conta a importância do monitoramento do alcance das metas educacionais, como expressado pelo entrevistado. Essa dificuldade também foi apontada por Sérgio e por Fátima, como visto anteriormente, quando expressaram a indignação por lembrarem que o movimento do Executivo para iniciar a tramitação do Plano se deu após muito apelo e pressão da sociedade e, mesmo depois de tramitado, o documento enviado não correspondia ao que de fato havia sido construído no coletivo.

Duriguetto (2008), ao tratar da sociedade civil, assinala que os avanços legislativos que ocorreram no Brasil pós Constituição Federal de 1988, promoviam direitos sociais e a participação ativa da população na formulação e fiscalização dessas políticas, dando início ao processo de controle social significativo sobre a gestão e implementação das políticas sociais, enfatizando a responsabilidade e a supervisão estatais. Contudo, com o advento do neoliberalismo, essa dinâmica começou a mudar. A autora argumenta que, embora o neoliberalismo também promovesse a participação da sociedade civil, o fazia com uma orientação diferente.

Sociedade civil é transformada num suposto “terceiro setor” situado para além do Estado (tido como o reino da ineficiência) e do mercado (tido como a esfera que visa o lucro), cabendo a sociedade civil (transmutada em terceiro setor) desenvolver suas ações com base na lógica da solidariedade, da filantropia, do voluntariado. Há aqui um esforço ideológico de despolitização da sociedade civil, concebendo-a como reino da a-política, do a-classismo, deslocando suas lutas para o campo ético-moralizante (Duriguetto, 2008, p. 89).

Assim, para a autora, na despolitização a sociedade civil é concebida como um espaço que deve ser esvaziado de discussões políticas e de classe, focando suas ações em questões éticas e morais, em vez de questões políticas e de direitos.

Ao retirar setores da sociedade civil desses espaços de poder e decisão, criaram-se políticas que não refletiam o que de fato a educação paulista esperava para o Plano Municipal de Educação, como evidenciado na carta. Esse processo de despolitização, no

município de São Paulo, como indicado, tornou-se contínuo uma vez que se refletiu tanto em 2013 quanto nos anos de 2020 a 2023. Dessa forma,

[...] a sociedade civil é vista como esfera em que os indivíduos buscam a expressão e a realização de seus interesses particulares. É, portanto, o reino do mercado, sendo este o motor da regulação das relações sociais e de toda racionalidade política possível” (Duriguetto, 2008, p. 89, grifo nosso).

Compreendendo, conforme expressa a autora, que o mercado se torna regulador e o motor da regulação nas relações tecidas na esfera política, a entrevistada Maria Vilany salienta que havia, de fato, lados antagônicos (como vimos no tópico anterior): os que defendiam o público e os que defendiam o privado.

MARIA VILANY (representante docente) - O processo em si, ele é democrático, mas existe a disputa. A disputa dos espaços. Então eu, enquanto profissional da educação, eu vou disputar o meu espaço. E quero garantir, porque eu estou numa escola pública; pensar que esse espaço é meu por direito me leva a defender o público.

Fátima, por sua vez, afirma que o diálogo dos representantes com o executivo, na época, era difícil de se manter.

FÁTIMA (representante do executivo) - Nesse período de 2010 até 2012, eu diria, foi um período muito difícil, porque é como... a gente não pode deixar de pontuar que as coisas se dão em tempos, né, em conjunturas históricas e políticas, né? E nós tivemos muita dificuldade de diálogo com o governo. Esse governo, desde 2008, o secretário de educação da época, desde 2008, promoveu conferência e tudo, mas de uma forma extremamente, assim, “jogada”, sabe, uma conferência que não... praticamente não deliberou, né, nada. E depois a gente, em 2012, ainda foi surpreendido, quando tava [sic] no gargalo do prazo, que não tinha mais prazo, com um projeto de lei pífio que contraria tudo que foi preparado em 2010. Ficou claro que eles fizeram algo assim para cumprir um prazo para o Ministério Público, talvez, não encher o saco, desculpa.

Não por acaso, Sérgio e Fátima denunciam que, apesar da defesa incessante de diversos grupos pela implementação da rede direta, a prioridade foi a manutenção da rede conveniada.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) - [...] naquele momento em que a gente tinha uma demanda gigantesca de procura por vagas na Educação Infantil, as ampliações de metas foram feitas no sentido de

conveniada. Então **chega em 2012 um projeto de lei num sentido contrário do que a gente estava dizendo e pedindo** (grifo nosso).

FÁTIMA (representante do executivo) - Não foi um processo tranquilo, desde o início. Foi um processo de embate o tempo todo e embate entre visões de mundo, entre visões de educação, era a defesa da educação pública com a educação privatizada. Então, sempre foi difícil. Aquilo que a gente fazia antigamente, que só tínhamos nós que atuamos na educação, começa a perder espaço porque, de repente, a gente começa a ver aparecer nos anos de 2008, 2010, 2014, 2015 outros grupos, querendo discutir um outro olhar para educação. “Por que não privatiza? Qual o problema da instituição educacional poder fazer um convênio com a prefeitura né?”. E aí vai, entendeu? Empresários começam a tomar conta, indignados que defendemos a rede direta. Fora uma pauta conservadora que vem junto com tudo isso.

O representante Arnaldo (APROFEM), a respeito da discussão sobre as redes conveniadas, relatou uma situação que ocorreu durante o período de tramitação do documento na Câmara, que mostrava uma articulação nos bastidores para favorecer tais redes.

Arnaldo (APROFEM) - A rede conveniada sempre teve defensores muito empenhados. Eu lembro de uma reunião na Câmara, numa sala pequena, onde estavam discutindo esse tema. Quando a sala começou a encher, um vereador disse: “Vamos mudar de lugar, porque aqui está tumultuado”, e levou os representantes das creches conveniadas para outro espaço. Não sei se estavam apenas mudando de sala ou tentando conduzir o debate de forma mais favorável. Mas o que ficou evidente foi a defesa ferrenha dessas creches. Atualmente, parece haver uma tendência maior de terceirização da educação.

Chamamos a atenção para as falas acima. Maria Vilany afirma que, naturalmente, por estarem em um processo democrático, cada grupo defenderia seus interesses. Essa fala foi ratificada por Sérgio, que apontava que seu grupo esperava pela defesa da rede direta como mantenedor da Educação Infantil, mas que arbitrariamente o ponto não foi considerado na medida em que as decisões sobre convênio foram visivelmente definidas por quem detinha mais poder. Isso fica claro quando Sérgio lembrou o processo ocorrido em 2010, na Conferência, e comparou com o processo de tramitação na Câmara.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) - [...] em 2010 o debate envolve os trabalhadores e os pais, né? Os educadores, os alunos. Que era a ideia da conferência, né dessa participação da comunidade escolar dentro do processo de debate, sobre vários temas da educação, como eu trouxe do

convênio por exemplo. Se tinha um debate muito extenso. E aquilo foi muito rico, tanto que produziu um baita documento. Mas do que adianta? Já que na hora de sair daquele papel para ir para o outro papel, será o outro papel que valerá a pena né, porque que tem assinatura do prefeito. Ali é a vontade dos vereadores e de quem está junto dele.

Tanto Arnaldo quanto Fátima denunciaram que o debate sobre o Plano começou a ter interferências de setores privados, que passaram a defender interesses próprios, como os dos empresários, na defesa do convênio, até mesmo com articulações políticas para privilegiar o debate em defesa da rede conveniada, como sinalizado por Arnaldo. Assinalam que isso tornou o processo mais difícil, especialmente pela falta de diálogo do executivo da época com os grupos educacionais.

A emergência de grupos interessados em discutir uma abordagem privatizante da educação refletia um movimento maior em direção à despolitização da sociedade civil mencionada por Dagnino (2004). Vale lembrar que a ideia de privatização, encorajada por influências neoliberais, sugere uma retração do Estado na provisão de serviços essenciais e promove uma lógica de mercado na educação.

Nessa esteira, os anseios para uma despolitização da participação popular são nítidos por parte daqueles que concentravam o poder que, na fala de Sérgio, encontrava-se em quem teria o poder de assinar o documento final. Entendemos que este movimento em direção à privatização estava intimamente ligado ao processo de despolitização. Ao transferir responsabilidades do Estado para o setor privado, o debate público sobre as políticas educacionais foi deslocado de uma discussão sobre direitos e responsabilidades públicas para questões de eficiência, gestão e lucratividade. Além disso, como Fátima indicou, a entrada de empresários e de uma pauta conservadora na discussão educacional marcaram uma mudança no discurso e no processo, que iam além da gestão e tocavam em questões ideológicas e do campo dos valores.

Sérgio explica que uma das críticas mais contundentes sobre a defesa do convênio se deu justamente em relação à falta de controle que se acabaria tendo em relação aos recursos investidos.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) - [...] tudo que é terceirização, que é privatização, que o dinheiro não sai da prefeitura, você não tem mais controle, você não sabe por que caminhos que ele vai, não tem fiscalização disso.

Eis um exemplo claro da participação simbólica, já tratado nesta pesquisa sob a ótica de Nogueira (2011): a sociedade civil é encorajada a participar, mas de uma maneira que não ameace as estruturas de poder estabelecidas. Uma participação que não visa o controle social ou a fiscalização efetiva, mas sim uma forma de engajamento que eventualmente delega responsabilidades sem conceder poder real de decisão. Assim, quando os grupos hegemônicos redefinem a forma como será a participação da sociedade civil, abre-se espaços para a concentração de poder nas mãos dos grupos dominantes.

Outro mecanismo de concentração de poder que pode ser observado se deu na limitação da participação dos sujeitos. Observamos abaixo a fala do entrevistado Sérgio:

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) - Eu lembro que a gente chegou a utilizar o espaço na quadra dos Bancários para fazer um debate bom, unificando com outras entidades da educação, como a Estadual APOESP, então a gente conseguiu fazer um debate bastante produtivo **mesmo com uma participação muito pequena, porque acaba sendo uma base mais militante, aquela milita dentro da Educação desde sempre, que está sempre nos debates.** Então o que eu me lembro, né? A gente conseguiu envolver a cidade, a base que militava dentro do sindicato, trazer para essas discussões para mais perto das pessoas que se interessavam com o Plano (grifo nosso).

Apesar do entrevistado ter essa percepção de uma participação pequena, quando retomamos as Notas Taquigráficas, observamos que este foi um ponto de grande crítica por parte daqueles que se sentiam prejudicados por isso, como visto na Carta apresentada na Nota Taquigráfica do dia 08 de maio de 2013 e na fala da entrevistada Maria Vilany:

CARTA - As reuniões de conselho costuma [sic] também ser agendadas sempre em dias e horários que dificultem a participação dos pais, que dificilmente são avisados a tempo da reunião, manobra que tende a deixar a deliberação dos assuntos à mercê da direção e dos profissionais da escola. O desprezo pelos pais e responsáveis é uma constante na rede pública de ensino e se reflete nesta mesma audiência pública, agendada em dia e horário ao qual os pais de alunos não podem estar presentes, pois não recebem dispensa de ponto em seu trabalho profissional (São Paulo, 2013a).

MARIA VILANY (representante docente) - essa participação ela poderia ser melhor se houvesse toda essa mobilização quando a gente pensa em discutir educação, né? E aí de fato, né, a gente precisa de um envolvimento da sociedade. Você vê, nós estamos atualmente num movimento de greve agora, quem é que sabe desse movimento de greve? Quem é que está envolvido com esse movimento de greve, né? Muitas vezes a comunidade até sabe por que a escola se organiza,

dialoga com ela, mas, quando a gente pensa num ato mais macro, não é todo mundo que está envolvida, até porque tem a rede estadual, tem a particular, tem as próprias parceiras, enfim. Então poderia ter tido mais divulgação e condições de participação.

Essa reclamação também foi apontada na Nota Taquigráfica, pela fala do representante Arnaldo da Aprofem, como fator decisivo que impactou a participação dos professores, durante a tramitação na Câmara do documento.

ARNALDO (Sindicato dos Professores Municipais de São Paulo) - Os esforços hoje daqueles que continuam lutando para a concretização do Plano, a transformação dele efetivamente em lei, continua. Infelizmente, as audiências públicas têm sido reduzidas, com datas muito alteradas, e isso tem dificultado a participação das pessoas. Inclusive, com a demora na divulgação, no chamamento, na disseminação dessas ideias na própria rede municipal.

Segundo Dagnino (2004), Duriguetto (2008) e Nogueira (2011), apesar da criação de espaços para a participação da sociedade civil, o ajuste neoliberal e a redução do papel do Estado transformaram a ideia de participação em uma forma de partilha de responsabilidade na formulação e na execução das políticas públicas, e não uma participação nos espaços decisórios. Dessa maneira, como já citado nesta pesquisa, a sociedade civil seria convidada a participar, mas essa participação não necessariamente impactaria as decisões de maneira significativa, sendo mais simbólica que efetiva. Nesse caso, vale lembrarmos que, quando se trata da participação, duas grandes questões permeiam - e permearam as Notas Taquigráficas: qual o lugar do Conselho Municipal de Educação nesse processo? Como se deu sua participação, dada a ausência de menções nas Notas produzidas? É o que se procurará discutir na análise da próxima categoria.

5.1.3. A atuação do Conselho Municipal de Educação na elaboração do PME

Os Conselhos Municipais de Educação (CME), no Brasil, emergiram como entidades fundamentais no cenário educacional, especialmente a partir da década de 1990, impulsionados pelo movimento de descentralização e democratização do ensino. Sua história está ligada à evolução política e legislativa do país, marcada por um esforço conjunto para formular e implementar planos nacionais e municipais de educação (Teixeira, 2004; Manfio, 2021; Sousa e Vasconcelos, 2006).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a descentralização administrativa do ensino e a gestão democrática como princípios fundamentais, os CME foram fortalecidos, assumindo um papel central na condução do processo educacional em nível municipal. Embora a Constituição não tenha normatizado diretamente a criação desses conselhos, ela estabeleceu as bases para sua existência ao garantir a autonomia municipal e a participação da sociedade na gestão educacional.

O princípio de gestão democrática do ensino público e a garantia de padrão de qualidade dispostos no art. 206, a afirmação da educação como direito público subjetivo no art. 208 e a descentralização administrativa do ensino estabelecida no art. 211, resultaram no fortalecimento da instituição dos órgãos colegiados na estrutura de ensino e lançaram expectativas em prol da criação de conselhos de educação representativos (Manfio, 2021, p. 80).

A importância dos CME na elaboração dos planos municipais de educação reside no fato de que são espaços de debate e tomada de decisões coletivas, onde representantes do poder público, da sociedade civil e do meio educacional se reúnem para discutir e definir políticas educacionais que atendam às necessidades locais. Esses conselhos são responsáveis por analisar e interpretar a legislação educacional, adaptando-a à realidade específica de cada município e garantindo sua efetiva implementação (Teixeira, 2004; Sousa e Vasconcelos, 2006).

Assim, quando nos centramos na elaboração do Plano Municipal de Educação do município de São Paulo, vemos que reside na participação do CME a base da coletividade e da participação popular. Todavia, durante a leitura das Notas Taquigráficas em nenhum momento foi mencionada a participação dos representantes do Conselho Municipal no processo, de modo que, caso tenha havido algum representante seu, provavelmente ele foi identificado por meio de outra representação do sujeito.

Esse fato nos causou inquietude e nos levou a indagar aos entrevistados sobre a efetividade na representação do Conselho Municipal de Educação no processo de elaboração. As respostas de três entrevistados expressaram, de imediato, descontentamento com a forma como o conselho foi composto, ou seja, pela composição via indicação política.

MACIEL (SINDSEP) – Esse assunto sobre o Conselho... sempre foi indicação do governo. Acabou o mandato, troca os participantes. E isso permanece até hoje. Inclusive, praticamente hoje o Conselho não tem ninguém do mandato popular de democrático ou que seja oposição do

atual governo. E a gente sempre debate sobre esse assunto pela cidade: a importância de você poder ter o contraditório dentro dos espaços de debates e discussão.

FÁTIMA (representante do executivo) - Olha o Conselho Municipal de Educação, aqui em São Paulo, é uma entidade quase espiritual, eu diria né? Baixa quando lhe convém. Estou fazendo essa brincadeira, pra te mostrar a situação. Neste processo de 2010 a 2013, praticamente não me lembro, de verdade, de uma atuação mais efetiva, que aparecesse nos lugares. “Olha, estamos aqui com o Conselho Municipal ou alguém está representando ou o debate do Conselho Municipal de Educação fez sobre isso”. Nada, nada. O Conselho Municipal aqui de São Paulo, ele é absolutamente composto por indicação política, não tem representação de comunidade, de pais, estudantes, famílias, né? Não tem.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) – [...] a forma de escolha do Conselho Municipal sempre ocorreu por forma de indicação e que eu nem sei como é que ela funciona direito, sendo bem sincero, mas é assim até hoje. Acho que ninguém entende ao certo. Esse processo não é uma coisa democrática, né? Não traz uma coisa representativa daqueles que vivem em educação. Então acho que isso é um problema, né? Porque a gente poderia ter alguns critérios para alguma coisa. Acho que ao menos deveria ter uma forma de debate para que as pessoas pudessem participar, concorrer, né, ser eleita como parte do governo indica, né, as partes indicar, sociedade indicar, né?

Diante do cenário narrado pelos entrevistados, fica claro que, na época estudada, os desafios significativos em relação à representatividade, transparência e legitimidade da composição do CME eram gritantes, de maneira que impactaram diretamente na atuação dos conselheiros. Esse cenário permanece até os dias de hoje, como Sérgio e Maciel enfatizam. Fátima inclusive aponta sua própria experiência no conselho para ilustrar essa situação:

FÁTIMA (representante do executivo) - Então eu fui uma indicação política. Na época o Chalita falou: “eu quero que você vai pra dentro do Conselho”. Então, cada governo decide colocar as pessoas que são suas parceiras. E a gente sempre fez esse questionamento embora, eu tenha vivido isso, mas a gente sempre questionou essa forma de composição... pra você ter ideia, o grupo que foi comigo, um terço do Conselho sempre, a cada dois anos, se eu não me engano, um terço do Conselho

eram integrantes novos, que foram modificados com a transição do governo.

Esse relato de Fátima lança luz sobre a falta de efetividade e transparência do CME, destacando que, em muitos casos, esses conselhos operam de forma obscura e distante da realidade educacional. Inclusive, a forma como o CME é composta, na base da indicação, foi debate suscitado durante a tramitação do Plano, como pudemos ver anteriormente em uma das extrações de fala da Nota Taquigráfica da audiência de 23 de maio de 2013:

MAURO ALVES DA SILVA (Movimento Comunidade de Olho na Escola Pública) – Muito obrigado, nobre Vereador. Estamos falando dessa gestão democrática, mas há um Conselho Municipal de Educação que não é democrático. É indicado sabe-se lá Deus como.

A descrição do Conselho Municipal de Educação de São Paulo feita por Fátima como uma "entidade quase espiritual" e que aparece apenas quando convém ilustra a percepção de que os conselheiros podem ser usados como instrumentos para efetivação de interesses políticos, em vez de órgãos efetivos de participação democrática na formulação de políticas educacionais. Esse pensamento é corroborado por Maciel, que aponta que a composição desses conselhos muitas vezes reflete interesses políticos e partidários, em detrimento da participação efetiva da comunidade educacional - uma visão que recai sob a indignação da comunidade escolar sobre sua atuação, como pode ser vista na fala acima do representante Mauro.

Maciel interpretou a atuação do Conselho como silenciosa e disse que, para ele, as decisões e as deliberações advindas do Conselho eram realizadas em gabinete, com o executivo, sem quaisquer possibilidades de debate coletivo com a sociedade.

MACIEL (SINDSEP) – Realmente é uma atuação do Conselho muito silenciosa, né? Às vezes a gente se depara com algum comunicado, com algum parecer do Conselho - que não foi debatido em espaço algum, a não ser o próprio Conselho, a não ser com o próprio governo, né? Então são situações que a gente hoje questiona, inclusive quando eu falo de gestão democrática. Eu sempre falo: “nós temos que refazer o formato do Conselho. A indicação por si só não resolve, nós temos que ter uma

outra forma, onde quem está governando não seja o dono do Conselho”. Que possa haver inclusive... Pode até ter indicação, mas que tenha uma parcela que seja eleita, pelo menos.

O entrevistado pontua que até hoje a inércia do Conselho permanece. Ele dá um exemplo de uma situação em que foi preciso provocar uma resposta dos conselheiros, mas que mesmo assim não a obteve.

MACIEL (SINDSEP) – Hoje, por exemplo, não se conta com Conselho para nada, ajudou a construir a conferência agora recentemente, mas foi uma pessoa, foi voluntariado de um membro do Conselho que se dispôs a conduzir conosco. Então, assim, a vida segue não tem jeito, né, mas, eu entendo que o formato do Conselho ele não está bom e não funciona... Inclusive eu discuti e debati isso na CONAE, que nós realizamos ano passado. O plano nacional de educação, ele precisa apontar de que conselho nós estamos falando, né.

Como visto, os conselhos, de forma geral, desempenham um papel fundamental na promoção da participação democrática, no estabelecimento de diretrizes e metas para a educação municipal e na fiscalização da implementação das políticas educacionais. Sousa e Vasconcelos (2006) apontam, em seu texto, sobre a importância da autonomia dos sistemas municipais de ensino na elaboração de suas próprias regulamentações e normas, sob a supervisão e consideração dos Conselhos de Educação.

A autonomia, para as autoras, significa que esses sistemas tenham a liberdade de tomar decisões e estabelecer políticas educacionais que atendam às necessidades específicas de suas comunidades locais, levando em conta suas características socioeconômicas, culturais e educacionais. Para tanto, seria preciso que o Conselho atuasse efetivamente e que não fosse omissos nos processos, como continua Maciel em seu relato:

MACIEL (SINDSEP) – Por exemplo, nós temos crianças de 3 anos de idade que a LDB diz que tem que estar na creche, mas na realidade elas estão na EMEI... na EMEI. A gente sabe que isso é irregular, né? O espaço EMEI, não é um espaço para a criança pequena [sic]. É espaço para criança maior [sic] do Fundamental. E a gente está assistindo essa agressão a Educação Infantil, a infância na cidade de São Paulo de forma muito tranquila. E o conselho? Nada. Então a gente até provoca uma resposta, mas quem somos nós para provocar um Conselho Municipal de Educação, né? Nem respostas deram, nós temos cópia dos documentos que a gente caminha. A gente encaminha porque

pensamos: “Ah, não vai responder? Tudo bem, mas a gente vai mandar mesmo assim, né, pra provocar ‘ó, como é que é isso, né?’”.

Dessa forma, as autoras deixam claro que os Conselhos de Educação desempenham um papel crucial nesse processo, servindo como órgãos normativos locais que contribuem para a definição das diretrizes educacionais municipais, em consonância com as legislações nacionais, estaduais e municipais. Mas como assegurar a autonomia no trabalho dos conselheiros, se não há um processo democrático consolidado para sua atuação desde o princípio de sua constituição?

Teixeira (2004), ao abordar em seu texto sobre as mudanças ocorridas no formato de atuação dos conselhos, destaca que, ao longo dos anos, novas formas de participação cidadã foram se compondo e se caracterizam pela utilização de instrumentos institucionais para expressar a voz da sociedade civil. Essa participação busca consensos, construção de identidades, controle da aplicação dos recursos públicos, interferência na elaboração de orçamentos, criação e efetivação de direitos, e enfrentamento de problemas cotidianos.

As preocupações dos entrevistados sobre a composição do CME do município ser feita por indicação recai justamente na necessidade de promover uma participação cidadã mais concreta e representativa na formulação de políticas públicas educacionais. A fala de Fátima incide sobre a falta de efetividade e transparência do Conselho, a de Maciel, sobre a falta de diversidade ideológica na composição e a fala de Sérgio, sobre a falta de entendimento em como se dá o processo de indicação. Isso nos leva a refletir que esse órgão poderia, na época, não estar cumprindo adequadamente seu papel de promover uma participação cidadã informada e engajada na elaboração do PME.

Seguindo a entrevista, os interlocutores divergiram quanto à presença ou não dos conselheiros. Fátima relata uma ausência quase total do CME no processo de formulação do PME. Ela menciona que a participação efetiva do Conselho começou a ser "cutucada" a partir de 2013, quando se discutiu a necessidade de acompanhamento e monitoramento do plano. No entanto, ela destaca que o envolvimento contínuo do CME ainda parece ser apenas uma obrigação a ser cumprida, sem um verdadeiro engajamento. Sérgio também expressa a percepção de ausência significativa do CME nas audiências e no processo de elaboração do PME. Ele não se lembra de uma participação relevante do Conselho,

sugerindo que, se houve algum conselheiro presente, este não atuava em nome do Conselho, mas sim como militante da educação em outras representações.

FÁTIMA (representante do executivo) - se você olhar para todos os conselhos municipais da região metropolitana de São Paulo, como Osasco, Santo André, tal, todos têm e tiveram uma participação mais efetiva na formulação dos seus planos, todos foram constituídos de forma um pouco mais democrática e transparente. E quando se trata do envolvimento do Conselho Municipal de Educação do município de São Paulo, nesse período, quase nenhuma lembrança me vem.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) – respondendo a tua pergunta, nesse momento não lembro, eu posso estar sendo injusto. Mas eu não lembro de grande participação do Conselho Municipal de Educação dentro daquele processo de embate político de defesa que a gente *tava* [sic] fazendo, não lembro, né? Pode ter um ou outro conselheiro. Inclusive poderia estar lá no fórum, né, mas não representando ou atuando como conselho, mas enquanto militante da educação, inclusive conhecia alguns que acho que estava lá, não vou lembrar agora, mas estavam com outras representações.

Em contrapartida, Maria Vilany afirma que houve participação do CME na tramitação do PME, especialmente entre 2012 e 2016. Ela observa que os conselheiros participaram como representantes de suas unidades escolares e do conselho de escola. Embora não tenha detalhes sobre a proximidade dessa participação com a sociedade civil, ela acredita que houve envolvimento do Conselho, mesmo que a configuração de gestão tenha variado ao longo dos anos.

Maciel afirma que os conselheiros foram participativos sim, mas que a participação do CME foi mais efetiva a partir de 2013, destacando a atuação de conselheiros como Selma Rocha em discussões importantes. Ele admite que, antes desse período, o Conselho era mais "proforma" e atuava muito mais como um "braço do governo".

MARIA VILANY (representante docente) - Então, a gente, naquele período, a gente foi como docente de escola mesmo na representação. Porque, acontecia assim: você chegava no espaço, se inscrevia para participar das conferências, mas não tinha um movimento próprio para você se registrar. A gente vinha enquanto conselho de escola, mas também como representante da unidade. Ali naquele momento a gente vinha como professor da unidade representando o conselho de escola daquela unidade. [...] A secretaria ela convocou a sociedade em geral para a conferência e a tramitação do PL na Câmara, inclusive, com a

participação do Conselho Municipal de Educação. Agora se foi uma participação mais próxima, mais junto ali da sociedade civil, mais efetiva, isso eu não me recordo. Eu não tenho como, mas eu sei que a partir de 2012 até 2016 o conselho estava muito junto. Agora, no período de 2010 a 2012, que era uma outra configuração de gestão e eram outros conselheiros, eu realmente não vou saber. A gente tem pessoas que estão lá desde aquela época que atuaram, eu acredito... Não vou dizer que sim, todo o Conselho, mas que houve a participação do Conselho, houve sim.

MACIEL (SINDSEP) – Nos anos finais de tramitação do Plano, a partir de 2013 o Conselho teve participação sim, inclusive uma das conselheiras da época, se eu não me engano a Selma Rocha, teve aí uma participação efetiva nessa discussão em vários momentos, várias discussões de metas que a gente estabeleceu, ela estava presente, só realmente não sei dizer por que o nome dela ou de outros membros não apareceram nas discussões da Câmara, porque a gente teve as pessoas do Conselho participando, né? E se apresentando como Conselho inclusive, viu? Agora no período anterior a 2013, a gente sempre teve um conselho meio proforma, né? Ainda hoje é um conselho proforma. Porque, na verdade, o objetivo que se tem do Conselho é ser um braço do governo. A gente tinha parte desse conselho meio que assim, “Ah, tá tudo certo, tá? Tudo bem”. Mas tinha um pessoal bastante envolvido na discussão do plano, a partir de 2013, né? Que é quando o pessoal começa a pegar mais firme na discussão do Plano e tudo mais com a participação do Conselho. Não sei dizer por que eles não aparecem.

As falas acima reforçam a baixa representatividade dos conselheiros municipais, inclusive na demarcação de posição dentre as mais diversas disputas de ideias e propostas que houve durante a tramitação do Plano Municipal de Educação paulistano. Esse cenário ilustra a fala feita pelo professor Rubens (docente da USP), na Audiência Pública no dia 27 de setembro de 2014 (transcrita na Nota Taquigráfica), citada em outra ocasião, e que diz:

RUBENS BARBOSA DE CAMARGO (Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo) - [...] A gestão é uma questão de participação. Escola sem grêmios, aonde os conselhos de escola não funcionam, onde o ex-secretário Schneider tirou do conselho boa parte da representação política ao tirar de lá a eleição do secretário de escola e assistente de direção, isso não dá à rede municipal de educação a valorização da gestão democrática. Para nós, a gestão é uma questão de participação. Alguém disse: participação se aprende. Aonde [sic] se aprende? Aprende se nos grêmios, e não há grêmios nas escolas.

Os conselhos não participam em função da falta de representação, da falta de importância política dos conselhos.

A fala do professor Rubens enfatiza a participação como elemento central da gestão democrática, ressaltando a importância de estruturas representativas como os grêmios escolares para suscitar nas pessoas a vontade de atuar nos conselhos. Esta fala nos remete à fala de Maciel, ao apontar que o Conselho atuava muito mais “proforma” do que de fato engajado com o debate educacional; ou, como expressou Fátima, ao dizer que, para ela, o Conselho atuava muito mais na linha de “eu tenho que cumprir esta tarefa, eu tenho que cumprir”.

FÁTIMA (representante do executivo) - Lembro que em 2013 a gente começa a cutucar um pouco mais a atuação do Conselho a ponto de depois a gente lançar uma ideia vaga do tipo “quem vai acompanhar esse processo de construção do Plano? Como é que vai ser feito o acompanhamento e monitoramento do Plano Municipal de Educação? E aí começa a aparecer um Conselho Municipal de Educação, junto com o Fórum Municipal, que são os responsáveis pelo acompanhamento, né? A secretaria, o fórum e o conselho, responsáveis pelo monitoramento, acompanhamento. Foi assim que a gente começou a compor esse conselho. E mesmo assim, até hoje é difícil a gente ter um envolvimento grande. Me parece mais uma postura de “eu tenho que cumprir esta tarefa, eu tenho que cumprir”, nada além.

Sousa e Vasconcelos (2006) chamam a atenção, no que toca à participação dos conselheiros, quanto à falta de representatividade e à qualidade da participação dos conselhos, gerando um certo descrédito em relação ao funcionamento regular dos Conselhos Municipais de Educação. De acordo com as autoras, os CME são vistos em alguns casos como meros grupos, ao invés de instrumentos eficazes de participação democrática e controle social na área da educação. Assim, pode-se entender que esta oscilação ao Conselho estar ou não atuando durante o processo de elaboração se deu também pela falta de compreensão que os próprios conselheiros têm quanto a importância de não só participar, como também demarcar espaço ao se colocar como representante.

Essa preocupação quanto à formação e atuação dos conselhos foi materializada por Sérgio, durante a entrevista.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) – Quando você fala de um conselho, você pensa dentro da escola, você já imagina um conselho atuante... um conselho precisa ser representativo das partes que

defendem a educação, né? Você quer ver uma militância, quer ver o governo investir nos conselhos de escola para torná-los como um espaço de democratização, de participação da sociedade. Você quer ver os pais se envolverem, fazer discussão, quer ver os professores se envolverem, fazerem a aliança com os pais justamente pra politizar os debates, que são hoje liderados apenas pela prefeitura, né? Pois, hoje, infelizmente, a realidade que se tem são conselheiros instrumentalizados, né... um processo bem difícil. A gente precisa de um conselho eleito na base, que saiba puxar debates de baixo para cima, ter condições de participação.

A fala de Sérgio expressa um ponto crucial no processo: a falta de transparência na composição e nas atividades do CME comprometeu sua legitimidade como órgão de controle social e participação democrática, bem como afetou o modelo de gestão democrática que o processo de tramitação do Plano buscou consolidar. A própria fala do professor Rubens sobre fortalecer os espaços de participação, como os grêmios escolares e os conselhos de escola, para promover uma cultura de gestão democrática desde a base, mostra que, naquela época, o município ainda não tinha em sua atuação uma gestão efetivamente democrática.

Como já debatido nesta pesquisa, Nogueira (2011) aponta sobre essa "participação gerencial", onde a sociedade organizada tem sua participação limitada à gerenciar crises, sem adentrar nas minúcias do Estado, resultando em uma cooperação superficial que não promove mudanças substanciais nas políticas públicas, em detrimento do que deveriam ser enquanto espaços de controle social e participação efetiva.

5.1.4. Democracia e participação: um panorama sobre a percepção dos entrevistados no processo de elaboração do PME

Em meio às falas dos entrevistados sobre o processo de elaboração do PME, foi questionado a cada um sobre sua percepção acerca do modelo de gestão que se instalava durante o período que se estendia desde os primeiros passos da proposta - no ano de 2010 com a Conferência Municipal -, até o ano de 2015 - com a aprovação do documento. Também foi questionada a avaliação que cada um fazia a respeito do documento final.

Sobre isso, é importante destacar que os espaços públicos são locais fundamentais para o debate e o conflito de ideias (Dagnino, 2002). Nessas arenas, a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos são vias necessárias para a consolidação da Gestão Democrática, mesmo quando existe antagonismo de ideias.

Dagnino (2002) destaca que essa dinâmica é vital não apenas para os espaços públicos, mas para toda convivência democrática.

Portanto, parte-se do pressuposto de que, mesmo diante das divergências ideológicas e dos conflitos existentes entre os segmentos em um dado processo, a gestão democrática e participativa não se deixa de existir se há legitimidade dos representantes no processo de deliberação e uma atuação autônoma nas relações com o Estado (Dagnino, 2004). Isso porque, essa forma de gestão participativa pode criar um novo tipo de relação entre os representantes (o executivo e os vereadores da Câmara, por exemplo) e os representados (representação dos segmentos educacionais e comunidade educacional, por exemplo), que reformulam e ampliam o conceito de representação, ao mesmo tempo em que fortalecem e valorizam a democracia participativa (Nogueira, 2011) sendo, destarte, “[...] capaz de pensar o Estado e de valorizar o espaço público democrático” (Nogueira, 2011, p. 148).

Em contrapartida, como já debatido nesse texto, quando grupos da sociedade civil perdem o direito de interferir no processo ou não enxergam que seu papel, de fato, tem impacto na condução da gestão, esta participação é reduzida a um mero simbolismo (Nogueira, 2011). Para Maria Vilany, o processo democrático precisa do debate e da disputa ideológica para se concretizar.

Maria Vilany (representante docente) – A gestão democrática é uma disputa ideológica. Por exemplo, em uma Unidade Escolar, temos a figura da equipe gestora e a participação da comunidade. Quando a gente olha para o estatuto da criança que fala de dialogar sobre os critérios avaliativos, quando você fala da construção do projeto político-pedagógico, né? Tudo está interligado.

Quando questionado se o documento final do PME satisfazia os anseios e expectativas que seus pares tinham sobre o que se esperava de um Plano Municipal de Educação, havia nas falas dos entrevistados um certo conformismo em aceitar que aquela versão final foi a que se dava para chegar, como pode ser visto nos trechos de Maciel e Sérgio.

MACIEL (SINDSEP) – Eu acredito que no contexto que a gente tinha, a versão final que foi consolidada foi o melhor que a gente conseguiu construir. Nós elaboramos 13 metas, né, 13 metas que foram amplamente debatidas, discutidas, pensadas as estratégias, né? Ah, eu acho que o mais rico que a gente pôde desenvolver foi a discussão dos planos regionais, porque eu saio de uma discussão de educação da cidade e passo a olhar o território.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) – O documento avançou [...]. Embora tenhamos conseguido alguns avanços, sinto que o que foi aprovado no Plano Municipal de Educação ainda está distante do que realmente desejávamos. Minha memória me diz que, apesar de alguns progressos, o documento final ficou muito melhor do que encontramos com o primeiro documento enviado pelo executivo. O processo foi difícil demais, e tivemos que finalizar e publicar o documento com as concessões possíveis. Então posso considerar sim, né, que houve avanços significativos dentro do contexto e do espaço que conseguimos conquistar.

Embora Sérgio e Maciel reconheçam que o documento final do PME não tenha atendido completamente às expectativas iniciais, eles mencionam que houve avanços significativos. A esses avanços, pode-se inferir à luz da reflexão de Dagnino (2004) sobre os núcleos duros da participação popular, que a luta para incluir e manter metas e estratégias no PME foi uma forma de resistir às pressões que poderiam diluir a garantia do direito à educação pública, mesmo que essa estivesse em ameaça por conta da proposta de manutenção da rede conveniada, por exemplo. Não por menos, Maciel, em sua entrevista, celebrou a conquista dos planos regionais, como uma forma de garantir que vozes diversas fossem ouvidas e consideradas, e de forma muito mais próxima das escolas e suas peculiaridades regionais, fortalecendo a noção de um espaço público mais inclusivo e representativo.

A existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder. O que seguramente remete a uma outra, larga e difícil, agenda cultural e política (Dagnino, 2004, p. 161).

Para Maria Vilany, o processo de elaboração apesar de conflituoso, teve sim um caráter democrático.

Maria Vilany (representante docente) – [...] quando você pensa no plano, você tem o conselho participativo, você teve as audiências através do conselho participativo, você olha para cidade, você olha para os territórios, você olha para as regiões e, quem é que participa desse movimento? É a sociedade, a comunidade, o território local, são os fóruns que estão organizados, são as sociedades e as comunidades que estão organizadas e, é de interesse público.

Em contrapartida, para Fátima e para Arnaldo, por mais que o documento final tenha ficado mais próximo do que os representantes que atuavam na educação esperavam enquanto documento decenal, ela sentia que faltou mobilização e ação, até mesmo por parte do executivo - com o qual ela atuava -, para que o documento pudesse ter tido um

salto maior de desenvolvimento e aprimoramento educacional. Arnaldo pontua a dificuldade que os representantes tinham em estar presentes nas audiências.

FÁTIMA (representante do executivo) - Lembro-me de como era difícil mobilizar. Faltou uma estratégia mais eficaz, uma abordagem mais incisiva. [...] Faltou mobilização. Também sinto que desistimos cedo demais. Talvez pudéssemos ter lutado um pouco mais. Reconheço que os números na câmara não eram favoráveis, mas, se tivéssemos insistido mais, talvez tivéssemos mantido algumas questões importantes, como a questão de gênero, que se tornou uma questão de honra. Parecia que estávamos perdendo uma batalha que ainda estava por vir.

ARNALDO (APROFEM) - As reuniões da comissão, por exemplo, dificilmente tinham participação de pais. Algumas aconteciam aos sábados. Eu cheguei a participar de encontros no CEU, em diferentes regiões – zona sul, zona leste... Quanto aos professores, nossa, as condições eram ruins. Não havia dispensa de ponto, e isso implicava em suspensão de aula. Além disso, se houvesse dispensa, muitos professores provavelmente não estariam dispostos a repor as aulas depois. Em alguns lugares, a reunião era feita às dezoito horas: nem professor e nem pai de alunos, como membros da comunidade, tem condições de participar, que é um horário que a pessoa tá saindo do serviço! O professor tá correndo pra outra escola e se é o pai tem que ir pra casa porque tem filhos, tem marido, mulher e tal. Quando as reuniões aconteciam aos sábados, mais pessoas compareciam. Você conhece o CEU? Já entrou no anfiteatro do CEU aqui em São Paulo? No CEU Meninos, por exemplo, que foi um dos que visitei, a participação foi de cerca de um quarto da capacidade do teatro. Era uma sala pequena, como um teatro, e só um quarto do palco estava ocupado. Em outra reunião na zona sul, que eu não me lembro o nome agora, havia apenas umas oito pessoas.

Duriguetto (2007) afirma que “o núcleo do conceito de democracia é o princípio da cidadania” (p. 213) e que “é com uma participação política no âmbito institucional e extra-institucional de forma ativa e contínua que se aposta na expansão gradual do direito a ter direitos [...] é esse processo que é descrito como democratização” (p. 213). Fátima, em sua fala, ressalta a dificuldade em mobilizar mais a sociedade e sobre a falta de uma estratégia eficaz ao expressar que desistiram cedo demais e que poderiam ter insistido mais em questões importantes, como a de gênero.

Essa fala mostra que o núcleo da democracia sempre esteve fragilizado no processo de tramitação do Plano, uma vez que a participação – peça fundamental para a cidadania -, esteve sempre em cheque, tanto no governo Kassab quanto no governo Haddad, ao ficar claro que a insuficiência de participação parece ter limitado os avanços

na promoção de direitos preconizados no PME. Recordar-se que o governo precisou aliar os interesses com a oposição, na retirada do conceito de gênero, para que o documento pudesse avançar, sem que houvesse chance da sociedade como um todo defender o ideal ou de que o confronto fosse público, nas audiências.

É interessante pontuar aqui o exemplo do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Brasil, 2014). Historicamente, a participação social foi determinante na formulação do PNE, que resultou de um amplo debate promovido por entidades representativas do magistério, movimentos sociais e sociedade civil organizada. Militão e Aranda (2019) destacam que esse Plano foi fruto de um processo democrático que envolveu a Conferência Nacional de Educação (CONAE) e os Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), espaços que possibilitaram a proposição de emendas e a articulação de diferentes atores sociais na construção de diretrizes para a educação nacional, como já visto anteriormente nesta pesquisa. Entretanto, os autores apontam que no caso dos planos subnacionais (estaduais e municipais), eles esbarram com dificuldades em manter essa mesma articulação coletiva, inclusive no campo do monitoramento e da avaliação do Plano.

Com base nessa observação, quando trazemos essa discussão para o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação do município de São Paulo, observamos um problema mais profundo, o de a participação democrática já se encontrava corrompida desde a Conferência Municipal de 2010, quando nem todas as propostas foram consideradas na leitura final do documento, como dito por representantes. Nesse caso, as disputas políticas e a concentração de poder na mão do executivo e do empresariado, juntamente aos grupos conservadores, tornaram-se cada vez mais fortes e o processo menos representativo e democrático.

Sobre isso Nogueira (2011, p. 63) pontua que, no que toca ao papel da sociedade civil, quanto ao seu deslocamento de atuação:

Não se trataria, portanto, de uma organização autônoma voltada para a emancipação, a construção de consensos e hegemonias ou a interferência coletiva nos espaços em que se definem as escolhas e as decisões fundamentais, mas de uma organização subalternizada, domesticada, concebida de modo “técnico”.

Na continuidade da entrevista com Fátima, ela refletiu sobre um ponto fundamental a ser considerado na elaboração de uma política pública: o deslocamento da política com a realidade em que ela será implementada.

FÁTIMA (representante do executivo) - Em que medida o plano de educação está presente nas escolas? Até que ponto os educadores compreendem que ele é fundamental para orientar a criação dos projetos pedagógicos? É essencial conhecer o plano e suas metas, mas isso não está acontecendo. As escolas estão muito distantes dessa realidade.

Essa fala de Fátima ilustra bem o que Nogueira (2011) apontou como organização domesticada, aquela em que as práticas e políticas são formuladas de cima para baixo, sem considerar adequadamente a realidade e as necessidades dos atores diretamente envolvidos. Sob essa ótica, as políticas podem até ser bem-intencionadas e bem elaboradas, mas elas podem falhar na implementação por não conseguirem se enraizar no contexto local, sendo vistas como sem sentido para a realidade escolar. Nesse caso, evidencia-se o distanciamento entre a formulação das políticas e sua aplicação prática.

Fátima, por exemplo, aponta esse problema em sua fala e revela a consequência desse distanciamento:

FÁTIMA (representante do executivo) - Embora tenhamos feito um grande esforço, que poderia ter sido ainda maior, não conseguimos mobilizar os educadores para se envolverem.

Essa consequência apontada retoma aquilo que já foi debatido amplamente nesta pesquisa, isto é, a gestão participativa. Isso porque, ao se mobilizar a participação da sociedade civil sem prepará-los, instrumentalizá-los e dar condições de espaço e lugar para que possam atuar, acaba-se por despolitizar a gestão, que se reduz a uma mera presença nos locais, esvaziando, até mesmo, seu poder de representação, por não tornar viável e interessante a participação (Dagnino, 2002; Nogueira, 2011). Assim, Fátima finaliza seu relato:

FÁTIMA (representante do executivo) - Para quem está dentro da escola, as metas parecem distantes da realidade ou estão sobrecarregados com outras tarefas, dilemas e desafios. É difícil fazer a relação entre as metas do plano e o cotidiano escolar. Por exemplo, como a Meta 1 sobre financiamento da educação afeta diretamente a escola? É mais do que apenas um aumento salarial; envolve muitos outros aspectos. Acho que não há uma conexão clara entre o plano e o dia a dia escolar.

Dessa forma, é preciso recordar as denúncias destacadas nas Notas Taquigráficas a respeito das audiências serem realizadas em horários impróprios para a participação dos professores, pais de alunos, bem como o questionando sobre a falta de convites e a indignação amplamente externalizada sobre a falta de atenção dos líderes das audiências

em relação às propostas apresentadas pelos representantes. Recordando a fala de Duriguetto (2007) “o núcleo do conceito de democracia é o princípio da cidadania” (p. 213); entretanto, sem a participação de fato dos representantes, ou a sua mínima compreensão quanto ao processo que estão participando, como se dizer que o processo de elaboração foi democrático?

A cidadania, como núcleo da democracia, implica participação ativa e consciente dos cidadãos em todos os níveis da vida política e social. Isso significa que os professores e outros representantes da educação devem não apenas conhecer as metas e diretrizes do PME, mas também compreendê-las profundamente e se sentirem parte do processo de implementação. E, pensando no viés do processo de elaboração do PME, se teve presente um modelo de gestão democrática ou não, sob a percepção dos entrevistados, os relatos de alguns apontam para uma dúvida quanto a isso.

FÁTIMA (representante do executivo) - Em relação à democracia, vejo dois momentos distintos. No governo de 2010 a 2012, houve uma tentativa superficial de parecer democrático, mas na prática não se envolveu efetivamente a comunidade escolar em discussões amplas. Sempre tive a impressão de que, durante a gestão do Kassab, parecia que estavam apenas cumprindo uma tarefa. Era como se dissessem: "Ok, temos que fazer uma conferência? Marquem para sábado e avisem na sexta." Não havia um real comprometimento ou um projeto por trás disso.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) – O processo democrático, especialmente quando envolve conferências, é realmente muito significativo. As conferências são efervescentes e promovem um grande envolvimento, traz envolvimento. No entanto, quando o processo avança para a elaboração de projetos de lei, aprovação de leis, e passa pelo prefeito, câmara e vereadores, o caráter democrático se perde completamente. Isso é um problema em todo o Brasil, e São Paulo não é diferente.

Pela fala dos dois representantes, percebe-se que o grande desafio para a garantia do teor democrático na condução da votação do documento seria a participação em espaços que envolvessem lideranças políticas, como a Câmara. Para Sérgio Antiqueira, um dos motivos que diminuem a efervescência do teor democrático quando o debate chega à Câmara é a desigualdade nos recursos e na capacidade de mobilização entre aqueles que detêm maior poder econômico e os sindicatos.

SÉRGIO ANTIQUEIRA (SINDSEP) – Os grupos capitalistas têm uma capacidade muito maior de eleger representantes do que nós, do sindicato e dos trabalhadores organizados. Isso é ainda mais evidente

na era das redes sociais e dos algoritmos, com as fakes News. Isso tudo desvirtua a mentalidade do trabalhador.

Nessa perspectiva, Maciel aponta as dificuldades de se efetivar a participação popular quando há indicações políticas ou estratégias vindas do executivo para minar o contraditório.

MACIEL (SINDSEP) – São Paulo é um município dividido por 13 diretorias regionais de educação, antes eram 31, de acordo com a subprefeitura, né? Hoje pelo que me lembro diminuiu... caiu para 13. Fico imaginando um território como o DRE Capela do Socorro que você vai hoje. É uma diretoria enorme, como um conselho só toma conta de todas as problemáticas daquela região, né? Não toma conta não. É difícil ter um conselho eficiente dessa forma. Agora imagina você não ter a possibilidade de manter a discussão do contraditório, de ter as relações estabelecidas já que são todos indicados pelo atual governo, né? É complicado. [...] Elas são nomeadas no atual governo, não só para os seus cargos, né, mas também para o Conselho Municipal de Educação, que é muito ruim, muito complexo.

Na fala do Maciel, fica evidente o esforço do executivo em deslocar o poder sempre para os seus interesses, tendo a indicação política como um mecanismo para que a concentração de poder sempre estivesse detida nas mãos da gestão do município, impedindo que houvesse frentes de resistência e oposição. Retomando Duriguetto (2007), quando se constroi um projeto de participação popular na elaboração de uma política, remete-se ao envolvimento de uma participação política ativa, o que é dificultado quando os conselhos são formados por indicados políticos, reduzindo a possibilidade de contraditório e de relações estabelecidas com base no mérito e na representatividade comunitária.

Se os conselhos não conseguem funcionar de maneira eficiente e representativa, a capacidade de expandir os direitos e atender às necessidades dos cidadãos fica severamente limitada e, a presença de conselhos formados por nomeações políticas implica na redução da participação cidadã em um mero simbolismo (Nogueira, 2011), em que as decisões são tomadas unilateralmente, por benefício daqueles que detém o poder.

Em suma, após analisar as entrevistas percebe-se, pela fala dos entrevistados, que a participação simbólica foi presente não apenas na atuação dos representantes de forma geral, mas também na atuação dos conselhos, levando a compreensão de que o conceito de democracia participativa, no processo de elaboração, foi reduzido a uma participação

representativa (e de frágil representação), com o esvaziamento político e cívico da atuação da sociedade civil (Nogueira, 2011).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tecer considerações sobre a pesquisa nos leva a repensar o conceito de gestão democrática que, pouco a pouco, foi se resignificando ou se deturpando na Administração Pública brasileira. As disputas que acompanharam a tramitação do Plano mostram que a gestão democrática, em vez de se consolidar como princípio orientador das deliberações coletivas, foi progressivamente resignificada e desconfigurada. O recurso às audiências públicas e à contagem de cadeiras e votos funcionou mais como estratégia de legitimação simbólica do processo do que como efetiva ampliação da participação social.

Como pode ser visto no primeiro capítulo, a partir dos anos de 1980, o Brasil ansiou por novos movimentos democráticos em seu cenário social e político com a promulgação da Constituição Federal em 1988. Entretanto, impulsionado pelas transformações políticas, econômicas e sociais decorrentes da adoção de políticas neoliberais, essa mesma gestão começou a tomar novas formas, uma vez que os elementos do ideário gerencialista, que redirecionaram seus objetivos ao diminuir o papel do Estado como provedor direto de serviços públicos, ao mesmo tempo ampliaram a presença da sociedade civil organizada e do setor privado na formulação e execução das políticas sociais.

Assim, como pode ser visto no segundo capítulo, essa nova conformação, apresentada como parceria, deslocou o sentido da participação popular de um direito político para uma estratégia de gestão, onde o voluntariado e a cooperação público-privada ganharam centralidade. A gestão democrática, então, foi reinterpretada dentro de um discurso de eficiência, economicidade e responsabilização social, o que permitiu sua apropriação pelos interesses de mercado. A concepção original de fortalecimento do espaço público e de ampliação da cidadania ativa foi gradualmente substituída por uma lógica pragmática, em que o Estado atuaria como articulador e fiscalizador, mas não necessariamente como executor. A sociedade civil, por sua vez, foi convocada a ocupar lacunas deixadas pelo Estado, muitas vezes sem as devidas condições materiais ou institucionais. Nesse processo, a resignificação ou distorção da gestão democrática revela uma ambivalência: ao mesmo tempo em que amplia o leque de atores envolvidos

nas decisões públicas, ela também pode fragilizar a concepção de democracia participativa ao submeter o interesse coletivo à racionalidade de mercado.

Com isso, o terceiro capítulo contextualizou que as reformas educacionais ocorridas a partir dos anos 1990 no Brasil e, especificamente, no município de São Paulo, foram marcadas pela adoção de mecanismos de gestão e regulação que refletiam um conjunto de fundamentos políticos e ideológicos alinhados à lógica gerencialista e à descentralização administrativa. Esse período, caracterizado pela ampliação da influência de organismos internacionais na formulação de políticas públicas educacionais, foi marcado também pela crescente adoção de modelos de gestão baseados na eficiência, na responsabilização e na obtenção de resultados mensuráveis.

No âmbito municipal, essa tendência se traduziu na implementação de políticas que buscavam adequar a administração educacional às diretrizes estabelecidas em nível nacional, promovendo uma reorganização da estrutura de ensino e estabelecendo novos parâmetros de regulação para o financiamento e a avaliação da educação, tendo como ponto fulcral de toda essa mudança a construção do Plano Municipal de Educação.

E foi assim que esta pesquisa aprofundou sua análise buscando nas Notas Taquigráficas e nas entrevistas do caso estudado uma maior compreensão do modelo de gestão que foi adotado ao longo do processo de elaboração e votação do Plano Municipal. Com base nos estudos apresentados, não restou dúvidas de que a regulação da educação no município de São Paulo, a partir dos anos 1990, fundamentou-se em princípios neoliberais que enfatizavam a descentralização da gestão e a ampliação da autonomia das unidades escolares, enquanto a política educacional passou a ser regida por diretrizes que reforçavam o controle sobre os resultados, mediante sistemas de avaliação em larga escala e o estabelecimento de metas para o desempenho escolar – apesar das resistências. Essa abordagem refletia um alinhamento com as recomendações de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, que defendiam a eficiência administrativa e a ampliação da participação privada na oferta e na gestão dos serviços educacionais.

Como consequência, a administração educacional no município passou a ser orientada por mecanismos de regulação que enfatizavam a produtividade e a accountability, gerando impactos significativos sobre as condições de trabalho dos docentes e a organização do currículo escolar. E como pode ser visto na pesquisa, todo esse cenário tornou o processo de construção do PME tenso, permeado por disputas políticas e ideológicas.

O estudo das Notas Taquigráficas das sessões legislativas e das falas dos entrevistados, mostrou-nos como a formulação do Plano Municipal de Educação (PME) esteve permeada por embates entre diferentes concepções de gestão educacional, interesses políticos e de setores, que visavam, com o Plano, assentar novos rumos para a educação. Enquanto, de um lado, havia o endosso pela necessidade de metas e controle de resultados, amplitude das redes conveniadas e controle quanto ao caráter ideológico do documento; de outro, representantes sindicais e docentes manifestavam preocupações quanto à precarização das condições de trabalho e ao impacto das políticas de avaliação sobre o cotidiano escolar.

Em paralelo a essa dualidade de objetivos na elaboração do Plano, mecanismos de cerceamento de participação, de esvaziamento de audiências e acordos extraoficiais ganharam espaços nesse processo, como pode ser visto nas Notas Taquigráficas e também na fala dos entrevistados. Nesse movimento, os arranjos políticos e as articulações estabelecidas nos bastidores desempenharam um papel central na definição dos rumos do documento, revelando a prevalência de interesses que fragilizaram e inviabilizaram a gestão democrática em sua materialidade.

Diante de um cenário de intensos conflitos, este estudo observou que os mecanismos de gestão adotados refletiram essa lógica de organização e regulação neoliberal. Recordando os estudos de Arelaro (2007) já apresentados nesta pesquisa, os mecanismos de gestão presentes no processo de elaboração do PME foram articulados para que a lógica do mercado se sobressaísse à participação democrática e às necessidades da comunidade escolar, com vistas ao favorecimento dos interesses empresariais e à redução de custo do estado na manutenção da educação do município.

Ainda que houvesse um discurso, por parte do executivo e do legislativo, de que as audiências públicas eram espaços de participação coletiva da sociedade, o que se construiu ao longo do processo foi uma tentativa forçada de ressignificação da gestão democrática, por meio de sua deturpação, uma vez que a própria participação foi rearranjada. As falas mostram a insatisfação por parte dos representantes por terem seu direito a voz e presença cerceados, como na fala de Giulia Ferro - quando disse: “infelizmente, não fomos convidados para o lançamento do Fórum Municipal de Educação” (p. 105) - e da professora Carla - quando desabafou, em plena audiência: “a própria Conferência Municipal de Educação está sendo pouco divulgada; as escolas não sabem o que está acontecendo” (p. 106).

Entretanto, não podemos deixar de enfatizar o quão importante foi a mobilização de vários representantes em defesa da educação pública – como pais, professores, sindicatos, entre outros -, ao se observar a construção de estratégias para que pudessem estar presentes nas audiências - mesmo quando elas eram remarcadas sem aviso prévio, ou marcadas em horários difíceis para que a maior parte dos representantes docentes pudessem estar nos locais -, como narrado nas Notas Taquigráficas, como também na fala dos representantes.

Muitos dos registros das Notas Taquigráficas apontam que havia uma tentativa por parte da administração municipal de conduzir o processo dentro de limites previamente definidos, reduzindo o impacto das contribuições de agentes externos, gerando não só descontentamento por parte dos representantes, como questionamentos quanto ao papel da sociedade em geral naquele processo. A fala de Sérgio Antiquiera, registrada na Nota Taquigráfica de 12 de novembro de 2012 evidenciou esse cenário - “[...] então, quem representa esse plano que vem a ser discutido 49 dias do final de um Governo para que fique para o próximo. Essas metas não representam, sequer, a condução dada pelo Governo atual” (São Paulo, 2012a, p. 19).

Diante desse panorama, podemos afirmar que o modelo de gestão presente ao longo do processo de tramitação do Plano se traduziu na ressignificação de mecanismos da gestão democrática, com sua profunda deturpação e conseqüente inviabilização, por modelos conservadores e gerenciais, que se apropriaram de processos, de conceitos e de discursos democráticos para legitimarem suas ações em defesa de interesses privados. A participação da sociedade civil, embora fundamental para a democratização do planejamento educacional, enfrentou e ainda enfrenta desafios decorrentes das dinâmicas institucionais e das disputas políticas. Ficou evidente, nesta pesquisa, a busca pelo esvaziamento político dos grupos que defendem a educação. Assim, a participação social que se consolidou no processo de elaboração do Plano se tornou, em grande medida, simbólica frente ao projeto do empresariado e dos grupos conservadores que, de forma articulada, não só conduziram o processo de tramitação como se organizaram para ocupar espaços e silenciar os outros representantes.

Esta pesquisa, ao utilizar se utilizar das fontes documentais, bem como da fala dos representantes que vivenciaram o período, permitia que pudéssemos ter um olhar mais aproximado do impacto desse processo na condução da educação do município de São Paulo, ao auxiliar na compreensão de como as decisões foram negociadas ao longo do

processo. Em suma, viu-se que, ao mesmo tempo em que a aprovação do PME representou um avanço no sentido de consolidar diretrizes para o desenvolvimento da educação municipal, sua elaboração esteve sujeita a condicionantes que limitaram o seu conteúdo e a participação social, dando luz a problemática de que mecanismos inerentes ao modelo de gestão democrática seguem sendo ressignificados e enviesados - ou até anulados –, na prática, para atenderem os anseios propostos pelos grupos dominantes nos debates, ao tornarem essa participação cada vez mais simbólica e cerceada.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Ricardo (org). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 23 – 57.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (org.). **Pósneoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ARELARO, Lisete R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação da política? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n.º. 100, p. 899-919, out., 2007.
- ALVES, G.. Do "novo sindicalismo" à "concertação social": ascensão (e crise) do sindicalismo no Brasil (1978-1998). **Revista de Sociologia e Política**, n. 15, p. 111–124, nov. 2000.
- ALVES, G.. Trabalho e reestruturação produtiva no Brasil neoliberal: precarização do trabalho e redundância salarial. **Revista Katálysis**, v. 12, n. 2, p. 188–197, jul. 2009.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Vinte anos do Plano Real: o truque dos economistas para combater a inflação**. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/437562-vinte-anos-do-plano-real-o-truque-dos-economistas-para-combater-a-inflacao/>. Acesso em: 03 jun. 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988a
- BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74)**. Brasília: Imprensa Oficial, 1971.
- BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)**. Brasília: Imprensa Oficial, 1974.
- BRASIL. **III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-85)**. Brasília: Imprensa Oficial, 1980.
- BRASIL. **Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1971.

BRASIL. **Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 1961.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, DF: Senado Federal, 1995a.

BRASIL. **Um projeto de reconstrução nacional.** Brasília, DF: Senado Federal, 1991.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, nº 01, Janeiro / Março, 2002, p.05-27.

BODIÃO, I. DA S.. Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024. *Educação & Realidade*, v. 41, n. 2, p. 335–358, abr. 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. 244a Sessão Extraordinária: 2a votação em plenário sobre o PL 412/2012 que aprova o “Plano Municipal de Educação” em 25 de agosto de 2015. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2015f. p. 261.

_____. Comissão de Administração Pública - Nota taquigráfica da 3ª audiência pública sobre o PME em 08 de maio de 2013. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2013a..

_____. Comissão de Administração Pública - Nota taquigráfica da quarta audiência pública sobre o PME em 23 maio de 2013. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2013b.

_____. Comissão de Administração Pública - Nota taquigráfica da sexta audiência pública sobre o PME em 10 de agosto de 2013. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2013c.

_____. Comissão de Administração Pública - Nota taquigráfica da sétima audiência pública sobre o PME em 12 de setembro de 2013. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2013d.

_____. Comissão de Educação, Cultura e Esportes - Nota taquigráfica da décima quarta audiência pública sobre o PME em 13 de setembro de 2014. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2014c.

_____. Comissão de Educação, Cultura e Esportes - Nota taquigráfica da décima sexta audiência pública sobre o PME em 27 de setembro de 2014. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2014d,

_____. Comissão de Educação, Cultura e Esportes; Saúde; Promoção Social, Trabalho e Mulher - Nota taquigráfica da vigésima audiência pública sobre o PME em 20 de agosto de 2015. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2015e.

_____. Comissão de Finanças e Orçamento - Nota taquigráfica da décima sétima audiência pública sobre o PME em 23 de abril de 2015. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2015a.

_____. Comissão de Finanças e Orçamento - Nota taquigráfica da décima nona audiência pública sobre o PME em 25 de maio de 2015. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2015b.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf. Acesso em: 20. Mar. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Por um Sistema Nacional de Educação**. São Paulo: Editora Moderna, 2010.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 5, p. 139-164, 2004b.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004a.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004 [Tradução de António M. Magalhães, com revisão científica de Stephen R. Stoer e António M. Magalhães da FPCE-UP]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/bJbBCJS5DvngSvzwz9hngDXK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 fev. 2022.

DASSO JÚNIOR, A. E. “Nova Gestão Pública” (NGP): a teoria de administração pública do estado ultraliberal. In: **ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UFSC**, 23., 2014, Florianópolis. Direito e administração pública II. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 394-420.

- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil da década de 1990: subordinação ativa e consentida a lógica do mercado. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 24, nº 82, p. 93-130, abril 2003.
- GADOTTI, M. Projeto político-pedagógico da escola cidadã. *In. Salto para o Futuro: Construindo a escola cidadã, projeto político-pedagógico*. Secretaria de Educação a Distância. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, SEED, 1998
- KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. A reforma educacional na América Latina nos anos 1990 uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.
- LEHER, R.. Reforma do estado: o privado contra o público. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 1, n. 2, p. 203–228, set. 2003.
- LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa, Ponta Grossa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, jan./jun. 2012.
- MACHADO, Corina Barbosa Lopes. Taquigrafia: Método Notaril. S.l: Corina Barbosa Lopes Machado, [2015]. 52 p. Disponível em: <<https://issuu.com/corinabarbosalopes/docs/notaril>>. Acesso em: 14 de dezembro de 2023.
- MILITÃO, Silvio Cesar Nunes; ARANDA, Maria Alice de Miranda. Dos primórdios à (quase) universalização dos planos de educação no Brasil: avanços e desafios no cenário contemporâneo. **Textura – Revista de Educação e Letras**, Canoas, v. 21, n. 48, p. 54–71, out./dez. 2019.
- NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do; SILVA, Cleber Nelson de Oliveira. As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p. 1-13, 2015. DOI: 10.17648/fineduca-2236-5907-v5-67575. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 26 jul. 2025.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2011.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (Orgs). **Políticas públicas e educação Regulação e conhecimento**. 1ª reimp. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, p. 288.
- PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 5. ed. São Paulo: Ed. Xamã, 2000

SALERMO, Soraia Kfoury; KFOURI, Samira Fayez; LOPES, Rosana Pereira. Plano Nacional de Educação: Política de Estado para a Educação. **Nuances: estudos sobre Educação**, Presidente Prudente, SP, v. 24, n. 2, p. 16-32, maio/ago. 2013.

SALLUM JR, B. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Dados**, v. 54, n. 2, p. 259–288, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/7BMbZ7ST57dTbGbbXvLY6vb/#ModalHowcite>.

Acesso em: 03 jun. 2023.

SANTOS, Marlene de Jesus Silva Santos. Da reforma democrática à reversão neoliberal: mudanças na estrutura administrativa brasileira e as potencialidades da crise econômica. **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 88-115, jan – jul/2010. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9085/1/ARTIGO_ReformaDemocraticaRever_sao.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

SAVIANI, D. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2016.

SCARTEZINI, Stella. **Notas taquigráficas e discurso parlamentar**. Monografia. Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD), 2006

SILVA, Ana Carolyn Fazani da; et. al. A construção do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo: conflito orçamentário, projetos políticos e atores. **Revista NAU Social** - v.09, n.16, p. 40 – 58, Mai – Out./2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/download/31414/18740>. Acesso em: 03 jun. 2023.

VALOR SOCIAL. Ação Global. 22 de mar. 2017. Disponível em: <https://somos.globo.com/valor-social/acao-global/noticia/acao-global.ghtml>. Acesso em: 03 jun. 2023.

VIANA, A. L. D'ÁVILA .; SILVA, H. P. DA .. Meritocracia neoliberal e capitalismo financeiro: implicações para a proteção social e a saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2107–2118, jul. 2018.

VIOTTI, M. **Declaração e a plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a mulher**. Pequim, 1995.

VON HAYEK, Friedrich August. 1960. **The Constitution of Liberty**. Chicago: The University of Chicago Press.

APÊNDICE 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

ROTEIRO 1:

ENTREVISTADA: Maria Vilany Rodrigues.

OBJETIVO: Compreender, a partir da fala dos entrevistados: I) como se deu o processo de elaboração do PME; II) [confirmar se ela era do CME] qual o papel do CME nesse processo; III) entender o porquê da ausência do CME naquele período; IV) ter um panorama geral de como foi o processo de elaboração sob a percepção dos docentes, que ela representava.

DATA MARCADA DA ENTREVISTA: 21.03, às 13h30.

- **Questões introdutórias:**

1. *Olá, professora, agradeço a sua participação em nossa pesquisa. A senhora foi escolhida por ter participado do processo de elaboração do Plano. Procede essa informação? Qual cargo a senhora ocupava na educação, dentro do município de São Paulo, no ano que se iniciou o processo de elaboração do PME?*

- **Questões sobre o processo de elaboração do plano:**

2. A senhora esteve no processo de elaboração do documento construído em 2010? [caso responda que sim] - Naquele momento, a senhora fazia parte de qual representação?
3. A senhora concorda que o processo de elaboração do PME foi dividido em duas fases centrais, sendo antes e depois do PL 452/2012? A que atribuiria essa divisão? Como descreveria esses dois momentos? A senhora atuou nos dois? Comente.
4. Quais foram as principais divergências percebidas pelos dirigentes da educação entre o novo PL encaminhado pelo executivo e a primeira proposta apresentada em 2010 durante a Conferência de Educação na Cidade de São Paulo?

- **Sobre o modelo de gestão de se constituía na elaboração do plano:**

5. O CME participou da elaboração das metas e das estratégias do PME? Comente. Como a senhora definiria o espaço dado ao CME, durante a tramitação do documento nas audiências? Eles recebiam convites, havia espaço para trazer novas proposições e/ou externalizar apontamentos?
6. Houve comentários, também, sobre boicotes por parte dos representantes ligados à gestão de Fernando Haddad nas audiências públicas. Como você avalia toda essa discussão e como isso refletiu no processo de elaboração do PME?
7. Ao final das audiências e com a aprovação do Plano, o CME se sentiu satisfeito com todo o processo e o documento final?

8. Como você avalia o documento aprovado em termos de conquistas, derrotas, avanços, retrocessos etc.?

- **Questão de encerramento**

9. A senhora considera que o processo de elaboração do PME foi conduzido de forma democrática? Por quê? Faltou algo em sua avaliação?

10. Para finalizar, existe algo mais que gostaria de compartilhar sobre o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de São Paulo ou que acha importante dizer?

ROTEIRO 2:

ENTREVISTADO: Maciel Silva Nascimento

OBJETIVO: Compreender, a partir da fala do entrevistado: I) como se deu o processo de elaboração do PME; II) qual o papel do CME e do Sindsep nesse processo; III) entender o porquê da ausência do CME naquele período; IV) ter um panorama geral de como foi o processo de elaboração, sob a percepção do Sindsep.

DATA MARCADA DA ENTREVISTA: 20.03, às 13h30.

- **Questões introdutórias:**

1. *Olá, professor, agradeço a sua participação em nossa pesquisa. O senhor foi escolhido por ter participado do processo de elaboração do Plano. Proceda essa informação? Qual cargo o senhor ocupava na educação, dentro do município de São Paulo, no ano que se iniciou o processo de elaboração do PME?*

- **Questões sobre o processo de elaboração do plano:**

O senhor concorda que o processo de elaboração do PME foi dividido em duas fases centrais, sendo antes e depois do PL 452/2012? A que atribuiria essa divisão? Como descreveria esses dois momentos? O senhor atuou nos dois? Comente.

2. Quais foram as principais divergências percebidas pelos dirigentes da educação entre o novo PL encaminhado pelo executivo e a primeira proposta apresentada em 2010 durante a Conferência de Educação na Cidade de São Paulo?

- **Sobre o modelo de gestão de se constituía na elaboração do plano:**

3. O CME participou da elaboração das metas e das estratégias do PME? Comente. Como a senhora definiria o espaço dado ao CME, durante a tramitação do documento nas audiências? Eles recebiam convites, havia espaço para trazer novas proposições e/ou externalizar apontamentos?

4. Houve comentários, também, sobre boicotes por parte dos representantes ligados à gestão de Fernando Haddad nas audiências públicas. Como você avalia toda essa discussão e como isso refletiu no processo de elaboração do PME?
5. Ao final das audiências e com a aprovação do Plano, o CME se sentiu satisfeito com todo o processo e o documento final?
6. Como você avalia o documento aprovado em termos de conquistas, derrotas, avanços, retrocessos etc.?

- **Questão de encerramento**

7. O senhor considera que o processo de elaboração do PME foi conduzido de forma democrática? Por quê? Faltou algo em sua avaliação?
8. Para finalizar, existe algo mais que gostaria de compartilhar sobre o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de São Paulo ou que acha importante dizer?

ROTEIRO 3:

ENTREVISTADO: Sérgio Antiqueira

OBJETIVO: Compreender, a partir da fala do entrevistado: I) como se deu o processo de elaboração do PME, desde a conferência de 2010 que ele participou; II) qual o papel do CME e do Sindsep nesse processo; III) entender o porquê da ausência do CME naquele período; IV) ter um panorama geral de como foi o processo de elaboração, sob a percepção do Sindsep.

DATA MARCADA DA ENTREVISTA: 20.03, às 14h30.

- **Questões introdutórias:**

1. *Olá, professor, agradeço a sua participação em nossa pesquisa. O senhor foi escolhido por ter participado do processo de elaboração do Plano. Procede essa informação? Qual cargo o senhor ocupava na educação, dentro do município de São Paulo, no ano que se iniciou o processo de elaboração do PME?*

- **Questões sobre o processo de elaboração do plano:**

2. O senhor esteve no processo de elaboração do documento construído em 2010? [caso responda que sim] - Naquele momento, o senhor fazia parte de qual representação?

O senhor concorda que o processo de elaboração do PME foi dividido em duas fases centrais, sendo antes e depois do PL 452/2012? A que atribuiria essa divisão? Como descreveria esses dois momentos? O senhor atuou nos dois? Comente.

3. Quais foram as principais divergências percebidas pelos dirigentes da educação entre o novo PL encaminhado pelo executivo e a primeira proposta apresentada em 2010 durante a Conferência de Educação na Cidade de São Paulo?

- **Sobre o modelo de gestão de se constituía na elaboração do plano:**

4. O CME participou da elaboração das metas e das estratégias do PME? Comente. Como a senhora definiria o espaço dado ao CME, durante a tramitação do documento nas audiências? Eles recebiam convites, havia espaço para trazer novas proposições e/ou externalizar apontamentos?
5. Houve comentários, também, sobre boicotes por parte dos representantes ligados à gestão de Fernando Haddad nas audiências públicas. Como você avalia toda essa discussão e como isso refletiu no processo de elaboração do PME?
6. Ao final das audiências e com a aprovação do Plano, o CME se sentiu satisfeito com todo o processo e o documento final?
7. Como você avalia o documento aprovado em termos de conquistas, derrotas, avanços, retrocessos etc.?

- **Questão de encerramento**

8. O senhor considera que o processo de elaboração do PME foi conduzido de forma democrática? Por quê? Faltou algo em sua avaliação?
9. Para finalizar, existe algo mais que gostaria de compartilhar sobre o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de São Paulo ou que acha importante dizer?

ROTEIRO 4:

ENTREVISTADO: Fátima

OBJETIVO: Compreender, a partir da fala da entrevistada: I) como se deu o processo de elaboração do PME, desde a conferência de 2010 que ela participou; II) qual o papel do CME nesse processo; III) como ela integrava o executivo, entre 2013 e 2015, como era a percepção do executivo ao processo; IV) ter um panorama geral de como foi o processo de elaboração, sob a percepção dela e do executivo que ela representava.

DATA MARCADA DA ENTREVISTA: 20.03, às 16h30.

- **Questões introdutórias:**

10. *Olá, professora, agradeço a sua participação em nossa pesquisa. O senhor foi escolhido por ter participado do processo de elaboração do Plano. Proceda essa informação? Qual cargo a senhora ocupava na educação, dentro do município de São Paulo, no ano que se iniciou o processo de elaboração do PME?*

- **Questões sobre o processo de elaboração do plano:**

11. A senhora esteve no processo de elaboração do documento construído em 2010? [caso responda que sim] - Naquele momento, a senhora fazia parte de qual representação?

A senhora concorda que o processo de elaboração do PME foi dividido em duas fases centrais, sendo antes e depois do PL 452/2012? A que atribuiria essa

divisão? Como descreveria esses dois momentos? A senhora atuou nos dois?
Comente.

12. Como era o cenário que se encontrava o processo de elaboração quando você entra como parte do executivo?
13. Quais foram as principais divergências percebidas pelos dirigentes da educação entre o novo PL encaminhado pelo executivo e a primeira proposta apresentada em 2010 durante a Conferência de Educação na Cidade de São Paulo?

- **Sobre o modelo de gestão de se constituía na elaboração do plano:**

14. O CME participou da elaboração das metas e das estratégias do PME? Comente. Como a senhora definiria o espaço dado ao CME, durante a tramitação do documento nas audiências? Eles recebiam convites, havia espaço para trazer novas proposições e/ou externalizar apontamentos?
15. Houve comentários, também, sobre boicotes por parte dos representantes ligados à gestão de Fernando Haddad nas audiências públicas. Como você avalia toda essa discussão e como isso refletiu no processo de elaboração do PME?
16. Ao final das audiências e com a aprovação do Plano, o CME se sentiu satisfeito com todo o processo e o documento final?
17. Como você avalia o documento aprovado em termos de conquistas, derrotas, avanços, retrocessos etc.?

- **Questão de encerramento**

18. A senhora considera que o processo de elaboração do PME foi conduzido de forma democrática? Por quê? Faltou algo em sua avaliação?
19. Para finalizar, existe algo mais que gostaria de compartilhar sobre o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de São Paulo ou que acha importante dizer?

ROTEIRO 5:

ENTREVISTADO: Arnaldo

OBJETIVO: Compreender, a partir da fala da entrevistada: I) como se deu o processo de elaboração do PME, desde a conferência de 2010 que ela participou; II) qual o papel do CME nesse processo; III) como ela integrava o executivo, entre 2013 e 2015, como era a percepção do executivo ao processo; IV) ter um panorama geral de como foi o processo de elaboração, sob a percepção dela e do executivo que ela representava.

DATA MARCADA DA ENTREVISTA: 03.05, às 11h (via Google Meet).

- **Questões introdutórias:**

20. *Olá, professor, agradeço a sua participação em nossa pesquisa. O senhor foi escolhido por ter participado do processo de elaboração do Plano. Procede essa*

informação? Qual cargo a senhora ocupava na educação, dentro do município de São Paulo, no ano que se iniciou o processo de elaboração do PME?

- **Questões sobre o processo de elaboração do plano:**

21. O senhor esteve no processo de elaboração do documento construído em 2010? [caso responda que sim] - Naquele momento, o senhor fazia parte de qual representação?

O senhor concorda que o processo de elaboração do PME foi dividido em duas fases centrais, sendo antes e depois do PL 452/2012? A que atribuiria essa divisão? Como descreveria esses dois momentos? O senhor atuou nos dois? Comente.

22. Como era o cenário que se encontrava o processo de elaboração quando você entra como parte do executivo?

23. Quais foram as principais divergências percebidas pelos dirigentes da educação entre o novo PL encaminhado pelo executivo e a primeira proposta apresentada em 2010 durante a Conferência de Educação na Cidade de São Paulo?

- **Sobre o modelo de gestão de se constituía na elaboração do plano:**

24. O CME participou da elaboração das metas e das estratégias do PME? Comente. Como a senhora definiria o espaço dado ao CME, durante a tramitação do documento nas audiências? Eles recebiam convites, havia espaço para trazer novas proposições e/ou externalizar apontamentos?

25. Houve comentários, também, sobre boicotes por parte dos representantes ligados à gestão de Fernando Haddad nas audiências públicas. Como você avalia toda essa discussão e como isso refletiu no processo de elaboração do PME?

26. Ao final das audiências e com a aprovação do Plano, o CME se sentiu satisfeito com todo o processo e o documento final?

27. Como você avalia o documento aprovado em termos de conquistas, derrotas, avanços, retrocessos etc.?

- **Questão de encerramento**

28. O senhor considera que o processo de elaboração do PME foi conduzido de forma democrática? Por quê? Faltou algo em sua avaliação?

29. Para finalizar, existe algo mais que gostaria de compartilhar sobre o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de São Paulo ou que acha importante dizer?

APÊNDICE 2

TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS, POR CATEGORIAS

DISPUTAS POLÍTICAS EM TORNO DO PLANO	
Maciel	durante a discussão do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo ali, de 2008 a 2015, a gente teve um bode na sala, que foi exatamente a situação do Escola Sem Partido, que trouxe toda a discussão do debate de gênero, todas as questões relacionadas.
	[...] a gente passou a debater e a combater esse tipo de visão e a gente... e sinto que nós poderíamos ter avançado muito mais na questão da qualidade da educação na cidade, por exemplo.
	Mas enquanto você combate um determinado pensamento, você se envolve totalmente... Eu diria que esse debate foi levantado até de forma proposital por alguns, sabe? Do tipo “vamos deixar eles aqui debatendo isso aqui e vamos deixar mais frágil esse Plano Municipal de Educação”.
	Sempre houve resistência em elaborar um plano Municipal de Educação, até porque [sic] tinha seus próprios projetos, e ali já sinalizavam a questão do enfraquecimento da presença do Servidor Público dentro desse espaço. Ali nós já tínhamos áreas que estavam terceirizadas e que antes foram ocupados por servidores concursados da Prefeitura de

	<p>São Paulo, né? Área de segurança, área de limpeza, área de da merenda... Então passou a ser um algo meio estanque dentro da unidade, com discurso do tipo “esse aqui vocês nem conversam com eles, porque eles são terceirizados... “não fazem parte dessa equipe toda”. Então já havia uma vocação, para gestões que seguiram, no sentido de poder criar esse desmonte do serviço público.</p>
<p style="text-align: center;">Fátima</p>	<p>[...] a gente consegue colocar a pauta do substitutivo em tramitação, não lembro se 2014 ou em 2015, acho que a gente colocou os substitutivos em 2015, que foi aprovado em 2015. Só que quando chegamos na Câmara Municipal, surge outro desafio grande, porque a gente estava cheio de perspectiva [risadas]. Então o desafio, sem dúvida, era de fato conseguir a maioria dos votos para aprovação daquela nova pauta (que era um novo Projeto de Lei que a gente estava encaminhando). Eu confesso para você que, naquele momento, eu vou falar por mim, tá? Não vou falar pelo grupo todo... Mas, eu não acreditei que conseguiríamos... Uma parcela considerável dos que estavam bem próximos ali, como eu, sabia que ia enfrentar algumas dificuldades como essa da questão de gênero e tal. Porque já estava em curso no município e no Brasil,</p>

	<p>né? Assim, esse debate já estava em curso. O que a gente não esperava é que eles estivessem extremamente organizados, esse grupo, que defendia, né? Eu acho que isto nos surpreendeu, assim, tanto que eu não vou esquecer.</p>
	<p>Nós tivemos a audiência pública, na Câmara, quando nós chegamos na audiência pública, nós, que eu digo, da Secretaria de Educação, mas estava envolvido nisso muitas associações. Quando nós chegamos na audiência pública, nós vamos tomados pela surpresa, porque o auditório estava praticamente tomado por pessoas que vieram defender a retirada da palavra “gênero”, que é o mesmo grupo que defendeu a “escola ser partido”, vinculado muitos deles a um vereador que hoje é o Prefeito. Estavam todos organizados com cartazes prontos contra gênero na escola, contra não sei o que, aquela questão da sexualidade. Nossa, um horror aquilo. Ah e quando abriram as inscrições de fala, eles correram na frente e se inscreveram, praticamente não sobrou vaga nenhuma para o nosso campo poder falar.</p>
	<p>Bom, eu sei que aquela audiência pública foi um horror, um show de horrores, nós ouvimos coisas absurdas que depois, passado o tempo, a gente começou a ouvir de forma um pouco</p>

	<p>mais organizada, porque a gente ouviu aí na campanha de 2018, 2022. Percebemos que esses grupos foram orientados a focar nos planos de educação, na elaboração dos planos de educação, assim como eles também agora estão organizados para o Plano Nacional, para tentar desmobilizar ou desqualificar tudo aquilo que nós aprovamos.</p>
	<p>Nós tivemos sim que negociar algumas coisas. Nós tínhamos que tirar a palavra de “gênero”. E aí apareceu uma negociação de tirar do nosso grupo alguns vereadores, né da esquerda do Psol, do PT, ali na articulação. Mas o principal da negociação era tirar a palavra “gênero”. E para convencer o nosso grupo de que tinha que tirar? Porque ou a gente tirava a palavra “gênero” do documento ou Plano não seria votado, certo? Não tinha alternativa. Os nossos vereadores mais o nosso campo político sofreram desgastes por terem aceitado isso. E com razão, porque eu acho que não teria outra alternativa, senão o plano nem seria votado; mas, desgastou um campo bem grande, né, de acharem que a gente tinha jogado toalha, entregue tudo.</p>
	<p>O mote dessa conferência para você ter uma ideia era a questão das conveniadas, das creches conveniadas. E as instituições, as ONGs, (não compreensível) que tinham convênios,</p>

	<p>lotaram o Anhembi. Outro momento que a gente também foi pego de surpresa. Então na hora de votar nas coisas, eles votavam, claro, tudo aquilo que não pudesse esbarrar na conveniada. Aí a gente foi lá, firme e forte, para dizer, dinheiro público para escola pública, né?</p> <p>Pelo fim das conveniadas, contra a terceirização da educação e toda essa pauta que a gente levou para lá também. Deu tanta confusão, para você ter uma ideia, que foi preciso colocar a Guarda Civil Metropolitana na entrada do auditório do Anhembi para conferir se você tinha crachá mesmo, se você tinha credencial na conferência mesmo para poder entrar para votar. Gerou uma confusão generalizada. Então olha, até isso, né? Não foi um processo simples desde o início.</p>
<p>Maria Vilany</p>	<p>Eu lembro, assim, da disputa muito forte com a questão de gênero, né?</p> <p>Porque é como se fosse uma coisa que a gente ensinasse, que a gente, né, desenvolvesse em bebê, criança, absurdo, até hoje acontece, né? Mas quando você for você pensa em critérios avaliativos.</p> <p>[...] - onde os embates aconteceram foram entre o privado e o público, entre a parceria e o público. Então ali a gente teve alguns embates e isso se estendeu.</p> <p>Quando a gente defendeu a escola</p>

	pública e falou das parcerias, a coisa não teve fim.
Sérgio Antiqueira	Acho que o debate que a gente trazia mais forte era dentro da educação infantil e, dentro da educação infantil, é importante a garantia de direitos para essas profissionais da educação que estava se integrando na carreira, mas ainda não tinha sido conquistado, como o tempo da hora da hora atividade e o tempo para o professor fazer a formação, fazer o preparo da das aulas etc, não tinha isso. Isso é uma conquista que a gente foi tendo nesse período. [...] A gente discutia também – aí sim, isso foi fundamental – a terceirização.
	A gente aprovou um posicionamento que nunca aconteceu, né? Porque a gente fazia um debate com o próprio Alexandre Schneider, que acho que era o secretário na época, do Kassab e ele confessava que era mais barato mesmo manter a rede conveniada, que a questão era essa, que era mais barato, né? E aí a gente tem uma professora com jornada precarizada, ela ganha menos fazendo uma jornada de 40 horas semanais - aqui na prefeitura é 30, né? Lá ganha menos por 40 horas semanais com menos direito, sem tempo para formação.
	Todo processo eleitoral para prefeito, aqui, esse debate volta. Aí eles fazem

	<p>uma rede dentro da rede conveniada, assim como fazem as organizações sociais, né? Fazem isso durante as campanhas para dizer, “olha se foi eleito aquele que defende com a administração direta, que é contra terceirização, se ele for eleito vai mandar todo mundo embora”. Então eles fazem esse terrorismo, aconteceu em todas as últimas campanhas e vai acontecer nessa de novo. Eles fazem fake News e é um problema.</p>
	<p>[...] nós estamos vivendo ao longo desses anos, dessas décadas, todo esse processo de terceirização. Então esse tem sido sempre um ponto fundamental que eu destacaria, é isso, terceirização é das creches conveniamento e creche indireta da rede.</p>
<p>Arnaldo</p>	<p>Na verdade, é importante constar, professora, que o início de toda construção do Plano de São Paulo começa em 1999, com a professora da PUC Ana Maria Quadros. Ela era vereadora. A senhora encontra como Projeto De Lei Executivo nº 180, de 7 de maio de 1999. Não me lembro o motivo pra esse projeto não ter continuidade, mas os primeiros passos de Plano Municipal foram com ele.</p>
	<p>Só que chegou um ponto que estava próximo da Conferência e as coisas não</p>

	<p>andavam: o secretário não fazia reunião para finalizar as comissões e tal. Em 2007 ele até sinalizou que tinha interesse em articular o processo de construção democrática, mas só fez porque nós chegamos a fazer uma carta quase que intimando: “Se não fizer essa reunião, nós vamos desistir”. Vou te enviar a minuta da carta que eu ainda tenho.</p>
	<p>No final, tudo aconteceu de forma explosiva. O que observei também foram discussões desnecessárias, algumas vezes até com ofensas, inclusive na própria Conferência. Havia momentos em que uma pessoa tirava o microfone da outra, gritando. Houve um episódio em que uma mulher, que eu não sei de onde surgiu, puxou o microfone da mão de um sindicalista do novo Sindicato da Educação. Ambos eram da área da Educação, e a situação soou muito estranha e gerou uma repercussão negativa. As pessoas ficaram boquiabertas e perplexas diante de algo assim! Ela ainda gritou enquanto pegava o microfone.</p>
	<p>uma das discussões recorrentes era o valor per capita que o governo destina às creches conveniadas. O interesse era expandir esse valor. Quanto mais alunos a creche conveniada tem, mais dinheiro ela recebe. Tenho ouvido relatos de que atualmente o número de alunos nas</p>

	<p>creches públicas tem diminuído, enquanto as particulares estão recebendo mais recursos. Na época, estudavam formas de viabilizar isso. Lembro que um dos secretários de educação firmou um convênio com o supermercado Pão de Açúcar para construir uma creche dentro do estacionamento da rede. Diziam que era para aproveitar o espaço, mas parecia mais uma estratégia para atrair clientes ao supermercado. A ideia era que os pais levassem as crianças e, já que estavam ali, fizessem compras. Felizmente, a Comissão de Educação da Câmara não aprovou essa proposta</p>
CONCENTRAÇÃO E MECANISMOS DE PODER	
Maciel	<p>Só resgatando um pouco esse histórico das conferências, tudo bem? Nós conseguimos realizar somente no ano passado a primeira conferência que de fato foi de caráter municipal de Educação, voltada ao monitoramento e o acompanhamento e o alcance das metas do Plano Municipal de Educação. A lei do plano Municipal de Educação previa, né, que essa conferência deveria ter acontecido em 2020, né? Na verdade, em 2019, nós tivemos aí uma negativa por parte da gestão executiva por não querer realizar, então, o Fórum Municipal entrou em contato com o Ministério Público. Eu falei, “olha a Prefeitura não quer fazer e precisamos fazer acontecer”, e o que a</p>

	<p>gente conseguiu na verdade em 2019 foi estabelecer os planos regionais de educação, e somente em 2020 que estava previsto para acontecer a conferência, veio a pandemia, nós não conseguimos realizá-la.</p>
	<p>À contragosto do governo Municipal, conseguimos realizar a Conferência no ano passado, então, nós tivemos todo um período, né, desde a discussão do Plano Nacional de Educação, que começa lá em 2010, né? Para você entender a nossa dificuldade, porque antes tínhamos apenas como base o texto nacional, não havia recortes do município. Por isso que a gente chamou a conferência do ano passado de primeira conferência Municipal, né?</p>
	<p>Antes não havia todo um preparo, aconteceu em meio a pressão, por isso a discussão na Conferência de 2010 focou na questão do Plano Nacional com a sua efetivação em 2014 e por aí a gente vai seguindo todo um processo de tentativa de olhar para o plano nacional com o recorte da cidade. Isso é uma dificuldade grande, porque você tem um texto base que vem olhando o Brasil, e não o estado, o município. E a gente conseguiu, somente em 2023, realizar essa conferência municipal, olhando muito para essa questão.</p>

<p>Sérgio Antiqueira</p>	<p>[...] em 2010 estávamos no governo do governo Kassab e para que tudo ocorresse foi necessária uma boa pressão que a gente fez aqui, para garantir que tivesse as plenárias. E a gente conseguiu fazer plenária livre, nos processos nas conferências, conferência livre, a gente chegou a fazer debate, organizar os debates aqui dentro.</p>
	<p>[...] naquele momento em que a gente tinha uma demanda gigantesca de procura por vagas na Educação Infantil, as ampliações de metas foram feitas no sentido de conveniado. Então chega em 2012 um projeto de lei num sentido contrário do que a gente estava dizendo e pedindo.</p>
	<p>[...] em 2010 o debate envolve os trabalhadores e os pais, né? Os educadores, os alunos. Que era a ideia da conferência, né dessa participação da comunidade escolar dentro do processo de debate, sobre vários temas da educação, como eu trouxe do convênio por exemplo. Se tinha um debate muito extenso. E aquilo foi muito rico, tanto que produziu um baita documento. Mas do que adianta? Já que na hora de sair daquele papel para ir para o outro papel, será o outro papel que valerá a pena né, porque que tem assinatura do prefeito. Ali é a vontade dos vereadores e de quem está junto dele.</p>

	<p>[...] tudo que é terceirização, que é privatização, que o dinheiro não sai da prefeitura, você não tem mais controle, você não sabe por que caminhos que ele vai, não tem fiscalização disso.</p>
	<p>Eu lembro que a gente chegou a utilizar o espaço na quadra dos Bancários para fazer um debate bom, unificando com outras entidades da educação, como a Estadual APOESP, então a gente conseguiu fazer um debate bastante produtivo mesmo com uma participação muito pequena, porque acaba sendo uma base mais militante, aquela milita dentro da Educação desde sempre, que está sempre nos debates. Então o que eu me lembro, né? A gente conseguiu envolver a cidade, a base que militava dentro do sindicato, trazer para essas discussões para mais perto das pessoas que se interessavam com o Plano.</p>
<p>Fátima</p>	<p>antes de 2010 a gente passou por alguns momentos em que a gente teve muita dificuldade para convencer, entre aspas, vamos dizer assim, o executivo a seguir com a construção do Plano.</p> <p>Imagina, né, convencer o Governo Municipal que ele precisava mandar um projeto de lei para a Câmara, convencer o Governo Municipal de 2010 até 2013, que esse... que o projeto de lei precisava ser elaborado coletivamente com todos,</p>

	<p>com ampla discussão, democrática, incluindo todos os segmentos da educação, entendendo os segmentos ‘todos’, né, gestores, professores, quadro de apoio, alunos, famílias, comunidade, universidades, todos aqueles e aquelas que estão envolvidos, né, com a educação. E foi muito difícil.</p>
	<p>esse período de 2010 até 2012, eu diria, foi um período muito difícil, porque é como... a gente não pode deixar de pontuar que as coisas se dão em tempos, né, em conjunturas históricas e políticas, né? E nós tivemos muita dificuldade de diálogo com o governo. Esse governo, desde 2008, o secretário de educação da época, desde 2008, promoveu conferência e tudo, mas de uma forma extremamente, assim, “jogada”, sabe, uma conferência que não... praticamente não deliberou, né, nada. E depois a gente, em 2012, ainda foi surpreendido, quando tava [sic] no gargalo do prazo, que não tinha mais prazo, com um projeto de lei pífio que contraria tudo que foi preparado em 2010. Ficou claro que eles fizeram algo assim para cumprir um prazo para o Ministério Público, talvez, não encher o saco, desculpa.</p>
	<p>Não foi um processo tranquilo, desde o início. Foi um processo de embate o tempo todo e embate entre visões de mundo, entre visões de educação, era a</p>

	<p>defesa da educação pública com a educação privatizada. Então, sempre foi difícil. Aquilo que a gente fazia antigamente, que só tínhamos nós que atuamos na educação, começa a perder espaço porque, de repente, a gente começa a ver aparecer nos anos de 2008, 2010, 2014, 2015 outros grupos, querendo discutir um outro olhar para educação. “Por que não privatiza? Qual o problema da instituição educacional poder fazer um convênio com a prefeitura né?”. E aí vai, entendeu? Empresários começam a tomar conta, indignados que defendemos a rede direta. Fora uma pauta conservadora que vem junto com tudo isso.</p>
<p>Maria Vilany</p>	<p>O processo em si, ele é democrático, mas existe a disputa. A disputa dos espaços. Então eu, enquanto profissional da educação, eu vou disputar o meu espaço. E quero garantir, porque eu estou numa escola pública; pensar que esse espaço é meu por direito me leva a defender o público.</p>
	<p>essa participação ela poderia ser melhor se houvesse toda essa mobilização quando a gente pensa em discutir educação, né? E aí de fato, né, a gente precisa de um envolvimento da sociedade. Você vê, nós estamos atualmente num movimento de greve</p>

	<p>agora, quem é que sabe desse movimento de greve? Quem é que está envolvido com esse movimento de greve, né?</p> <p>Muitas vezes a comunidade até sabe por que a escola se organiza, dialoga com ela, mas, quando a gente pensa num ato mais macro, não é todo mundo que está envolvida, até porque tem a rede estadual, tem a particular, tem as próprias parceiras, enfim. Então poderia ter tido mais divulgação e condições de participação.</p>
<p>Arnaldo</p>	<p>O que me lembro é que o final da Conferência foi muito corrido. Muitas propostas nem chegaram a ser lidas antes do encerramento. O combinado era encaminhar a proposta à Câmara, mas muitos pontos sequer foram discutidos. Não me recordo se alguma sugestão da APROFEM foi aproveitada.</p>
	<p>A rede conveniada sempre teve defensores muito empenhados. Eu lembro de uma reunião na Câmara, numa sala pequena, onde estavam discutindo esse tema. Quando a sala começou a encher, um vereador disse: “Vamos mudar de lugar, porque aqui está tumultuado”, e levou os representantes das creches conveniadas para outro espaço. Não sei se estavam apenas mudando de sala ou tentando conduzir o debate de forma mais favorável. Mas o que ficou evidente foi a defesa ferrenha dessas creches. Atualmente,</p>

	parece haver uma tendência maior de terceirização da educação
PARTICIPAÇÃO E COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	
	Esse assunto sobre o Conselho... sempre foi indicação do governo. Acabou o mandato, troca os participantes. E isso permanece até hoje. Inclusive, praticamente hoje o Conselho não tem ninguém do mandato popular de democrático ou que seja oposição do atual governo. E a gente sempre debate sobre esse assunto pela cidade: a importância de você poder ter o contraditório dentro dos espaços de debates e discussão.
Maciel	Realmente é uma atuação do Conselho muito silenciosa, né? Às vezes a gente se depara com algum comunicado, com algum parecer do Conselho - que não foi debatido em espaço algum, a não ser o próprio Conselho, a não ser com o próprio governo, né? Então são situações que a gente hoje questiona, inclusive quando eu falo de gestão democrática. Eu sempre falo: “nós temos que refazer o formato do Conselho. A indicação por si só não resolve, nós temos que ter uma outra forma, onde quem está governando não seja o dono do Conselho”. Que possa

	<p>haver inclusive... Pode até ter indicação, mas que tenha uma parcela que seja eleita, pelo menos.</p>
	<p>Hoje, por exemplo, não se conta com Conselho para nada, ajudou a construir a conferência agora recentemente, mas foi uma pessoa, foi voluntariado de um membro do Conselho que se dispôs a conduzir conosco. Então, assim, a vida segue não tem jeito, né, mas, eu entendo que o formato do Conselho ele não está bom e não funciona... Inclusive eu discuti e debati isso na CONAE, que nós realizamos ano passado.</p>
	<p>O plano nacional de educação, ele precisa apontar de que conselho nós estamos falando, né. Por exemplo, nós temos crianças de 3 anos de idade que a LDB diz que tem que estar na creche, mas na realidade elas estão na EMEI... na EMEI. A gente sabe que isso é irregular, né? O espaço EMEI, não é um espaço para a criança pequena [sic]. É espaço para criança maior [sic] do Fundamental. E a gente está assistindo essa agressão a Educação Infantil, a infância na cidade de São Paulo de forma muito tranquila. E o conselho? Nada. Então a gente até provoca uma resposta, mas quem somos nós para provocar um Conselho Municipal de Educação, né? Nem respostas deram, nós temos cópia dos documentos que a gente caminha. A</p>

	<p>gente encaminha porque pensamos: “Ah, não vai responder? Tudo bem, mas a gente vai mandar mesmo assim, né, pra provocar ‘ó, como é que é isso, né?’”.</p>
	<p>Nos anos finais de tramitação do Plano, a partir de 2013 o Conselho teve participação sim, inclusive uma das conselheiras da época, se eu não me engano a Selma Rocha, teve aí uma participação efetiva nessa discussão em vários momentos, várias discussões de metas que a gente estabeleceu, ela estava presente, só realmente não sei dizer por que o nome dela ou de outros membros não apareceram nas discussões da Câmara, porque a gente teve as pessoas do Conselho participando, né? E se apresentando como Conselho inclusive, viu? Agora no período anterior a 2013, a gente sempre teve um conselho meio proforma, né? Ainda hoje é um conselho proforma. Porque, na verdade, o objetivo que se tem do Conselho é ser um braço do governo. A gente tinha parte desse conselho meio que assim, “Ah, tá tudo certo, tá? Tudo bem”. Mas tinha um pessoal bastante envolvido na discussão do plano, a partir de 2013, né? Que é quando o pessoal começa a pegar mais firme na discussão do Plano e tudo mais com a participação do Conselho. Não sei dizer por que eles não aparecem.</p>

<p style="text-align: center;">Fátima</p>	<p>Olha o Conselho Municipal de Educação, aqui em São Paulo, é uma entidade quase espiritual, eu diria né? Baixa quando lhe convém. Estou fazendo essa brincadeira, pra te mostrar a situação. Neste processo de 2010 a 2013, praticamente não me lembro, de verdade, de uma atuação mais efetiva, que aparecesse nos lugares. “Olha, estamos aqui com o Conselho Municipal ou alguém está representando ou o debate do Conselho Municipal de Educação fez sobre isso”. Nada, nada. O Conselho Municipal aqui de São Paulo, ele é absolutamente composto por indicação política, não tem representação de comunidade, de pais, estudantes, famílias, né? Não tem.</p>
	<p>Então eu fui uma indicação política. Na época o Chalita falou: “eu quero que você vai pra dentro do Conselho”. Então, cada governo decide colocar as pessoas que são suas parceiras. E a gente sempre fez esse questionamento embora, eu tenha vivido isso, mas a gente sempre questionou essa forma de composição... pra você ter ideia, o grupo que foi comigo, um terço do Conselho sempre, a cada dois anos, se eu não me engano, um terço do Conselho eram integrantes novos, que foram modificados com a transição do governo.</p>

se você olhar para todos os conselhos municipais da região metropolitana de São Paulo, como Osasco, Santo André, tal, todos têm e tiveram uma participação mais efetiva na formulação dos seus planos, todos foram constituídos de forma um pouco mais democrática e transparente. E quando se trata do envolvimento do Conselho Municipal de Educação do município de São Paulo, nesse período, quase nenhuma lembrança me vem. Lembro que em 2013 a gente começa a cutucar um pouco mais a atuação do Conselho a ponto de depois a gente lançar uma ideia vaga do tipo “quem vai acompanhar esse processo de construção do Plano? Como é que vai ser feito o acompanhamento e monitoramento do Plano Municipal de Educação? E aí começa a aparecer um Conselho Municipal de Educação, junto com o Fórum Municipal, que são os responsáveis pelo acompanhamento, né? A secretaria, o fórum e o conselho, responsáveis pelo monitoramento, acompanhamento. Foi assim que a gente começou a compor esse conselho. E mesmo assim, até hoje é difícil a gente ter um envolvimento grande. Me parece mais uma postura de “eu tenho que cumprir esta tarefa, eu tenho que cumprir”, nada além.

<p style="text-align: center;">Sérgio Antikeira</p>	<p>[...] a forma de escolha do Conselho Municipal sempre ocorreu por forma de indicação e que eu nem sei como é que ela funciona direito, sendo bem sincero. Acho que ninguém entende ao certo. Esse processo não é uma coisa democrática, né? Não traz uma coisa representativa daqueles que vivem em educação. Então acho que isso é um problema, né? Porque a gente poderia ter alguns critérios para alguma coisa. Acho que ao menos deveria ter uma forma de debate para que as pessoas pudessem participar, concorrer, né, ser eleita como parte do governo indica, né, as partes indicar, sociedade indicar, né?</p>
	<p>respondendo a tua pergunta, nesse momento não lembro, eu posso estar sendo injusto. Mas eu não lembro de grande participação do Conselho Municipal de Educação dentro daquele processo de embate político de defesa que a gente tava [sic] fazendo, não lembro, né? Pode ter um ou outro conselheiro. Inclusive poderia estar lá no fórum, né, mas não representando ou atuando como conselho, mas enquanto militante da educação, inclusive conhecia alguns que acho que estava lá, não vou lembrar agora, mas estavam com outras representações.</p>

	<p>Quando você fala de um conselho, você pensa dentro da escola, você já imagina um conselho atuante... um conselho precisa ser representativo das partes que defendem a educação, né? Você quer ver uma militância, quer ver o governo investir nos conselhos de escola para torná-los como um espaço de democratização, de participação da sociedade. Você quer ver os pais se envolverem, fazer discussão, quer ver os professores se envolverem, fazerem a aliança com os pais justamente pra politizar os debates, que são hoje liderados apenas pela prefeitura, né? Pois, hoje, infelizmente, a realidade que se tem são conselheiros instrumentalizados, né... um processo bem difícil. A gente precisa de um conselho eleito na base, que saiba puxar debates de baixo para cima, ter condições de participação.</p>
<p>Maria Vilany</p>	<p>Então, a gente, naquele período, a gente foi como docente de escola mesmo na representação. Porque, acontecia assim: você chegava no espaço, se inscrevia para participar das conferências, mas não tinha um movimento próprio para você se registrar. A gente vinha enquanto conselho de escola, mas também como representante da unidade. Ali naquele momento a gente</p>

	<p>vinha como professor da unidade representando o conselho de escola daquela unidade.</p>
	<p>[...] A secretaria ela convocou a sociedade em geral para a conferência e a tramitação do PL na Câmara, inclusive, com a participação do Conselho Municipal de Educação. Agora se foi uma participação mais próxima, mais junto ali da sociedade civil, mais efetiva, isso eu não me recordo. Eu não tenho como, mas eu sei que a partir de 2012 até 2016 o conselho estava muito junto. Agora, no período de 2010 a 2012, que era uma outra configuração de gestão e eram outros conselheiros, eu realmente não vou saber. A gente tem pessoas que estão lá desde aquela época que atuaram, eu acredito... Não vou dizer que sim, todo o Conselho, mas que houve a participação do Conselho, houve sim.</p>
<p>Arnaldo</p>	<p>A participação do Conselho Municipal de Educação foi bem mais forte logo no início, lá por 2001, logo após a publicação do PNE. Acredito que fizeram seguindo o modelo do Plano Nacional.</p> <p>Para você entender, o Conselho estabeleceu características próprias e sugeriu ideias, além de estruturas para o andamento dos trabalhos. Como o Plano Nacional já existia, então, eles meio que reiniciaram a preparação, sabe, e se</p>

	<p>basearam nele e nas realidades locais para criar algo semelhante. Você tem conhecimento dessa adaptação do Plano pelo Conselho Municipal de Educação de São Paulo? Foi em 2002, que foi enviado um documento, pelo Conselho Municipal de Educação, que trazia um norte para a construção do Plano</p>
--	--

APÊNDICE 3

FALAS TRANSCRITAS SEM CATEGORIAS E NÃO USADAS

<p>Maciel</p>	<p>São Paulo é um município dividido por 13 diretorias regionais de educação, antes eram 31, de acordo com a subprefeitura, né? Hoje pelo que me lembro diminuiu... caiu para 13. Fico imaginando um território como o DRE Capela do Socorro que você vai hoje. É uma diretoria enorme, como um conselho só toma conta de todas as problemáticas daquela região, né? Não toma conta não. É difícil ter um conselho eficiente dessa forma. Agora imagina você não ter a possibilidade de manter a discussão do contraditório, de ter as relações estabelecidas já que são todos indicados pelo atual governo, né? É complicado.</p>
	<p>Todos ocupam um cargo dentro... Por exemplo, temos uma pessoa que ocupa um cargo dentro da diretoria Regional de Educação. Aquela pessoa que eu falei que contribuiu com a gente pra caramba</p>

	<p>para poder fazer a conferência no ano passado, ela é diretora regional da educação da cidade de São Paulo. É uma diretora lá de Guaianazes que, por coincidência é conselheira Municipal de Educação. Aí nós temos uma outra diretora regional da Penha que, coincidentemente, é conselheira municipal da educação, ou seja, as pessoas são nomeadas, possuem cargos livres e de comissão dentro da prefeitura, indicado pelo prefeito e ocupa um espaço dentro do Conselho. Não preciso falar mais nada, né? Elas são nomeadas no atual governo, não só para os seus cargos, né, mas também para o Conselho Municipal de Educação, que é muito ruim, muito complexo. Por isso que eu digo que a gente precisava pensar em um novo formato.</p>
	<p>Eu acredito que no contexto que a gente tinha, a versão final que foi consolidada foi o melhor que a gente conseguiu construir. Nós elaboramos 13 metas, né, das 13 metas elas foram amplamente debatidas, discutidas, pensadas as estratégias, né? Ah, eu acho que o mais rico que a gente pôde desenvolver foi a discussão dos planos regionais, porque eu saio de uma discussão de educação da cidade e passo a olhar o território.</p>

Sérgio Antiqueira

A gente sabe que o prefeito de São Paulo, Ricardo Nunes, tá vinculado a rede conveniada, a justiça recentemente deu ganho para a prefeitura dizendo que não precisava pagar indenização eu acho sobre os aluguéis de uma associação que tem 15 creches conveniadas. E ele foi Conselheiro na época disso, você entendeu? Então tem muito disso dentro da questão das creches conveniadas... tudo que é terceirização, que é privatização, que o dinheiro não sai da prefeitura, você não tem mais controle, você não sabe por que caminhos que ele vai, não tem fiscalização disso. Pra você saber ele tá respondendo ao TCM agora porque ele autorizou a pagar 7 milhões pra organização social lá, que ele já foi Conselheiro, sendo que a justiça não diz se ele precisava e como seria gasto.

A gente, pelo menos, nunca mais presenciou desmonte de creches depois do Maluf e do Pita, nunca mais houve redução desmontes, pelo menos aquelas que estavam foram montadas. Mas sabe porque? Porque creche nova mesmo só nos Centros Educacionais Unificados (CEU), só quando é criado um CEU que cria uma creche ou espaço para atender a Educação Infantil. Agora, um centro de educação infantil da rede direta, fora do céu, que eu me lembre, não, nunca mais foi criado, até onde eu sei.

	<p>Eu tô resgatando alguma coisa que eu lembro dos debates que a gente fez diretamente com a secretaria de educação. Lembra que eu disse que o Alexandre confessou que era mais barato manter a rede conveniada, né? A gente fala assim, “olha a gente sabe que a questão de tirar o convênio não se resolve de uma hora para outra, mas se a gente tivesse uma projeção ao longo do tempo de redução para o aumento da rede direta, né, de você fazer uma incorporação ao longo do tempo né de absorver, quem sabe”. Mas sempre a desculpa que ele tinha era que a rede direta não teria condições de atender a demanda, sempre tinha mais crianças, enfim.</p>
	<p>Teve muita audiência pública, né? E assim, falar da participação da sociedade é difícil né? Porque assim, quando tem audiência pública exige mobilização. Pra você ter ideia, por exemplo, teve audiência pública de processo de privatização que é só a gente que faz presença. Não ia ninguém do pessoal da cultura, nada, a participação é de um nível baixíssimo, principalmente se não é um assunto do interesse. Você não tem uma área de militância que vai. Com um assunto da educação tem militância, né? Outra coisa que normalmente acontece: quando quem tá no governo chama para a audiência pública normalmente vai quem</p>

	<p>quer fazer oposição, para fazer o debate e forçar o governo a falar. E os governos às vezes mandam, às vezes não mandam alguém, e toda vez que não manda apanha, né? Toda vez que não manda, apanha. “Como que não tem aqui um representante do governo?”.</p>
	<p>As audiências públicas de orçamento, tem baixa participação. A gente mesmo não consegue se organizar porque elas são temáticas, lá a gente não consegue trazer gente para essas audiências.</p>
	<p>O processo democrático, especialmente quando envolve conferências, é realmente muito significativo. As conferências são efervescentes e promovem um grande envolvimento, trás envolvimento. No entanto, quando o processo avança para a elaboração de projetos de lei, aprovação de leis, e passa pelo prefeito, câmara e vereadores, o caráter democrático se perde completamente. Isso é um problema em todo o Brasil, e São Paulo não é diferente. Até mesmo o processo representativo é falho; o Congresso Nacional, por exemplo, não representa a sociedade como um todo, mas apenas frações dela. Muitas vezes, essas frações são muito pequenas, como os grupos de interesses do agronegócio, das armas e religiosos. Embora o grupo religioso esteja crescendo, há uma super-</p>

	<p>representação de grupos como o centrão e a extrema direita. Isso se repete na Câmara de Vereadores daqui do município. Os grupos capitalistas têm uma capacidade muito maior de eleger representantes do que nós, do sindicato e dos trabalhadores organizados. Isso é ainda mais evidente na era das redes sociais e dos algoritmos, com as fakes News. Isso tudo desvirtua a mentalidade do trabalhador</p>
	<p>O documento avançou, e conseguimos realizar um debate, inclusive dentro do PT, onde eu atuava no setor de Educação. Participava ativamente naquele momento, embora hoje eu não consiga mais devido à falta de tempo, o que é uma pena. No entanto, naquela época, participávamos e realizávamos esse debate. Embora tenhamos conseguido alguns avanços, sinto que o que foi aprovado no Plano Municipal de Educação ainda está distante do que realmente desejávamos. Minha memória me diz que, apesar de alguns progressos, o documento final ficou muito melhor do que encontramos com o primeiro documento enviado pelo executivo. O processo foi difícil demais, e tivemos que finalizar e publicar o documento com as concessões possíveis. Então posso considerar sim, né, que houve avanços significativos dentro do</p>

	<p>contexto e do espaço que conseguimos conquistar.</p>
<p style="text-align: center;">Maria Vilany</p>	<p>Primeiro que a gente vive numa cidade como São Paulo, né, que ela é grande por si só, né, a rede municipal especificamente tem uma história que foi construída principalmente com o envolvimento desses profissionais da educação que fizeram de tudo para garantir uma educação de qualidade. Havia um olhar atento para a escola pública, mas também, especialmente, para a educação infantil, onde ocorreram embates significativos entre o setor privado e o público, entre as parcerias e o público. Esses conflitos se estenderam ao longo do tempo, continuando nas discussões sobre a escola pública e as parcerias. A discussão começou com o planejamento do plano, continuou em 2010, 2012, 2014, e até hoje, na última conferência de 2024, ainda debatemos essa questão das parcerias. Houve um embate contínuo. Além disso, ao pensar na gestão democrática, surgem questões sobre o que é essa gestão democrática e a participação dos conselhos. Refletíamos sobre a quantidade de bebês, crianças, jovens e estudantes por sala de aula. Já se discutia e dialogava sobre isso. A ideia de um projeto político-pedagógico construído pela comunidade, pelo</p>

	<p>entorno, pelo território já estava em pauta. Essas são propostas que foram se construindo ao longo do Plano Municipal de Educação.</p>
	<p>Quando a gente pensa no processo em si, eu acho que quando você pensa num movimento em que há a participação inclusive da sociedade civil, a gente tem que olhar para isso como o movimento democrático. E eu acho sim que foi democrático. A questão das ideias, propostas e planos envolve embates sobre se a participação é desejada, válida e útil, vejo muito isso nos livros e artigos. Até hoje defendemos a gestão democrática e o movimento democrático, mas estamos avançando, hoje conseguimos enxergar isso melhor e dialogar melhor sobre o tema. Por isso quando eu penso na participação naquela época, nas condições que teve, vejo que ela foi democrática sim.</p>
	<p>A gestão democrática é uma disputa ideológica. Por exemplo, em uma Unidade Escolar, temos a figura da equipe gestora e a participação da comunidade. Quando a gente olha para o estatuto da criança que fala de dialogar sobre os critérios avaliativos, quando você fala da construção do projeto político-pedagógico, né? Tudo está interligado. Lembro da forte disputa em torno da questão de gênero, como se</p>

	<p>ensinásemos isso a bebês e crianças, o que é absurdo e ainda acontecem esses questionamentos. Quando pensamos em critérios avaliativos, ciclos, professores, dinâmicas, orçamento e metas, vemos que tudo está relacionado a disputa. A realidade muda, e a qualidade social da educação vai além dos muros da escola; aprender não é só giz, lousa e língua.</p> <p>Portanto, os embates, disputas e ideologias permanecem até hoje, então era natural existir na época as disputas.</p>
	<p>quando você pensa no plano, você tem o conselho participativo, você teve as audiências através do conselho participativo, você olha pra cidade, você olha pros territórios, você olha para as regiões e, quem é que participa desse movimento? É a sociedade, a comunidade, o território local, são os fóruns que estão organizados, são as sociedades e as comunidades que estão organizadas e, é de interesse público.</p>
<p>Fátima</p>	<p>Em 2015, as audiências públicas e o embate de forças foram um ensaio para o que depois reverberou na sociedade e nas eleições, resultando na ascensão de grupos mais conservadores que elegeram muitos candidatos. No Plano Municipal de Educação tivemos que negociar algumas coisas.</p>

	<p>Não foi só a palavra “gênero” que tivemos que negociar. Havia várias metas do Plano Municipal de Educação, e uma das mais importantes foi a relação professor-aluno, especialmente na educação infantil de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos. Foi uma luta para conseguir o número que está no plano, que não é o ideal, mas foi o resultado de negociações.</p> <p>Inicialmente, não queríamos aquele número, mas devido à alta demanda por creches, tivemos que ceder. Reduzir muito a relação professor-aluno não seria viável, porque não teríamos como contratar ou construir escolas suficientes para manter esse número. Portanto, essa meta também passou por uma negociação significativa.</p>
	<p>Eu acho que a questão do financiamento da educação também foi algo que tivemos que negociar bastante. Queríamos mais recursos, imaginávamos que poderíamos conseguir mais, mas houve muitas negociações. Conseguimos incluir no Plano Municipal de Educação a ideia de que todos os funcionários públicos de nível universitário na prefeitura deveriam ganhar o mesmo salário, já que os professores estavam ficando para trás. No entanto, essa meta ainda está longe de ser alcançada. Muitas metas exigiram negociação; algumas conseguimos implementar, como a Meta</p>

	<p>13, que trata dos planos regionais de educação. São Paulo é a única cidade com essa meta, reconhecendo a diversidade e a necessidade de cada uma das 13 diretorias de ensino ter um plano específico, alinhado às metas do plano municipal, mas adaptado às realidades locais. No entanto, muitas outras metas foram negociadas, e tivemos que abrir mão de algumas coisas para garantir que o plano fosse votado.</p>
	<p>Em que medida o plano de educação está presente nas escolas? Até que ponto os educadores compreendem que ele é fundamental para orientar a criação dos projetos pedagógicos? É essencial conhecer o plano e suas metas, mas isso não está acontecendo. As escolas estão muito distantes dessa realidade. Embora tenhamos feito um grande esforço, que poderia ter sido ainda maior, não conseguimos mobilizar os educadores para se envolverem. Lembro-me de como era difícil mobilizar. Faltou uma estratégia mais eficaz, uma abordagem mais incisiva. A maioria das audiências públicas contou com a participação do pessoal do Creci, mães mobilizadas, famílias representadas no conselho, funcionários da Secretaria de Educação e das diretorias regionais, pessoas do sindicato e algumas universidades, especialmente a Universidade de São</p>

	<p>Paulo, cuja faculdade de Educação esteve muito próxima, acompanhando e participando das audiências e conferências. Faltou mobilização. Também sinto que desistimos cedo demais. Talvez pudéssemos ter lutado um pouco mais. Reconheço que os números na câmara não eram favoráveis, mas, se tivéssemos insistido mais, talvez tivéssemos mantido algumas questões importantes, como a questão de gênero, que se tornou uma questão de honra. Parecia que estávamos perdendo uma batalha que ainda estava por vir.</p>
	<p>Para quem está dentro da escola, as metas parecem distantes da realidade ou estão sobrecarregados com outras tarefas, dilemas e desafios. É difícil fazer a relação entre as metas do plano e o cotidiano escolar. Por exemplo, como a Meta 1 sobre financiamento da educação afeta diretamente a escola? É mais do que apenas um aumento salarial; envolve muitos outros aspectos. Acho que não há uma conexão clara entre o plano e o dia a dia escolar. Em relação à democracia, vejo dois momentos distintos. No governo de 2010 a 2012, houve uma tentativa superficial de parecer democrático, mas na prática não se envolveu efetivamente a comunidade escolar em discussões amplas.</p>

	<p>Sempre tive a impressão de que, durante a gestão do Kassab, parecia que estavam apenas cumprindo uma tarefa. Era como se dissessem: "Ok, temos que fazer uma conferência? Marquem para sábado e avisem na sexta." Não havia um real comprometimento ou um projeto por trás disso. Chegaram até mesmo a apresentar um projeto de Plano Municipal de Educação quase no final do mandato, em 2012, e depois tivemos que fazer um substitutivo para alinhá-lo ao que havia sido aprovado no plano nacional de educação. Era como se tudo fosse tratado de forma superficial, como se fosse apenas mais uma tarefa a ser cumprida. Essa sempre foi a minha impressão.</p>
<p>Arnaldo</p>	<p>As reuniões da comissão, por exemplo, dificilmente tinham participação de pais. Algumas aconteciam aos sábados. Eu cheguei a participar de encontros no CEU, em diferentes regiões – zona sul, zona leste...</p> <p>Quanto aos professores, nossa, as condições eram ruins. Não havia dispensa de ponto, e isso implicava em suspensão de aula. Além disso, se houvesse dispensa, muitos professores provavelmente não estariam dispostos a repor as aulas depois. Em alguns lugares, a reunião era feita às dezoito horas: nem professor e nem pai de alunos, como</p>

membros da comunidade, tem condições de participar, que é um horário que a pessoa tá saindo do serviço! O professor tá correndo pra outra escola e se é o pai tem que ir pra casa porque tem filhos, tem marido, mulher e tal. Quando as reuniões aconteciam aos sábados, mais pessoas compareciam. Você conhece o CEU? Já entrou no anfiteatro do CEU aqui em São Paulo? No CEU Meninos, por exemplo, que foi um dos que visitei, a participação foi de cerca de um quarto da capacidade do teatro. Era uma sala pequena, como um teatro, e só um quarto do palco estava ocupado. Em outra reunião na zona sul, que eu não me lembro o nome agora, havia apenas umas oito pessoas.

Pois então, não só dentro da Conferência, mas também fora dela, acabamos conversando com outras pessoas, de forma isolada, independente da Conferência e até em outras ocasiões.

E surgiu a ideia de brigarmos pela ideia de tornar o cargo de diretor de escola um cargo eletivo, escolhido pela comunidade.

Só que a maioria dos que estavam lá já eram diretores de escolas, mas por indicação.

Então, aqueles que defendiam a eleição eram uma minoria, mas estavam lá pressionando. Agora, cada lado tem

	<p>suas razões para defender uma posição ou outra. Essas razões são declaradas, mas o que está por trás, nas entrelinhas, se realmente será daquela forma, isso a gente não tem certeza, porque sejamos sinceros, infelizmente, ainda funciona muito o famoso "QI", o "Quem Indicou", em muitas situações. Mas a educação não deveria ser assim, e sim baseada na competência do professor. Não que um concurso vá garantir essa competência, mas ele oferece mais elementos para que a pessoa realize um trabalho com bases mais científicas.</p>
	<p>No início, quando se tratou da criação da comissão, especialmente nas vésperas da conferência organizadora, todos queriam participar. Foi realizada uma convenção, e eu não sei, mas, na primeira reunião, contávamos com cerca de cento e três pessoas e umas cinquenta entidades. Depois, esse número foi diminuindo até chegarmos a apenas quinze pessoas. No entanto, nessa fase, quase tudo já estava organizado, faltando apenas um impulso do secretário. Havia pessoas preocupadas em não ultrapassar o prazo estabelecido, e foi até enviada uma carta informando: “Olha, se não houver oportunidade, nós vamos desistir.”</p>
	<p>A Prefeitura deveria ter tomado a iniciativa de avaliar quantos educadores</p>

	<p>existem na unidade, mas isso não foi feito. Outra sugestão que fizemos, quando a comissão começou a se reunir, foi aumentar a divulgação. Na época, o secretário, que era o Schneider, afirmou que ele iria promover essa divulgação. Na verdade, quem estava presente e fez a proposta foi o assessor dele. Ele mencionou que iríamos divulgar nos ônibus, no metrô e assim por diante, mas isso não ocorreu. Até onde sei, não foi feito nenhum cartaz para esses meios de transporte coletivo.</p>
--	--

ANEXO 1

Carta assinada pelos pais dos alunos da Rede Pública e outros integrantes da educação aos Vereadores das Comissões de Administração Pública e de Educação da Câmara Municipal de São Paulo

“Aos nobres Vereadores das Comissões de Administração Pública e de Educação da Câmara Municipal de São Paulo. Prezados Srs. Vereadores, aqui estamos, representantes de pais de alunos, para essa importante discussão que, infelizmente, já está muito atrasada, pois se refere ao decênio 2011/2020.

Também lamentamos que a elaboração do Plano Municipal de Educação, PL 415/12, tenha sido realizada e discutida no gabinete do ex-Secretário Municipal da Educação – um espaço inadequado, junto com os sindicatos da corporação e ONGs convidadas sem a presença de representantes de pais de alunos.

Também lamentamos que esta primeira audiência pública sobre o Plano Municipal da Educação, não seja prestigiada pelos nobres Vereadores da Comissão de Educação, que dificilmente estarão presentes”, como não estão, “pois consta, no mesmo horário, outra audiência pública da Comissão de Educação que discutirá 12 assuntos, também da área educacional.

Mas perguntamos, qual assunto poderá ser mais importante que o Plano Municipal de Educação?

Lemos com atenção o PL 415/12, e queremos nos posicionar com respeito a alguns pontos, já que certamente não teremos direito à fala muito longa. Entre as diretrizes do PME, o item Fortalecimento da Gestão Democrática da Educação consta em último lugar, o que não estranhemos dado o autoritarismo [sic] do sistema vigente.

Não aceitamos essa última posição para um item tão importante. É de conhecimento público que a eleição dos conselhos de escola nas redes municipal e estadual costuma ser realizada através de nomeação a dedo dos representantes dos pais de alunos por parte da direção da escola. As reuniões de conselho costuma [sic] também ser agendadas sempre em dias e horários que dificultem a participação dos pais, que dificilmente são avisados a tempo da reunião, manobra que tende a deixar a deliberação dos assuntos à mercê da direção e dos profissionais da escola. O desprezo pelos pais e responsáveis é uma constante na rede pública de ensino e se reflete nesta mesma audiência

pública, agendada em dia e horário ao qual os pais de alunos não podem estar presentes, pois não recebem dispensa de ponto em seu trabalho profissional.

OK tópico inclusão merece ser ampliado na discussão, pois o atual sistema educacional, além de não ser inclusivo, exclui todos os anos milhares de alunos expulsos a rodo das escolas, principalmente da rede estadual e, pasmem, particular, como pode ser lido em diversas matérias do nosso blog, como, por exemplo, esta última. Quer puder acessar o fórum Educaforum vai encontrar como última matéria a questão da expulsão de um aluno de cinco anos da rede privada.

Estranhamos esse tópico “Oferta de estudo de recuperação contínua e paralela quando necessária”. Como assim, quando necessários? A avaliação continuada e a recuperação paralela dos alunos são prioridade absoluta e a falta dessas práticas levou justamente ao fracasso da progressão continuada, que funcionou muito bem durante a gestão Paulo Freire, Márcio Sérgio Cortela, mas foi desprezada nas gestões seguintes, tanto na rede municipal, quanto na rede estadual. Uma enorme preocupação que temos enquanto pais de alunos é a questão da aula vaga, que costuma consumir 30, 40% ou mais horas-aula do ano letivo. Essa questão precisa ser incluída e discutida no plano.

A oferta de material de apoio para superação das dificuldades dos alunos começa com a organização da biblioteca da escola. Como acreditar na oferta de equipamentos e recursos tecnológicos se a maioria das escolas não tem ao menos uma biblioteca funcionando. Como acreditar na eficácia dos cursos de educação para jovens e adultos se as escolas nem ao menos permitem a entrada do adulto trabalhador na segunda aula e nem lhes fornece merenda, quando a maioria chega esfomeada na escola.

Tópico superimportante é o da oferta de cursos técnicos integrados. Queremos aproveitar esta oportunidade para denunciar um dos mais graves crimes cometidos pelo Governo Federal no final da década de 90, que foi a extensão dos cursos técnicos integrados ao ensino médio, justamente quando fizemos campanhas pedindo sua ampliação. Esse crime é o responsável por várias gerações de adolescentes que têm sido obrigados a cursar um ensino médio de baixa qualidade e sem qualquer perspectiva futura.

Esperamos que todos os assuntos acima, do interesse específico dos pais e responsáveis pelos alunos da rede pública de ensino e também da particular, sejam devidamente discutidos. Vamos, inclusive, cobrar o posicionamento dos nobres Vereadores e dos atuais Secretários Municipal e Estadual da Educação.

Atenciosamente, Educaforum. Assinam em representatividade Julia Pierroeu, Vera Vaz, Cida Gomes, Cremilda Teixeira, Caroline Mayons, Paula Carvalho, Mauro Alves da Silva e os movimentos NAPA, Coep, Movimento Ideamos, Nepal, Mep e Consabesp”. (São Paulo, 2013).