

DANIELA CUNHA TERTO

FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E O FORTALECIMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL NO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO



Federalismo, relações intergovernamentais e o fortalecimento
da gestão educacional no sistema municipal de educação

2023



Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Reitora

Cicília Raquel Maia Leite

Vice-Reitor

Francisco Dantas de Medeiros Neto

Diretor da Editora Universitária – EDUERN

Francisco Fabiano de Freitas Mendes

Chefe do Setor Executivo da Editora Universitária - EDUERN

Jacimária Fonseca de Medeiros

Chefe do Setor de Editoração da Editora Universitária da Uern - EDUERN

Emanuela Carla Medeiros de Queiros

Conselho Editorial das Edições UERN

Edmar Peixoto de Lima

Emanuela Carla Medeiros de Queiros

Filipe da Silva Peixoto

Francisco Fabiano de Freitas Mendes

Isabela Pinheiro Cavalcanti Lima

Jacimária Fonseca de Medeiros

José Elesbão de Almeida

Maria José Costa Fernandes

Maura Vanessa Silva Sobreira

Kalidia Felipe de Lima Costa

Regina Célia Pereira Marques

Rosa Maria Rodrigues Lopes

Saulo Gomes Batista

Diagramação

Selton Deolino da Silva

Catálogo da Publicação na Fonte.

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

Terto, Daniela Cunha.

Federalismo, relações intergovernamentais e o fortalecimento da gestão educacional no Sistema Municipal de Educação. [recurso eletrônico]. / Daniela Cunha Terto – Mossoró, RN: Edições UERN; FAPERN, 2023.

189 p.

ISBN: 978-85-7621-451-9 (E-book).

1. Educação e Estado. 2. Federalismo - Gestão educacional. 3. Políticas educacionais. 4. Sistema Municipal de Educação. I. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. II. Título.

UERN/BC

CDD 370

Bibliotecário: Aline Karoline da Silva Araújo CRB 15 / 783

Editora Filiada á



O Projeto Institucional de Fortalecimento de Ações de Divulgação e Popularização da Ciência nos Territórios do RN, pelo qual foi possível a edição de todas essas publicações digitais, faz parte de uma plêiade de ações que a **Fundação de Amparo à Ciência, Tecnologia e Informação do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN)**, em parceria, nesse caso, com a Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FUERN), vem realizando a partir do nosso Governo.

Sempre é bom lembrar que o investimento em ciência auxilia e enriquece o desenvolvimento de qualquer Estado e de qualquer país. Sempre é bom lembrar ainda que inovação e pesquisa científica e tecnológica são, na realidade, bens públicos que têm apoio legal, uma vez que estão garantidos nos artigos 218 e 219 da nossa Constituição.

Por essa razão, desde que assumimos o Governo do Rio Grande do Norte, não medimos esforços para garantir o funcionamento da FAPERN. Para tanto, tomamos uma série de medidas que tornaram possível oferecer reais condições de trabalho. Inclusive, atendendo a uma necessidade real da instituição, viabilizamos e solicitamos servidores de diversos outros órgãos para compor a equipe técnica.

Uma vez composto o capital humano, chegara o momento também de pensar no capital de investimentos. Portanto, é a primeira vez que a FAPERN, desde sua criação, em 2003, tem, de fato, autonomia financeira. E isso está ocorrendo agora por meio da disponibilização de recursos do PROEDI, gerenciados pelo FUNDET, que garantem apoio ao desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação (CTI) em todo o território do Rio Grande do Norte.

Acreditando que o fortalecimento da pesquisa científica é totalmente perpassado pelo bom relacionamento com as Instituições de Ensino Superior (IES), restabelecemos o diálogo com as quatro IES públicas do nosso Estado: UERN, UFRN, UFERSA e IFRN. Além disso, estimulamos que diversos órgãos do Governo fizessem e façam convênios com a FAPERN, de forma a favorecer o desenvolvimento social e econômico a partir da Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) no Rio Grande do Norte.

Por fim, esta publicação que chega até o leitor faz parte de uma série de medidas que se coadunam com o pensamento – e ações – de que os investimentos em educação, ciência e tecnologia são investimentos que geram frutos e constroem um presente, além, claro, de contribuir para alicerçar um futuro mais justo e mais inclusivo para todos e todas!

Boa leitura e bons aprendizados!



Fátima Bezerra

Governadora do Rio Grande do Norte



Parceria pelo

Desenvolvimento Científico do RN



A Fundação de Amparo à Ciência, Tecnologia e Informação do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN) e a Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FUERN) sentem-se honradas pela parceria firmada em prol do desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação. A publicação deste livro eletrônico (e-book) é fruto do esforço conjunto das duas instituições, que, em setembro de 2020, assinaram o Convênio 05/2020–FAPERN/FUERN, que, dentre seus objetivos, prevê **a publicação de mais de 300 e-books**. Uma ação estratégica como fomento de divulgação científica e de popularização da ciência.

Esse convênio também contempla a tradução de sites de Programas de Pós-Graduação (PPGs) das Instituições de Ensino Superior do Estado para outros idiomas, apoio a periódicos científicos e outras ações para divulgação, popularização e internacionalização do conhecimento científico produzido no Rio Grande do Norte. Ao final, **a FAPERN terá investido R\$ 855.000,00 (oitocentos e cinquenta mil reais)** oriundos do Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDET), captados via Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROEDI), programa aprovado em dezembro de 2019 pela Assembleia Legislativa na forma da Lei 10.640, sancionada pela governadora, professora Fátima Bezerra.

Na publicação dos e-books, estudantes de cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) são responsáveis pelo planejamento visual e diagramação das obras. A seleção dos bolsistas ficou a cargo da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE/UERN).

Os editais lançados abrangeram diferentes temáticas assim distribuídas: no Edital 17/2020 - FAPERN, os autores/ organizadores puderam inscrever as obras resultantes de suas pesquisas de mestrado e doutorado defendidas junto aos PPGs de todas as Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICTIs) do Rio Grande do Norte, bem como coletâneas que foram resultados de trabalhos dos grupos de pesquisa nelas sediados. No Edital nº 18/2021 - FAPERN, realizou-se a chamada para a publicação de e-books sobre o tema “Turismo para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte”. No Edital nº 19/2021 - FAPERN, foi inscrita a chamada para a publicação de e-books sobre o tema “Educação para a cidadania e para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte: relatos de ações exitosas”. No Edital nº 20/2021 - FAPERN, foi realizada a chamada para a publicação de e-books sobre o tema «Saúde Pública, desenvolvimento social e cidadania no Rio Grande do Norte: relatos de ações exitosas”. O Edital nº 21/2021 - FAPERN trouxe a chamada para a publicação de e-books sobre o tema “Segurança pública, desenvolvimento social e cidadania no Rio Grande do Norte: relatos de ações exitosas”. O Edital nº 22/2021 - FAPERN apresentou

a chamada para a publicação de e-books sobre o tema “Pesquisas sobre o Bicentenário da Independência do Brasil (1822-2022): desdobramentos para o desenvolvimento social e/ou econômico do RN”. O Edital nº 23/2021 – FAPERN realizou a chamada para a publicação de e-books sobre o tema “Pesquisas sobre o Centenário da Semana de Arte Moderna (1992-2022) desdobramentos para o desenvolvimento social e/ou econômico do RN”. O Edital nº 22/2022 – FAPERN, realizou a chamada para a publicação de e-books com o objetivo de contribuir para o fortalecimento e divulgação da pesquisa a partir dos programas de pós-graduação e dos Grupos de Pesquisa das Instituições de Ensino Superior do Estado do Rio Grande do Norte.

Com essa parceria, a FAPERN e a FUERN unem esforços para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Norte, acreditando na força da pesquisa científica, tecnológica e de inovação que emana das instituições potiguares, reforçando a compreensão de que o conhecimento é transformador da realidade social.

Agradecemos a cada autor(a) que dedicou seu esforço na concretização das publicações e a cada leitor(a) que nelas tem a oportunidade de ampliar seu conhecimento, objetivo final do compartilhamento de estudos e pesquisas.



*Gilton Sampaio
de Souza*

Diretor-Presidente da FAPERN

Cicilia Raquel

Maia Leite

Presidente da FUERN



“Dedico este trabalho aos meus pais, Maria das Dores e Veronildo. Sem o apoio de vocês eu jamais teria chegado à uma universidade pública, gratuita e de qualidade social como a UFRN, alcançando nela o título de Doutora em Educação. É inspirada por vocês que hoje trabalho com afinco no IFRN para que mais pessoas de nossa família e de tantas outras oriundas da classe trabalhadora, possam ocupar esses espaços que historicamente nos foram negados”.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	12
APRESENTAÇÃO	17
1. FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	19
2.1 FEDERALISMO: CONCEITO E NATUREZA	20
2.2 FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	28
2.3 FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL	34
2.4 FEDERALISMO E EDUCAÇÃO NO BRASIL	44
3. PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E REPERCUSSÕES NO CAMPO EDUCACIONAL	51
3.1 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NOVOS DISCURSOS, VELHAS PRÁTICAS	52
3.2 PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL NO ESTADO BRASILEIRO: A INDISSOCIABILIDADE DISSOCIÁVEL	66
3.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL	76
3.4 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA	81
4. O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO EDUCACIONAL	89
4.1 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO: ORIGENS, BASES DE SUSTENTAÇÃO E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO EDUCACIONAL	90
4.2 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS COMO ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO EDUCACIONAL	104
4.3 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAR	112
5. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS ENTRE OS ENTES FEDERADOS NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DE RIACHUELO/RN: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ÁREA GESTÃO DEMOCRÁTICA	116
5.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RIACHUELO/RN	117
5.2 RIGS E AUTONOMIA MUNICIPAL NA ELABORAÇÃO DO PAR DE RIACHUELO/RN	121
5.2.1 A adesão de Riachuelo ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação	123
5.2.2 Elaboração do Plano de Ações Articuladas: diagnóstico do município e escolha das ações	126
5.2.3 Contribuições do PAR para a organização do sistema municipal de ensino	132
5.2.4 O PAR enquanto instrumento de fortalecimento do regime de colaboração	135
5.3 GESTÃO EDUCACIONAL EM RIACHUELO/RN: ANÁLISE DA DIMENSÃO GESTÃO DEMOCRÁTICA	139
5.3.1 Órgãos colegiados no PAR de Riachuelo: espaços de deliberação ou consenso?	140

5.3.2 PPP e PME no PAR de Riachuelo: diferentes concepções de gestão em disputa	151
5.3.3 Escolha de diretores no PAR de Riachuelo: quando critérios político-clientelistas são determinantes	160
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	170

PREFÁCIO

O E-book intitulado “**Federalismo, relações intergovernamentais e o fortalecimento da gestão educacional no sistema municipal de educação**” pode ser considerado um avanço no campo das políticas públicas e uma contribuição significativa para estudiosos e profissionais envolvidos diretamente com as ações do Estado nas diferentes esferas governamentais. Com foco nas políticas educacionais, o texto aborda com profundidade temáticas consideradas importantes e necessárias na definição dessas políticas sobretudo em países de regime democrático e que têm como objetivo o fortalecimento do estado de direito e a construção de patamares mais elevado de justiça social.

A autora ressalta o Federalismo como uma forma analítica de compreensão do Estado em suas conexões com os desenhos institucionais construídos no período democrático recente, em relação com as unidades federadas. O Federalismo é adotado como forma de organização do Estado brasileiro e funciona como indutor da qualidade e equidade das políticas educacionais, tendo em vista que a universalização da educação depende da atuação conjunta dos entes federados em regime de colaboração mútua.

A discussão da temática é fundamentada em categorias teóricas que dão sustentação ao texto, entre elas ressalta-se a o conceito de federalismo. O E-book faz uma análise acurada sobre o conceito de federalismo, entendido como uma forma de organização territorial do Estado político-administrativa mais adequada para organizar um Estado-Nação, tendo em vista que o compartilhamento de poder e a não existência de níveis hierárquicos de decisão permitiriam reduzir as desigualdades sociais e estabelecer regimes de cooperação e solidariedade mais propícios a um regime democrático.

Baseado nesse princípio, o texto discute com profundidade a teoria do federalismo enquanto pacto, não centralizado/cooperativo/coordenado que permite a tomada de decisão conjunta. O processo de negociação do federalismo resulta do compromisso dos agentes políticos com o federalismo, que se constituem na soberania compartilhada. Significa dizer que neste modelo de federalismo a União não é o centro do poder e nem da tomada de decisões. A autora tomando como referência as ideias de Elazar (1987) defende que o federalismo é mais do que um acordo entre as estruturas governamentais: se constitui em um modo de atividades políticas que necessita da extensão das relações cooperativas. Por esta razão, o federalismo enquanto pacto seria a melhor opção de governo de um Estado-Nação.

Partindo desse pressuposto, o texto procura analisar os princípios do federalismo considerando que o mesmo pressupõe um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos para as demais unidades territoriais; atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e fornece vários mecanismos e procedimentos para resolução

dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais bem como entre duas ou mais unidades regionais.

Parte constitutiva do federalismo e a segunda categoria teórica discutida no texto, diz respeito às Relações intergovernamentais, consideradas como formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações. A autora faz um estudo detalhado sobre as formas de relações intergovernamentais que se estabelecem entre os entes federados e aponta duas formas que se sobressaem: a cooperação e a competição. A primeira estabelece a relação entre iguais e implica na distribuição de competência e no planejamento de ações articuladas para atingir objetivos comuns. A competição implica em divergências, conflitos e embates políticos, econômicos e sociais entre os diversos entes federados.

O sistema federativo de organização do Estado tem sido invocado, neste fim de século, como a forma mais adequada de estabilização das relações de poder em sociedades divididas por formas muito profundas de heterogeneidades étnica, social ou econômica. Esse modelo tem sido adotado pelo Estado brasileiro o qual se caracteriza como uma república federativa que tem como características, entre outras, a distribuição do poder e a respectiva autonomia político-administrativa dos entes federados. Para tanto, se faz necessário o estabelecimento de relações intergovernamentais fundadas na cooperação entre as diferentes esferas do governo: a federal, a estadual e a municipal. Esse modelo de organização territorial tem implicações diretas na formulação e implementação de políticas educacionais nacionais.

O E-book faz um resgate histórico do federalismo brasileiro centrando suas discussões mais aprofundadas no modelo de federação introduzido pela Constituição Federal de 1988 que reconhece o município como unidade de autonomia, instaurando um federalismo tripartite, com poderes e competências determinadas. Na tentativa de minimizar as disparidades existentes entre os entes nacionais, o Art. 211 da Constituição Federal de 1988 institui para o campo educacional o regime de colaboração entre os entes federados e determina como competências da União as funções redistributiva e supletiva no tocante à educação, de modo a garantir a equalização de oportunidades e um padrão mínimo de qualidade mediante assistência técnica e financeira deste ente aos estados e municípios. As análises realizadas pela autora procuram evidenciar como o município enquanto entidade federada responde às políticas planejadas em nível central.

Uma outra categoria de análise é a forma como o governo brasileiro implementou políticas públicas com o objetivo de operacionalizar e efetivar o pacto federativo, assim ganhou destaque no texto a dimensão do planejamento e da gestão educacional. No que se refere ao planejamento, o governo federal lançou em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo principal objetivo era melhorar a qualidade da educação brasileira em todos os níveis e modalidades, tendo como um de seus pilares de sustentação o regime de colaboração. O PDE é operacionalizado pelo Decreto Federal 6.094, de 24 de abril de 2007. Denominado

Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o decreto fixa 28 diretrizes como metas para a melhoria da qualidade da educação a serem alcançadas de modo articulado com estados, Distrito Federal e municípios, junto com a participação das famílias e da comunidade.

Especificamente no campo do planejamento educacional a sua operacionalização ocorre por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) instrumento elaborado para que os órgãos subnacionais pudessem receber apoio da União. O plano é um “[...] conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007). Ou seja, trata-se de um instrumento de planejamento e de gestão de caráter plurianual realizado pelos municípios e estados.

A autora analisa o Plano de Ações Articuladas (PAR) evidenciando a complexidade que ele apresenta, considerando-o como uma política educacional imersa em um emaranhado complexo de aspectos econômicos, políticos, culturais e históricos, no qual se destaca a dimensão da gestão educacional. Desse ponto de vista, a autora discute a questão da gestão educacional e as contradições que se apresentam na prática entre as questões da gestão democrática prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/1996 e a gestão gerencial definida no PAR como ideal para os sistemas municipais.

A autora argumenta que a gestão educacional, no Brasil, sempre se constituiu enquanto espaço de disputas de projetos educacionais e de sociedade, difundindo por um lado a visão da defesa da escola pública, e, por outro, concepções ligadas às necessidades de mercado e interesses privados, assumindo o Estado a função de comprador/consumidor em escala crescente. No contexto do Estado brasileiro, houve a reformulação das políticas educacionais a partir da elaboração dos planos decenais de educação nas esferas federal, estadual e municipal bem como a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96 que preconiza a gestão democrática para os estabelecimentos públicos e a garantia da participação de profissionais da educação, pais, alunos e comunidade escolar nas formas de gerenciamento do ensino.

Por fim, o texto analisa a categoria da gestão educacional a partir da Reforma do Estado de 1995, argumentando que nesse novo contexto a gestão educacional assenta-se em duas visões antagônicas em disputa: de um lado a gestão gerencial que se pauta na lógica economicista e negligencia a ação pedagógica na qual a autonomia dos sistemas escolares constitui-se em uma retórica de participação tutelada para o consenso, e, do outro, a visão político pedagógica que traz a luta pela educação como um direito social na busca pela emancipação humana, cuidando de uma ação pedagógica que se efetive na autonomia dos sistemas escolares. Essas visões da gestão educacional são amplamente discutidas e analisadas a partir da sua configuração no município de Riachuelo no Rio Grande do Norte, onde a autora constatou as grandes modificações ocorridas nesse município quando ele se assume enquanto sujeito de sua

política educacional embora tutelada pelo Estado. Nessa perspectiva as ações implementadas em âmbito municipal são contextualizadas a partir do real que as criou, analisadas em relação aos contextos, contradições e relações nas quais ocorreram a sua evolução histórica.

Nos Programas implementados em âmbito municipal em regime de colaboração, como o Plano de Ações Articuladas, fica evidente que as relações intergovernamentais não são horizontais. Na reestruturação do Estado a reforma priorizou o papel de regulador do Estado em detrimento do seu papel de executor das políticas públicas, principalmente os serviços sociais como educação e saúde que envolvem investimento em capital humano. A estratégia condizente com a administração gerencial é a descentralização, portanto, buscou-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação, em nível federal e a progressiva descentralização vertical para estados e municípios dos serviços sociais e da infraestrutura.

A discussão efetuada nesse E-book apresenta uma enorme contribuição para a discussão das políticas públicas educacionais, que foram se consolidando no país a partir da aprovação de Constituição Federal de 1988 e que estabeleceu a educação como um direito subjetivo, cuja suporte se dá por meio de um federalismo cooperativo que deve ser efetivado pelo regime de colaboração, conforme seu marco legal constitucional.

O E-book apresenta ainda relevantes contribuições ao debate acadêmico ao sinalizar para novos conhecimentos no campo do federalismo, e das relações intergovernamentais ressaltando o papel do Estado como indutor do padrão de qualidade e equidade das políticas sociais. Apresenta o campo da gestão educacional como elemento importante da estreita articulação entre a ação empreendida pelo Estado e os resultados alcançados nas políticas educacionais.

O texto tem grande relevância política e social, pois permitiu avaliar com profundidade as mudanças ocorridas na gestão educacional do município de Riachuelo analisando de forma crítica e contextualizada os desafios apresentados diante da necessidade implementação de uma gestão gerencial prevista no Plano de Ações Articuladas e a gestão democrática prevista na LDB nº 9.394/96, que priorizam a participação dos atores educacionais a partir dos órgãos Colegiados, Projeto Político Pedagógico, Plano Municipal de Educação e a Escolha de Diretores. As análises evidenciam as contradições entre as diferentes concepções de gestão em implantação no município e as mediações que foram estabelecidas no campo das relações intergovernamentais e do federalismo cooperativo.

Por fim, considero que foi um privilégio prefaciá-lo esse livro. Tenho certeza de que a publicação dessa obra representará uma contribuição de destaque aos debates sobre políticas públicas aos interessados e estudiosos da área, assim como a gestores e técnicos que interagem na sua prática diária com o estado em ação por meio das políticas públicas.

Alda Maria Duarte Araújo Castro

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Programa de Pós-Graduação em Educação

APRESENTAÇÃO

O livro que apresentamos discute as relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governo no contexto do federalismo brasileiro, em específico no que se refere aos resultados destas relações para o fortalecimento da gestão educacional no sistema municipal de educação.

Aborda algumas das particularidades da trajetória do complexo federalismo brasileiro no sentido de investigar se esse regime de governo conseguiu se consolidar no país como um pacto, uma aliança entre os diferentes níveis de governo, considerando a autonomia e a interdependência entre os entes da federação. No campo educacional, a ideia de pacto que constitui o federalismo pode ser materializada no Regime de colaboração, presente na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/1996). Nesse sentido, o trabalho investiga se o fato de os entes da federação possuírem capacidades arrecadatória e técnica distintas desequilibra as relações entre os governos e, por conseguinte, a colaboração entre eles.

Se inclui, portanto, em um processo mais amplo de reflexão sobre a política educacional brasileira das últimas décadas em que se observa a criação de ações que visem aperfeiçoar tanto as relações intergovernamentais quanto a coordenação federativa por parte do governo central, seja por meio da indução de planos, projetos e programas, seja pela prestação de assistência técnica e financeira ou mesmo pela criação de instâncias colegiadas e participativas.

Este livro, que é resultado de pesquisa de doutorado realizada no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, defendida em 2017, na Linha de pesquisa Educação, Política e Práxis educativas, estrutura-se em quatro capítulos, além das considerações finais.

O primeiro capítulo, intitulado “Federalismo e relações intergovernamentais na implementação das políticas educacionais”, versa sobre o federalismo e sustenta-se no pressuposto basilar do federalismo enquanto pacto. Discute o regime político adotado no Estado brasileiro, as relações intergovernamentais nele estabelecidas e sua repercussão no campo educacional.

O segundo capítulo, “Planejamento e gestão governamental no Brasil e repercussões no campo educacional”, discute a evolução da administração pública, com ênfase no planejamento e gestão governamental brasileiro ao longo do século XX e início do século XXI, os quais redefiniram as relações entre os diferentes níveis de governo e modificaram a gestão educacional.

O terceiro capítulo, chamado “O Plano de Ações Articuladas no contexto do planejamento e da gestão educacional” apresenta e discute o PAR enquanto instrumento de planejamento e gestão dos sistemas de ensino, implementado nos municípios, estados e Distrito Federal em colaboração com a União.

O quarto e último capítulo, intitulado “Relações intergovernamentais entre os entes federados no Plano de Ações Articuladas de Riachuelo/RN: uma análise a partir da área gestão democrática” analisa o processo de elaboração e execução do Plano de Ações Articuladas do município de Riachuelo/RN para o período de 2007-2011, estudando as relações intergovernamentais estabelecidas entre Ministério de Educação e Secretaria Municipal de Educação e as ações propostas para a dimensão da gestão democrática na área 01 – gestão educacional, especificamente no tocante aos indicadores referentes aos órgãos colegiados, ao PPP e PME e a eleição de diretores a fim de compreender se essas ações possibilitaram o fortalecimento da gestão democrática no sistema municipal de educação.

Por fim, têm-se as considerações finais, nas quais os principais resultados da pesquisa são apresentados. Os resultados devem ser considerados, no entanto, como parte de uma totalidade em constante movimento e, por isso, as discussões aqui apresentadas constituem-se como provisórias, inseridas em um campo aproximativo e sujeitas a novos entendimentos.

1. FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O objetivo deste capítulo é empreender uma discussão acerca dos conceitos de federalismo e relações intergovernamentais. O Estado brasileiro se caracteriza como uma república federativa que tem como características, entre outras, a distribuição do poder e a respectiva autonomia político-administrativa dos entes federados. Para tanto, se faz necessário o estabelecimento de relações intergovernamentais fundadas na cooperação entre as diferentes esferas do governo: a federal, a estadual e a municipal. Esse modelo de organização territorial tem implicações diretas na formulação e implementação de políticas educacionais nacionais.

O capítulo apresenta quatro seções. Na primeira discute o conceito de federalismo. Na segunda discute o conceito relações intergovernamentais – RIGs – e seus diferentes modelos, discutindo qual deles mais favorece o federalismo. A terceira seção traz uma breve retrospectiva do federalismo brasileiro, buscando compreender as RIGs ao longo de sua constituição. Por fim, a quarta seção discute as políticas educacionais à luz do federalismo brasileiro.

2.1 FEDERALISMO: CONCEITO E NATUREZA

O Federalismo é uma forma de organização político-territorial no qual coexistem diferentes níveis de governo que gozam de relativa autonomia. O federalismo, no entanto, não é a única forma de organização política de um país. Nos Estados unitários, tais como a França, Uruguai e Portugal, há uma hierarquia de poder e o governo central possui autoridade exclusiva. Não há divisão territorial do poder político, bem como os governos subnacionais não detêm autonomia política e administrativa.

Outro modelo de organização político-territorial é a confederação. Neste modelo, tem-se a união de Estados que mantêm sua autonomia e poder sendo, portanto, soberanos. A formação de países confederados se dá por meio de alianças, acordos entre as entidades participantes, as quais podem desligar-se da confederação quando convier. Um exemplo de país confederado seria a Suíça, a qual é formada por Cantões (ou estados) soberanos.

Logo, pode-se observar que o federalismo difere das outras formas de organização por não existir neste, soberania absoluta por parte de um único governo. Neste sentido, Abrucio explicita (2001, p. 97):

O federalismo supõe, portanto, uma dupla soberania: a dos governos subnacionais, com poder de autogoverno e responsáveis perante o eleitorado local e a do Poder nacional (ou federal), representante de toda a população do país. Assim, diferentemente do Estado Unitário, constituído por uma linha hierárquica clara e piramidal de poder e por uma soberania indivisível, a estrutura federal tem múltiplos centros de poder.

Na compreensão de Wright (1988), ao visualizar os arranjos político-legais em uma faixa contínua, o federalismo estaria situado em seu meio e nos extremos estariam, de um lado, arranjos unitários e, de outro, as confederações. Ou seja, numa posição intermediária. Em um dos extremos, seria um modelo altamente centralizado ou um arranjo unitário como o observado em países como França, Itália, Japão e Reino Unido; no outro extremo, do contínuo seriam observadas as alianças entre nações politicamente soberanas, as quais são normalmente descritas como confederação.

Conforme Limongi (2006), a origem do federalismo moderno está nos Estados Unidos e data do século XVIII. No ano de 1787, entre os meses de maio e setembro, na cidade de Filadélfia, estado da Pensilvânia, foi instituída uma Convenção Federal com representantes dos estados da confederação, tendo como intuito a revisão da constituição da então Confederação dos Estados Unidos, após sua independência da Inglaterra. Ainda para o autor, a intenção de alguns dos participantes, contudo, era a de ratificar uma nova constituição, bem como estabelecer uma nova forma de governo tendo em vista os problemas causados pela falta de uma autoridade pública consolidada na Confederação, sobretudo no tocante aos riscos da tirania e anarquia.

Ao estabelecerem um pacto entre si, as treze colônias autônomas americanas mantiveram parte de sua autonomia, mas abriram mão de parte de sua independência para criar uma nova esfera de governo, a União. Conforme Abrucio, “tratava-se, portanto, de constituir mais um ente político, a União, sem destruir os originários, os estados” (2001, p. 96).

Nesse contexto, a constituição americana é promulgada e se traduz em um pacto estabelecido entre os estados membros, a fim de garantir uma unidade. Assim, a nova – e atual – Constituição dos Estados Unidos foi aprovada em 17 de setembro de 1787, e com ela estabelecem-se as bases do federalismo: “a Constituição proposta defendia a criação de uma nova forma de governo, até então não experimentada por qualquer povo, ou defendida por qualquer autor” (LIMONGI, 2006, p. 248).

A fim de convencer a população dos Estados a favor da nova constituição, uma série de ensaios produzidos por Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829) foram publicados na imprensa de Nova York em 1788 e reunidos posteriormente em uma publicação intitulada O Federalista. A obra, formada por 85 artigos, defende a criação de um governo central que possa proporcionar aos estados e cidadãos segurança e prosperidade política e que possa regular os interesses comuns da nação. No primeiro artigo do livro é possível analisar seus objetivos:

Proponho-me discutir nesta obra os objetos seguintes: a utilidade da União à nossa prosperidade política; a insuficiência da Confederação atual para mantê-la; a necessidade ao menos de um governo tão enérgico como aquele que se vos propõe; a conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros

princípios do governo republicano; a sua analogia com a Constituição dos nossos Estados particulares; finalmente, o aumento e a segurança da manutenção desta espécie de governo, da nossa liberdade e das nossas propriedades, que da adoção o projeto proposto deve resultar (HAMILTON, 2003, p. 15-16).

Nota-se, na obra, a defesa por um novo modelo de governo em que coexistam dois entes estatais, os Estados e a União, tendo na Constituição desta a definição da atuação daqueles. O federalismo, de acordo com Limongi (2006), nasceu como um pacto político entre os estados americanos, sendo, contudo, resultado de esforços teóricos e negociação política entre eles.

Além de lançar as bases do regime federalista, a obra também discute temas pertinentes e presentes ainda hoje no debate sobre a ciência política, tais como as características que distinguem as repúblicas, bem como a questão da repartição de atribuições entre os diferentes poderes. Em razão disso, os escritos de O Federalista, de acordo com Gargarella (2006, p. 174) “[...] atravessaram toda a história da teoria política e constitucional e continuam representando hoje um material de consulta indispensável para aqueles que estão preocupados por questões de desenho institucional”.

Ao analisar a gênese do federalismo, Arretche (2001, p. 24) destaca que “[...] a versão moderna de Estado federativo foi uma invenção norte-americana e, portanto, qualquer interpretação da natureza dos Estados federativos deveria ser construída por referência às instituições políticas inventadas na Convenção da Filadélfia”. A autora, entretanto, reconhece que não há consenso na literatura acerca desta afirmação. Mesmo assim, há recorrência aos fundamentos do federalismo americano ao se tratar da temática. Para Gargarella (2006), o modelo criado na Convenção de Filadélfia torna-se importante para análise do federalismo ao redor do mundo, pois estabeleceu ferramentas institucionais importantes para o arranjo político que merecem ser reproduzidas. De acordo com o autor:

O modelo, em definitiva, contribuiu decisivamente ao desenvolvimento das democracias representativas, promoveu o equilíbrio de poderes como chave principal da Constituição; foi o detonante do modelo de “controle judicial das leis” (cada vez mais expandido no mundo); representou um notável exemplo de como exercer o federalismo; e ilustrou o mundo acerca da importância de incorporar uma declaração de direitos no texto constitucional (GARGARELLA, 2006, p. 181-182).

Mesmo sendo o modelo americano ainda hoje uma referência para análise do federalismo, a união dos estados para criação de um novo nível de governo não é a única forma de criação de uma federação. A criação de uma federação se dá de maneiras distintas e, conforme Stepan (1999), com objetivos também distintos, quer seja com o propósito de unir, quer seja com o propósito de manter a união entre as partes.

O primeiro caso seria quando as unidades se unem e decidem criar uma federação e, conforme o autor, tal ação originaria um federalismo do tipo criado para unir – *come together*. O exemplo mais claro desse modelo é o caso dos Estados Unidos. O que está em evidência, neste caso, é a necessidade de somar forças e para tanto é necessário que as unidades já detenham certa autonomia e poder que possibilitem a barganha entre elas para a criação da federação. Arretche (2001), no entanto, destaca que a federação dos Estados Unidos é o único modelo do tipo que pretende manter a união – *come together*: “A origem da federação norte-americana pela qual Estados previamente independentes juntaram-se para somar forças (modelo *coming-together*) não se repetiu em outras federações. Portanto, [...] o caso norte-americano seria a exceção e não a regra”.

A autora acrescenta que a maioria das federações democráticas derivaram do segundo processo de criação de federações o qual seria pela via da descentralização, de modo a possibilitar a diversidade das partes dentro da unidade da nação, o que Stepan (1999) denomina de federalismo do tipo *hold together*. Este tipo de federalismo se justifica em nações com territórios extensos, ou com uma grande diversidade cultural sob ameaça de rompimento e cujas unidades não dispõem de tanta autonomia e poder. Contribuindo com esse posicionamento, Arretche (2001, p. 26 – grifos da autora), destaca que nestes casos “[...] as unidades subnacionais não eram Estados cuja soberania prévia lhes conferia um poder de barganha, que pudesse ser comparado à trajetória dos Estados norte-americanos, o que implicou que os governos regionais tivessem *menos* soberania e *menos* poder de barganha em relação ao governo central”.

A despeito da criação de federações, Souza (2008) elenca três elementos que justificam a opção por esta forma de organização político-territorial, mesmo considerando que no federalismo a tarefa de governar torne-se muito mais complexa em razão da autonomia dos entes e da heterogeneidade da população. São eles: a ameaça militar e, portanto, a necessidade de proteção; a justificativa econômica, considerando que criar um mercado unificado facilitaria a circulação de bens e serviços; e uma série de justificativas de ordem política, como, por exemplo, a necessidade de controle de instituições locais e regionais para juntar indivíduos e grupos com demandas similares em relação ao fornecimento de serviços.

Entre a conceituação de federalismo, tem ganhado destaque na literatura da área a concepção de federalismo como pacto, abordagem que combina o princípio da unidade com o princípio da autonomia interna das partes. De acordo com Elazar, principal teórico desta abordagem:

O termo ‘Federal’ é derivado do latim *foedus*, que [...] significa aliança. Em essência, um arranjo federativo é de parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem o tipo especial de partilha que deve prevalecer entre os parceiros, com base no reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro e a tentativa de promover uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1987, p.5, tradução nossa).

Para este autor o federalismo é um pacto, um tratado de confiança e de respeito estabelecido entre os entes e composto por regras partilhadas e regras autônomas. Para ele, a tese central dos regimes federativos é a combinação de autogoverno e governo partilhado. Assim, cada governo mantém suas regras próprias (*self-rules*) concomitantes à existência de regras compartilhadas (*shared rules*) entre os distintos governos.

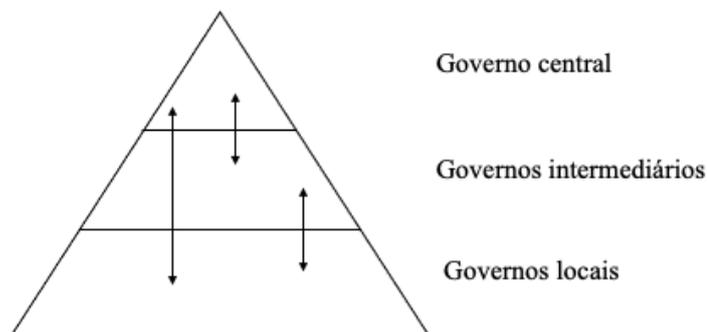
Uma característica do federalismo como o pacto é a existência de unidades federadas distintas com autonomia para formular políticas próprias, bem como influenciar na formulação das políticas advindas do governo central. Ademais, “[...] uma federação é uma forma de governo composta de fortes entidades constituintes e um forte governo geral, cada um possuindo poderes que lhe foram delegados pelo povo e com poderes para lidar diretamente com os cidadãos no exercício desses poderes” (ELAZAR, 1987, p. 7, tradução nossa).

Neste livro, assim como Franzene, considera-se que “[...] a teoria do federalismo como pacto serve de base para estudos cujo foco esteja na interação entre os entes federativos, ou seja, nas relações intergovernamentais” (FRANZENE, 2010, p. 33).

Um dos argumentos defendidos por Elazar (1987) é a ideia de não-centralização para analisar a relação entre os entes que formam uma federação. Considerando que, na descentralização, está implícita a existência de um centro de onde emana o poder, o qual pode ser descentralizado ou centralizado conforme os interesses do governo central, Elazar (1987) defende como característica do regime federalista a não-centralização; “[...] isto é, os poderes do governo dentro deles são difundidos entre muitos centros, cuja existência e autoridade são garantidos pela constituição geral, em vez de se concentrar em um único centro” (ELAZAR, 1987, p.34, tradução nossa). Observa-se que nesta abordagem não há a existência de um único centro de poder, mas sim de múltiplos centros que se interconectam por uma lei respeitada e compartilhada pelas partes. Vê-se, portanto, a importância da constituição de uma nação para a formalização do pacto federativo, para a garantia do contrato entre os entes, haja vista que será este documento que garantirá a existência de centros de poderes distintos dentro de uma mesma nação.

O autor critica a relação centralização-descentralização de poder dentro dos sistemas federais, defendendo que todas as unidades governamentais de um país federado devem possuir autonomia e capacidade para formular regras próprias. Para elucidar sua crítica, Elazar utiliza duas imagens distintas, sendo uma delas a figura de uma pirâmide e a outra a figura de dois círculos concêntricos. Tais imagens são utilizadas para ilustrar as relações baseadas na descentralização de poder, conforme pode ser observado abaixo.

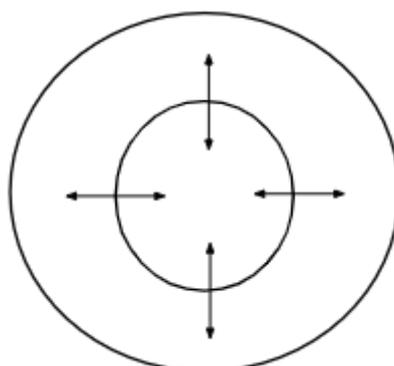
Ilustração 01: Pirâmide de poder



Fonte: Adaptado de Elazar (1987, p. 35)

Nessa ilustração, observa-se que o poder emerge do topo, o governo central, sendo direcionado de cima para baixo para os níveis inferiores, os quais representam as subunidades de governo, no caso brasileiro, estados e municípios.

Ilustração 02: O modelo centro-periferia



Fonte: Elazar (1987, p. 36)

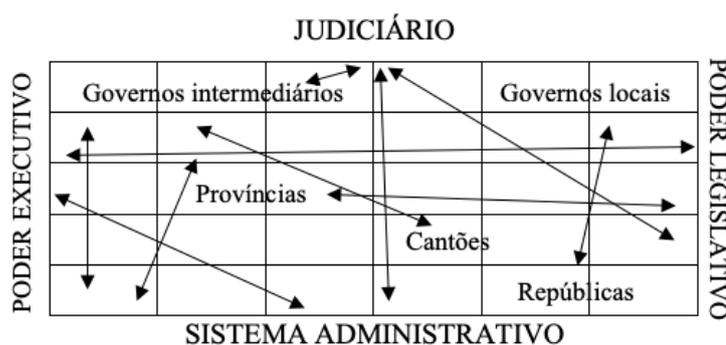
A ilustração dois evidencia um padrão no qual o poder é descentralizado do centro, que representa o governo central, para as margens, para as demais unidades governamentais.

Os modelos representados no texto por meio das figuras de uma pirâmide e de dois círculos concêntricos denotam uma relação hierárquica de descentralização em que o poder flui de um nível do governo para o outro, quer seja de cima para baixo, quer seja do centro para as bordas. Para Elazar (1987, p. 35, tradução nossa), “em sistemas descentralizados, a difusão do poder é realmente uma questão de graça, não de direito; a longo prazo, é geralmente tratado

como tal”. Portanto, sendo uma graça, um favor, o poder concedido aos subníveis de governo pode ser parcial ou temporário, dependendo dos interesses e necessidades do governo central, sendo-lhes cedido ou retirado a qualquer momento.

Elazar (1987) desenvolve uma proposta chamada de matriz federativa, na qual o autor defende a não-centralização em detrimento da descentralização. Para este modelo, o autor utiliza a figura de uma matriz para ilustrar que, nos sistemas federais, o que há, na verdade, é a não-centralização, conforme pode ser observado a seguir.

Ilustração 03: O modelo de matriz



Fonte: Adaptado de Elazar (1987, p. 37)

Para Elazar (1987), nos sistemas federados, no lugar do poder se concentrar em um único centro, podendo ser distribuído ou não entre as demais instâncias, ele é difundido entre vários centros. Nesta perspectiva em que ele utiliza a imagem de uma matriz para ilustrar o relacionamento entre as esferas de governo, não haveria centros com maior ou menor poder, como ele afirma: “em uma matriz, não há centro de poderes superiores ou inferiores, apenas arenas maiores ou menores de tomada de decisão política e de ação” (1987, p. 37, tradução nossa). Ao analisar a imagem, pode-se observar que as diferentes unidades de governo estão conectadas por meio das linhas com setas que se cruzam, as quais representam o inter-relacionamento entre as unidades de governo. Pode-se afirmar que neste modelo o governo central atua em muitas áreas, mas não em todas. Outras unidades do governo dispõem de autonomia para tomadas de decisões nas áreas específicas que lhe cabem atuação, conforme determina a constituição de um país. “A Constituição prevê a armação ou esqueleto da estrutura, que é desenvolvida por acordos institucionais formais e informais, que muitas vezes se sobrepõem. Neste sentido, as linhas de comunicação servem como os ‘nervos’ do sistema global” (ELAZAR, 1987, p. 37-38, tradução nossa).

No modelo de matriz o poder não fica concentrado em uma única esfera do governo, mas que há diferentes arenas de decisões política com maior ou menor abrangência, não ha-

vendo, na proposta de Elazar, predominância de uma instância sobre a outra. O desenho institucional necessário para este tipo de arranjo federativo estaria regimentado na constituição. Contudo, é importante observar que a carta magna define os direitos dos pactuantes, mas para garantir que seus princípios sejam cumpridos, se faz necessária a criação de outras instituições e mecanismos de negociação.

Complementando a ideia de Elazar (1987), Lijphart (2008) destaca alguns mecanismos de negociação que podem garantir a preservação das características do federalismo:

[...] uma legislatura bicameral dispendo de uma forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar, e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial. Essas características estão entre as mais importantes ‘medidas do federalismo’ [...]. A relação delas com federalismo é que todas podem servir como garantia de preservação da divisão federal básica do poder (LIJPHART, 2008, p. 215).

Lijphart destaca ainda que essas são características secundárias do federalismo, garantias que possibilitam o funcionamento deste sistema político, especialmente quando se consideram suas características primárias: a divisão do poder e a não-centralização. Assim, o sistema bicameral e a suprema corte são elementos que agem em defesa dos interesses gerais, consolidando uma estrutura que venha possibilitar a igualdade na diversidade.

Neste sentido, Elazar (1987, p. 12, tradução nossa) chama a atenção para a existência de instituições que favoreçam a distribuição de poder dentro de um sistema federativo, ao afirmar que “[...] federalismo é um fenômeno que oferece muitas opções para a organização do poder político e do poder; enquanto as relações de poder são criadas, uma grande variedade de estruturas políticas pode ser desenvolvida para que sejam coerentes com os princípios federais”. Por isto, observa-se a presença dos poderes legislativo e judiciário no modelo matricial, enquanto instrumentos que favorecem a comunicação, o controle, bem como a cooperação entre os entes federados.

A teoria do federalismo como pacto também possui seus limites. Souza (2008) apresenta um dos limites presentes nesta concepção, qual seja, a possível negação do caráter conflituoso e instável entre os governos, que pode marcar o interior desse sistema.

O equilíbrio entre as forças opostas citadas pela autora e pelos princípios de autonomia e interdependência nem sempre estão presentes ao se considerar a realidade dos países federados. Essas relações fazem parte de uma complexa trama em constante movimento. A inter-relação entre os distintos níveis de governo não elimina a possibilidade de conflito entre eles e nem a predominância de uma instância sobre a outra, haverá situações e momentos históricos

em que determinadas unidades de governo ocuparão mais espaços nas arenas de tomadas de decisão.

Nesse sentido, Grodzins (1966) desenvolveu o conceito de federalismo cooperativo. Este conceito é um desdobramento do federalismo como pacto e inclui em sua análise a dinâmica do relacionamento entre os governos, considerando que essa nem sempre será harmoniosa e de modo algum estática. Entretanto, a cooperação entre as instâncias governamentais é um elemento necessário ao desenvolvimento das federações e está fundamentada nos acordos e barganhas, trocas, entre elas.

A inter-relação entre os entes federados é um elemento primordial dentro dos regimes federativos, sendo fundamental a compreensão acerca da dinâmica federativa, na qual esta inter-relação nem sempre significará harmonia entre estes. Por vezes, pode até ser antagônica ou mesmo forçada por uma determinada situação dentro da federação. O que não está previsto em um regime federal é a total separação e isolamento entre as partes, como destaca Franzene (2010, p. 38)

[...] observa-se que o adjetivo cooperativo não implica uma interação tranquila e amigável entre as esferas de governo, como poderia sugerir o nome. Quer dizer apenas que os diferentes governos devem funcionar e trabalhar juntos – não por opção, mas pela própria dinâmica estabelecida pelo desenho constitucional federativo.

Essa dinâmica nunca será estática ou padronizada e dentro desta complexa trama que é a cooperação entre os entes, os arranjos federativos assumem formas distintas e obtêm efeitos distintos, de acordo com o desenho institucional traçado. Assim, a barganha entre os níveis de governo faz parte do sistema federativo, de modo que cada ente tende a tirar o maior proveito desta relação.

Ademais, alguns entraves podem ser encontrados no federalismo cooperativo. As relações verticais estabelecidas entre os entes federados, por vezes, podem ser confundidas ou até mesmo desenhadas de modo a configurarem-se como verticalização, pendendo esta relação mais para a subordinação do que para a cooperação.

Compreende-se, pois, que o federalismo é uma forma de organização política cujo fundamento é o compartilhamento de poder entre os níveis de governo, os quais possuem certa autonomia para elaborar suas próprias regras, mas, ao mesmo tempo, seguem determinadas regras comuns. Nesses termos, Elazar (1987) argumenta que o federalismo ao mesmo tempo que difunde o poder político em nome da liberdade, também o concentra em nome da unidade. Nas federações, o poder central é fruto de um acordo entre as partes, um pacto estabelecido visando manter a unidade na diversidade.

Tal acordo, no entanto, nem sempre estará pautado pela harmonia entre os entes e poderá se caracterizar em dados momentos por conflitos de poder, como ressaltou Almeida (2001). Tais conflitos tendem a enfraquecer o regime federativo, devendo-se primar por relações intergovernamentais que estejam fundadas na cooperação.

2.2 FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

As recentes obras que abordam o tema do federalismo têm incluído o debate sobre as relações intergovernamentais, quer seja verticalmente, no âmbito das relações estabelecidas entre União, estados e municípios, quer seja horizontalmente, entre entes do mesmo subnível de governo (estado-estado / município-município). Isto porque “[...] o federalismo precisa igualmente responder à questão da interdependência entre os níveis de governo” (ABRUCIO, 2005, p. 43).

Um dos estudiosos do campo das relações intergovernamentais (RIGs), o americano Deil S. Wright, destaca que o termo foi utilizado inicialmente nos Estados Unidos com o advento do New Deal, a partir da expansão das atividades governamentais para combater os efeitos econômicos e sociais da crise de 1929. O termo era, então, utilizado para se referir à interação entre as esferas do governo visando o curso de ação das políticas públicas (FRANZENE, 2010; SANO, 2008).

Wright ressalta que, a partir da década de 1960, o termo relações intergovernamentais tem experimentado um uso mais amplo e o define como “[...] um termo que pretende designar um importante corpo de atividades e interações que ocorrem entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal (dos Estados Unidos)” (WRIGHT, 1988, p. 14, tradução nossa). Para o autor, nas RIGs observam-se as seguintes características:

Todas as unidades envolvidas – diz respeito às unidades governamentais envolvidas, seja tanto em termos de quantidade como em variedade de governos. Neste caso, as relações intergovernamentais envolvem diferentes níveis de governo quer seja municipal, estadual ou federal. Como afirma Wright (1974, p. 2, tradução nossa, grifo nosso), “em suma, RIGs incluem como objetos próprios de estudo todas as permutações e combinações de relações entre as unidades de governo”;

Interações entre funcionários – para o autor, se fôssemos pensar estritamente o termo, observaríamos que não existem relações intergovernamentais. O que existe são relações entre os funcionários de diferentes níveis de governo. Assim, Wright destaca que uma característica das relações intergovernamentais é o número e a variedade de autoridades governamentais envolvidas, não só os membros do executivo, mas também do legislativo e judiciário, inclusive em termos de relações e comportamentos humanos;

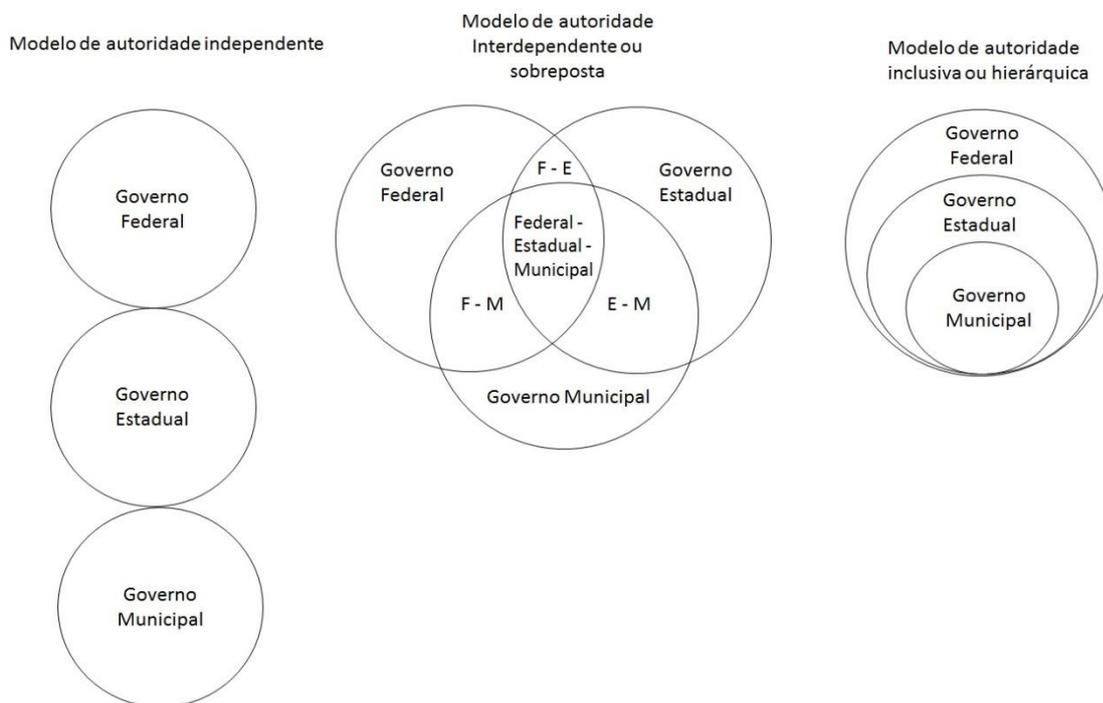
Relações contínuas e cumulativas entre as autoridades governamentais – trata da regularidade das relações, de como estas não são pontuais, ocasionais ou apenas ratificadas em acordos rigidamente fixados por estatutos ou decisões de tribunais. Na verdade, Wright defende que as relações intergovernamentais acontecem permanentemente, tanto nas relações formais quanto informais, no cotidiano do governo;

Ações e atitudes das autoridades governamentais – versa sobre a importância da intencionalidade de cada uma das autoridades governamentais envolvidas, quer sejam as pessoas do executivo ou legislativo eleitas pela população ou aquelas indicadas por estes. Como afirma Wright (1974, p. 3, tradução nossa), “a quarta característica distintiva das RIGs é a sua consciência sobre o papel desempenhado por todos os funcionários públicos. [...] nos últimos anos mais atenção tem sido dada às ações, atitudes e papéis dos administradores nomeados”;

Ênfase política – refere-se às políticas públicas no que diz respeito às questões sobre financiamento, elaboração, implementação. Tem se tornado uma característica relevante à medida que novas relações entre os governos se estabelecem, bem como novos padrões de financiamento e oferta de serviços ao público.

A partir dessas características, Wright (1978) elencou três tipos de relações intergovernamentais, as quais podem ser observadas a partir das seguintes figuras:

Ilustração 04: Tipos de relações intergovernamentais



(Fonte: adaptado de Wright, 1978, p. 25)

O modelo de autoridade independente caracteriza-se por uma relação de total independência ou autonomia entre os diferentes níveis de governos sem necessidade, portanto, de interlocução entre si. Observa-se que fronteiras distintas separam os níveis de governo.

Já o *modelo de autoridade inclusiva ou hierárquica* é exemplificado quando a atuação dos governos subnacionais depende das decisões tomadas pelo governo central. Neste modelo, estados e municípios assemelham-se mais com unidades administrativas do governo central do que como entes autônomos. As relações intergovernamentais são essencialmente baseadas em um conjunto hierárquico de relações e salientam o papel predominante do nível nacional. De certa forma, retomam os modelos hierárquicos propostos por Elazar.

O terceiro modelo, o de *autoridade interdependente ou sobreposta*, é caracterizado pela relação de interdependência e compartilhamento entre os entes. De acordo com Wrigth (1988), a sobreposição dos círculos representa três características do modelo de relações intergovernamentais: áreas significativas das operações governamentais irão envolver as unidades nacional, estaduais e locais, simultaneamente; as áreas de autonomia ou jurisdição única e de independência e total liberdade são comparativamente menores; o poder e a influência disponíveis para qualquer uma das jurisdições, individualmente, são significativamente limitados; estes limites produzem um padrão de autoridade que é melhor descrito como barganha. Assim, um aspecto central neste modelo é a prevalência da barganha, relacionando-se com o federalismo cooperativo.

O modelo, então, diz respeito ao processo de tomada de decisões em conjunto pelos entes da federação. O sistema federativo se caracteriza pela autonomia dos entes a qual deve ser considerada no processo de elaboração das políticas públicas. Estas, para serem aceitas, devem atender às necessidades e interesses das partes, nem sempre convergentes. Por isso, a complexidade do relacionamento entre os entes e a necessidade da barganha para a aceitação de determinada política.

Em 1978, no livro *Understanding Intergovernmental Relations*, Wright apresentou os modelos de relações intergovernamentais. Passados mais de trinta anos da primeira edição do livro, pode-se concluir que Wright proveu uma base conceitual para compreensão das relações intergovernamentais para além de um modelo estático, rígido, realçando o papel da barganha entre os entes, bem como a complexidade desta relação. Esta dinâmica acentua-se ainda mais nos países cujo sistema de governo é o federalismo, o qual demanda uma relação constante de negociação entre os entes e que busca sempre o equilíbrio na relação entre as regras comuns e as regras próprias de cada governo.

Na ocasião, o modelo de autoridade interdependente era essencialmente uma nova forma de retratar as relações intergovernamentais ao representá-las como um conjunto de sobreposições simultâneas e cujos níveis de governo detém influência sob os demais de maneira

limitada (AGRANOFF; RADIN, 2014). No livro, o autor destaca que o modelo de autoridade interdependente possui seis características principais: poder limitado e disperso; áreas modestas e incertas de autonomia; alto grau de interdependência potencial ou real; competição simultânea e cooperação; relações de negociação e troca; negociação como uma estratégia para chegar a acordo.

Este modelo de relações intergovernamentais é aquele que mais se aplica à abordagem do federalismo como pacto, no qual predominam os acordos e as barganhas entre as unidades governamentais, em detrimento de uma relação de subordinação. Nesse sentido, Wright (1988) destaca o modelo de sobreposição de autoridade que postula relações intergovernamentais enquanto relações modeladas, cujos comportamentos são interdependentes e negociados entre as autoridades nacionais, estaduais e locais. Os contatos e trocas entre os funcionários dos governos podem ser simultaneamente cooperativos e competitivos; os fatores determinantes para tanto, podem incluir a questão política, o status dos funcionários (eleitos ou nomeados), as inclinações partidárias dos participantes, bem como o eleitorado (local, estadual ou nacional) que está sendo representado.

A dinâmica federativa tem na relação competição/cooperação uma de suas principais características. A cooperação no sistema federativo recupera a noção de pacto, o qual se materializa na Constituição e em distintos momentos de acordo e negociação de políticas entre os governos. Mesmo havendo a separação de algumas funções governamentais entre os diferentes níveis de governos no regime federalista, nota-se a importância da cooperação intergovernamental, cada vez mais políticas públicas são formuladas com sua execução sendo de competência partilhada, necessitando de um trabalho coordenado em sua implementação. Um exemplo deste tipo de política no caso brasileiro é o Sistema Único de Saúde (SUS) cuja atuação depende de uma ação coordenada dos estados, municípios e União.

Sendo as unidades de governos entes autônomos, estes têm a opção por aceitar aderir ou não a determinada política proposta pelo governo central. Neste sentido, convém destacar que governos federais, estaduais e municipais apresentam diferentes capacidades arrecadatórias e administrativas as quais podem significar o deslocamento do equilíbrio de poder (SANO, 2008). Assim, determinados governos, de modo especial, o central, dada a arrecadação superior, podem utilizar-se do mecanismo de indução das políticas ao prestarem apoio tanto técnico quanto financeiro aos demais para implementação de um determinado programa, por exemplo, de modo que a cooperação, neste caso, esteja atrelada a algum benefício recebido em troca.

Neste caso, a cooperação entre os entes pode ser um fator positivo para combater as desigualdades regionais, buscando uma maior equidade e simetria no atendimento aos cidadãos. No entanto, é preciso atentar para a maneira como esta cooperação é compreendida, podendo

até ser confundida com verticalização, sendo este último um mecanismo que vai de encontro ao princípio da não-centralização proposto por Elazar (1987), bem como denota a existência de centros de poder.

Por sua vez, a competição entre os governos dentro do regime federalista pode ser um forte instrumento para favorecer o controle mútuo entre as partes, impedindo a predominância de uma instância sobre a outra. Além disso, ao compararem o desempenho governamental, os eleitores estimulariam a busca pela melhoria. No entanto, é necessário analisar os efeitos do excesso de competição, quando esta vai além do controle mútuo. Neste caso, a competição pode vir a afastar ainda mais as unidades governamentais, ampliando as diferenças entre elas. Conforme Abrucio, o excesso de competição “[...] reforça tendências centrífugas e assimétricas nas relações intergovernamentais. Práticas como a guerra fiscal ou a pura autonomização dos governos locais tendem a aumentar a desigualdade e a diminuir a esperança por simetria, enfraquecendo os laços federativos” (ABRUCIO, 2001, p. 99-100).

Compreende-se que tanto a cooperação quanto a competição precisam ser bem dosados para não comprometerem a autonomia de cada esfera governamental ou a interdependência entre elas. Por outro lado, também não se trata de negar estas características, mas buscar equilibrá-las em torno de objetivos comuns, da manutenção dos princípios federativos. Como propõe Wright (1988), os esforços passados para repensar o sistema intergovernamental têm sido repetidamente prejudicados pela incapacidade de se apreciar o fato de que, embora haja cooperação dentro do sistema, há também competição, conflito, e mesmo coerção entre os vários níveis de governo. Segundo o autor, há uma necessidade óbvia de criação de um processo que facilite o reconhecimento da natureza complexa das relações intergovernamentais e permita o desenvolvimento de um núcleo de objetivos comuns. Assim, está posto um desafio aos países federais, qual seja o de encontrar um caminho que proporcione o equilíbrio entre competição e cooperação, buscando, nestas estratégias, possibilidades de fortalecimento do sistema e de eliminação das disparidades.

Destaca-se a relevância da integração e compartilhamento de decisões entre os entes, o que remete ao conceito de coordenação federativa discutido por autores como Abrucio (2001; 2005) o qual utiliza o termo para destacar o inter-relacionamento entre os níveis de governo dentro do sistema federal. De acordo com o autor o termo coordenação federativa diz respeito às “[...] formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações” (ABRUCIO, 2005, p. 41).

De uma forma geral, para Ariznabarreta (2001), a coordenação pode geralmente ser definida como o processo de criação ou utilização de regras de decisão pela qual dois ou mais atores ocupam coletivamente o mesmo campo. Assim, a coordenação se faz necessária devido a interdependência, devido ao fato de que duas unidades do mesmo ou de diferentes organismos compartilham o mesmo ambiente de trabalho. Ao relacionar este conceito com os estudos

realizados acerca do federalismo, observa-se que a coordenação é um elemento fundamental para o sucesso de uma organização política na qual a competência por uma determinada área é compartilhada por mais de um nível de governo, por exemplo, ou quando a interdependência é uma prerrogativa deste modelo de governo. Convém destacar que a interdependência entre as unidades tende a ser maior ou menor conforme a área de atuação ou mesmo conforme o contexto histórico. Contudo, essa sempre será uma das características dos regimes federativos, a qual vai requerer coordenação federativa para que não haja prevalência de uma esfera de governo sobre outra.

Conforme Sano (2008), a adoção de políticas nacionais que envolvam as três esferas de governo na tomada de decisões, favorece a coordenação federativa. Para o autor, a articulação entre eles, visando garantir sua autonomia e interdependência, seria incentivada no instante em que os níveis subnacionais participam dos processos decisórios acerca de uma determinada política nacional, podendo levar a um fortalecimento da articulação entre os governos. Assim, de acordo com Sano (2008, p. 29): “[...] sem uma política nacional é muito difícil estabelecer formas efetivas de coordenação numa federação democrática”. O autor ainda argumenta que o desenvolvimento de uma política nacional é condição necessária, mas não suficiente, para o êxito da coordenação federativa, sendo esta influenciada por outros fatores, tais como: “a diferença socioeconômica e de receitas próprias entre os entes, a adequada representação política do plano subnacional no âmbito central, a qualidade das burocracias, entre outros” (SANO, 2008, p. 29).

Para Abrucio (2005), são possibilidades de coordenação federativa: as regras legais que obrigam os atores a compartilhar decisões e tarefas; os fóruns e mecanismos políticos de negociação intergovernamental; o funcionamento das instituições representativas; o papel coordenador e/ou indutor do governo federal. O autor ainda explicita ainda mais o termo, afirmando sobre o conceito de coordenação federativa que:

Em primeiro lugar, sua adoção significa sair da dicotomia entre centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação. Além disso, a visão coordenadora que vem se instalando em várias políticas públicas não significa dar poder à União para se voltar ao modelo centralizador anterior. Ao contrário, na atual situação vigora, em maior ou menor medida, uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta (ABRUCIO, 2010a, p. 49).

Relações intergovernamentais podem ser definidas como as relações estabelecidas en-

tre os diferentes níveis de governo dentro de uma divisão político territorial. Estas relações, dentro de uma federação, são variáveis ao curso do tempo e nem sempre se observa um equilíbrio federativo, podendo haver prevalência da cooperação em certas situações e em outras prevalecendo a competição.

Pensar o bom funcionamento do sistema federativo significa pensar sobre as maneiras de adequar a competição e a colaboração a um bom equilíbrio dentro das relações entre os diferentes níveis de governo, sejam estas verticais ou horizontais. Um grande desafio à atuação do governo federal neste caso, portanto, é zelar pela coordenação federativa, ou seja, encontrar o ponto de equilíbrio entre a autonomia e os direitos originários das partes com as regras do pacto federativo assumidas por todas as partes envolvidas como forma de preservar a unidade territorial.

2.3 FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

No curso da história do federalismo brasileiro, sua dinâmica tem se alterado significativamente. Uma das primeiras inferências é a alternância entre períodos de centralização e descentralização do poder, ora concentrado no governo central, ora fortalecendo os níveis subnacionais. Essa caracterização, que se constitui um movimento contínuo e regular, traz, no entanto, uma série de equívocos à análise do federalismo brasileiro. Conforme V. Costa (2010), o aparente dilema da centralização *versus* descentralização na história do federalismo brasileiro é, na verdade, resultado de uma tensão estrutural entre dois processos históricos simultâneos: desenvolver e consolidar simultaneamente o Estado nacional e o regime democrático. Ainda segundo o autor, inicialmente, o federalismo no Brasil não esteve associado nem ao desenvolvimento econômico e nem à implantação da democracia, haja vista o experimento federalista ter sido deformado e fartamente manipulado pelas elites políticas brasileiras.

Após a independência, em 1822, o Brasil adotou a forma unitarista de governo, cujo governo central tinha grandes poderes sobre as províncias e municipalidades. Contudo, mesmo adotando um modelo unitário, dois aspectos ajudam a explicar a heterogeneidade que marcou a constituição da nação, conforme Abrucio (2010a). O primeiro deles diz respeito ao imenso território brasileiro, de dimensão continental, ter sido ocupado de maneiras diferentes, mesmo que pelo mesmo colonizador. Para o autor, “[...] produziu-se, dessa maneira, o que poderíamos chamar de regionalismos, com costumes diversos, especificidades de linguagem e elites com formas de reprodução e projetos de poder particulares” (ABRUCIO, 2010a, p. 43). Outro aspecto destacado foi a fragilidade do modelo fortemente centralizador de governo adotado no Segundo Reinado, tendo em vista que as elites políticas brasileiras mantinham padrões políticos fortemente oligarquizados.

A gênese do federalismo brasileiro é frequentemente caracterizada como sendo do tipo *hold together*, cujo objetivo é manter a união das partes (ALMEIDA, 2001). No entanto, é necessário destacar algumas particularidades da trajetória histórica do Brasil e evidenciar outros fatores que também explicaram a opção por esta forma de governo no país.

Arretche (2001) confronta a classificação brasileira neste modelo, ao destacar que as condições previstas por Stepan (1999) para classificar o federalismo brasileiro como sendo do tipo *hold together* não podem ser identificadas na história:

Embora, por exclusão, pareça atraente classificar o Brasil no modelo *holding-together*, uma rápida reconstituição do golpe republicano de 1889 sugere cautela na adequação desse conceito ao caso brasileiro. Não havia grupos étnicos com identidade própria reivindicando autonomia, nem ameaça real de ruptura do Estado unitário no final do século XIX (ARRETICHE, 2001, p. 26).

Nesses termos, Arretche elenca outros elementos que impulsionaram o golpe republicano: o desgaste da monarquia; a perda do apoio das classes médias emergentes, bem como dos grupos conservadores, por parte da coroa; crise fiscal e incapacidade de atender às diferentes demandas regionais. Por seu turno, Almeida (2001) reforça esta ideia ao afirmar que, no Brasil, as elites sempre influenciaram as decisões relativas à agenda política: “monarquia e república, centralização e descentralização, Estado unitário e federação foram respostas institucionais, *vislumbradas pelas elites*, ao desafio de ‘manter junto’ um país, onde eram fortes as tradições localistas herdadas do período colonial” (ALMEIDA, 2001, p. 15, grifo nosso). Neste sentido, Regis (2009, p. 2) argumenta que “[...] enquanto outras formas de federalismo são criadas para acomodar grupos étnicos diferentes dentro do mesmo Estado, o federalismo brasileiro serviu meramente para conceder maior autonomia às oligarquias estaduais que eram parte de um território vasto, e, de certa forma, desunido”. Assim, o federalismo brasileiro nasce para atender aos interesses das classes dominantes, para uni-la, e não para garantir a unidade na diversidade diante da diversidade cultural da extensa nação, embora essa seja uma característica da formação brasileira.

Assim, a partir das análises dos autores, conclui-se que a gênese do federalismo brasileiro não se classifica em nenhuma das duas opções apresentadas por Stepan (1999) e já discutidas no primeiro item deste capítulo, mas no propósito de atender às necessidades das elites dominantes, as quais buscavam ampliar seu poder dentro de seus estados, em oposição à centralização da monarquia.

A federação brasileira surge com a Proclamação da República em 1889, mas, conforme Abrucio (1998, p. 31), “somente com a Constituição de 1891, definidora da nova ordem republicana, foi adotada a estrutura federativa, rompendo-se com a tradição do unitarismo im-

perial”. No entanto, não era ainda característica desse modelo de federalismo o poder compartilhado entre a instância soberana e os demais entes federados, uma vez que municípios eram demasiados frágeis e dependentes dos estados, antigas províncias que, até então, não tinham nenhuma autonomia e que, depois da Proclamação da República, tornaram-se entes da República Federativa Brasileira.

Almeida (2001) destaca ainda a força das elites paulistas na formulação de uma federação extraordinariamente descentralizada, que resulta da Constituição de 1891. A atuação deste grupo se deu no sentido de constituir, no estado de São Paulo, um poder público capaz de oferecer o suporte necessário aos cafeicultores. Observa-se, no entanto, que os demais estados, com exceção de Minas Gerais, também grande produtor de café à época, não dispunham de poder e influência nas tomadas de decisões em nível federal, evidenciando a assimetria das relações intergovernamentais deste período, a qual pode ser explicada em razão das frágeis condições financeiras e políticas dos demais estados. A Constituição de 1891 não favoreceu a comunicação entre os diferentes governos, proporcionando a manutenção das assimetrias entre eles, conforme é explicitado por Camini (2010b, p. 04): “a primeira Constituição da república, promulgada em 1891, desenhou uma Federação isolada no sentido de que havia poucos canais de comunicação e ligação entre os níveis de governo”.

O federalismo brasileiro na República Velha (1898-1930) foi caracterizado por autores como Cury (2010) e Abrucio (2010a; 1998) como um federalismo centrífugo, o que remete ao fortalecimento do poder do estado-membro. Esteve fundamentado no enfraquecimento de poder dos municípios e do governo federal em detrimento do autonomismo estadual oligárquico. Acerca da República Velha, Regis (2009) destaca que este período foi caracterizado pela liberdade das oligarquias estaduais em impor seus interesses em seus estados sem a intromissão do governo central. Já para V. Costa (2010, p. 739), “[...] o federalismo brasileiro nasceu associado ao peculiar republicanismo das elites provinciais (depois estaduais), e resultou no que se pode denominar de ‘federalismo oligárquico’”.

Destaca-se, no período referido, o poder hegemônico das oligarquias paulistas e mineiras, bem como a inexistência de um projeto nacional de nação. Assim, tendo em vista que os demais estados, em sua maioria, não detinham do mesmo poder econômico e político que os estados de São Paulo e Minas Gerais, pode-se destacar que o federalismo na República Velha acentuou ainda mais a desigualdade territorial do país, no qual poucos governos estaduais expandiram suas políticas sociais.

A era Vargas (1930-1945) foi marcada por grandes transformações, sendo a principal delas a centralização do poder do executivo federal, o que caracteriza o federalismo do período como um federalismo centrípeto e interventor (CURY, 2010), tendo como particularidade a intervenção permanente da União nos estados e, por conseguinte, o enfraquecimento do poder dos governos subnacionais, especialmente após o golpe de 1937. Há autores que inclusive

questionam a permanência do regime federativo neste período, como é o caso de Régis (2009, p. 3), ao afirmar que “durante esse período, o presidente deteve todo o poder político, e o Brasil nem foi democrático nem federativo”. O autor faz esta afirmação em razão da centralização política, administrativa e financeira que caracterizam o período, embora esta não seja uma razão que justifique tal afirmação. Quanto à centralização política, cabe destacar que os estados passaram a ser administrados por interventores nomeados pelo Presidente e substituídos periodicamente a fim de impedir a cooptação destes pelas oligarquias locais.

Por sua vez, com o fim da era Vargas, o período entre os anos de 1946 e 1964 é caracterizado pelas mudanças que imprimiram um caráter mais democrático à federação brasileira. Abrucio (1998, p. 50) argumenta que:

O que aconteceu foi que as relações federativas se tornaram mais equilibradas, pois União e estados se tornaram mais equipotentes. Os estados recuperaram sua autonomia e a União, mediante o arranjo Vargasista, aumentou seu raio de ação. [...] Não só as relações entre União e estados ficaram mais equilibradas; as relações entre as unidades da Federação se tornaram também menos desequilibradas.

Além de um perceptível equilíbrio maior do que em períodos anteriores nas relações intergovernamentais entre os entes, destacam-se as tentativas, por parte do governo federal, em reduzir as desigualdades regionais. Além disso, com a Constituição de 1946, observa-se mais autonomia política e fiscal aos estados.

Com o golpe militar de 1964 há uma retomada do modelo centralizador de federalismo, o federalismo centrípeto, o qual reduziu a autonomia dos governos estaduais e municipais, fortalecendo o poder da União. Conforme Régis (2009, p. 4), “de fato, o poder central exercia uma influência típica dos regimes unitários, impondo restrições orçamentárias aos estados”. Kulgemas (2001) enfatiza, entretanto, que a centralização do regime autoritário, embora tenha controlado ferreamente os níveis subnacionais de poder, não foi capaz de excluir em sua totalidade o poder das elites políticas regionais e manteve em boa medida as atribuições administrativas das esferas subnacionais.

Durante o regime militar, segundo Abrucio (1998), três aspectos caracterizam as relações intergovernamentais diante do modelo centralizador de federalismo: o financeiro, o administrativo e o político. Do primeiro, constata-se que o Executivo Federal manteve centralizadas, quase que por completo, as receitas tributárias, e, por conseguinte, as transferências de recursos para os estados e municípios. Com isto, o governo federal utilizou as transferências de recursos aos governos subnacionais como moeda de troca para fortalecer sua estratégia de conquistar aliados nos estados. No tocante ao aspecto administrativo, buscou-se uniformizar a atuação administrativa das esferas municipais, estaduais e federal, orientadas pelo planeja-

mento central. Quanto ao aspecto da dimensão política, o governo federal controlou as eleições para os governos estaduais, evitando que a oposição tivesse alguma conquista, transformando-as posteriormente em eleições indiretas (ABRUCIO, 1998).

Este último aspecto, de modo especial, começa a sofrer alterações com o desencadeamento do processo de abertura no governo Geisel (1974-1979). A participação das elites regionais na Aliança Renovadora Nacional, partido que representava o regime, bem como o aumento nos percentuais destinados aos Fundos de Participação exemplificam esta situação. No entanto, o fulcro desta mudança será a realização de eleições diretas para os governos estaduais em 1982, cujos governadores eleitos impulsionaram a campanha pela eleição direta para presidência (KUGELMAS, 2001).

Além disso, um movimento em prol da redemocratização e da descentralização ganha força no final dos anos 1970, defendendo a reconstrução das instituições democráticas. Neste sentido, Farenzena (2006, p. 50) afirma que “a partir desta época e durante os anos 80, federalismo e descentralização entraram na agenda política, como parte das estratégias que visavam a romper as relações de poder interestatais consolidadas no modelo autoritário-burocrático de Estado”.

A abertura política com o fim da ditadura militar inaugura um novo federalismo no Brasil, o qual é explicitado por Abrucio (2005, p. 46):

Um novo federalismo nascia no Brasil. Ele foi resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte desses atores, democratizar o plano local. Preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa ficaram em segundo plano.

O novo federalismo tem como marco a Constituição Federal de 1988, que traz profundas mudanças ao regime político no país. Para Souza (2005, p. 109), “a redemocratização trouxe como uma de suas principais bandeiras a ‘restauração’ do federalismo e a descentralização por meio da elaboração de uma nova constituição”. Ainda para a autora, a Constituição de 1988 mudou profundamente o federalismo brasileiro, principalmente em seus aspectos fiscal e político (SOUZA, 1997). A crítica à centralização do período anterior, de certa forma, foi responsável pela crença de que a descentralização prevista na nova Constituição significasse maior democratização, especialmente em relação aos governos subnacionais. Contudo, questões relacionadas à coordenação federativa do país, bem como o equilíbrio entre autonomia e

interdependência no inter-relacionamento entre os entes federados não foram bandeiras defendidas por este projeto de federalismo advindo com a abertura política. Em verdade, esse equilíbrio ainda hoje enfrenta dificuldades para se concretizar, como argumenta Abrucio (2010a, p. 42): “os princípios de autonomia e de interdependência, bem como as noções de controle mútuo e de coordenação intergovernamental, tiveram uma trajetória tortuosa em nosso País e ainda hoje têm problemas para realmente se efetivar”.

Segundo Cury (2010), a CF de 1988 recusou tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, e fez a opção por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com competências privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos.

G. Araújo (2010) esclarece que competência, nesse caso, refere-se à capacidade de a autoridade possuir certas atribuições, a fim de deliberar a seu respeito. As competências dos entes federados podem ser legislativas ou administrativas. A primeira trata da capacidade de estabelecer normas e leis em sentido estrito; a segunda, da atuação concreta do ente, ou seja, dos atos administrativos. Ainda conforme a autora, nas competências privativas à União cabe legislar sobre determinada matéria, podendo ser delegada essa competência a outro nível de governo. Por sua vez, as competências comuns não são legislativas, mas sim administrativas. Assim, todas as unidades subnacionais devem exercer, sem preponderância, atividades administrativas de forma cumulativa. As competências comuns visam a dar materialidade ao regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Já nas competências concorrentes, não há hierarquia das normas da União sob os demais entes, considerando que esses são coordenados pela União, mas não subordinados a ela. É nas competências concorrentes que se materializa a coordenação federativa.

Para Souza (2005), a grande demanda de competências comuns aos três entes previstas na Constituição, gera debates acalorados sobre qual nível de governo é responsável por qual política ou serviço público. No entanto, a autora chama atenção para o fato de que, muitas vezes, os governantes desconsideram a opção dos constituintes por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federativos de forma compartilhada, evidenciando que o federalismo brasileiro deveria ter um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo.

Se, por um lado, com a nova forma de organização prevista na CF 1988 obtém-se maior clareza quanto à política tributária, a definição das competências de cada ente no que tange a oferta de serviços públicos, por outro lado, ainda demanda maiores esclarecimentos. A Constituição Federal de 1988 está fortemente baseada em competências comuns, o que pode ser observado em seu Artigo 23, o qual trata dessas competências entre a União, estados, distrito federal e municípios e, nele, observam-se incisos que tratam da saúde e assistência social, cultura e educação, proteção ao meio ambiente entre outros. Tal assertiva fundamenta a análise de Kugelmas (2001, p. 37), ao afirmar que “uma das características do modelo federativo brasilei-

ro é o grande número de competências conjuntas dos três níveis, sem uma definição clara das respectivas esferas”.

Destaca-se, contudo, que a existência de competências comuns é uma das características do federalismo cooperativo, em razão até do tamanho e da diversidade da federação, o que pode favorecer o equilíbrio e a divisão das tomadas de decisões entre os entes federados.

No caso brasileiro, no entanto, a sobreposição de competências observada com a CF de 1988 resultou, muitas vezes, em repasse de funções, tanto da parte da União para com os estados, em razão da diminuição de recursos da União ocasionada pela descentralização fiscal, quanto dos estados para os municípios. Este movimento impulsionou um processo de competição tanto horizontal quanto vertical e, de acordo com Abrucio (2010a), fez com que governos estaduais e municipais igualmente estabelecessem comportamentos não cooperativos ou mesmo de competição. Além disso, fez com que muitos municípios tentassem assumir, de forma desorganizada, parte das funções governamentais, mesmo sem que fossem reduzidas a subordinação financeira ou política das cidades em relação às demais instâncias do governo.

No que diz respeito aos entes federados, a referida Constituição traz grandes mudanças ao incorporar o município como ente federativo, com autonomia, atribuições e competências definidas, como determina seu Art. 18: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2008, p. 29). Esta situação é peculiar, inclusive do ponto de vista internacional, são poucos os países nos quais os municípios são entes autônomos; além do Brasil, pode-se citar Índia, México e Bélgica.

A situação dos municípios, enquanto entes federados, levou a redefinições da política tributária de modo a favorecer a descentralização fiscal. Assim, os municípios puderam contar com a arrecadação de impostos, tais como o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS), além das transferências da União por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Com recursos próprios, esperava-se que estes entes tivessem autonomia para elaborar e implementar políticas públicas próprias no que concerne às suas de competência, seja na saúde, educação, meio ambiente, assistência social. No entanto, a baixa capacidade financeira e administrativa, acentuada nos últimos anos, evidenciam a dependência da maioria dos municípios brasileiros em relação aos estados e à União, bem como a dificuldade para elaborar projetos próprios.

Sobre a descentralização de recursos tributários e de poderes políticos impulsionados pela promulgação da Constituição de 1988, Celina Souza (1997, p. 127) afirma que:

Na esfera federal, os resultados da descentralização são bastante visíveis: o governo federal tem sido particularmente afetado por dificuldades financeiras

e tem encontrado impedimentos, embora não intransponíveis, para a montagem e sustentação de coalizões que lhe permitam governar. Na esfera subnacional, todavia, os resultados da descentralização apresentam um alto grau de heterogeneidade devido às desigualdades regionais existentes no país.

Por outro lado, Abrucio (2010a) destaca efeitos positivos no novo poder conferido aos municípios em relação à políticas públicas próprias, elaboradas por governos locais, inclusive com a participação da sociedade civil, como é o caso do Orçamento Participativo, inicialmente na cidade de Porto Alegre/RS e posteriormente adotado em outros municípios, bem como do programa Bolsa Escola em Campinas/SP e Brasília. Sobre os aspectos positivos deste processo, Abrucio (2010a, p. 46) afirma que “[...] a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização das ações, algo que se torna mais ineficiente diante do tamanho do país e de suas especificidades locais”. A descentralização observada a partir da redemocratização e que teve como palavra de ordem a municipalização tende a ser positiva quando os municípios possuem capacidade administrativa, técnica e financeira adequadas para formular e implementar políticas públicas e dar conta das demandas dos cidadãos.

No que diz respeito aos estados, Camini (2010) afirma que a Constituição Federal de 1988 destaca a União e os municípios, mas os estados ficaram em uma situação institucional mal definida e até mesmo esvaziada. Tal situação se deu em razão da crescente polarização entre o ente de maior estrutura e arrecadação e o ente para o qual foi atribuída a maior carga de atribuições, tornando-se os estados um intermediário menos credenciado.

Conforme discutido anteriormente, a CF é o mais amplo e originário contrato federativo de um país que estabelece o federalismo como pacto político-territorial. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 é considerada um marco, o qual proporcionou uma grande descentralização de poder e recursos financeiros aos entes federados. De acordo com Souza (1997, p. 127), “a Constituição resultou do compromisso com a institucionalização de valores democráticos, onde a descentralização política, financeira e administrativa assumiu papel relevante”.

Outra inovação desta Constituição Federal é a criação de mecanismos de participação social e a criação de novas arenas públicas para deliberação. Tal fato pode ser compreendido em razão do centralismo político e do autoritarismo vigente na ditadura militar, o que fez crescer o anseio por uma maior participação popular, cuja concretização de partes desses anseios se deu na CF de 1988.

No que diz respeito às políticas públicas, Abrucio (2010a) apresenta cinco grandes pilares presentes na Constituição de 1988: o primeiro é o da busca da universalização das políticas, visando obtenção de garantia completa dos direitos sociais; o segundo, a democratização da

gestão estatal, tanto no campo que diz respeito à participação no plano deliberativo, quanto no controle do poder público; o terceiro é a profissionalização da burocracia, através de concursos e carreiras públicas, sendo condicionante indispensável para garantir qualidade no processo de formulação e implementação das atuações governamentais; o quarto é a descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas; e o quinto, a preocupação com a interdependência federativa, enquanto medida de combate à desigualdade, de favorecimento da cooperação intergovernamental e da definição de uma esfera importante de ações federais como agente nacional.

No entanto, o mesmo autor reitera que a efetivação destes cinco fatores ainda não é realidade no contexto brasileiro, tal qual estabelecia a CF de 1988, sobretudo no que se diz respeito à descentralização, “processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização” (ABRUCIO, 2010a, p. 46) quanto à implementação da interdependência federativa.

Observam-se, assim, as dificuldades para efetivação do federalismo cooperativo no Brasil, as quais, segundo Souza, existem por duas razões principais: “a primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo” (SOUZA, 2005, p. 112).

Se o federalismo brasileiro sofre significativas mudanças com a CF de 1988, o êxito do Plano Real e a estabilização da moeda e a redução da inflação iniciam uma nova etapa da história do federalismo brasileiro.

A tônica deste período foi, sem dúvida, a resolução dos desequilíbrios fiscais, o que impactou sobremaneira as relações intergovernamentais, especialmente no que diz respeito a maior influência da União sob os demais níveis de governo. Isto porque “de 1982 a 1994, vigorou um federalismo estadualista, não-cooperativo e muitas vezes predatório” (ABRUCIO, 2005, p. 46). Colaboraram para o enfraquecimento do chamado federalismo estadualista, a partir de 1994, o auxílio do governo federal aos estados para sanar suas dívidas internas, bem como ações propostas pelo governo federal que visaram melhorar a coordenação federativa, em especial em algumas áreas de atuação, como foi o caso da saúde e da educação por meio do estabelecimento de incentivos financeiros aos subníveis do governo para adesão às propostas da União.

A tendência de que a União brasileira assuma, cada vez mais, este papel da coordenação federativa tem sido observada ao longo das últimas décadas, tanto por meio da redistribuição de recursos quanto pela indução de políticas. Neste caso, destaca-se o processo de barganha entre aquele nível e os demais, que têm autonomia para aceitar ou não as políticas induzidas,

mas que, por outro lado, muitas vezes dependem do auxílio da União para provisão e planejamento dos serviços públicos.

Na literatura específica, autores como Abrucio (2010*b*, 2010*a*), Kugelmas; Sola (1999), Franzene e Abrucio (2013) destacam as áreas nas quais o governo federal tem apostado suas fichas e fortalecido a coordenação federativa, quais sejam: saúde, educação e assistência social. Com isso, observa-se nestas áreas a criação de arenas intergovernamentais de discussão e deliberação. Convém destacar que tais relações ocorrem não sem conflitos, sendo estes um elemento presente nos arranjos federativos, embora se tenha buscado, por meio da barganha, a resolução daqueles. Quanto às áreas nas quais observam-se o desenvolvimento de políticas públicas de forma compartilhada, a educação será mais bem analisada no item seguinte.

A respeito do percurso do federalismo brasileiro, embora, à primeira vista, seja enfatizada uma dicotomia centralização/descentralização, essa divisão pode ser estabelecida para fins didáticos e não se pode perder de vista que, na perspectiva analítica, devem ser consideradas não apenas as rupturas, mas também as permanências do federalismo, o qual tem assumido arranjos distintos, orientados pelas relações de poder, conforme o contexto histórico.

Sobre este movimento, Kugelmas e Sola (1999) afirmam que a sedutora metáfora amplamente utilizada nas análises em torno do regime federativo no caso brasileiro, a da sístole/diástole, ou seja, a da alternância de períodos de centralização e de descentralização na história do federalismo no país, é simplista e pode conduzir a equívocos, em razão de alguns motivos: este possível movimento pendular não possui simetria, haja vista que, em momentos considerados de centralização, é possível observar características de descentralização e vice-versa. Além disso, alguns aspectos de continuidade no padrão das relações são detectados em fases consideradas distintas. Para os autores, portanto, se existe um movimento pendular, ele certamente não possui regularidade de padrão. Assim, mais do que a oscilação entre centralização e descentralização, é preciso destacar a mudança nos padrões de relacionamento entre as esferas do governo.

Por sua vez, V. Costa (2010), ao analisar o federalismo brasileiro, também busca superar a ótica dos ciclos de sístole/diástole, defendendo que o dilema centralização/descentralização pode ser mais bem compreendido “[...] como uma tensão estrutural entre dois processos históricos simultâneos: desenvolver e consolidar simultaneamente o Estado nacional e o regime democrático” (COSTA, 2010, p. 737).

A afirmação dos autores retoma o princípio da não-centralização proposta por Elazar (1987). Para o autor, o federalismo não é considerado sob a perspectiva de um centro do qual se descentraliza poder, podendo este ser retomado quando for mais conveniente ao governo central. Para Elazar, a figura que mais explica o federalismo é a matriz, na qual existem arenas maiores ou menores de tomada de decisão política e de ação.

Assim, as reflexões estabelecidas, até o presente momento, mostram a complexidade do federalismo brasileiro, no qual a inter-relação entre os entes configura-se de formas distintas de acordo com o contexto histórico, político e econômico, de modo que as arenas de tomada de decisão e ação, nas quais se encontram determinados entes, ora podem ser ampliadas, ora minimizadas. Logo, compreende-se que se deve evitar a análise simplista de um movimento pendular em torno da dicotomia centralização/descentralização, a qual não coloca em evidência a complexidade das relações nem as negociações e barganhas estabelecidas. Esta observação corrobora a constatação de Souza (2013, p. 113) ao analisar o federalismo brasileiro, a de que “[...] os governos das três esferas nem eram nem são atores passivos e que a divisão de poder dentro da federação brasileira sinaliza para a existência de negociações em torno dos seus interesses”.

2.4 FEDERALISMO E EDUCAÇÃO NO BRASIL

Para a compreensão do objeto de estudo, até o momento, buscou-se caracterizar o federalismo brasileiro e as relações intergovernamentais nele estabelecidas. A partir de então, se analisarão as especificidades deste modelo de organização no campo educacional, bem como as relações entre os entes da federação, por vezes contraditórias, e suas implicações para a política educacional. Assim como Cury (2010, p. 149), firma-se o entendimento de que “o tratamento e a avaliação das políticas educacionais, no Brasil, exigem, entre outros critérios e cuidados, o de considerar a opção de sermos uma República Federativa”.

A sequência deste texto pontuará elementos importantes para a compreensão da maneira como a educação tem se constituído nos diferentes momentos da federação brasileira, com ênfase no período pós-redemocratização. Essa é uma discussão relevante tendo em vista que “[...] é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa” (ABRUCIO, 2010, p. 39).

No que diz respeito à educação, o modelo unitário de governo, adotado após a Proclamação da Independência em 1822, poderia ter sido responsável por criar no Brasil uma escola pública nacional, tendo em vista a aprovação da Lei das Escolas de Primeiras Letras de 1827, que estabelece em seu Art. 1º: “em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias” (SAVIANI, 2004, p. 26).

A escola pública primária, contudo, não se consolidou em razão do Ato Adicional de 1834, o qual colocou as escolas públicas primárias e secundárias sob responsabilidade das províncias, além de determinar que caberia ao poder central a responsabilidade pelo ensino superior, ainda bastante limitado e restrito a uma pequena parcela da elite social. Para Saviani (2004), com este Ato Adicional observa-se a renúncia, por parte do poder central, a um projeto de escola pública nacional, muitas províncias ou não detinham poder econômico e político

para ofertar o ensino, ou não tinham o interesse em tornar a educação acessível à maioria da população. Corroborando esta afirmação, Araújo (2013) afirma que o Ato adicional realizou uma descentralização do ensino, consolidando ainda mais a omissão do governo central quanto à instrução elementar e ampliando as desigualdades existentes. Assim, “[...] o Ato Adicional afastou ainda mais a possibilidade de constituição de um projeto nacional de difusão da instrução elementar” (ARAÚJO, 2013, p. 191).

Observa-se, portanto, nas origens da organização da educação brasileira, que a desigualdade educacional já se fazia presente. Ao determinar que as províncias se responsabilizem pela oferta de uma escolarização inicial, o poder central concentrou os seus – poucos – recursos investidos em um determinado nível, para atendimento a determinados segmentos sociais, privilegiados economicamente, diferente de países como a Argentina, cujo governo central no mesmo período optou por disseminar a instrução a todos para fortalecer a cidadania (ABRUCIO, 2010a). Ao transferir esta responsabilidade para as províncias, o Império brasileiro lançou as bases para a duplicidade de redes e para a falta de coordenação entre os sistemas de educação básica no país, os quais, ainda hoje são problemas carentes de solução. Apenas com a Constituição de 1988 é que se observa uma tentativa, ainda não consolidada, por parte do governo brasileiro de resolver tais disparidades.

Em 1889 é proclamada a república Federativa como forma de governo da nação brasileira. O período entre 1889 e 1930 é conhecido como República Velha ou Primeira República. Neste período, ficou a cargo dos estados, entes federados que gozavam de autonomia política, financeira e administrativa, deliberar acerca da gratuidade e obrigatoriedade do ensino, o que acentuou mais ainda a desigualdade presente no atendimento educacional entre os estados. O governo central continuou omissivo quanto à atuação no tocante à escolarização inicial, mantendo-se o abandono a esta escolarização por parte da maioria dos estados. Araújo (2013, p. 198), ao analisar a situação da educação no Brasil após o fim da monarquia e estabelecimento da república, afirma que “[...] a instituição do federalismo não representou progresso do País quanto à garantia de oferta estatal de instrução primária boa e bastante para todos”.

Neste caso, assim como no campo econômico em razão da cultura do café, pode-se observar também a hegemonia paulista no campo educacional, uma vez que a reforma da instrução pública paulista implementada entre 1890 e 1896 tornou-se uma referência para os demais estados, ao longo da primeira república (SAVIANI, 2004).

Ao transferir as responsabilidades em torno da educação primária para os estados, a Constituição Republicana de 1891 reforçou o atendimento educacional diferenciado, o que impulsionou, segundo Oliveira e Sousa (2010), o surgimento de dois modelos educacionais paradigmáticos: um que se manifestou nos estados do Sul e Sudeste, que assumiram a responsabilidade pelo atendimento educacional e construíram, ao longo do século XX, sistemas próprios de ensino, recorrendo subsidiariamente aos municípios; outro que se materializou nos estados

do Norte e Nordeste, os quais se omitiram em construir um sistema de ensino de massas, sendo tal responsabilidade precariamente assumida pelos municípios.

A partir da Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro em 1921, observou-se uma iniciativa por parte do governo central em estabelecer um programa de cooperação com os estados, os quais pressupunham a vinculação de recursos para oferta da educação primária e estabeleciam que os estados deveriam aplicar 10% de suas receitas na instrução primária. Tal iniciativa, contudo, não partiu exclusivamente do governo central, mas é fruto do contexto histórico no qual a educação passa a ser considerada como fator de transformação social em razão da modernização da produção, da industrialização. No entanto, passados quatro anos da Conferência, a mensagem presidencial ao Congresso Nacional lamentava que as condições financeiras do país não tivessem permitido a realização do programa (MARTINS, 2011).

Em relação à Era Vargas (1930-1945), o ensino primário continuou sob responsabilidade dos estados, no entanto, havia maior participação do governo central na educação, tendo sido criado pelo Governo Vargas o Ministério da Educação e Saúde Pública. De acordo com Saviani (2004, p. 19), neste período “[...] a educação começava a ser reconhecida, inclusive no plano institucional, como uma questão nacional”. Com a criação do ministério, iniciou-se um período de regulamentação da educação nacional.

Em 1932 foi lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. O Manifesto, elaborado por representantes da elite intelectual brasileira, entre eles educadores como Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, estava dirigido ao povo e ao governo e tinha como objetivo a reconstrução social por meio da educação e defendia uma educação essencialmente pública, única, laica, obrigatória e gratuita. O movimento foi responsável por esboçar as diretrizes para um sistema nacional de educação que abrangesse de forma articulada os diferentes níveis de ensino, da educação infantil até a universidade (SAVIANI, 2004).

Convém mencionar que passadas quase oito décadas do Manifesto, a construção de um sistema nacional de educação ainda é uma meta a ser alcançada, cujo debate foi retomado nos últimos anos em razão das discussões para a elaboração do atual Plano Nacional de Educação (2014-2024).

O Manifesto também foi responsável por influenciar o debate acerca da educação na Constituição de 1934, a qual estabeleceu a todos os estados e municípios a instrução primária gratuita e obrigatória no ensino oficial, a vinculação de impostos para o financiamento, além de assumir a educação como direito (CURY, 2008).

A centralidade política no período não democrático do governo Vargas, a partir de 1937, pode ser considerada responsável por um retrocesso no que diz respeito à gratuidade e à obri-

gatoriedade do ensino público para todos, como argumenta Abrucio: “o fato é que o enfraquecimento político dos governos subnacionais gerou uma quase extinção da federação, o que, diante da dualidade existente, contribuiu para o fracasso de uma mudança educacional nos primeiros níveis de ensino” (ABRUCIO, 2010a, p. 55). Isto porque a Constituição de 1937 isentou o Estado da garantia da oferta de educação primária, deslocando esta responsabilidade para a família e situando-se na condição de colaborador. Além disso, redefiniu o termo gratuidade ao propor o pagamento de contribuições por parte daqueles ‘menos necessitados’, em que pese apresentar o ensino primário como obrigatório e gratuito.

Observa-se que o segundo período do governo Vargas (1951-1954) manteve uma estrutura dual para a educação brasileira, sem grandes mudanças positivas quanto à oferta e sem uma atuação mais consistente do governo central.

No período entre 1946-1964, destacam-se a preocupação, ainda que incipiente, com uma maior coordenação federativa e com a descentralização, inclusive em relação à defesa do municipalismo (ABRUCIO, 2010a). Neste período tem-se a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4024 de 1961, na qual constam a obrigatoriedade e gratuidade da educação, bem como a responsabilidade da União em traçar as diretrizes para a Educação Nacional e a vinculação orçamentária para a educação.

Alguns avanços marcam a educação no período do regime militar (1964-1985), como a extensão da obrigatoriedade da educação de quatro para oito anos, criação da pós-graduação, a expansão das matrículas no ensino superior – mesmo que por via da aprovação deliberada por parte do Ministério da Educação para criação de instituições de ensino superior privadas. Tais avanços, entretanto, estavam relacionados à necessidade de o governo militar alcançar legitimidade em suas ações e apoio da população para que continuasse no poder.

Prevaleceram na educação, também, a forte centralização da tomada de decisão, bem como a uniformização das políticas públicas para toda a federação. As políticas educacionais nesse período, portanto, foram marcadas por um rígido controle do executivo federal e do favorecimento clientelista para as transferências voluntárias, as quais tiveram como objetivo a legitimação do governo por parte da população. Conforme Araújo, os critérios estabelecidos para repasse de recursos financeiros se constituíam em um mecanismo que “[...] não só ampliava as históricas desigualdades regionais, como também potencializava as atitudes predatórias dos entes federados e das localidades, na medida em que estimulava a competição por recursos e benefícios, prejudicando os que mais precisavam de apoio do governo central” (ARAÚJO, 2013, p. 230).

Os anos finais do regime militar e, com maior ênfase, aqueles que o sucederam tiveram como marca a manifestação e participação popular na arena política, bem como uma maior participação dos estados e município nas decisões políticas. Um dos principais ganhos do final

dos anos 1980, com a abertura política para a federação brasileira, foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. Para Cury (2002), a Constituição Federal compôs um ordenamento jurídico complexo para dar conta desse modelo federado e cooperativo, no qual coexistem atribuições privativas, concorrentes e comuns entre os entes.

No caso das políticas sociais, a CF 1988 imprimiu um alto grau de descentralização, o que requer o aperfeiçoamento da cooperação entre os entes, muito embora a consolidação deste arranjo complexo de cooperação e colaboração ainda seja um objetivo a alcançar em nosso pacto federativo.

De acordo com Farenzena; Luce (2013), o texto constitucional foi generoso em relação à agenda da educação, se contraposto ao passado, ao afirmar princípios e garantias a serem oferecidas pelo Estado e ampliar os recursos para o setor. Por outro lado, o texto deixou lacunas quanto às (co)responsabilidades federativas para assegurar o atendimento educacional com qualidade, considerando o arranjo federativo adotado na própria Constituição. As responsabilidades federativas na oferta e financiamento da educação estiveram no centro das discussões da agenda constituinte após a Assembleia Nacional Constituinte. A Emenda Constitucional nº 14/96, cuja proposição aconteceu via Executivo Federal, em um período de fortalecimento do Poder Executivo central e de forte enquadramento dos governos subnacionais, especialmente os estados, na estratégia de ajuste estrutural, estabeleceu a priorização financeira do ensino fundamental (via Fundef), as funções e objetivos para a atuação dos entes federados na educação básica.

No contexto educacional, em que pesem as dificuldades para efetivá-lo, existe um elemento que diferencia este setor em relação aos demais: a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo, tendo em vista a oferta de educação básica no território nacional. Este elemento está estreitamente vinculado ao princípio federativo de organização do Estado brasileiro.

O regime de colaboração está previsto no Artigo 211 da CF, que afirma:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na edu-

cação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (BRASIL, 2008, p. 137-138).

Buscando efetivar o pacto federativo que se expressa por meio do regime de colaboração, o Artigo 211 traz a definição e distribuição de competências entre os entes da federação e tem como pressupostos a constituição de sistemas de ensino pelos entes, bem como a autonomia de cada um deles e a não subordinação de um sistema ao outro. Observa-se, no entanto, que as competências da União diferem daquelas estabelecidas aos demais entes, cabendo a ela prestar assistência a estados e municípios e agir de forma que busque redistribuir recursos, suprir as necessidades e equalizar as diferenças.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/96, reitera o ordenamento constitucional no diz respeito ao regime de colaboração ao afirmar em seu Art. 8º que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. Também estabelece as incumbências de cada uma das esferas de governo no tocante à oferta e suas responsabilidades educacionais.

Conforme Abrucio (2010a), o Artigo 211 da Constituição Federal propõe três elementos que denotam equilíbrio ao arranjo federativo para a área educacional: o primeiro diz respeito à divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços, no qual os municípios assumem competências específicas; o segundo trata da adoção de elementos matizadores de uma descentralização centrífuga, o que se torna relevante em razão das desigualdades no atendimento educacional presentes em nosso país; o terceiro é a noção de regime de colaboração, cujo objetivo é estabelecer a cooperação entre os níveis de governo, especialmente na oferta à educação básica.

Para este mesmo autor, o regime de colaboração se torna importante:

Dada a existência de redes duais, particularmente no ensino fundamental, de competências comuns e de ações supletivas da União, seria necessária a cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas capazes de provocar uma piora na qualidade da política. Desenha-se, aqui, o federalismo proposto para a área educacional [...] (ABRUCIO, 2010a, p. 60).

Contudo, o ordenamento legal não tem sido capaz de construir um regime de colaboração que atenda às necessidades educacionais do Brasil e que seja capaz de diminuir as desigualdades entre os sistemas. A esse respeito, Cury afirma: “o regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado. É o que acontece com um Brasil cuja União congrega 27 estados, mais de 5.600 municípios e o Distrito Federal” (CURY, 2010, p. 160). Além disso, é importante destacar a herança centralizadora dos modelos ditatoriais na história do Brasil, quer seja em relação à gestão pública de um modo geral, quer seja em relação à gestão dos sistemas educacionais.

Ao longo dos últimos anos, o governo federal vem tentando equacionar o problema da efetivação do regime de colaboração e, segundo Abrucio (2010a), dois tipos de ações têm sido desenvolvidos nesse sentido. Uma delas é a criação de fundos federativos, como o caso do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), em 1998, e posteriormente do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), em 2007. Os fundos federativos visam o gerenciamento orçamentário e financeiro vinculados à educação, implementação de política redistributiva de correção de desigualdades sociais e regionais, a garantia da transparência na gestão dos recursos para a educação e a valorização do magistério. Os fundos contábeis, no entanto, não têm promovido a redistribuição dos recursos financeiros para a educação à contento, haja vista que trazem poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo. O complemento da União aos fundos estaduais em 2006 ficou em torno de menos de 1% da receita nacional no Fundef e, em 2008, menos de 5% no Fundeb (DAVIES, 2008). Assim, uma das críticas à política dos fundos diz respeito ao volume de recursos destinados a estes pela União, os quais encontram-se abaixo do necessário para proporcionar as transformações que necessita a educação básica no Brasil (FERREIRA; FRANÇA, 2012).

Outro tipo de ação desenvolvida pelo governo federal foi a concepção de programas federais que têm como objetivo estabelecer parâmetros nacionais e combater as desigualdades, inclusive utilizando critérios de avaliação para a distribuição de recursos. Desde o governo Itamar (1992-1994) até o atual governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), a criação de programas e a distribuição de recursos por parte da União têm sido uma estratégia amplamente utilizada a fim de equacionar o problema da falta de coordenação federativa no campo educacional.

O Plano de Ações Articuladas pode ser considerado o mais recente Plano desenvolvido pelo governo federal no sentido de minimizar as disparidades educacionais. Isso porque, por meio do PAR, os entes federados firmam convênio com a União para receber assistência técnica e financeira, tendo em vista o desenvolvimento de ações visando à melhoria da qualidade da educação. No entanto, o PAR e outros programas, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), fazem parte da função redistributiva e supletiva da União, funções as quais a União

tem estado aquém de efetivar o objetivo proposto de atender com equidade todos os sistemas educacionais brasileiros.

Observa-se que as políticas públicas implementadas na educação, ao longo das duas últimas décadas, mesmo tendo alcançado a quase universalização do ensino fundamental, por exemplo, não têm sido capazes de reduzir as disparidades no atendimento a toda população, no sentido de garantir uma educação com qualidade socialmente referenciada para todos, assegurando condições de acesso e permanência aos educandos de todo território nacional.

Há, portanto, assimetria entre os entes da federação no que diz respeito ao atendimento educacional no vasto território nacional. De fato, essa assimetria persiste não apenas na área educacional, mas é resultado da constituição do federalismo brasileiro que assumiu uma característica peculiar em relação ao seu desenvolvimento, em razão dos interesses das elites políticas brasileiras. Tais interesses particulares historicamente têm comprometido a concretização do pacto federativo no Brasil, alterando a dinâmica nas arenas de tomadas de decisões.

No campo educacional, os programas e projetos implementados ao longo dos últimos anos, fundamentados nos princípios da reforma na administração pública vivenciadas ao curso da década de 1990 e anos 2000, não foram capazes de garantir o direito à educação para a população brasileira. As mudanças na forma de organizar, planejar e gerir o Estado e, por conseguinte, na relação entre os entes federados, constituem-se, ainda, como dificuldades na garantia desse direito, como será discutido no capítulo seguinte.

3. PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E REPERCUSSÕES NO CAMPO EDUCACIONAL

As mudanças pelas quais vem passando a sociedade em geral, nas últimas décadas, demarcam uma nova conjuntura nos campos político, econômico, social e cultural. Tais mudanças são fruto, principalmente, de uma reorganização interna dos processos produtivos com vistas à expansão do lucro.

As repercussões políticas desse processo de reestruturação do capital são inúmeras, podendo-se destacar a redefinição do Estado e de suas funções. Nesse sentido, o tamanho e a atuação do Estado passam a ser aspectos criticados pelos defensores da ideologia neoliberal, os quais preconizavam um Estado enxuto, mínimo, porém forte. Assim, ao longo dos últimos anos, a administração dos serviços públicos, caracterizada como rígida, normativa e excessivamente burocrática, tem sido alvo de críticas no tocante à prestação dos serviços, e defendem uma reforma no modelo de administração burocrática em prol da perspectiva gerencial e dos ideais do mercado. Nesse contexto, ganha força um movimento de reforma para a administração pública.

Sobre a prática da administração de uma forma geral, quer seja de empresas, quer seja pública, é importante destacar que as mudanças identificadas em seus modelos e formas acompanham o desenvolvimento das forças produtivas nos diferentes modos de produção observados no curso da história, sobretudo no mundo moderno. Na medida em que o capitalismo emergia, emergia também a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de administração na busca por maior eficiência e, por conseguinte, de maior acumulação do capital.

Diante do reconhecimento dessa conjuntura, este capítulo objetiva discutir a gestão e o planejamento governamental e, especificamente, o educacional. Para tanto, está dividido em quatro itens, cujo primeiro se propõe a estudar os principais modelos de administração pública: patrimonialista, burocrático e gerencial. O item seguinte item analisa os modelos de gestão pública adotados no percurso do federalismo brasileiro à luz do planejamento governamental. O terceiro item traz reflexões sobre a gestão e o planejamento educacional, ao passo que o quarto item discute especificamente a gestão democrática da educação pública. Isso posto, compreende-se que o estudo dos sistemas educacionais brasileiros requer previamente, ainda que de maneira breve, a apreciação das mudanças nos modelos de administração pública uma vez que: a “[...] administração escolar não se faz no vazio, realizando-se, em vez disso, no seio de uma formação econômico-social, e sendo, portanto, determinada pelas forças sociais aí presentes” (PARO, 2010, p 186).

3.1 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NOVOS DISCURSOS, VELHAS PRÁTICAS

Neste item, pretende-se resgatar brevemente a origem e o desenvolvimento da administração pública, evidenciando traços dos distintos modelos de administração observados na história recente, ou seja: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencial.

Convém destacar, entretanto, que, quando se fala em desenvolvimento, não está em questão um processo linear e contínuo de progresso no qual um padrão é imediatamente substituído por outro. Dessa forma, ao se analisar o caso da administração pública brasileira, por exemplo, serão identificados, ainda hoje, fortes elementos da administração patrimonial em qualquer dos três níveis de governo ou de poderes. Logo, os modelos de administração convivem concomitantemente, não sem tensões e embates, embora em determinados momentos da história haja predominância de um em relação aos demais.

Destaca-se o patrimonialismo como uma prática predominante nos Estados absolutistas em que não há separação entre os bens privados do monarca e os públicos, sendo a coisa pública tratada pela autoridade como particular, o que favoreceria o surgimento de práticas como corrupção, nepotismo e clientelismo. Na administração patrimonial, a autoridade está na pessoa do rei e de seus descendentes (ou senhor equivalente) e, assim, sua autoridade é perpetuada sem

questionamentos. Para F. Costa (2010), a formação social condizente com o patrimonialismo caracteriza-se pela prevalência de um sistema de autoridade “[...] cujo fundamento maior é a tradição, o ‘ontem eterno’ que santifica os antigos costumes e alimenta o conformismo – *assim é porque sempre foi*” (F. COSTA, 2010, p. 30, grifos do autor). Ainda para o autor, no patrimonialismo, afirma-se a vontade do senhor, para quem os seus servidores, muitas vezes, são propriedade (escravos) ou mantêm uma relação de dependência pessoal. Além disso, ao lado do senhor estaria o seu “quadro administrativo”, formado por amigos, por parentes e por pessoas de confiança, responsáveis por fazer acontecer suas ordens e também se beneficiando delas.

Em pleno século XXI, ainda é possível identificar esse tipo de prática na administração pública brasileira, não sendo raras as denúncias na mídia de casos de abuso por parte dos governantes. A escolha de parentes sem competência técnica para assumir determinados cargos e o uso de verba pública em benefício próprio – tais como passagens aéreas, construção de obras que beneficiam as próprias terras, concursos públicos e licitações cujos critérios de seleção sejam duvidosos – são alguns exemplos atuais de patrimonialismo que podem ser observados em diversos países, sendo algo bastante evidente caso brasileiro.

Noutro sentido, o avanço do capitalismo, ao final do século XIX, propiciou as condições para o desenvolvimento do modelo de administração burocrático, o qual “Contrasta de forma extrema com a regulamentação de todas as relações através dos privilégios individuais e concessão de favores, que domina de forma absoluta no patrimonialismo” (WEBER, 1982, p. 232). Segundo Weber (s/d), a burocracia seria a forma mais eficiente de uma organização, pois torna a administração mais eficiente e eficaz, o que garante rapidez e racionalidade ao trabalho.

Em que pese a conceituação de tom pejorativo acerca do termo burocracia observada nos dias atuais, considerada como o excesso de normas e de regras, bem como de procedimentos desnecessários ao funcionamento administrativo, quer seja da empresa pública quer da privada, será adotado o conceito de Motta; Pereira para definir burocracia: “[...] sistema social em que a divisão do trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados; é o sistema social em que há procura deliberada de economizar os meios para se atingir os objetivos” (MOTTA; PEREIRA, 1981, p. 23).

Em relação aos estudos sobre a burocracia, Max Weber, intelectual alemão, foi um dos principais estudiosos do tema. Para o autor, assim como uma forma de organização administrativa, a burocracia é uma forma de demonstração do poder, de dominação legítima, a qual podendo ser definida como “[...] a probabilidade de encontrar obediência pra ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas” (WEBER, 1991, p. 139). Ou seja, não basta que alguém queira dominar o outro, é necessário que o outro esteja disposto a ser dominado, que queria obedecer. Acerca da relação entre dominação e administração, o autor ainda faz uma observação pertinente, a de que “[...] na vida cotidiana dominação é, em primeiro lugar, administração” (1991, p. 144).

Weber (1991) elenca três tipos puros de dominação pelos quais os governantes tornam-se legítimos diante dos governados, excetuando-se aqueles considerados ilegais em virtude da utilização da força física, como em regimes autoritários: a dominação carismática, a dominação tradicional e a dominação legal com quadro administrativo burocrático. Cada um desses diferencia-se dos demais por sua origem e legitimidade.

Ao analisar a dominação, no entanto, o autor faz uma ressalva importante, a de que “[...] nenhum dos três tipos costuma existir historicamente em forma real ‘pura’, o que não deve impedir a fixação do conceito na forma mais pura possível” (WEBER, 1991, p. 141). Com esta afirmação, Weber (1991) destaca que apenas é possível encontrar esses modelos puros quando isolados no campo da teoria e que, uma vez dispostos na realidade, podem ser encontrados combinados uns com os outros. É pertinente sua observação de que “Nem de longe se cogita aqui sugerir que toda a realidade histórica pode ser ‘encaixada’ no esquema conceitual desenvolvido” (WEBER, 1991, p. 162).

No que se refere à dominação carismática, o poder se legitima pelo carisma do líder, qualidade pessoal e intransferível, e por sua relação comunitária de caráter emocional. É irracional, no sentido de não conhecerem regras, de não haver regulamento ou normas jurídicas e de não possuir funcionários profissionais ou com formação profissional. Uma vez que o líder tenha perdido seu carisma, perde também seu poder.

Outro tipo de dominação discutido por Weber (1991) é a tradicional. Conforme o autor: “Denominamos uma dominação tradicional quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (‘existentes desde sempre’)” (1991, p. 148). Em outras palavras, o poder se legitima pela força das tradições e dos costumes e aquele que exerce a dominação não é apenas um líder, mas um Senhor, o qual deve ser obedecido e respeitado em virtude de sua dignidade pessoal. Não há qualquer base racional e, portanto, não tem como preocupação a eficiência e o alcance dos objetivos determinados, mas a obediência às tradições, ao senhor.

Weber (1991) distingue dois tipos de dominação tradicional: o patriarcalismo e o patrimonialismo, sendo o primeiro o domínio dos mais velhos, a dominação original tradicional. Por seu turno, o segundo tipo, o patrimonialismo, surge com o aparecimento de um quadro administrativo (e militar) puramente pessoal do senhor (MOTTA; PEREIRA, 1981).

O terceiro tipo, a dominação legal com quadro administrativo burocrático, baseia-se na racionalidade – na adequação dos meios aos fins (objetivos) pretendidos, nas regras e na impessoalidade. Se nos modelos anteriores imperava o carisma, a devoção ou a tradição, sem qualquer racionalidade ou fundamento legal, no modelo legal burocrático, o poder advém dos regulamentos e das leis aplicáveis a todas as pessoas sem favorecimento, ou seja, o poder e a capacidade de dominação não estão nas pessoas, mas nas normas e nos regulamentos. Ao

comparar os três modelos de dominação, Weber classifica o legal burocrático como o mais adequado às organizações, em razão de sua superioridade técnica.

Para Torres (2004), as características centrais do modelo burocrático proposto por Weber são: *impessoalidade* – as regras e as normas existentes são aplicáveis a todos os cidadãos – de modo que, como o próprio Weber (1982, p. 251) esclarece, a burocracia “desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que é ‘desumanizada’, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo”; *hierarquia* – toda organização burocrática se estrutura por meio de um sistema ordenado de mando e de subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores, sendo estes imparciais e objetivos; *regras rígidas* – a administração é pautada por regras, normas escritas e exaustivas que definem rigidamente o procedimento a ser executado; *especialização* – diz respeito à qualificação profissional verificada mediante prova e certificada por diploma, pois, uma vez que o modelo burocrático possui uma severa divisão do trabalho, as competências profissionais precisam ser definidas por critérios técnicos; *continuidade e controle* – a linha de produção é continuada e amplamente controlada a fim de verificar se seus fins estão sendo perseguidos, quanto mais previsível o comportamento, mais fácil é controlá-lo.

Weber (1982) ressalta que o modelo burocrático se desenvolveu plenamente apenas no Estado moderno. No entanto, tanto o próprio autor (WEBER, 1982) quanto Motta; Pereira (1981) destacam que as burocracias não se constituem como um fato novo, já que as organizações burocráticas podem ser observadas na Antiguidade, sendo o Império Novo egípcio (1580-712 a.C.) seu precursor. Os autores apontam também como exemplos de antigas burocracias o Império Romano, o Estado Bizantino e a igreja católica, esta como a mais antiga das burocracias ainda hoje existentes. Esses destaques, entretanto, são considerados exceções dentro do contexto social de suas épocas, tendo sido o desenvolvimento da burocracia uma necessidade criada historicamente pelo desenvolvimento do capitalismo. Em suma: “As burocracias são, portanto, um fenômeno antigo, mas só modernamente se tornam um fator social dominante” (MOTTA; PEREIRA, 1981, p. 47).

Se hoje o termo burocracia parece tão antiquado e inapropriado aos tempos atuais, é preciso ter clareza a respeito de seu papel para o aprimoramento das funções administrativas ao longo do último século, como evidencia Torres:

É difícil imaginar a intensa evolução das relações capitalistas, com a hipertrofia e o gigantismo das corporações multinacionais, sem a criação de uma estrutura burocrática adequada para garantir condições mínimas de administração, controle e planejamento nesse ambiente econômico tão complexo e desenvolvido (TORRES, 2004, p. 19).

Como se pode perceber, a emergência da burocracia se dá com a busca por maior eficiência nas organizações modernas, sendo classificada por Weber como a forma mais racional de dominação:

A administração puramente burocrática [...] é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas (WEBER, 1991, p. 145-146).

O modelo legal burocrático atendia favoravelmente às necessidades de expansão do capitalismo no instante em que tinha como objetivo principal o aumento da eficiência e da racionalidade. Diante disso, a expansão da produção mecanizada possibilitou o controle da produção, analisando fatores como mão de obra e matéria prima no sentido de otimizar os resultados. Assim, houve uma burocratização do mundo moderno, dado que não só as empresas se fundamentaram no modelo burocrático mas também o Estado e sua administração.

Torres (2004) analisa as condições que favoreceram o fortalecimento da burocracia, as quais, conforme o autor, estão fortemente relacionadas com a expansão quantitativa e qualitativa das funções administrativas nas esferas pública e privada. Essa discussão torna-se pertinente a análise do autor, à medida que retoma elementos da história que ampliam a compreensão sobre os substratos necessários ao desenvolvimento da burocracia, os quais estão relacionados não apenas ao desenvolvimento do capitalismo, mas, também, à conquista de direitos.

O autor destaca que a conquista gradual de direitos para os cidadãos no curso dos séculos XVIII a XX tem como consequência direta o crescimento da burocracia pública. Destaca que, no século XVIII, observa-se a conquista de direitos civis frente a um longo processo de luta contra o absolutismo e pelos direitos da humanidade, sendo a Declaração dos Direitos do Homem resultado desse embate. No século XIX, os ganhos são no campo dos direitos políticos, destacando-se o incremento das relações capitalistas, por um lado, e, por outro, a exclusão social da classe operária, o que levou à luta política por parte dos trabalhadores e ao desenvolvimento de uma classe operária muito mais organizada, tendo como um dos principais ganhos o direito ao sufrágio universal. Marshall, sociólogo britânico que se propôs a estudar a evolução da sociedade e da cidadania, destaca outro ganho político do período: “[...] um dos principais feitos do poder político no século XIX foi abrir o caminho para o desenvolvimento do sindicalismo ao tornar os trabalhadores capazes de se valerem de seus direitos civis coletivamente” (MARSHALL, s/d, p. 103).

Acerca da conquista de direitos, especialmente no que se refere ao contexto da Europa

Ocidental, Marshall (s/d) elenca o século XX como aquele em que há uma conquista de direitos sociais que respondem às necessidades básicas humanas – tais como salário, habitação, educação, saúde – cujo ápice encontra-se no assistencialismo promovido pelo Estado aos cidadãos ao fim da Segunda guerra, período em que ficou conhecido como Estado de Bem-estar Social ou *Welfare State*.

Assim, Torres (2004) evidencia que com a conquista de direitos sociais ao longo do século XX – os quais foram possíveis em razão dos direitos civis e políticos conquistados nos séculos XVIII e XIX –, identifica-se o aumento do escopo de atuação da administração pública par atender às demandas crescentes da população.

Convém destacar que o desenvolvimento da burocracia também não seria possível sem o processo de expansão do capitalismo, observado principalmente no contexto pós-Segunda guerra mundial, período em que se observa que os países capitalistas desenvolvidos assumiram novas funções no setor social, atuando com investimentos públicos em seguridade social, assistência médica, educação e habitação. Por meio de políticas redistributivas, o Estado investiu em setores considerados vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa, tais como transportes, equipamentos públicos e estradas. Esse período, de 1945 a 1973, teve como características principais o controle do trabalho, a massificação dos hábitos de consumo, além do forte intervencionismo estatal ilustrado por meio do Estado de bem-estar social.

O Estado, ao assumir o papel de provedor social, adotou o modelo de administração burocrática fundamentado nos ideais de Max Weber, que surge em oposição ao modelo patrimonialista vigente na Europa entre os séculos quinze e dezoito. A adoção do modelo burocrático se justifica por alguns fatores, dentre os quais estão os seguintes:

Aplicado ao poder público, o modelo burocrático denota uma reação à arbitrariedade, ao nepotismo, ao clientelismo e ao patrimonialismo por parte de quem controla o governo, introduzindo um elemento de previsibilidade e estabilidade na implementação das atividades estatais, ao mesmo tempo em que instrumentaliza seu controle (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 19).

Na administração pública burocrática, os indivíduos passam a ser contratados em função de sua competência técnica e de suas qualificações, cada função está subordinada a normas e a regulamentações específicas, bem como a regras hierárquicas. Na organização, cada membro está preso a seu cargo e a suas atribuições desde o mais alto nível da hierarquia, de modo que todos são considerados peças de engrenagem, em uma estrutura que lhes impõe o caminho a seguir. Bresser-Pereira justifica que a administração pública burocrática foi adotada “[...] porque, em uma organização grande e complexa como é o Estado, era, conforme Weber viu com clareza, a única forma possível de coordenar as ações e prever o comportamento de seus membros” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 48).

No modelo burocrático de administração, predomina a razão técnica e a despolitização das decisões, podendo-se afirmar que nesse modelo há uma subordinação da política à lógica instrumental. Para seu desenvolvimento, era necessário um aparato de ordens e de processos que pudessem garantir a neutralidade da ação administrativa dentro da gestão estatal e o pleno funcionamento de normas e regras que assegurassem o desenvolvimento do pessoal, isolado de influências políticas (ARAÚJO, 2010).

Foi com esse modelo de administração centrado no burocratismo que o Estado, considerado mantenedor do bem-estar social, ao assumir a bandeira do pleno emprego e da ampliação dos direitos sociais, regulava e intervinha no mercado, buscando uma melhor utilização dos fatores produtivos em defesa da sociedade. Sobre esse aspecto, Przeworski (1989, p. 53) argumenta que “[...] de vítima passiva dos ciclos econômicos, o Estado tornou-se quase da noite pro dia uma instituição por meio da qual a sociedade podia regular as crises a fim de manter o pleno emprego”.

A recessão do capitalismo, em meados da década de 1970, abre espaço para críticas ao modelo burocrático de administração pública e para postura extremamente rígida e normativa, incapaz, portanto, de responder às demandas de uma sociedade em constantes mudanças. Diante da crise do capital, comumente creditada ao Estado por economistas liberais, surge a necessidade de modificar a gestão dos serviços públicos, modernizando-a. dessa maneira, de acordo com Castro (2007, p. 122) “Mudar o tipo de organização do Estado e torná-la mais eficiente e produtiva passou a ser a defesa dos governantes, em todo o mundo”.

As críticas apontavam o setor privado e o seu gerenciamento como o modelo a ser seguido, seja em função de sua eficiência, eficácia, produtividade ou de sua agilidade. A solução para superar a crise, aprofundada em 1973, estaria no contexto mundial mais amplo, no modelo neoliberal, fundado na total liberdade do mercado. O declínio do Estado de Bem-Estar social, o colapso do socialismo real, cujo símbolo foi a queda do muro de Berlim em 1989, permitiram ampla ofensiva do pensamento neoliberal nas últimas décadas do século XX.

De acordo com Gentili (1995, p. 230-231):

[...] o neoliberalismo expressa uma saída política, econômica, jurídica e cultural específica para a crise hegemônica que começa a atravessar a economia do mundo capitalista como produto do esgotamento do regime de acumulação fordista iniciado a partir do fim dos anos 60 e começo dos 70. O(s) neoliberalismo(s) expressa(m) a necessidade de restabelecer a hegemonia burguesa no quadro desta nova configuração do capitalismo em um sentido global.

As modificações vivenciadas nesse período estabeleceram um reposicionamento não só do setor privado, mas também do setor público. Não obstante, convém destacar, como ressalva Gentili (1995) ao se referir aos neoliberalismos, que nem o ideário neoliberal nem as mudan-

ças estabelecidas em decorrência deste se aplicaram da mesma forma e ocorreram da mesma maneira e com a mesma intensidade nos diferentes países. Tudo isso dependia da inserção dos países nessa nova configuração, o que, via de regra, estava relacionado à sua importância econômica no cenário internacional.

As mudanças no setor produtivo, oriundas das transformações no mercado mundial e do advento de novas tecnologias, colocam em questão a administração burocrática, pois: “Diante de tantas demandas, o campo da gerência entrou em crise e exigiu um novo paradigma que pudesse incorporar a incerteza e a complexidade” (ARAÚJO, 2010, p. 31).

Diante disso, o fortalecimento do neoliberalismo enquanto uma nova ordem econômica construiu um cenário favorável para se repensar o papel do Estado frente ao agravamento da crise. Nessa nova conjuntura, o Estado se manteria forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e de manter o controle do dinheiro, mas sua intervenção econômica e investimentos sociais se dariam de forma ínfima (ANDERSON, 1995).

Entre as décadas de 1970 e 1980 tem-se um momento de recomposição econômica, social e política. O Estado passou por um ajuste estrutural, o que provocou uma reconfiguração nos gastos sociais e, por conseguinte, a deterioração do serviço público. Passa, então, a atuar de maneira focalizada, atendendo à população de modo emergencial, agravando, ainda mais, as condições sociais do povo.

A reestruturação do capital, que buscava reconstituir seu período de ascensão, fundamentou-se na necessidade de mudança no interior do padrão de acumulação, configurando-se, assim, uma mudança no paradigma predominante; parte-se do taylorista-fordista para a acumulação flexível. Para Antunes (2006, p. 34), o “[...] desemprego em dimensão estrutural, precarização do trabalho de modo ampliado e destruição da natureza em escala globalizada tornaram-se traços constitutivos dessa fase da reestruturação produtiva do capital”.

O modelo de acumulação flexível ocasiona maior intensificação, desqualificação e desorganização do trabalho e enfraquece as relações entre os trabalhadores quando substitui a linha de produção pela produção em grupo, aumentando a autonomia do trabalhador e, por vezes, até a competição entre seus pares, que nela se envolvem visando à bonificação por produção. O modelo torna evidente que a fragmentação, outrora predominante, não é a única maneira de precarizar o trabalho.

Cabe ressaltar que, com o modelo de acumulação flexível, não há uma extinção do modelo de acumulação taylorista-fordista. Na contemporaneidade, há observância de ambos os modelos, de forma combinada ou não. Além disso, também é possível identificar pequenas organizações artesanais, domésticas e familiares, com diferentes maneiras de controlar o trabalho.

A reestruturação do sistema capitalista vivenciada nas últimas décadas tem impulsionado uma série de transformações no tocante à atuação do Estado, buscando uma redefinição de suas funções. Tais mudanças são fruto, principalmente, de uma reorganização interna dos processos produtivos com vistas à expansão do lucro.

As repercussões políticas desse processo de reestruturação do capital foram inúmeras e evidenciaram a crítica à organização e ao funcionamento do Estado moderno, sobretudo no que concerne à intervenção estatal na economia dos países, ao esgotamento do Estado de bem-estar no atendimento às necessidades básicas dos cidadãos, bem como na administração pública adotada nesse período (o modelo burocrático weberiano).

É possível destacar, ainda, a crítica realizada por parte dos intelectuais neoliberais à administração dos serviços públicos pautada no modelo burocrático. Isso se dá porque as transformações e fatos ocorridos no período – a exemplo da crise econômica e fiscal mundial, da ingovernabilidade dos Estados, da globalização e do aumento de poder das grandes multinacionais –, bem como o desenvolvimento de novas formulações teóricas no campo da administração pública, proporcionaram as condições materiais e intelectuais para sustentar a defesa de um novo modelo de administração pública, chamado modelo de gerencial ou *managerialism* (ABRUCIO, 1997).

Para os defensores da administração gerencial, a solução para os problemas enfrentados estaria no setor privado e em seu gerenciamento como o modelo ideal a ser seguido, seja em função de sua eficiência, eficácia, produtividade ou de sua agilidade. O gerencialismo preconiza a diminuição da intervenção do Estado na economia e a flexibilização de sua gestão, pautando-se na redução de custos e de pessoal, bem como na redução do número de atividades exercidas pelo Estado, buscando, assim, o aumento da eficiência e da governabilidade.

No entanto, é preciso evidenciar que, na perspectiva de instituir um novo modelo de gestão, surgiram várias tendências nos países desenvolvidos, do que se convencionou denominar como gerencialismo. Segundo M. Araújo (2010), essas tendências constituem um grupo de estratégias comuns que englobam muitas preocupações as quais variam desde a necessidade de reduzir o déficit fiscal mediante políticas de privatização e de desregulamentação até a busca da qualidade na prestação dos serviços públicos, tomando como referência a adequação dos serviços às necessidades concretas dos cidadãos.

Conforme o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD 1998), a mudança nos padrões da administração pública nas décadas de 1970 e de 1980 para adoção das orientações do modelo gerencial faz parte de uma primeira rodada de reformas do Estado, as quais são orientadas para o mercado e caracterizadas como neoliberal-conservadoras. Esse modelo foi implementado inicialmente no Reino Unido, com o governo

da primeira ministra Margareth Thatcher a partir de 1979, e nos Estados Unidos, com o governo do então presidente Ronald Regan em 1981, sendo posteriormente defendido por organismos internacionais, adotado e adaptado para diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

De acordo com Abrucio (2006), ainda que o gerencialismo tenha obtido certo êxito, sobretudo na Grã-Bretanha, não se manteve estático, apresentando um alto grau de transformação, incorporando parte das críticas à sua prática e, assim, modificando seu arcabouço. O autor destaca, portanto, três visões da administração pública que surgiram nas décadas de 1980 e de 1990 a partir do debate sobre o *managerialism* aplicado ao Estado: o Gerencialismo puro, o *Consumerism* e o *Public Service orientation*. Abrucio (1996) destaca que esses modelos não se excluem, havendo razoável intercâmbio entre suas ideias.

O gerencialismo puro tinha como eixo central o conceito de produtividade e como principal objetivo a busca da eficiência, sobretudo do ponto de vista financeiro, em um contexto de crise fiscal e de dificuldade dos governos em financiar seus déficits, no início dos anos 1980. Para tanto, uma das primeiras ações implementadas foi o corte de custos e de pessoal, tendo sido o governo britânico o mais bem-sucedido nessa empreitada. Em contraposição à rigidez do modelo burocrático, o gerencialismo puro propunha a definição clara das responsabilidades de cada funcionário dentro das agências governamentais; clara definição dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não enquanto processo administrativo; aumento da consciência a respeito do valor dos recursos públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas (ABRUCIO, 1997). Para tanto, foram encontradas duas alternativas: “No âmbito organizacional, a administração por objetivos e a descentralização administrativa foram adotadas, o que, na prática, tornou-se uma desconcentração de poderes” (CASTRO, 2007, p. 127).

Ao sobrevalorizar a produtividade e a eficiência, o gerencialismo puro não considerou em sua formulação teórica a efetividade e a qualidade dos serviços prestados, tampouco a satisfação dos anseios dos clientes/consumidores. Esses elementos foram o mote para o desenvolvimento do modelo seguinte: o *Consumerism*.

A maioria das críticas ao gerencialismo puro dizia respeito à incorporação de novos significados à sua prática, como por exemplo, a efetividade das ações. Percebeu-se que a redução deliberada dos custos poderia levar à redução da qualidade, o que poderia inviabilizar o alcance dos objetivos propostos. Segundo Abrucio (2006), a busca pela qualidade na administração pública está vinculada às mudanças ocorridas no setor privado em razão do aumento da concorrência entre as empresas e do aumento do nível de exigência dos consumidores. Assim, o autor afirma que “[...] a busca permanente da qualidade tem relação direta com o direcionamento da produção para o atendimento dos anseios dos consumidores” (ABRUCIO, 2006, p. 186).

É importante discutir algumas das implicações geradas a partir dessa ressignificação da

sociedade, compreendida, nessa perspectiva gerencial, enquanto sociedade consumidora. Ao se considerar a realidade dos países em desenvolvimento, é necessário compreender que o próprio termo consumidor não poderia se adequar às instituições públicas dessas nações, haja vista que seu significado denota um poder de escolha, de ser possível optar por determinada prestadora de serviço, o que não acontece na realidade. Nesse sentido, Costa (p.157, 2010b) afirma que “[...] o perigo aqui reside em cair na tentação de perceber a sociedade como formadora apenas de consumidores, interessados em maximizar sua satisfação pessoal, perdendo-se de vista a equidade”. Nesse sentido, corre-se o risco de priorizar os interesses de determinadas classes sociais em detrimento das camadas mais desfavorecidas economicamente. Numa tentativa de uniformizar os clientes e seus interesses, deixar-se-ia de lado o reconhecimento igualitário dos direitos de cada indivíduo.

Em razão dessas limitações, o conceito de consumidor não pôde ser transposto do âmbito empresarial para o da administração pública e é a partir de tais críticas que se desenvolve o terceiro modelo, o *Public Service Orientation*, cuja principal evolução diz respeito à substituição do conceito de cliente pelo conceito de cidadão, considerando este último como sendo mais amplo, o qual leva em conta, além da liberdade de escolha dos serviços, a assunção de direitos e deveres. Duas outras ideias centrais neste modelo são a equidade na prestação dos serviços e a *accountability* (CASTRO, 2007).

Acerca da última, Sano (2003) compreende *accountability* como a obrigatoriedade de dirigentes públicos prestarem contas de seus atos a um órgão de controle, ao parlamento ou à própria sociedade. No entanto, o autor faz ressalvas importantes em relação à tradução do termo no Brasil e na América Latina, haja vista que não existe um vocábulo que exprima todo o significado que a palavra encerra, o que leva a crer que essa deve ser uma preocupação não apenas linguística, mas, principalmente, política e cultural. De acordo com Sano (2003, p. 14): “A conclusão é que a ausência de uma tradução significa que os conceitos não fazem parte do cotidiano da cultura local, mas que poderiam ser desenvolvidos a partir da percepção de sua importância e sua incorporação gradativa”. Em que pese a dificuldade de tradução do termo, sua utilização possibilita o controle e a prestação de contas por parte daqueles que exercem o poder em nome de outros.

Para Grau (2006), a exigência da prestação de contas traduz a consciência de que, para que o poder seja democrático, não basta que derive de fontes legítimas, mas precisa que seu próprio exercício seja também legítimo a partir da possibilidade de sua justificação e subsequente contestação por outros.

O *Public Service Orientation*, contudo, também apresenta alguns problemas, os quais se relacionam com a forma como o modelo foi pensado, a partir dos parâmetros do poder local, dentro do qual os cidadãos poderiam exercer maior controle sobre a qualidade dos serviços públicos. Isso ocorre porque, na realidade, o controle exercido pelos cidadãos não é capaz de

resolver os problemas do setor público na esfera social, o que demanda outros tipos de respostas, mais abrangentes e articuladas (ABRUCIO, 2006).

As críticas ao *Public Service Orientation* permitiram que fosse evoluindo, de forma que, em meados dos anos 1990, ganha contorno um novo modelo, o qual se convencionou chamar de Nova Gestão Pública (NGP). Sobre a NGP, em relação aos modelos anteriores, é importante observar que: “No percurso, novas questões vão emergindo, em que se destacam a maior preocupação com a transparência e o reforço dos mecanismos de *accountability*, enquanto outras saem de cena” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 29).

Esse novo modelo de administração, caracterizado não apenas pela busca da eficiência, mas também da qualidade, da produtividade, da avaliação de desempenho, e pela flexibilidade gerencial e pelo planejamento estratégico, é o que vem a configurar a Nova Gestão Pública.

De acordo com Gete (2001), torna-se difícil sistematizar os conteúdos e as ideias principais da NGP bem como suas raízes, mas é possível afirmar que, com esse paradigma de gestão pública, busca-se aproximar as formas de produção do setor público com as do setor privado. Para essa mesma autora “La NGP pretende ser una alternativa tanto a la gestión tradicional como al gerencialismo clásico. Aunque sus fuentes de inspiración son muy diversas, trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados” (GETE, 2001, p. 08).

É possível identificar na NGP alguns avanços em relação ao gerencialismo. Para Carneiro; Menicucci (2011), de uma orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público, o reformismo associado a esse modelo avança em direção a questões como: foco em resultados; qualidade dos serviços prestados; empoderamento do cidadão para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário; transparência das ações; *accountability*.

Acerca deste último item, podemos considerar que passa a ser um elemento central nas ideias da NGP e, ainda que não haja uma tradução literal do termo para a língua portuguesa, como destacado anteriormente, esse vem sendo traduzido como responsabilização. Considerada um dos pilares da NGP, a responsabilização está relacionada ao controle do desempenho governamental no tocante à oferta dos serviços públicos. Conforme A. Araújo (2010, p. 131), essa é uma “[...] consequência direta da maior autonomia ao gestor, do foco no desempenho, da necessidade de instituir formas de controle diferenciadas do controle burocrático, de cidadãos mais exigentes e da busca de eficiência”.

Para F. Costa (2010), a NGP é produto de uma longa maturação de ideias que fecundam no meio acadêmico desde a década de 1950, constituindo-se como uma espécie de aplicação ao campo da gestão pública dos “ganhos teóricos” da nova economia política e da ciência política,

revestidos de conteúdo ideológico, embora aparente ter caráter pragmático para evitar as críticas dirigidas aos modelos anteriores. Ainda de acordo com F Costa (2010, p. 149), as ideias da NGP “Servem igualmente ao neoliberalismo, à terceira via ou à governança progressista, pois propugnam soluções ‘racionais’, ditadas por critérios eminentemente técnicos”.

As ideias da NGP constituem os fundamentos do que o CLAD (1998) denominou segunda geração de reformas e estão presentes no documento elaborado por esse Centro para implementação da reforma gerencial no continente latino-americano, intitulado Uma Nova Gestão Pública para a América Latina. De acordo com o documento, a solução não estaria no desmantelamento do Estado, mas em sua reconstrução e na recuperação de sua governança.

O documento do CLAD elenca três elementos necessários à implantação da reforma gerencial na América Latina: a) flexibilização organizacional no intuito de tornar os governos mais ágeis; b) montagem de uma rede de relações mais democráticas entre a prestação dos serviços públicos e os cidadãos-consumidores; c) implantação de um modelo contratual e competitivo de ação estatal, a partir do qual se possa aumentar a eficiência e a efetividade das políticas (CLAD, 1998, p. 07).

A proposta de reforma gerencial da gestão pública para os Estados latino-americanos, de acordo com o CLAD (1998), tem entre suas características e objetivos: a) profissionalização da alta burocracia organizada em carreiras, de modo que essa seja tecnicamente preparada e motivada, com capacidades de negociação e responsabilização perante o sistema político. Advogada também no modelo burocrático, a proposta de constituição de um corpo de funcionários altamente qualificados avança no sentido de que eles precisam aliar o conhecimento especializado à responsabilidade política, evitando, portanto, um insulamento da sociedade; b) a administração pública deve ser transparente e seus administradores, responsabilizados democraticamente perante a sociedade; c) descentralização dos serviços públicos para os governos subnacionais, desde que estabelecidos os mecanismos de cooperação entre os níveis de governo a fim de se evitar competição entre esses; d) em atividades exclusivas do Estado que permanecerem a cargo do Governo Federal, a administração deve ser baseada na desconcentração organizacional, na delegação da execução de funções dos órgãos centrais para agências descentralizadas; e) o foco no controle *a posteriori* dos resultados em detrimento do controle passo a passo das normas e dos procedimentos, algo característico do modelo weberiano; f) novas formas de controle, destacando-se o controle dos resultados, o controle contábil dos custos, o controle por competições administradas entre as agências públicas e o controle social dos cidadãos sobre os serviços públicos; g) a descentralização de serviços considerados não exclusivos do Estado – nas áreas sociais, de educação, de saúde, de pesquisas científicas – para agências do setor público não estatal; h) orientação da prestação de serviços para o cidadão-usuário, o que se contrapõe ao modelo anterior em razão de ele ser auto referenciado, voltado mais para a afirmação do poder do estado e da burocracia estatal; i) modificação do papel da

burocracia em relação à democratização do poder público. Para que todo esse conjunto fosse viável, seria necessário aumentar o grau de responsabilização do servidor público perante a sociedade, os políticos eleitos e perante os representantes formais e informais da sociedade que estejam atuando junto à esfera pública não-estatal. Para o CLAD, com essas características, a reforma gerencial pretende superar a ineficiência da burocracia, aliando autonomia e eficiência administrativa ao controle social e à transparência das atividades públicas.

Todos esses elementos estão relacionados não apenas com a reforma da administração pública e com adoção dos princípios gerenciais em suas diferentes fases, mas também, e principalmente, à reconstrução do Estado e à melhoria de seu desempenho no tocante à efetividade dos serviços prestados. Como afirmam Carneiro e Menicucci (2011, p. 12), a evolução e as críticas recebidas pela NGP e os questionamentos feitos recentemente em torno da reforma da administração pública “[...] estão associados a constantes movimentos por reformas do Estado, desta vez com revalorização do seu papel, particularmente enquanto propulsor do desenvolvimento com inclusão e redução das desigualdades” (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p. 12).

Observa-se, outrossim, que, em alguns aspectos, a reforma gerencial mantém certa continuidade com o modelo burocrático, embora numa outra fase do processo. Por exemplo, isso ocorre na manutenção de uma burocracia altamente qualificada e com carreiras atrativas, na divisão entre concepção e execução no instante em que se desconcentra a execução das ações para agências de governo cuja tomada de decisão já teria acontecido nos níveis superiores, na permanente divisão do trabalho ou mesmo na necessidade de criação de mecanismos de controle.

Essa ideia corrobora o pensamento de Lima (2012, p. 129), para o qual é prematuro o discurso que profere a queda da burocracia assim como também são prematuros os discursos que garantem a emergência da organização pós-burocrática como alternativa capaz de superar boa parte das características da burocracia weberiana. Para o autor, no cenário atual seria mais adequado se referir à emergência da hiperburocratização em vez de se reportar a um modelo pós-burocrático. Como afirma Lima (2012, p. 130):

Tratar-se-á, em tal caso, de uma burocracia aumentada, resultante de um processo de hibridização que ora perde, ora mantém, certos traços da burocracia weberiana, que associa, eventualmente, novas dimensões ao “tipo-ideal original”, que adquire novas e mais complexas propriedades de extensão e controle, entre outras, induzidas por uma burocracia digital, ou ciberburocracia.

Para o autor, ainda que haja um contexto de reforma do Estado e da administração pública fundada na reconstrução do Estado para a efetividade de suas ações, o quadro de referência

dominante continua sendo o da racionalidade econômica, para o qual o modelo organizacional considerado mais racional continua a ser o da empresa privada. Nesse sentido, a burocratização das organizações permanece e, possivelmente, intensifica-se, embora adotando novas formas mais flexíveis e híbridos, eventualmente contraditório. A burocracia clássica, rígida, mecânica e formalista, daria lugar a uma burocracia considerada fluída, parcialmente desmaterializada, admitindo certo grau de incerteza e de flexibilização, e, simultaneamente, a elementos de descentralização e a novas formas de centralização e de controle (LIMA, 2012).

Assim, verifica-se que a trajetória da administração pública é marcada por avanços e recuos cujas mudanças empreendidas não garantem a ruptura com os modelos de administração predominantes anteriormente. Na trajetória da administração pública brasileira também se evidenciam permanências quanto ao modelo burocrático, como será discutido a seguir.

3.2 PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL NO ESTADO BRASILEIRO: A INDIS-SOCIABILIDADE DISSOCIÁVEL

Planejar e gerir são tarefas, *a priori*, indissociáveis, posto que, grosso modo, o primeiro diz respeito à definição antecipada de um conjunto de ações a serem realizadas e o segundo à execução das ações planejadas.

Ao tratar das funções do Estado contemporâneo, planejamento e gestão são elementos essenciais para se buscar tanto atender às necessidades da população quanto para o desenvolvimento econômico e social da nação. Para tanto, essas duas dimensões devem estar inter-relacionadas, sem predominância de um sobre outro, isso porque, de acordo com Cardoso Júnior (2011, p. 12), por um lado o “[...] planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano”, por outro, “[...] a gestão, embora seja atividade de gerenciamento cotidiano da máquina pública, é algo que apenas pode fazer sentido estratégico [...] se acoplada ou referenciada adequadamente a diretrizes gerais e atividades concretas emanadas do planejamento governamental”.

Contudo, a análise da trajetória histórica da atuação do Estado brasileiro, desde as primeiras décadas do século XX, evidencia uma dissociação entre planejamento e gestão, com alternância na primazia de um elemento diferente do outro em diferentes momentos, conforme demonstra Cardoso Júnior (2011). Põe em relevo, também, que sua construção histórica não se deu de forma linear, mas, ao contrário, esteve marcada por mudanças e por reveses relacionados ao contexto específico de cada período, de tal forma que no curso da história, é possível observar iniciativas de modernização da máquina pública, muito embora, atualmente, ainda seja possível identificar uma estrutura rígida e fechada em si mesma. De acordo com Martins

(1997), o Estado brasileiro e, especificamente, sua administração pública foram fundados sob forte influência patrimonialista, herança cultural portuguesa e a tentativa de substituição da administração patrimonial foi e continua sendo marcada pelas descontinuidades e contradições político-administrativas do Estado brasileiro.

Uma primeira tentativa de modernização da administração pública no Brasil aconteceu na década de 1930 com o governo Vargas. Até esse período, o Estado brasileiro era controlado pelos interesses de uma elite agrária formada por aristocratas proprietários rurais. Assim, essa década demarcou um momento em que o Estado brasileiro despontou como interventor na economia e como propulsor do desenvolvimento em razão do crescente processo de industrialização e de urbanização da época, além de por outros fatores sociais e políticos.

Dentre os eventos significativos para as mudanças ocorridas nos anos 1930, destaca-se, em âmbito internacional, a Grande Depressão da economia mundial, estimulada com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929, que teve como uma das consequências o colapso do modelo econômico vigente, baseado na exportação de bens primários. No Brasil, esse fato repercutiu na perda de poder político por parte dos cafeicultores e o país, de base agrária e de economia primário-exportadora, foi dando lugar a uma sociedade de base urbano-industrial. Nesse sentido, o Estado brasileiro passou a atender a parte dos interesses de uma classe social que começava a se organizar, ainda que de forma incipiente, a burguesia. Reconhecer isso não significa dizer, entretanto, que os grandes proprietários de terras tenham perdido sua influência, o que pode ser observado mesmo nos tempos atuais.

Nesse contexto de transformações e de novos arranjos políticos, o governo de Getúlio Vargas empreendeu uma reforma administrativa no Estado brasileiro, instituindo órgãos voltados para o planejamento governamental, aqui compreendida como a “[...] atividade ou o processo consciente que antecede e condiciona a ação estatal” (CARDOSO JÚNIOR, 2011, p. 15). São exemplos dessa reforma a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, e a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938. De acordo com Rezende (2011), ao primeiro competia formular políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa, podendo, portanto, ser considerado como o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento.

O DASP, por sua vez, objetivava fornecer elementos para melhoria da máquina pública e fornecer assessoria técnica ao Presidente da república. Esse órgão teve como incumbência a elaboração do primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro – o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional (1939-1943). Além disso, o órgão promoveu uma transformação na administração pública ao empregar tecnologia administrativa de ponta e ao profissionalizar o serviço público segundo o mérito dos servidores ao instituir, na administração pública, os princípios da impessoalidade, da obediência às normas rígidas e universalmente válidas. Pode-se afirmar que, por meio dele, as diretrizes do modelo

burocrático weberiano começaram a ser incorporadas na administração pública brasileira. No entanto, para Martins (1997, p. 176), o avanço daspiano, em relação às práticas patrimonialistas, foi parcial: “Não porque tenha se concentrado exclusivamente nos meios, no aspecto da eficiência, mas, sobretudo, porque as forças tradicionais de índole patrimonialista continuaram latentes e preponderantes, tanto na administração pública quanto na política”.

Do ponto de vista do planejamento, Cardoso Junior, Pinto e Linhares (2010) argumentam que, na década de 1940, os governos latino-americanos desenvolveram planos e desenharam políticas setoriais como resposta a vários problemas, tais como o fornecimento de energia, a infraestrutura de transporte e as condições da saúde pública. Para os autores, porém, é na década de 1950 que se observam grandes avanços em relação ao planejamento dos países, no continente.

Essa citação corrobora a afirmação de Cardoso Júnior (2011), em relação ao cenário brasileiro, de que os anos 1950 podem ser considerados como um momento áureo do planejamento no Brasil, ainda que a estrutura da gestão pública mantenha-se no hibridismo entre a patrimonialista e a burocrática, sendo desse período o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), a partir do qual se estabeleceu uma tradição no Brasil de que cada governo apresentasse um programa de ação (FERREIRA; FONSECA, 2011), ainda que poucos tenham se preocupado com seu cumprimento. O Plano de Metas, considerado bem-sucedido, priorizou cinco áreas: transporte, energia, alimentação, educação e indústria de base. Todavia, seus investimentos concentram-se principalmente na região sudeste, gerando ainda mais desequilíbrio econômico entre as regiões. Dentre suas 31 metas, estava a construção da nova capital federal, Brasília, inaugurada em abril de 1960.

No que concerne à gestão, foram poucas as ações que buscaram modernizar a administração pública no período democrático de 1956-1964, podendo ser citada a tentativa de reforma administrativa proposta pela Comissão Amaral Peixoto durante o governo Goulart (1961-1964), a qual foi abortada pelo golpe civil-militar de 1964.

Com o golpe, ganhou força um planejamento do tipo autoritário e tecnocrático, sobretudo no que se refere ao planejamento econômico. Após a tomada do poder pelos militares, em um momento em que o país vivia uma estagnação econômica e aceleração inflacionária que afetava o país desde o início dos anos 1960, uma das primeiras medidas tomadas foi o lançamento do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) durante a administração do presidente Castello Branco (1964-1966), o qual contou com uma política recessiva de combate à inflação. Além disso, o governo deu início a uma ampla mobilização de recursos técnicos para elaborar um plano de longo prazo para o desenvolvimento nacional, sendo criado o Plano Decenal de Desenvolvimento para o período 1967-1976. Embora o Plano não tenha sido executado em razão das constantes mudanças nas relações de forças que controlavam o poder à época, constituiu-se como a mais abrangente proposta de planejamento econômico e de rigor

técnico jamais feita no Brasil, bem como lançou as bases para que novos Planos fossem criados (CARDOSO JUNIOR; PINTO; LINHARES, 2010).

Também é do ano de 1967 o Decreto-lei nº 200, o qual dispõe sobre a organização da administração federal e estabelece diretrizes para uma reforma administrativa. Uma breve análise do Decreto evidencia que cinco princípios fundamentais, relacionados no Artigo 6º, irão nortear a administração pública federal. Tais princípios são: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Quanto ao planejamento, será voltado para a promoção do desenvolvimento econômico-social e para a segurança nacional. Ao estabelecer que sejam elaborados planos de governo, programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, orçamento-programa anual e programação financeira de desembolso, observa-se uma preocupação maior com questões orçamentárias e financeiras em detrimento de outros elementos igualmente importantes para a administração pública. Quanto à coordenação, o Art. 8º diz que as atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação, exercida principalmente pela chefia de cada órgão. A descentralização é destacada no decreto como princípio basilar para a execução das atividades da administração federal, embora uma leitura mais atenta do Artigo 10º evidencia que se trata mais de desconcentração do que de descentralização. Casassus (1990, p. 17) esclarece as distinções entre os termos desconcentração e descentralização:

A desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto que o outro, a descentralização, é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local. Assim, desconcentração refletiria um movimento 'de cima para baixo' e a descentralização um movimento 'de baixo para cima'.

Assim, no referido Artigo, observa-se uma nítida separação entre tomada de decisão e execução, conforme pode ser observado no § 2º: "Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle". Tal forma de administrar, contudo, está em consonância com a tecnocracia do governo militar. A delegação de competências surge como uma possibilidade de aproximar aos fatos problemas a resolver, aqueles que tomam as decisões, sendo esses determinados pelo presidente da república ou por outra autoridade da administração pública. O controle, por sua vez, é determinado para todos os níveis e órgãos do governo.

Esses princípios estão relacionados, todavia, aos anseios de fortalecimento e de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle do governo, os quais estavam orientados por uma

racionalidade econômica e tecnocrática sob os fundamentos da modernização da gestão, muito embora as práticas patrimonialistas ainda estivessem presentes, sobretudo na troca de cargos por apoio político.

No que concerne ao desenvolvimento econômico, entre os anos de 1968 e 1973 tem-se o chamado “milagre econômico brasileiro”, período em que o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) cresceu a uma taxa média de mais de 10% ao ano. Sob o comando do então ministro da fazenda Delfim Netto, as políticas econômicas do período foram responsáveis não apenas pelo “milagre” do crescimento econômico, mas também por manter baixa a taxa de inflação e o equilíbrio nas relações de exportação e importação por um período de seis anos consecutivos. Ações que, de certa forma, tentaram justificar o golpe militar perante a sociedade, bem como convencer que o governo militar seria melhor para o país do que o governo deposto (MARTINS, 1997). No entanto, se por um lado houve um crescimento expressivo do PIB, por outro, o milagre econômico contribuiu para um grande aumento na concentração de renda, mantendo-se a pobreza da população brasileira. Ou seja, os benefícios do crescimento econômico ficaram restritos a uma pequena camada da população, aprofundando a desigualdade socioeconômica brasileira.

Destaca Cardoso Júnior (2011) que os anos 1970 encerram o período de auge do planejamento no Brasil, iniciado na década de 1940. Conforme o autor, nesse período tem-se a primazia desse elemento sobre a gestão, mesmo com a ressalva de que nessa fase tenha predominado um planejamento sem gestão; ou seja, o conjunto de estudos e de proposições apresentados não possuía eficácia instrumental e foi incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional visando a atender aos fins propostos pelos planos.

De acordo com Martins (1997), uma das razões para o insucesso dos planos diz respeito à perda da noção política do planejamento, posto que as estruturas que o concebiam especializaram-se em formular planos que dissociavam burocracia de política, perdendo, assim, sua eficácia. Essa dissociação, na verdade, é uma característica da administração tecnocrática militar e também do contexto histórico do momento em que parte da população, desacreditada dos políticos, apoiava o estilo de gestão dos militares, inclusive em razão do “milagre econômico” vivenciado no início do regime. Ainda de acordo com Martins (1997, p. 178): “A própria noção de tecnoestrutura supõe uma relação funcional entre estado e sociedade alheia à política, em parte, pelo espaço preenchido pela força do regime, em parte devido a um processo de esvaziamento da elite política”. Assim, mesmo situando-se no auge do planejamento no Brasil, conforme Cardoso Junior (2011), os inúmeros planos dos governos militares, insulados em sua tecnocracia e racionalidade, não foram suficientes para promover mudanças significativas no campo da administração pública brasileira com repercussões positivas para a sociedade, sendo o patrimonialismo ainda uma marca dessa gestão.

Com o segundo choque do petróleo e novo aumento em seu preço, em 1979, o Brasil acentuou o processo de endividamento externo, o qual já vinha sendo processado a partir do final dos anos 1960. Devido às altas taxas de juros em âmbito internacional, o Brasil e os demais países do chamado Terceiro Mundo colocaram em prática um ajuste recessivo, buscando honrar o pagamento da dívida externa, dando início a um longo período de estagnação econômica e sucessivo aumento da inflação.

Tal contexto leva a mudanças, inclusive no campo da administração pública, as quais, nesse caso, conforme Cardoso Junior (2011), alteram a relação entre planejamento e gestão, iniciando o período de declínio do planejamento, que perdura durante as décadas de 1980 e de 1990, segundo o mesmo autor. Além da crise econômica (embora diretamente relacionada a ela) e da crise política (período de transição democrática), outro fator que proporcionou o declínio do planejamento no Brasil foi a ascensão do ideário neoliberal e sua defesa pelo Estado mínimo, limitando assim as funções de planejamento do Estado brasileiro. Isso se deu porque, em um cenário de inflação e de aumento da dívida externa, as orientações internacionais foram adotadas nos países periféricos sem muita resistência. Tais orientações previam, grosso modo, redução da atuação dos Estados nacionais e adoção dos princípios gerenciais para a administração pública.

Dessa forma, a emergência de um modelo de gestão pública fundamentado naqueles princípios fez com que houvesse primazia da gestão gerencialista sobre o planejamento. Cardoso Junior (2011, p. 08) explica melhor essa relação: “[...] o planejamento no sentido forte do termo passa a ser algo não só desnecessário à ideia de Estado mínimo, como também prejudicial à nova compreensão de desenvolvimento que se instaura”. A compreensão sobre o desenvolvimento que predominava à época tangenciava a defesa pela redução do tamanho e da atuação do Estado, bem como a transferência para o mercado, ou ao menos com atuação inspirada nele, das funções do Estado.

Não obstante, ainda que a função planejamento tenha sido colocada em segundo plano em relação à perspectiva gerencial de administração pública, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a gestão fosse orientada por meio de três instrumentos: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias; e Lei Orçamentária Anual. O PPA merece destaque por ser um instrumento destinado a organizar e a viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. O Plano, cuja previsão de vigência já fora mencionada, é iniciado no segundo ano de um mandato governamental federal e encerrado ao fim do primeiro ano de mandato do governo seguinte. Apesar de previsto na Constituição Federal de 1988, o primeiro PPA só foi instituído em 1996, para o período de 1996 – 1999 e, acerca dele, Paulo (2010, p. 174) argumenta:

É possível afirmar que o PPA foi concebido para ser um instrumento de planejamento estratégico, na medida em que estabelece um compromisso político para além do mandato presidencial, que vai orientar a formulação das leis orçamentárias e planos setoriais e regionais. É também um instrumento de gestão estratégica, uma vez que o cumprimento das metas estabelecidas deve ser avaliado pelos Poderes executivo, Legislativo e Judiciário.

Observa-se que o planejamento estratégico com ênfase na avaliação e no controle dos resultados constitui a base dos PPA nacionais. Esses elementos também estão presentes na reforma gerencial vivenciada no Brasil a partir de 1995, ocasião em que o ideário gerencial foi incorporado à administração pública brasileira por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), sob os cuidados do então ministro da Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser-Pereira. A reforma tinha como objetivo reconstruir o Estado, aumentando sua governança e limitando suas funções (BRASIL, 1995) e esteve alicerçada na Emenda Constitucional nº 19/1998, que teve como finalidade oportunizar uma alternativa gerencial à administração pública brasileira (BRESSER- PEREIRA, 1998).

Sob a justificativa de que o Estado brasileiro estaria em crise em razão do alargamento de suas funções e de sua intervenção na economia, sendo essas as causas de seu desequilíbrio econômico, deu-se a tentativa de implantar no Brasil a reforma gerencial, como pode ser observado na citação a seguir:

No Brasil esta questão [*da reforma do Estado*] adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social (BRASIL, 1995, p. 10, grifo nosso).

Uma breve análise do Plano Diretor de reforma do Aparelho do Estado torna clara a defesa do que se convencionou chamar de nova perspectiva para o estado brasileiro, na qual se prevê a redução da função deste de executor ou de prestador direto de serviços, embora se mantivesse a de regulador e a de provedor. Assim, os formuladores do Plano Diretor esperavam reforçar a capacidade de governar do Estado através da transição programada de sua administração, considerando que a capacidade de implementar as políticas públicas era limitada pela rigidez e pela ineficiência da máquina administrativa, esperava-se a transição de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

É importante destacar, conforme Diniz (2001), que no Brasil nunca houve uma burocracia propriamente weberiana, apesar da tentativa de implementar uma burocracia racional-legal realizada por Getúlio Vargas nos anos 1930. Conforme a autora: “Desde o início, teve-se um sistema híbrido, marcado pela coexistência dos princípios universalistas e meritocráticos, com as práticas clientelistas, tradicionalmente presentes no padrão de expansão da burocracia brasileira” (DINIZ, 2001, p. 20).

No contexto de adoção dos princípios da Nova Gestão Pública na administração pública brasileira, observa-se uma ressignificação do planejamento governamental no Brasil com um esvaziamento de seu conteúdo político-estratégico e a valorização de elementos técnico-operacionais e de comando físico-financeiros (FERREIRA, 2013).

A reforma gerencial e a adoção dos princípios da Nova Gestão Pública, no que se refere ao caso brasileiro, não se completou e vem sofrendo algumas críticas as quais, segundo Cardoso Junior (2011), referem-se ao desenho e aos princípios gerais da reforma, em aspectos que dizem, basicamente, que: a reforma gerencial brasileira foi incompleta e acabou gerando mais fragmentação dos aparelhos do Estado; a reforma não democratizou o funcionamento dos aparelhos do Estado, imprimindo na verdade um caráter manipulador à gestão participativa que se considerava em curso; os controles sociais da gestão pública ou não existiam de fato, ou eram ainda basicamente formais, bastante precários e limitados; a suposta “orientação para o serviço público” não desprivatizou o Estado e o seu funcionamento orientado para e pelo mercado.

No caso específico da reforma brasileira, Costa (2006, p. 153) afirma que as estratégias adotadas não alcançaram o cerne do problema: “A reforma do aparelho de Estado e as demais reformas (do Estado) empreendidas no governo Fernando Henrique Cardoso tentaram enfrentar apenas o problema do esgotamento financeiro do Estado brasileiro, dando uma solução conjuntural a problemas estruturais do processo de extração e alocação de recursos”. Para o autor, ao focar na privatização, no ajuste fiscal, na abertura comercial – estando, assim, em conformidade com o menu de reforma proposto por organismos internacionais –, a reforma do Estado não foi capaz de alterar as relações entre Estado e sociedade nem de ampliar e universalizar os direitos civis, garantindo assim o bem-estar (ou, ao menos, o estar) dos cidadãos.

Dessa forma, a primeira década do século XXI foi marcada pelos questionamentos à reforma do Estado realizada na década anterior, em razão dos resultados negativos observados, e pelo fortalecimento das críticas às suas bases teóricas e empíricas, sendo também alvo de críticas a Nova Gestão Pública. Para Cardoso Junior e Gomide (2014, p. 34), “A partir do fim da década de 1990, o baixo crescimento econômico e a sequência de crises econômicas que abalaram o mundo – e a América Latina, em particular – sinalizaram o equívoco dessa visão, quando não a sua excessiva ideologização e instrumentalização pelos interesses rentistas”. Nesse contexto, o Estado desponta novamente no centro do debate sobre o desenvolvimento econômico e social.

Ocorre nesse período, o que Cardoso Junior (2011) chama de retomada da função planejamento estatal, uma vez que houve, entre as décadas de 1940 e 1970, desmesurada primazia da função planejamento sobre a função gestão; e, depois, entre as décadas de 1980 e 1990, primazia igualmente desmesurada da função gestão sobre a função planejamento. Para o autor, a primeira década do século XXI apresentou condições objetivas favoráveis para reequilibrar, tanto quanto ressignificar, as dimensões do planejamento e da gestão como funções cruciais e inseparáveis da ação do Estado em sua missão de autocapacitação para o desenvolvimento.

Para que ocorra a reconstrução do planejamento governamental, Cardoso Jr; Pinto; Linhares (2010) destacam três pilares necessários: visão estratégica, capacidade de gestão e um sistema eficiente de coordenação. Em relação ao primeiro, os autores reforçam a necessidade de se considerar a realidade financeira e institucional do país, bem como a manutenção de um planejamento de médio e longo prazos com as devidas revisões e correções, sobretudo no que se refere aos Planos Plurianuais.

O segundo pilar diz respeito às capacidades que as organizações públicas detêm para exercer suas responsabilidades, tendo em conta, inclusive, as limitações impostas pelas normas vigentes, sendo a excessiva rigidez destas um obstáculo que precisa ser removido.

Por sua vez, quanto à coordenação, que é o terceiro pilar, é proposta a reconstrução do planejamento governamental, tratando da necessidade de criação de conselhos interministeriais com a atribuição de articular as ações relacionadas às principais áreas de concentração das políticas públicas, bem como a necessidade de cooperação entre entes federados na execução de políticas e de programas relacionados às prioridades estratégicas nacionais.

A reconstrução do planejamento – ou, como afirma Cardoso Junior (2011), a retomada da função planejamento estatal visando à reconstrução do Estado rumo ao desenvolvimento – está posta como um grande desafio ao governo brasileiro, em todos os seus níveis, e se apresenta como um instrumento favorável à construção de uma gestão pública eficiente, eficaz, efetiva e transparente.

Essa é uma tarefa que parece ainda não ter sido iniciada no Brasil, considerando que não é possível identificar as inflexões necessárias no âmbito da administração pública desse início de século para fortalecer a máquina pública, levando à sua transformação. Não há, portanto, um projeto de mudança para a administração pública que busque superar as orientações gerencialistas em consonância com uma proposta de reconstrução do Estado fundada em novas formas de relacionamento entre ele e a sociedade que busquem a ampliação dos direitos civis, o bem-estar dos cidadãos e a superação das políticas clientelistas. Nesse sentido, sobre o governo federal dos últimos anos, Cardoso Jr; Gomide (2014, p. 35) afirmam:

Passada mais de uma década com o Partido dos Trabalhadores (PT) à frente da coalizão partidária que governa o Brasil (governos Lula e Dilma), não se identifica qualquer reflexão estratégica sobre o Estado e o aparato administrativo que se deseja para dar continuidade às transformações que se verificam desde o início do novo milênio. Em outras palavras, uma reflexão que vincule o tema da administração pública a um projeto de desenvolvimento e a uma concepção de Estado.

A reconstrução do Estado, aliás, ganhou força nos últimos anos frente às críticas à reforma neoliberal e da defesa pelo Estado mínimo. A crise financeira internacional de 2008 evidencia o insucesso do projeto neoliberal, do ponto de vista econômico, e a necessidade de intervenção da atuação do Estado na economia para minimizar os efeitos da crise econômica. Como exemplo, pode-se evidenciar a estratégia adotada pelo governo norte-americano de injetar capital público nas empresas privadas para evitar suas falências e o conseqüente agravamento da crise, a qual se estendeu a diversos países, ao passo que milhares de americanos perderam seus imóveis, empregos e se aumentava ainda mais a pobreza e desigualdade social no país. Essa ação vai de encontro à tese do Estado mínimo e da autorregulação do mercado e comprova a afirmação de Politzer, Besse e Caveing (2002, p. 331), de que “[...] a ação do Estado é guiada pela necessidade de salvar o capitalismo e, em particular, de retardar a hora da crise econômica”.

Ainda que o governo brasileiro tenha adotado, a partir de 2008, algumas medidas para diminuir o efeito da crise financeira, tais como o aumento na oferta de crédito em diferentes setores e a redução de impostos, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), não é possível considerar tais ações como uma tentativa de reconstrução do Estado e, por conseguinte, de reconstrução e indissociação das funções de planejamento e da gestão estatal. Conforme F. Costa (2010), nos últimos anos não houve da parte do governo federal nenhum projeto de reforma democrática do Estado. Dessa forma, as mudanças realizadas não alteraram substantivamente as relações com a sociedade e, em alguns momentos, até contribuíram para aprofundar a crise. Para o autor, o Estado brasileiro ainda não consolidou um modelo de atenção social capaz de lidar com as enormes assimetrias que separam regiões e classes sociais. Dessa forma, afirma-se que as mudanças empreendidas na administração pública brasileira não consideram aspectos peculiares da nação, tais como a formação histórica do país, a diversidade social, cultural e econômica. Desconsiderando as peculiaridades do federalismo brasileiro, a retomada da função planejamento estatal visando à reconstrução do Estado tende a estar cada vez mais distante.

A reconstrução do Estado deve buscar outros fundamentos que não apenas econômicos. Espera-se, portanto, que, para os próximos anos, a ação dos Estados nacionais, no tocante ao seu planejamento e gestão, possa estar mais relacionada ao atendimento das necessidades e

anseios dos cidadãos por meio de ações que possam eliminar os efeitos perversos da ideologia neoliberal na vida da classe trabalhadora, sobretudo no que se refere ao planejamento de políticas públicas educacionais.

3.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL

Ao considerar a trajetória do planejamento e da gestão educacional no Brasil, desde as primeiras décadas do século XX, observam-se mudanças em seu desenho. Concorde-se com Saviani (2013) ao defender o planejamento enquanto instrumento de política educacional. Esta, vale salientar, nunca será neutra, estará relacionada com os diferentes projetos de desenvolvimento que se estabelecem nos diferentes momentos históricos e reflete as inúmeras contradições presentes na sociedade capitalista.

Castro (2010, p. 01) concebe esse planejamento como “Todo ato intencional, político e técnico para direcionar as atividades do campo educacional, buscando racionalizar os fins e os meios para conseguir os objetivos propostos”. No que concerne à educação, ocorre em três dimensões, as quais estão inter-relacionadas, segundo Castro (2010): planejamento do sistema educacional; planejamento escolar; e planejamento do ensino. Conforme a autora, a primeira dimensão diz respeito ao nível macro, ao planejamento do sistema educacional do país e aos direcionamentos de sua política educacional. Além disso,

Reflete a visão que se tem de mundo, de homem, exigindo, portanto, um compromisso com a construção da sociedade e deve atender tanto às necessidades de desenvolvimento do país quanto às do indivíduo (corresponde ao planejamento que é feito em nível nacional, estadual ou municipal). É uma intervenção do estado visando à implantação de uma determinada política educacional, estabelecida com a finalidade de possibilitar que o sistema educacional cumpra as funções que lhe são próprias em determinado momento histórico (CASTRO, 2010, p. 02).

A segunda dimensão é aquela realizada no âmbito da escola, devendo refletir os anseios da comunidade escolar. Na unidade de ensino concretiza-se pela elaboração do Projeto Político-pedagógico (PPP), o qual expressa a cultura organizacional da escola.

Por sua vez, a terceira dimensão é aquela que trata do planejamento realizado pelo docente, atividades a serem desenvolvidas pelos professores e alunos no cotidiano escolar, tendo em vista a aquisição do conhecimento. Deve estar em sintonia com o planejamento escolar e educacional e, sobretudo, precisa partir da realidade concreta do aluno (CASTRO, 2010).

Como se pode perceber, o planejamento em educação em suas diferentes dimensões

implica, portanto, a tomada de decisões para organização de ações futuras, seja a curto, a médio ou a longo prazo. Essas decisões são, via de regra, relacionadas a um projeto de desenvolvimento no qual “[...] a educação foi sendo pensada como um projeto social que respondesse às demandas ou necessidades estabelecidas pelos grupos hegemônicos” (OLIVEIRA, 2009, p. 238).

No caso brasileiro, uma primeira iniciativa de planejamento educacional data de 1932, quando é lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. O Manifesto se constituiu num marco para a educação brasileira por defender uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita entre outras inúmeras mudanças, inclusive a adoção de uma visão sistêmica, de construção de um projeto nacional de educação e, por conseguinte, do estabelecimento de um plano nacional que estabelecesse metas para o desenvolvimento da educação brasileira em todas as suas modalidades de forma integrada.

Ainda que o Manifesto não tenha partido de uma iniciativa governamental, mas, sim, de intelectuais brasileiros considerados renovadores e pioneiros, sendo dirigido ao povo e ao governo, o Documento influenciou o texto constitucional de 1934 no que concerne ao campo educacional. Em seu Art. 150, por exemplo, a referida Constituição estabelece como competência da União fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País.

De acordo com Fonseca (2013), a emergência do Estado Novo em 1937 impossibilitou a concretização das propostas renovadoras presentes na Constituição de 1934, haja vista que o planejamento governamental passou a ser realizado por um viés centralizador e estava mais relacionado ao fortalecimento do protagonismo do Estado na área produtiva. Além disso, o período que sucedeu a II Guerra foi marcado por altas taxas de inflação, de desemprego e de migração campo-cidade, o que aumentou em potencial as demandas para o Estado, as quais ultrapassavam sua capacidade de atendimento.

Em 1961 foi promulgada a Lei 4024/61, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação e, sob sua vigência, foi aprovado o primeiro Plano Nacional de Educação, em 1962. Sobre esse:

Ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa essa aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos (BRASIL, 2001, p. 03).

O Plano sofreu revisões em 1965 e em 1966, mas mesmo que tenha se constituído num conjunto de metas, elas não foram perseguidas, em razão inclusive das mudanças no contexto político após o golpe militar de 1964.

A partir desse período, as propostas apresentadas nos planos de governo passaram a vincular e a subordinar cada vez mais a educação ao desenvolvimento econômico. O governo militar foi fortemente influenciado pela Teoria do Capital Humano desenvolvida na década de 1950, nos Estados Unidos, que teve ampla repercussão internacional. A partir de então, os planos econômicos passaram a incorporar ações educacionais, na crença de que a educação levaria ao desenvolvimento econômico, como se essas, por si sós, fossem capazes de melhorar o desempenho profissional, aumentar a eficiência e produtividade no trabalho.

Assim, buscava-se formar e capacitar recursos humanos, sendo uma das estratégias adotadas a obrigatoriedade da educação profissionalizante no ensino de 2º grau. Favoreceram essa perspectiva os acordos de caráter técnico e financeiro firmados a partir de 1967 com a Agência para o Desenvolvimento Internacional, vinculada ao Departamento de Estado Norte-Americano (Usaid) a qual defendia um método quantitativo de planejamento que fixava as metas de um plano de educação, com base no mercado de trabalho, considerando o perfil e o quantitativo de trabalhadores. Nessa mesma perspectiva, em 1974 também foram firmados acordos do MEC com o Banco Mundial (Bird), visando a capacitar as secretarias estaduais de educação para executar o novo formato de administração adotado no âmbito da administração pública, a Administração por Objetivos, tendo sido treinados cerca de quatro mil professores e administradores escolares (FONSECA, 2013).

Outro fator que orientou o planejamento educacional no período do regime militar foi a pedagogia tecnicista, teoria que se relaciona harmoniosamente com um regime político fechado, e que almejava a neutralidade, deixando à margem do debate educacional questões relacionadas com democracia e participação, por exemplo. Assim, conforme Saviani (2006, p. 1) “Buscou-se, então, [...] planejar a educação de modo a dotá-la de uma organização racional capaz de minimizar as interferências subjetivas que pudessem pôr em risco sua eficiência”.

Nos últimos anos do regime, já em um período de crise do governo militar e de transição democrática, é elaborado o III Plano Setorial da Educação (1980 a 1985), o qual “[...] introduz a ideia de planejamento participativo como estratégia política diante do insucesso dos planos anteriores, atribuído à ausência da participação da comunidade nas decisões” (AMORIM; SCAFF, 2013, p. 251).

Dessa forma, em contraposição ao autoritarismo presente no regime, apostou-se na participação popular, o que segundo Saviani (2013) gerou uma “racionalidade democrática”, a qual acabou causando dispersão e descontrole de recursos e justificando práticas clientelistas. Ou seja, o referido plano e a estratégia adotada não lograram êxito no campo educacional.

Ao final da década de 1980 e início da década de 1990, o Banco Mundial desponta, de acordo com Fonseca (2013) como a principal entidade internacional de cooperação técnica e financeira para a educação. Nesse contexto, o Banco Mundial, juntamente com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) financiaram a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizado em Jontiem, Tailândia, em 1990, a qual impulsionou a reforma educacional em vários países, inclusive no Brasil. Nesse evento, líderes de 155 países, incluindo o Brasil, acordaram, como prioridade política, o foco na educação básica para a década de 1990. A participação brasileira nessa Conferência fomentou longas discussões em torno das bases políticas e ideológicas para a educação nacional, tendo resultado, em dezembro do mesmo ano, na divulgação do Programa Setorial de Ação do Governo Collor para a Área da Educação (1991-1995), no Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993, e com repercussão também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96).

De acordo com Aguiar (2004), a gestão do sistema educacional ganha relevância após a participação brasileira nos referidos encontros, nos quais se defendeu a necessidade de superação das práticas clientelistas e tradicionais da ação administrativa, cedendo lugar a métodos administrativos norteados por critérios técnicos de eficiência e de eficácia. Evidenciava-se, com isso, que o Brasil assimilaria e executaria o projeto educacional proposto pelos organismos multilaterais, financiadores e planejadores dessa Conferência e promotores das ideias neoliberais nos países em desenvolvimento.

Assim, a ideologia neoliberal também atinge o campo educacional, imprimindo a defesa da racionalidade econômica, da eficiência e da eficácia no planejamento educacional, num cenário de crise fiscal e econômica, no qual prevalecem políticas focalizadas de atendimento à população em condições mais desfavoráveis. Ao longo da última década do século XX e dos primeiros anos do XXI, as políticas educacionais nacionais estiveram e ainda estão em convergência com tais orientações. Conforme Krawczyk (2002, p. 62):

A reforma educacional que se inicia no limiar do século XXI vem instaurando um novo modelo de organização e gestão da educação pública, tanto do sistema quanto de suas instituições que, sob o fetiche da modernidade e da democratização, vivifica os fundamentos neoliberais que estão experimentando nossas sociedades.

Quanto ao planejamento, a LDB 9394/96 em seu Artigo 87, em consonância com a Constituição Federal de 1988, estipula para o prazo de um ano, a elaboração por parte da União de um novo Plano Nacional de Educação. Nesse sentido, ainda que as Constituições Federais desde 1934 (com exceção da Carta de 1937) tenham incorporado, implícita ou explicitamente,

a ideia de um Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2001) –, apenas um conjunto de metas foi criado em 1962, as quais sequer vieram a ser cumpridas.

A necessidade de cumprir a legislação que estabeleceu a elaboração de um PNE, fez com que duas propostas chegassem ao Congresso Nacional em fevereiro de 1998: a primeira, apresentada ao plenário da Câmara pelo Deputado Ivan Valente em dez de fevereiro, denominada de proposta “da Sociedade Brasileira”, tendo sido elaborada por entidades sindicais e científicas e pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. A segunda, de iniciativa do MEC, apresentou-se como a proposta “do Executivo ao Congresso Nacional”, um dia depois da primeira. As propostas de Lei apresentavam distinção entre si e representavam a tensão existente dois projetos antagônicos: de um lado, um projeto democrático, representante dos interesses da sociedade civil organizada e, de outro, a proposta do governo, que representava os interesses da ordem social-econômica vigente no país e os da sua classe dominante.

Em 9 de janeiro de 2001 foi aprovado por meio da Lei 10.172, o Plano Nacional de Educação para o período de 2001 a 2010, cujo fundamento está assentado na proposta do governo, inspirado pela racionalidade neoliberal, pelos princípios da eficiência e da eficácia e pela redução dos gastos públicos. De acordo com Fonseca (2013), esse Plano, mesmo alicerçado na proposta governamental, perdeu força no âmbito do Ministério da Educação, órgão que voltou sua atenção mais para a execução do Plano Decenal de Educação do que para o próprio PNE.

Assim, finda a vigência do PNE 2001-2010, a avaliação em torno de sua efetivação fora negativa e falha em alguns aspectos, de acordo com Dourado (2010), pela: ausência de mecanismos de financiamento necessário ao atendimento das metas; não regulamentação do regime de colaboração, posto que o PNE sinalizou metas a serem efetivadas pelos diferentes entes federados; aprovação de planos estaduais e municipais, previstos no PNE como base para a sua organicidade, não se efetivou como política concreta na maior parte dos estados e municípios. Ainda para o autor, o PNE não se consolidou enquanto uma política pública de Estado, tendo sido secundarizado nos processos de gestão e de decisão no âmbito do Executivo federal. As ações e as políticas desenvolvidas por esse nível de governo no decorrer da vigência do Plano, quer no governo FHC (1995-2002) quer no governo Lula (2003-2010), não tiveram o PNE como o epicentro do processo político.

Em 2007, o governo federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o qual, para Saviani (2007), deveria se constituir como uma estratégia para efetivação das metas do PNE mas cujas ações não se articulam organicamente com este. O PDE, portanto, é mais uma política de governo que não busca dar continuidade às políticas de Estado estabelecidas por Lei, como no caso do PNE. O PDE se propõe a melhorar a qualidade da educação brasileira em todos os níveis e modalidades, defendendo, em seu documento normatizador, uma visão sistêmica da educação. Essa melhoria da qualidade dever ser um compromisso de todos que fazem a educação, inclusive estados e municípios.

No que compete à educação básica, o PDE é operacionalizado pelo Decreto 6094/2007, o qual estabelece as formas pelas quais a União prestará apoio aos demais entes federados que aderirem ao Plano e buscarem melhorar seus índices educacionais. Para tanto, cada estado e município deverá elaborar seu respectivo Plano de Ações Articuladas (PAR). Destarte, é no sentido de analisar o PAR enquanto política de planejamento e de gestão educacional induzida pela União no contexto federativo brasileiro que as análises no próximo capítulo serão guiadas.

A análise da trajetória do planejamento educacional no Brasil permite concluir que os Planos elaborados, muitas vezes tendo como base um discurso inovador e transformador, não lograram êxito nem sequer conseguiram se estabelecer como políticas de Estado, sucumbindo às mudanças políticas e econômicas e à racionalidade predominante de cada contexto histórico, como bem ressaltou Saviani (2013). Assim como o autor, espera-se que a política educacional expressa por meio dos atuais e dos futuros planos educacionais, possa estar fundada na racionalidade social, no atendimento efetivo às necessidades educacionais da população como um todo e no uso adequado dos recursos para realizar o valor social da educação.

3.4 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA

Discutir a gestão da educação, quer seja da escola, quer do sistema educacional, implica inicialmente considerar que essa gestão é um campo marcado por disputas entre projetos distintos de sociedade, de homem e de educação, sendo sua prática constituída e constituinte de relações sociais. Na perspectiva dos projetos de educação, destacam-se dois projetos antagônicos: um deles concebe a educação como processo de apropriação da cultura historicamente produzida com vistas à formação humana integral, física, social, cultural e politicamente a fim de despertar a consciência crítica dos educandos, tendo em vista sua inserção participativa na sociedade. Outro projeto seria aquele que, segundo Mészáros (2005), concebe a educação como instrumento que possibilita os conhecimentos e o pessoal necessário ao sistema capitalista de produção, que gera e transmite um quadro de valores que legitima os interesses dominantes. Situar essas perspectivas é importante para se refletir acerca do modelo de gestão educacional e escolar que se deseja adotar bem como sob qual projeto de sociedade a gestão estará fundamentada.

Paro (2010) argumenta que uma gestão escolar constituída para atender ao sistema capitalista de produção, tendo como parâmetro sua administração, mostra-se incompatível com uma proposta de articulação da escola com os interesses da classe trabalhadora. Assim, compreende-se que a escola que tem como objetivo a formação integral dos alunos visando a sua inserção ativa na sociedade, socializando os conhecimentos historicamente produzidos, precisa estar baseada em um modelo de gestão que se fundamente em outros valores e princípios diferentes do modelo de gestão empresarial, cujo objetivo é gerar lucro para o capital.

Historicamente, contudo, a administração escolar teve seus fundamentos na administração científica do trabalho, tendo como algumas de suas características a burocratização dos processos, o rígido controle pelo administrador, a verticalização da tomada de decisões. Seus princípios foram transportados para a administração escolar, na ausência de um corpo teórico próprio para a educação, o que ocasionou uma visão meramente técnica da administração da educação, ficando à parte fatores políticos e sociais, intrínsecos a práxis educativa, além de princípios próprios que lançassem luz sobre as finalidades específicas dessa área. Essa perspectiva de gestão, convencionalmente chamada de burocrática, foi predominante no cenário educacional até as últimas décadas do século XX.

Na contrapartida do modelo burocrático, vem se desenvolvendo a gestão democrática. Oliveira (2004) destaca que a discussão sobre essa não é nova e, embora se encontre muito distante de ser equacionada, apresenta-se como uma demanda crescente na constituição da esfera pública nacional desde os primórdios do século XX, tendo sido os anos 1970 aqueles que inauguraram conquistas em torno da temática. No caso brasileiro, a construção e a consolidação da gestão democrática têm sido uma bandeira constantemente defendida por diversos segmentos da sociedade, notadamente dos trabalhadores em educação. As primeiras discussões acerca da democratização da gestão remontam aos pioneiros da educação nova, em 1932, e são retomadas nos anos 1950 com os movimentos de educação popular. A partir da década de 1970 e nos anos 1980, com o processo de redemocratização do país, acentuaram-se os debates acerca da participação da sociedade na organização política e da democratização da sociedade bem como acerca do direito à educação para todos. Para Lima (2004), os aspectos que marcam a concepção de democratização da gestão nesse último período estão ligados à:

[...] perspectiva de redemocratização do Estado brasileiro que, ao início daquela década, viu instituída a abertura política, a distinção do regime autoritário, após a derrocada do modelo econômico, que se somou ao conclamo popular organizado em defesa de eleições diretas e de formas de participação da sociedade civil organizada no controle dos governos, ou seja, a democratização em seus aspectos sociais, políticos e econômicos (LIMA, 2004, p. 17).

Nesse contexto, defendeu-se o estabelecimento de mecanismos e de instrumentos que pudessem construir uma cultura democrático-participativa no país em oposição ao modelo ditatorial e autoritário de governo. Assim, cresceram as manifestações dos educadores em defesa da democratização da gestão do público e de maior espaço para a participação da comunidade escolar em sua gestão. A gestão democrática no Brasil, portanto, é resultado de um movimento que se desenvolve ao longo do século XX e que tem no final desse século as condições históricas propícias ao seu desenvolvimento.

Para Lima (2004), o vislumbre dos governos populares na década de 1980 trouxe para as organizações educativas os preceitos presentes nas políticas descentralizadoras, participativas

e de autonomia, entretanto, esse postulado esbarrou em diversos entraves, não se consubstanciando em práticas de relação democráticas entre os sujeitos e a consequente democratização das organizações escolares. Ainda para o autor, nos anos 1990, tal perspectiva de democratização com base no controle social e na participação ativa foi rompida e de um conceito de “democratização política”, passou-se a uma “democratização mercadológica”, vinculada à cidadania controlada, à participação instrumental e à competitividade individual.

Assim, é preciso ressaltar que a construção da gestão democrática não se faz linearmente, sendo constituída por avanços, mas também recuos que se vinculam ao contexto político-social do país. Melo (2004, p. 243) destaca que “No processo histórico de organização e reorganização da sociedade brasileira, as relações de poder dão o tom do avanço ou do retrocesso da democratização da gestão educacional”.

Em adição, Dourado (1998) evidencia a importância da gestão democrática da educação na condição de instrumento de democratização das relações e de aprendizado político e social permanente, cujos resultados podem vir a transcender os muros da escola, intervindo na estrutura das relações de poder da sociedade brasileira. Assim, a define como:

[...] processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (DOURADO, 1998, p. 79).

Tal processo, no entanto, ainda é permeado por muitos obstáculos os quais tornam a gestão democrática da educação brasileira uma utopia, conforme afirma Paro (2008). Para o autor, no entanto, a utopia nesse caso não se refere a algo que não exista e que não possa vir a existir, mas, sim, a algo desejável e que pode vir a concretizar-se, cuja tarefa deve consistir, inicialmente: “[...] em tomar consciência das condições concretas, ou das contradições concretas, que apontam para a viabilidade de um projeto de democratização das relações no interior da escola” (PARO, 2008, p. 09). Um dos caminhos para a realização dessa utopia seria, para o autor, a transformação do esquema de autoridade no interior da escola.

Quanto a isso, é preciso destacar que a estrutura social brasileira é profundamente marcada pelo autoritarismo. Por isso, entende-se que a transformação da autoridade no interior da escola não acontecerá de maneira isolada em relação às demais instituições da sociedade, constituída historicamente pelo autoritarismo que se contrapõem diretamente à democratização das relações sociais.

Não obstante, essa fragilidade não é apenas brasileira, conforme argumenta Bóron (2002). Para o autor, a democracia, sobretudo no continente latino-americano, possui uma visão empobrecida e suicida dado que esse tema está associado apenas ao sistema eleitoral. Wood (2006) acrescenta que “As eleições transformaram-se no ‘todo’ – as eleições em que cada indivíduo atua só, não unicamente em termos de privacidade, mas também em isolamento com relação a todos os outros. Em tal circunstância, o voto individual substitui qualquer tipo de poder coletivo” (WOOD, 2006, p. 389).

Santos e Avritzer (2005) convencionaram chamar de modelo hegemônico de democracia aquele cuja principal característica é a democracia representativa limitada ao direito ao voto. Esses autores apontam três limites da teoria democrática hegemônica: a democracia como forma e não como substância; a forma como a burocracia e sua indispensabilidade foi sendo trazida para o centro da teoria de democracia diante da necessidade de controlar o processo de decisão política e econômica por meio da burocracia; e a dificuldade de representar agendas e identidades específicas, como por exemplo o anseio das minorias.

Ainda conforme esses autores, o estabelecimento de uma concepção hegemônica de democracia foi consolidado pelas sociedades capitalistas, almejando estabilizar a tensão entre capitalismo e democracia. Foram duas as vias escolhidas para essa estabilização: a prioridade dada à acumulação do capital em detrimento da redistribuição social e a limitação da participação cidadã, fosse individual ou coletiva, para não “sobrecarregar” o regime democrático com o atendimento às demandas sociais e, assim, favorecer a acumulação de capital (SANTOS; AVRITZER, 2005).

Santos e Avritzer (2005) defendem uma concepção contra-hegemônica de democracia. De acordo com essa postura, faz-se necessário recusar práticas que são caricaturas, simplificações de democracia, bem como não aceitar como fatalidade a baixa intensidade democrática imposta pelo modelo hegemônico à participação política dos cidadãos. Conforme os autores, as experiências mais expressivas para modificar a democracia hegemônica têm suas origens nos movimentos sociais ao questionarem as práticas sociais de exclusão (SANTOS; AVRITZER, 2005). Os autores defendem, por conseguinte, uma combinação entre elementos da democracia participativa e da democracia representativa, como assembleias regionais, orçamentos participativos e conselhos de controle social.

Diante disso, é preciso questionar o discurso dominante, o qual argumenta que na sociedade capitalista todos têm os mesmos direitos e oportunidades de participação política. Tal ideologia reforça a crença de que a abertura de canais para a participação da população seja suficiente para tornar uma sociedade democrática. Contudo, não se pode fazer vistas grossas para o fato de que “[...] o modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à participação ativa dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, a tem confinado em nível local” (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 73). Ou seja, algumas estratégias de democratização, na ver-

dade têm o objetivo de descentralizar do governo e passar à população a responsabilidade por monitorar as políticas públicas em níveis locais, quando o ideal seria que a população estivesse presente durante a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação para formulações de políticas nas áreas sociais. Logo, compreende-se que essa participação minimalista do povo não condiz com uma concepção contra-hegemônica de democracia, na qual não exista a dominação de uma minoria sobre a maioria e o povo possa ser soberano.

Entretanto, a substituição do modo capitalista de produção e a consolidação da democracia numa perspectiva contra-hegemônica não acontecerão de imediato, em que pesem as dificuldades já apresentadas e haja vista que “[...] todos os processos participativos profundos tendem a ser lentos” (DEMO, 2009, p. 19). Assim, é preciso ir buscando alternativas que possam ir solidificando esse processo, sendo a administração da ação pública um dos espaços a se democratizar.

No campo educacional, uma via possível é a gestão democrática da escola pública, embora se compreenda que sozinha ela não transformará a sociedade. Dessa feita, retoma-se Paro (2008) para afirmar que a gestão democrática da escola é uma utopia que pode vir a tornar-se realidade. A participação da comunidade, considerando todos os seus segmentos – pais, alunos, professores e demais servidores – nos processos decisórios, na escolha dos dirigentes, na construção e na avaliação do projeto político-pedagógico e na organização do trabalho pedagógico da escola pode ser um instrumento de fortalecimento desse modelo de gestão que, embora esteja assegurada no arcabouço legal (Lei 9394/1996), ainda não se efetivou no cotidiano das escolas. Diante dessa realidade, destaca-se a importância da criação e da manutenção de mecanismos que favoreçam a participação da comunidade, que aliem mecanismos de democracia representativa com mecanismos de democracia participativa no seio das escolas e dos municípios, tais como órgãos colegiados e assembleias, por exemplo.

Acerca da participação, é preciso compreendê-la, conforme Demo (2009, p. 18), enquanto uma conquista em permanente processo, infundável: “Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir”. O autor destaca ainda que esse processo não é natural e que há uma tendência histórica à dominação o que dificulta a participação. Isso significa que ninguém nasce sabendo participar e que instituir mecanismos de participação na gestão da escola tende a ser um processo árduo que certamente encontra resistência da própria comunidade, mas que nem por isso deve deixar de ser provocado.

Ao pesquisar sobre a participação popular na gestão escolar, Paro (2007) ressalta a resignificação desse conceito adotado nos conselhos escolares, órgãos colegiados de caráter deliberativo que requerem participação de representantes dos diversos segmentos que compõe a escola. Em seus estudos, o autor pôde concluir que os Conselhos estavam inoperantes, mergulhados numa estrutura avessa à participação e ao exercício da cidadania. Nesses casos,

a institucionalização de Conselhos Escolares pode existir por mera exigência legal, sem, contudo, contribuir efetivamente para o exercício do jogo democrático. Isto ocorre quando esse órgão que tem poder deliberativo sobre as questões referentes ao cotidiano escolar assume uma postura passiva frente às questões levantadas e passa a atuar apenas para referendar decisões tomadas pela direção e/ou pelas secretarias de educação.

Paro ressalta ainda que, “[...] com relação às pessoas envolvidas no cotidiano escolar, parece que as políticas educacionais têm passado à margem da opinião, da vontade e da disposição daqueles de quem o ensino depende inquestionavelmente para ser realizado” (PARO, 2007, p. 28). Ou seja, apesar de toda a descentralização preconizada para o campo educacional e da importância dada à escola enquanto núcleo da gestão para a qual convergem as ações, o planejamento da educação ou a formulação das políticas educacionais acontece em outras esferas de decisão, seja nas secretarias ou no Ministério da Educação, não tendo, pois, a efetiva participação de docentes nem da comunidade escolar em geral, o que compromete a autonomia da escola.

A autonomia, portanto, é outro pilar da gestão democrática, assim como a participação. A seu respeito, é preciso ressaltar que, no papel de instituição pública sujeita a normas e a leis que transcendem seu espaço físico e vinculada a um sistema de ensino, a escola jamais será absolutamente autônoma em suas decisões e, por isso, a autonomia escolar será sempre relativa.

Ademais, a autonomia é um conceito que pode carregar significados distintos, conforme argumenta Barroso (2010, p. 2):

[...] sob uma mesma designação (autonomia da escola), escondem-se diferentes realidades com significados, objetivos, modalidades de operacionalização e resultados diferentes. Convém lembrar, contudo, que essas diferenças não são meramente semânticas nem resultam, unicamente, de modos de fazer distintos. Elas radicam em opções políticas diversas e o seu significado só pode ser percebido tendo em conta, por um lado, um conjunto mais vasto de transformações dos modos de governar a educação e, por outro, a especificidade dos contextos econômicos, sociais e históricos em que ocorrem.

Nesse sentido, as reformas educacionais neoliberais têm impulsionado uma perspectiva de autonomia que se correlaciona mais com distribuição de competências do que com o exercício de poder por parte da comunidade escolar. Para Cabral Neto e Sousa (2008) no contexto brasileiro do Estado neoliberal, a autonomia escolar ficou restrita a alguns aspectos de descentralização administrativa e financeira. Tem sido transferida para a escola a responsabilidade pela execução das ações e das políticas quando a instituição, muitas vezes, não tem autonomia para aderir ou não às propostas que chegam ou mesmo interferir no seu desenho.

Outro pilar da gestão democrática que deve ser levado em conta é a descentralização, a qual é entendida como um processo de divisão de poder entre os sujeitos que compõem a comunidade escolar, ampliando a autonomia da escola, democratizando a gestão e as relações sociais no seio desta. Viriato (2004), afirma que embora a descentralização venha sendo utilizada ao longo da história educacional como estratégia política para resolver os males educacionais, essa categoria não tem obtido o êxito esperado. Para a autora, os entraves em torno da descentralização são complexos tendo em vista que descentralizar significa tirar o poder do centro e transferi-lo para o poder local, assegurando assim, a eficácia deste. Tal ação, segundo Viriato (2004), exigiria por parte do Estado e da sociedade civil organizada comprometimento político e técnico com os preceitos que envolvem o processo de transformação da sociedade.

A descentralização, por outro lado, é uma das dimensões da reforma do Estado brasileiro nos anos 1990, que visava à transferência de encargos e de responsabilidades para os subníveis de governo e para a o setor público não-estatal. No setor educacional, a descentralização para os sistemas e unidades escolares foi elencada como estratégia para a modernização da gestão, enxugando os gastos. Assim, o processo de construção desse pilar tem sido marcado por um movimento contraditório que, por um lado, caracteriza-se mais pela desconcentração de responsabilidades e pela cobrança pelos resultados alcançados sem a correspondente divisão de poder para as tomadas de decisões e, por outro, também é fortemente marcada pelas tentativas crescentes de democratização dos espaços de decisão e de controle social com participação da comunidade escolar.

Assim, observa-se que a escola tem assumido novas responsabilidades sem os devidos recursos necessários, quer sejam humanos quer sejam materiais ou, principalmente, financeiros. É necessário destacar que não se pode tratar de gestão democrática, de participação, de autonomia e de descentralização sem tratar da precariedade no financiamento da educação brasileira, o qual não contempla as necessidades e as demandas das escolas públicas. Como destaca Paro: [...] o problema da escola pública no país não é, na verdade, o da administração de recursos, mas o da falta de recursos (PARO, 2008, p. 11).

Acerca da gestão democrática, é necessário, ainda, destacar que a LDB 9394/1996 estabelece o princípio da gestão democrática para as escolas públicas em conformidade com a Constituição Federal de 1988. A LDB trata do tema com superficialidade e coloca sob responsabilidade dos sistemas de ensino o estabelecimento de normas que tratem sobre o desenvolvimento desse modelo de gestão. Mesmo assim, a Lei traz avanços para o campo da gestão educacional ao estabelecer em seu Artigo 12º., por exemplo, que os estabelecimentos de ensino terão a incumbência de elaborar e de executar suas propostas pedagógicas, de administrar seu pessoal e também recursos materiais e financeiros. O Art. 13º incumbe os docentes de participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino e de colaborar com a articulação da escola com as famílias e a comunidade. Em seu 14º Artigo, institui a participação

dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico das escolas, bem como a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Já em seu Artigo 15º, assegura às unidades escolares públicas de Educação Básica graus progressivos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira.

Acerca da autonomia, é preciso destacar que esse conceito denota graus de relatividade, de modo que, na escola, a autonomia pedagógica, administrativa ou financeira nunca será absoluta, mas, sim, relativa. A escola pública não tem autonomia administrativa, por exemplo, para contratar ou demitir professor. Em seu planejamento, não pode prescindir do plano municipal ou estadual e conduzir seu trabalho à revelia de um plano mais amplo. No entanto, a autonomia relativa e processual tende a fortalecer a democratização da gestão no instante em que os sujeitos se veem parte desse processo de construção coletiva da escola.

A LDB 9394/1996, no entanto, está situada em um contexto global de reformas educacionais que têm defendido os eixos da participação, da autonomia e da descentralização como meios para tornar as escolas mais flexíveis e autônomas, estando fundamentadas na transferência de responsabilidades para a escola, para os profissionais da educação e no aumento da participação da comunidade escolar na sua gestão e financiamento. Nesse sentido, a gestão escolar pode vir a trilhar um percurso rumo à eficácia e à eficiência gerencial. Observa-se, então, uma ressignificação de conceitos, os quais têm seu sentido político modificado. Assim:

Autonomia é concebida como consentimento para construir, no setor público, uma cultura de empresa. A descentralização metamorfoseia-se na medida em que deixa de ser o mecanismo fundante da gestão democrática para se reconfigurar em um crescente processo de desconcentração de funções e de responsabilidades, e não do poder de decisão. A participação transforma-se em técnica de gestão que funciona, essencialmente como fator de coesão e consenso (CABRAL NETO, 2009, p. 201).

A participação, como se pode perceber, assume um caráter de regulação no instante em que a comunidade é impulsionada a controlar e a regular as instituições escolares, ao mesmo tempo em que assume responsabilidades perante essas instituições. Torna-se uma participação controlada, considerando que, por vezes, não há transferência da tomada de decisões nem de poder às instituições escolares, mas sim, apenas algumas competências e recursos, tendo estes últimos sua utilização previamente determinada.

Dessa feita, é pertinente a argumentação de Castro (2016, p. 10) ao afirmar que:

Assim, se evidencia uma grande distância entre o que é promulgado na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96 que deter-

minam uma gestão democrática da educação e os programas que são gestados pelo Ministério da Educação como forma de modernizar a gestão da escola e dos sistemas, permitindo o estabelecimento de modelo híbrido de gestão que não tem contribuído para a sistematização de uma prática democrática nas instituições escolares.

O hibridismo destacado por Castro (2016) em relação aos diferentes modelos de gestão escolar e a ressignificação dos princípios basilares da gestão democrática apresentados por Cabral Neto (2009) evidenciam que a gestão escolar tem sido um campo marcado pelo embate entre concepções antagônicas de gestão, e, além disso, de educação e de sociedade. Pode vir, portanto, a contribuir tanto para a apropriação da cultura historicamente produzida, favorecendo a educação em uma perspectiva ampla de emancipação humana, quanto para favorecer uma perspectiva limitada e instrumental da educação, com o objetivo de oferecer os conhecimentos e o pessoal necessário ao sistema capitalista de produção.

O embate entre o modelo democrático e o gerencial precisa ser superado. Entende-se que tal superação implica outras mudanças de ordem estrutural, para além de mudanças na legislação específica, que estejam relacionadas ao exercício pleno da cidadania, como garantia à alimentação, à habitação, à saúde, ao vestuário, ao lazer e à ampliação dos direitos sociais que possam dar suporte a um projeto de educação que vise, para todos os sujeitos, sem distinções de classe social, à apropriação da cultura historicamente produzida, tendo em vista sua inserção participativa na sociedade.

4. O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO EDUCACIONAL

A gestão e o planejamento educacional apresentam as determinações sociais de seu tempo histórico. Na atualidade esses elementos vêm sendo influenciados pela reorganização dos Estados capitalistas, sobretudo a partir das modificações nos padrões de administração pública vivenciados nas últimas décadas do século XX.

Esse capítulo se propõe a apresentar e discutir o Plano de Ações Articuladas (PAR) enquanto política de planejamento e gestão dos sistemas de ensino, implementado nos municípios, estados e Distrito Federal em colaboração com a União. Nesse sentido, é necessário situá-lo no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano apresentado pelo governo federal brasileiro em 2007, o qual é operacionalizado pelo Decreto 6094/2007, o Decreto Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Em seu Art. 9, o Decreto institui o PAR como instrumento para recebimento de assistência técnica e financeira da União aos demais entes. Com esse Plano, o governo brasileiro espera concretizar o mandamento constitucional que estabelece o regime de colaboração entre os níveis de governo quanto à oferta de educação básica.

O Plano de Ações Articuladas está assentado na colaboração entre os entes federados, na busca por um objetivo comum, qual seja, a melhoria da qualidade da educação básica em todo o território nacional. Nesse sentido, o PAR se apresenta como uma possibilidade de fortalecer o federalismo cooperativo preconizado na Constituição no campo educacional.

4.1 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO: ORIGENS, BASES DE SUSTENTAÇÃO E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO EDUCACIONAL

O processo global de reestruturação do sistema capitalista de produção vem suscitando modificações na organização dos sistemas educativos em diversos países. A educação passa a ser compreendida nesse processo como condição para que os países possam competir entre si no contexto de uma economia globalizada. Passa a ser considerada, portanto, um instrumento que possibilitaria o crescimento econômico e social dos países, inserindo-os no mundo globalizado, sendo o conhecimento tido como a chave do desenvolvimento econômico e social dos Estados-nações.

É preciso destacar, conforme salienta Corrêa (2003), que a relação entre educação e globalização é extremamente complexa devido ao tensionamento global x local. Isso ocorre tendo em vista a necessidade de atender as particularidades locais e a necessidade de considerar as dimensões mais gerais das atuais políticas educacionais em nível global, em suas convergências e divergências. Nesse sentido é preciso reconhecer a globalização dos discursos ideológicos em âmbito internacional, os quais pretendem determinar as políticas educacionais em nível nacional submetendo a educação ao econômico, transformando-a em mercadoria.

Para atender a esses condicionamentos, uma série de reformas educacionais foi implementada nos diversos países, sobretudo naqueles em vias de desenvolvimento, buscando conformar seus sistemas educacionais ao novo paradigma produtivo, inserido na globalização dos mercados e em novas formas de produção e consumo das mercadorias. Tais reformas estiveram orientadas pelas diretrizes emanadas de organismos internacionais tais como o Banco Mundial e CEPAL (Comissão Econômica das Nações Unidas Para a América Latina), cujos interesses estavam centrados na formação de capital humano para adequação dos países aos padrões capitalistas de acumulação. No que se refere ao Banco Mundial, destaca-se sua intervenção na definição das agendas educacionais dos países do Terceiro mundo, endividados após a crise financeira das décadas de 1970 e 1980. Silva, Azzi e Bock (s/d, p. 06) destacam que “[...] a influência do Banco Mundial tem um impacto significativo nas políticas educacionais, menos pelo investimento em projetos específicos e mais pela influência nas grandes orientações das políticas públicas”.

No caso brasileiro, a influência do Banco Mundial pode ser observada com mais ênfase

nas reformas educacionais implementadas a partir da década de 1990, as quais reiteraram o discurso em defesa da centralidade da educação no âmbito dos documentos e políticas educacionais. Cabe ressaltar que não se tratava da defesa de uma educação de qualidade, gratuita e unitária para todos os educandos, mas sim de um modelo de educação que promovesse a manutenção das bases de sustentação da configuração atual do capitalismo, em consonância com os interesses dos organismos internacionais. Tais reformas defendiam, entre outras bandeiras, a ênfase no ensino primário; melhoria da eficácia da educação; ênfase nos aspectos administrativos; descentralização e autonomia das instituições escolares e análise econômica como critério dominante na definição das políticas educacionais (SILVA; AZZI; BOCK, s/d).

Os sucessivos governos que assumiram o Estado brasileiro desde então vem mantendo os compromissos estabelecidos em âmbito internacional, buscando melhorar a qualidade da educação básica, qualidade essa que possa ser medida tanto pela diminuição nos índices de reprovação e evasão quanto nos resultados das avaliações externas realizadas nas escolas.

Em conformidade com o direcionamento político defendido pelos organismos internacionais, sobretudo aqueles delimitados pelo Banco Mundial, de acordo com Shiroma; Garcia; Campos (2011), desde a década de 1990 que o empresariado brasileiro tem se organizado, buscando a construção de uma agenda educacional que objetive produzir uma nova sociabilidade mais adequada aos interesses privados do grande capital nacional e internacional.

Com esses objetivos, diversas iniciativas do empresariado brasileiro foram desenvolvidas ao longo da década de 1990 e nos primeiros anos do século XXI, de modo a apresentar propostas para adequação da educação pública aos interesses capitalistas. No ano de 2006, a partir de iniciativas já estabelecidas em anos anteriores, é criado o Todos Pela Educação (TPE), movimento presidido por Jorge Gerdau Johannpeter, empresário brasileiro presidente do Conselho de Administração da Gerdau, tendo como conselheiros outros representantes do setor privado, bem como de bancos e terceiro setor. De acordo com Martins (2008), o TPE foi criado por um grupo de intelectuais orgânicos do capital, os quais se reuniram para refletir sobre a realidade educacional brasileira na atual configuração do capitalismo, cuja missão, de acordo com o próprio movimento, é mudar o quadro educacional do país, principalmente no que se refere à qualidade da educação, comparada ao cenário internacional. De acordo com o site TPE: “O Todos Pela Educação é um movimento da sociedade brasileira que tem como missão contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o País assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade”.

Já para os autores Haddad; Carvalho; Saraiva (2008, p. 16), o Movimento representa um determinado segmento da sociedade brasileira e seus objetivos distinguem-se daqueles proferidos em seu site:

O Compromisso Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil conduzida por um grupo de empreendedores e composta hegemonicamente por empresários e fundações empresariais. Este grupo, dotado de um importante peso político e econômico, reforçado por sua proximidade com as principais mídias do país, apresenta-se como um novo ator da sociedade civil de perfil mais conservador. A implicação dos setores empresariais sempre foi presente na defesa dos interesses privados na educação, no entanto, é crescente já há alguns anos na mobilização pela educação pública. Sua ação principal é a de trazer para o contexto da ação pública uma visão empresarial do sistema educativo onde a prioridade esteja colocada na gestão e na racionalidade dos recursos.

Observa-se o alinhamento do Movimento com a retórica neoliberal de submissão da educação ao mercado e à economia, nos quais a ênfase na gestão e na racionalidade dos recursos são características essenciais.

O grupo estabeleceu cinco metas que a educação pública brasileira deverá alcançar até 2022: 1) Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; 2) Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; 3) Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano; 4) Todo jovem de 19 anos com Ensino Médio concluído; 5) Investimento em Educação ampliado e bem gerido. Nesse sentido, Martins (2008) chama atenção para o fato de que ainda que não seja novidade a atuação do empresariado na educação brasileira, a criação de um organismo específico para propor ações em defesa da escola pública e de qualidade para todos é um elemento novo em nossa história. Para tanto, o grupo conta com o apoio da iniciativa privada, do terceiro setor, da sociedade civil, intelectuais, universidades, sindicalistas, a grande mídia brasileira e até do próprio governo federal. Contudo, a colaboração do movimento para alcançar tais metas, tem acontecido mais no aspecto ideológico do que financeiro. A contribuição do setor privado está mais relacionada à sua competência gerencial, enquanto que os recursos financeiros continuariam provindos da esfera pública (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

O apoio do governo federal ao TPE é observado, entre outros fatores, no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007 pelo então presidente Luíz Inácio Lula da Silva e por seu ministro da educação à época, Fernando Haddad, o qual incorpora em grande medida a agenda do movimento TPE.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi apresentado ao país em 15 de março de 2007 e lançado oficialmente no dia 24 de abril do mesmo ano, como sendo uma política de Estado e não de governo. O Plano tem como objetivo melhorar a qualidade da educação brasileira, em todos os níveis e modalidades, com ênfase na educação básica.

Conforme Krawczyc (2008), o MEC apresentou o PDE como expressão de uma mudança essencial no papel do Estado brasileiro, fortalecendo ainda mais o seu papel regulador.

Para Barroso (2005), a regulação consiste em um modo de coordenação dos sistemas educativos, compreendendo não só a produção de regras que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re) ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras. Assim, com o PDE o Estado brasileiro teria maiores possibilidades de regular os sistemas educacionais no sentido de estabelecer as “regras do jogo”, as ações a serem desenvolvidas e as metas a serem alcançadas.

O PDE foi divulgado à sociedade como a reunião de diversos programas e ações federais, alguns novos e outros já em funcionamento, tendo sido acrescentadas ao Plano, novas ações desde sua criação, em 2007. A respeito da diversidade de programas ações, em número de mais de 40, é possível inferir que estas se constituem como pontuais e independentes umas das outras. Neste sentido, o PDE é classificado por Saviani (2007) como um grande guarda-chuva da educação, tendo em vista que abriga praticamente todos os programas que já estavam em desenvolvimento pelo MEC. Esta série de ações isoladas também é criticada por Camini (2010a, p. 538-539), ao afirmar: “Apresentaram-se decretos, resoluções, editais, programas, projetos e ações sem haver inicialmente articulações entre eles, o que resultaria em um planejamento orgânico e bem dimensionado”.

Cabe ressaltar que mesmo com essa diversidade de ações, o Plano foi apresentado sem que tivesse sido elaborado um documento base, um texto de referência que o fundamentasse, por ocasião de seu lançamento. Nesse sentido, pode-se considerar o PDE como um plano de metas e ações. Ghiraldelli Junior (2009, p.272) destaca que:

É estranho que o plano não tenha uma diretriz teórica explícita que, enfim, unifique os decretos e lhes dê uma consistência mínima em termos de política educacional e pedagogia. Isso, para um leitor que não possui o contexto, pode ser um sinal até mesmo de despreparo intelectual do MEC, o que pesa contra o texto do PDE, e pode prejudicar sua legitimidade e prestígio, que são essenciais para o seu êxito.

Cerca de um ano após seu lançamento, O Ministério da Educação (MEC) divulgou em sua página na internet, um livro intitulado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, o que pode corresponder a um texto base, divulgado posteriormente. O texto apresenta o PDE, seus princípios, objetivos e ações que comporiam o plano. A utilização da internet como meio de divulgação, inclusive para as ações, programas, seus objetivos e valores investidos pelo MEC junto ao PDE, é considerada superficial e sem fundamentação, semelhando-se a estratégias utilizadas pelo mercado, cujo objetivo é a aceitação do “produto” sem problematização do processo de construção (CAMINI, 2009).

Outra particularidade acerca do PDE é que não houve consulta à sociedade, a organizações de profissionais da educação, entidades científicas ou sindicais por ocasião de seu pla-

nejamento. A respeito de sua elaboração, de acordo com Haddad, Carvalho e Saraiva (2008), ao longo da elaboração do PDE, um dos poucos segmentos consultados pelo MEC foi o movimento Compromisso Todos Pela Educação, inclusive adotando este nome para o Decreto que operacionaliza o Plano. Freitas (2007, p. 14) faz o seguinte comentário a esse respeito: “[...] o Ministério da Educação (MEC), ao eleger seus interlocutores válidos na construção do plano atual, afasta outros interlocutores que há mais de duas décadas vêm participando dos diferentes fóruns de definição das políticas, tanto em nível do próprio Ministério, quanto da própria sociedade”. Ao privilegiar determinados interlocutores vinculados ao setor privado, aos interesses do mercado e ao terceiro setor, os quais participaram da elaboração do Plano e, por conseguinte, passaram a orientar as ações e dirigir programas nas escolas de educação básica, o MEC deixa de lado segmentos do próprio governo e da sociedade civil que historicamente tem lutado a favor de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos. Essa, portanto, se caracteriza como uma das fragilidades do plano: a ausência de diálogo e interlocução com a sociedade civil e entidades ligadas ao setor educacional.

No mesmo ano em que foi lançado o PDE, fazendo parte de um mesmo programa de ordenamento do Estado, foi lançado também o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), o PAC tem como objetivo promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira, por meio do investimento em infraestrutura, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhora do ambiente de investimento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo. Assim, o PDE foi apresentado como o PAC da educação, por isso suas ações deveriam se desenvolver de modo articulado ao segundo. Esta perspectiva pode denotar certa orientação da educação ao desenvolvimento econômico, tendência que é criticada por Gadotti (2008, p. 22-23): “[...] preocupa-me a associação entre o PDE e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O PDE foi mesmo chamado de ‘PAC da educação’, fazendo uma associação subordinada da educação ao crescimento econômico”. A referida subordinação, contudo, não foi exclusividade do PDE, mas tem fundamento no discurso reformista neoliberal o qual defende a educação como um instrumento para o desenvolvimento, considerado apenas numa vertente econômica, das nações. Frigotto, Ciavatta e Ramos (2009) destacam que ainda que exista uma relação entre educação e desenvolvimento, esta não é de forma alguma linear e ilimitada embora esta seja uma visão que tenha se tornado senso comum. Ainda para os autores:

Este senso comum, amplamente difundido pelos organismos internacionais, mormente pelo Banco Mundial (BIRD), Organização Mundial do Comércio (OMC), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), fortemente apoiados pela grande imprensa, acaba incorporando nos governos e nas populações pobres dos países periféricos e semiperiféricos a *ilusão do desenvolvimento*. (FRIGOTTO; RAMOS; CIAVATTA, 2009, p. 05, grifo dos autores).

Possivelmente influenciado pela referida ilusão do desenvolvimento, por ocasião do lançamento do PDE, o próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva estabeleceu a relação entre educação e desenvolvimento, afirmando, de acordo com Camini (2010, p. 536a) que o PAC e o PDE são anéis de uma mesma corrente para a construção de um novo Brasil.

A relação entre os dois planos também está estabelecida no Plano Plurianual 2008-2011, instrumento de planejamento e gestão estratégica do governo federal. O PPA 2008-2011 estabeleceu para o desenvolvimento nacional a consecução de três agendas prioritárias: a) Agenda Social; b) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); c) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). De acordo com a mensagem presidencial enviada ao Congresso nacional em 30 de agosto de 2007, por ocasião da aprovação do PPA pelo Congresso, a consecução e integração dessas três agendas responderia ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades sociais nacionais (BRASIL, 2007b).

No PPA 2008-2011, a melhoria da qualidade da educação é elencada como um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabilizaria. No documento, é apresentado o PDE como plano capaz de alcançar esse objetivo, tendo, para tanto, quatro eixos de ação (BRASIL, 2007b, p. 17-18):

1. Educação Básica – tendo como objetivo prioritário a melhoria da qualidade da educação básica pública medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), enfrentando os problemas de rendimento, frequência e permanência do aluno na escola, a partir da mobilização social em torno do Programa Compromisso Todos pela Educação. Inclui ações visando à melhoria da gestão escolar, da qualidade do ensino e do fluxo escolar, valorização e qualificação de professores e profissionais da educação, inclusão digital e apoio ao aluno e à escola;

2. Alfabetização e Educação Continuada e diversidade – tendo como objetivo reduzir a taxa de analfabetismo e o número absoluto de analfabetos, com foco nos jovens e adultos de 15 anos ou mais, com prioridade para os Municípios que apresentam taxa de analfabetismo superior a 35%. O Programa Brasil Alfabetizado tem por meta atender 1,5 milhão de alfabetizando por ano, assegurando a oportunidade de continuidade dos estudos para os jovens e adultos acima de 15 anos de idade egressos das turmas de alfabetização de adultos; também trata dos arranjos étnico-educacionais das comunidades;

3. Ensino Profissional e Tecnológico – com o objetivo principal de ampliar a rede de ensino profissional e tecnológico do País, de modo que todos os Municípios tenham, pelo menos, uma escola oferecendo educação profissional. A expansão da oferta da educação profissional e tecnológica se dará prioritariamente em cidades-pólo respeitando as vocações econômicas locais e regionais e reforçando a articulação da escola pública, em especial, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, com a educação profissional em todas as modalidades

e níveis;

4. Ensino Superior – com o objetivo de ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior no País e regulamentar sua avaliação. Algumas estratégias adotadas foram a ampliação das vagas nas instituições federais de ensino superior e a oferta de bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni), articulado ao Financiamento Estudantil (Fies). Com a ação de apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) as universidades deverão apresentar planos de expansão da oferta para atender à meta de dobrar o número de alunos nas Instituições Federais de Ensino (IFES) no Brasil em 10 anos. O Prouni será ampliado oferecendo 100 mil novas bolsas por ano e permitindo o financiamento de 100% das bolsas parciais do Prouni por meio do Fies.

O PDE defende que os diferentes níveis e modalidades de ensino no Brasil estejam articulados entre si, numa “[...] dependência mútua, evidente e positiva entre níveis educacionais” (BRASIL, 2008c, p. 09). Contudo, para Saviani (2007), mesmo que o PDE representasse um importante passo no enfrentamento do problema da qualidade da educação pelo fato de pautar essa questão como meta da política educativa, em sua configuração atual, o PDE não possuía garantia de êxito. Talvez essa afirmação se baseie no fato de que embora o Plano defendesse uma visão sistêmica da educação, havia certa imprecisão quanto à articulação entre os níveis e modalidades de ensino. Nesse sentido, o PDE não se constituiu num Plano propriamente dito, mas sim num conjunto de ações.

O lançamento do PDE aconteceu de forma inesperada, assim como a falta de consulta pública ou mesmo de um documento base, o que pode ser explicado pelo fato de Fernando Haddad ser o terceiro ministro da educação durante o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), e que este corria o risco de ser substituído e não permanecer no segundo mandato (2007-2010), conforme explicitado por Gadotti (2008). Neste sentido, para atender a uma solicitação direta do então presidente de dar prioridade à educação, área que ganhou força na campanha eleitoral de 2006 tanto pela força do discurso econômico que elencava a educação enquanto elemento promotor da competitividade econômica entre as nações quanto pela pressão popular em torno da melhoria da qualidade da educação, o ministro coordenou pessoalmente a elaboração do PDE. Gadotti (2008, p. 22), comenta que “Haddad estava mais preocupado em apresentar um conjunto de metas emergenciais do que um plano geral abstrato e inexecutável. Tomou para si o ‘PAC’ da educação (uma infeliz associação com o Plano de Aceleração do Crescimento)”.

Ficam explicitados alguns dos motivos que levaram à elaboração do PDE. Observa-se que não se trata apenas de um movimento linear, de uma força motriz, mas de interesses e perspectivas antagônicas que reivindicavam uma ação mais consistente do governo Luiz Inácio Lula da Silva para o campo educacional em seu segundo mandato (2007-2011). Os compromissos assumidos perante os organismos internacionais, a influência do empresariado brasileiro, a

necessidade de dar à sociedade civil uma resposta quanto aos problemas educacionais brasileiros na tentativa de convencê-la a reeleger o presidente Lula, foram algumas das forças (umas com maior peso que outras) que influenciaram na criação do Plano.

Outro aspecto do PDE que merece ser ressaltado, diz respeito aos seus seis pilares de sustentação, conforme apresentado no documento do Plano: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social.

O primeiro é defendido como uma possibilidade de integração de todos os níveis da educação brasileira, uma vez que as ações orientadas para determinados níveis repercutirão nos demais. Para Masson (2012), a visão sistêmica que embasa o PDE foi proposta tomando como base a teoria geral dos sistemas do biólogo Von Bertalanffy que procurou introduzir, no campo das ciências sociais, conceitos da física, da biologia e da cibernética, demonstrando uma tendência de integração das ciências naturais e sociais. De acordo com Saviani, nessa teoria:

[...] o enfoque sistêmico é um conceito epistemológico que está referido a uma determinada maneira de analisar os fenômenos, mais especificamente, ao método estrutural-funcionalista. Portanto, quando aplicado à educação, o referido enfoque diz respeito a um dos possíveis modos de se analisar o fenômeno educativo. Em contrapartida, a noção de sistema educacional tem caráter ontológico, pois se refere ao modo como o próprio fenômeno educativo é (ou deve ser) organizado (SAVIANI, 2008, p. 17).

Assim, na percepção do autor, o enfoque sistêmico proposto no documento do PDE não seria capaz de superar as dicotomias presentes na educação brasileira, haja vista derivar de uma concepção que tende a perpetuar a forma de sociedade existente.

Outro pilar de sustentação do Plano diz respeito à territorialidade, sob a justificativa que: “O enlace entre educação e ordenação territorial é essencial na medida em que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem” (BRASIL, 2008c, p. 05). Dessa forma, o documento apresenta como a razão de ser do PDE a superação das desigualdades de oportunidades educacionais no vasto território brasileiro. Essa perspectiva estabelece como únicas causas das desigualdades que marcam nosso território as clivagens culturais e sociais que procedem da geografia e da história. Deixa de lado fatores políticos e econômicos que historicamente beneficiam a classe dominante, reforçando e aumentando as referidas desigualdades, como esclarece Masson (2012, p. 172): “A consideração de que as clivagens culturais e sociais derivam da geografia e da história é uma abstração mistificadora. O antagonismo estrutural entre capital e trabalho como gerador das desigualdades sociais sequer é mencionado no plano”.

No que concerne ao desenvolvimento, terceiro pilar do PDE, é reforçada no documento a articulação entre educação e desenvolvimento, sobretudo na perspectiva econômica. Essa re-

lação também está estabelecida no Plano Plurianual brasileiro 2007-2011, o qual traz o PDE e o PAC como elementos para acelerar o desenvolvimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. A seguinte citação do documento afirma: “O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado” (BRASIL, 2008c, p. 05-06).

O regime de colaboração, instituído Art. 211 da CF é outro pilar do PDE: “Os propósitos do PDE, dessa forma, tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável” (BRASIL, 2008c, p. 09). O Art. 211 da Constituição Federal institui para o campo educacional o regime de colaboração entre os entes federados e determina como papel da União a função redistributiva e supletiva no tocante à educação, de modo a garantir a equalização de oportunidades e um padrão mínimo de qualidade mediante assistência técnica e financeira deste ente aos estados e municípios. Nesse sentido, o regime de colaboração está relacionado ao federalismo cooperativo e a um modelo de relações intergovernamentais interdependentes cuja negociação entre as esferas do governo venha a implicar numa mudança na qualidade da educação brasileira.

Passados quase vinte anos da aprovação da CF de 1988, o regime de colaboração não foi eficiente em sua função de eliminar as desigualdades educacionais existentes em nosso país. Sua fragilidade, segundo Abrucio, Franzene e Sano (2013, p. 155), “[...] deveu-se à falta de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização na área da educação. [...] Não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração”. O PDE é lançado na perspectiva de reverter essa situação, o que:

[...] implicou revisão da postura da União, que a partir do PDE assumiu maiores compromissos – inclusive financeiros – e colocou à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública (BRASIL, 2008c, p. 11).

Nesse quesito cabe uma ressalva, a de que não houve garantias de que o PDE traria novos recursos financeiros ao campo educacional, suficientes para que o financiamento da educação ocorresse a contento das reais necessidades. Como afirmam Farenzena e Marchand (2013, p. 809), acerca da assistência financeira voluntária da União para o PDE/Plano de Metas/PAR:

O montante de recursos da assistência voluntária é, pois, relativamente reduzido, não apenas como proporção do gasto total do MEC ou do gasto com educação básica. O valor é inexpressivo diante dos objetivos e metas do Plano

de Metas/PAR, como também dos compromissos que a União assume com o PAR. Dito de outro modo: considerando o número de entes que potencialmente podem receber recursos, como também o número de matrículas na educação básica pública, não existe compatibilidade entre o gasto com assistência voluntária e o que é projetado ou prometido pela União no Plano de Metas/PAR.

Além disso, o recebimento dos recursos da União via PDE só esteve acessível aos demais entes da federação mediante a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e ao compromisso de cumprir as metas já pré-estabelecidas pela União. Dessa forma, o conceito de colaboração não se efetivou com o PDE, pois esse Plano se traduz mais como coordenação do que como colaboração.

Diante do atual cenário educacional brasileiro, o Plano pode vir a não se tornar um real instrumento para efetivação do regime de colaboração entre os entes federados, sua gestão evidencia contradições quanto à intervenção direta da União no que diz respeito à formulação do Plano, ações desenvolvidas e estabelecimento de metas, por exemplo, os quais são determinados por este ente sem a participação e discussão dos demais.

Os dois últimos pilares do PDE são responsabilização e mobilização social. Sua inter-relação está explicitada da seguinte maneira:

Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado (BRASIL, 2008c, p. 11).

Tais pilares fazem parte também dos fundamentos da Nova Gestão Pública e das orientações gerencialistas, as quais foram adotadas nas políticas educacionais brasileiras ao longo da reforma educacional dos anos 1990, de modo especial nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com continuidade no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A responsabilização é tida como mecanismo que propicia a melhoria do desempenho governamental por meio do controle das ações realizadas, exercido em parte pelos cidadãos, mobilizados em prol desse objetivo. Na educação, a responsabilização está relacionada não apenas ao controle dos gestores públicos em relação à execução das políticas educacionais,

mas, também, à responsabilização dos profissionais da educação pelos resultados obtidos pelos alunos, bem como pelo acompanhamento dos índices de aprovação, reprovação e evasão.

É preciso atentar para os conceitos e sentidos da mobilização social requerido da sociedade no PDE. Castro (2009) ressalta que as reformas que apontam para a redução da atuação do Estado, principalmente no tocante à oferta de serviços públicos através dos quais os indivíduos são impulsionados a controlar a qualidade destes, mascaram o ideário neoliberal, tentando, por vezes, associar tais políticas à necessidade de “modernização” da máquina pública estatal. A adoção do novo modelo de gestão pública, fundada no “gerencialismo científico”, está, todavia, situada no ordenamento neoliberal com vistas ao redimensionamento do papel do Estado e dos serviços públicos.

No mesmo dia de lançamento do PDE, foi promulgado o Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007 que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instrumento que operacionaliza o Plano. Conforme Saviani (2007), o Plano de Metas é considerado o carro-chefe do PDE, tendo em vista que foi por meio dele que o governo federal fixou as diretrizes que municípios, Distrito Federal, estados deverão seguir em seus respectivos sistemas de ensino.

O Decreto estabelece que a União Federal em regime de colaboração com estados, municípios e Distrito Federal, bem como com a participação das famílias e comunidades, empreendam uma mobilização social buscando a melhoria da qualidade da educação básica. Com este Decreto, evidencia-se a responsabilização de todos em alcançar padrões de desempenho para as redes de ensino e instituições escolares compatíveis com os índices alcançados pelos países desenvolvidos. O desafio de melhorar a qualidade da educação brasileira passa a ser, então, um “Compromisso de Todos com a Educação”.

No entanto, é arriscado assumir o discurso de que alcançar uma educação de qualidade socialmente referenciada depende do esforço de cada um, quando se sabe que os baixos resultados não são apenas fruto da falta de compromisso dos indivíduos, sejam eles educadores, alunos, pais ou gestores públicos. Desta maneira, corre-se o risco de limitar os problemas educacionais, esquecendo que a precariedade da educação se justifica por um direcionamento na política educacional, a qual, historicamente, não consolidou efetivas políticas de Estado, bem como não estabeleceu financiamento adequado à resolução dos problemas educacionais (CABRAL NETO, 2009).

Os entes federados foram convidados a aderirem à proposta do Plano de metas, firmando o compromisso de melhorar a qualidade da educação por meio da assinatura de um termo de adesão, estabelecendo parceria com a União, a qual mediante assinatura de convênio prestaria assistência técnica e financeira aos estados e municípios. O Plano de Metas, portanto, é uma política intergovernamental proposta pelo governo federal, mas que implica em participação

dos demais entes, mediante a adesão de seus respectivos poderes executivos.

Tal adesão, apesar de voluntária, pode ser considerada como um instrumento de subordinação dos estados, municípios e Distrito Federal à União, tendo em vista a dependência destes em relação à distribuição de recursos financeiros, bem como à prestação de assistência técnica da União. É importante destacar que as vinte e oito diretrizes estabelecidas no Plano de Metas que objetivam a melhoria da qualidade da educação básica e que estão relacionadas ao acesso e permanência dos alunos nas escolas, à organização do trabalho pedagógico, à gestão das escolas e redes de ensino, à formação e carreira dos profissionais da educação, à avaliação da aprendizagem, entre outras, foram determinadas pela União, sem consulta aos demais entes da federação, que não atuaram na elaboração do processo. Mesmo assim, Oliveira (2009) destaca que no ano de 2008, todos os 5.563 municípios brasileiros haviam aderido ao Compromisso.

Ao induzir políticas nacionais que envolvem as três esferas de governo no que se refere às arenas de decisão, o governo federal está exercendo a coordenação federativa e assim, fortalecendo o federalismo cooperativo. No entanto, o PDE caracteriza-se mais como uma política federal, sendo um plano elaborado pela União, com abrangência em todo o território nacional, mas cujo desenho da política resultou exclusivamente de decisões do Executivo federal. Nesse sentido, Camini (2010a, p.540) afirma:

Na medida em que os municípios e estados aderirem ao Plano de Metas Compromisso com diretrizes e metas já estabelecidas (decreto n. 6.094/2007), assumindo a responsabilidade de implementá-las como condição de acesso à assistência técnica e financeira disponibilizada pelo Ministério de Educação, pode estar ocorrendo, simultaneamente, ingerência e permeabilidade político-administrativas de uma instância sobre a outra. Por meio das diretrizes estabelecidas e assumidas pelas instâncias estaduais e municipais, a união estaria exercendo influência no direcionamento de projetos e ações educacionais com o consentimento das mesmas, condicionadas, no entanto, pelos critérios de adesão estabelecidos.

A adesão à proposta estava condicionada ao alcance de metas estabelecidas pelo governo federal por meio do Inep. Assim, para monitorar o desempenho educacional dos entes e medir a evolução do rendimento escolar das redes de ensino e escolas, a União criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. De acordo com o Art. 3º do Decreto 6.094/2007 “A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP [...] O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (BRASIL, 2007a).

O índice é elaborado e divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, e mede o desempenho dos sistemas de ensino, estabelecendo

uma escala que vai de zero a dez, em três categorias distintas: séries iniciais do ensino fundamental, séries finais do ensino fundamental e ensino médio. É calculado “[...] a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil)” (BRASIL, 2007a, p. 3).

Em 2005, a média nacional do Ideb para as séries iniciais do ensino fundamental foi de 3,8, e em 2007 foi 4,2. A meta do MEC é que em 2022, ano que celebra os duzentos anos da independência do Brasil, tenha sido superado a média 6,0 para esse nível de ensino, nota considerada compatível com os países desenvolvidos.

É preciso destacar que a avaliação da educação em larga escala não é novidade no cenário educacional brasileiro, estando situada no contexto da reforma do Estado e da reforma educacional vivenciada ao final do século XX. A avaliação da educação mediante exames teve início ao final da década de 1980 com a criação do SAEB, reestruturado na década de 1990, década em que também foram criados o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Cursos (SILVA, 2011). As avaliações externas realizadas em larga escala estão relacionadas aos princípios do gerencialismo para o campo educacional e buscam, por meio da racionalidade técnica, monitorar a educação de modo que essa possa estar a serviço da reestruturação capitalista. Buscam, portanto, alcançar uma educação eficiente e eficaz, cujo padrão de qualidade atenda aos interesses do capital. Nesse sentido, Lima (2011, p. 131) afirma: “O império da racionalidade econômica institui a procura de eficácia à escala universal, dispensando a história, menosprezando a pergunta essencial – eficácia para quê, segundo quem e em benefício de quem?”.

De acordo com Krawczyk (2008), a originalidade da avaliação em larga escala no contexto do PDE/Plano de Metas diz respeito ao fato de que os planos não apenas prescrevem recursos financeiros vinculados a um bom rendimento na avaliação, mas também oferecem atendimento prioritário àqueles municípios com menores resultados, como pode ser observado no documento do PDE:

O IDEB permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. (BRASIL, 2008c, p. 23).

O Ideb pode ser considerado um avanço, pois contribui para monitorar os resultados dos sistemas de ensino, em que pesem os limites que este tipo de avaliação apresenta. Conforme argumenta Oliveira (2007, p. 33): “A implementação de um indicador de ordem geral por

parte do Ministério da Educação representa uma contribuição significativa por tornar o debate em torno dos resultados do processo educativo mais transparente e objetivo e, portanto, passível de verificação”.

No entanto, o mesmo autor chama atenção para a necessidade de se ponderar este índice como o indicador de qualidade da educação pois este considera apenas os resultados do produto, podendo disseminar a ideia de que os processos educativos não são importantes. Assim, ao valorizar a cultura dos resultados desconsiderando o processo, ou seja, com foco no produto, não se questionam as condições em que se dá o processo – a aprendizagem. Logo, ao considerar o Ideb como principal alternativa para avaliar a qualidade da educação pode-se correr o risco de se desconsiderar que “[...] na escola, a garantia de um bom produto só pode acontecer garantindo-se um bom processo” (CASTRO, 2009, p. 40). Nesse sentido, afirma-se que o Ideb é resultado de um modelo de avaliação racionalista e tecnocrático, o qual segundo Lima (2012), centra-se na crença de que aquilo que se mede é verdadeiro, correspondendo à realidade objetiva e a dados puros. Dessa forma, o Ideb tende a desvalorizar tanto o processo em que se dá a aprendizagem quanto aspectos do processo de ensino e aprendizagem difíceis de contabilizar mas essenciais para uma aprendizagem significativa.

Aprofundando a discussão, Argollo; Motta (2015), afirmam que a utilização compulsória de ferramentas de gestão, avaliação e monitoramento para induzir resultados, coincide com a inserção de mecanismos de controle externo na administração das instituições escolares, tais como o Ideb, por intermédio da supervalorização de indicadores educacionais supostamente eficazes.

As conclusões sobre o PDE/Plano de Metas, evidenciam que é necessário reconhecer a sua relevância, especialmente no que diz respeito ao seu objetivo principal, de melhorar a qualidade da educação básica tendo em vista que as políticas empreendidas na área ao curso das últimas décadas focalizaram suas ações na expansão da quantidade de atendimento.

Entretanto, os critérios de avaliação utilizados para medir a qualidade da educação precisam considerar outros aspectos além do Ideb, como por exemplo as condições de trabalho nas quais se desenvolvem o processo de ensino-aprendizagem, a remuneração e carreira dos profissionais da educação, formação inicial e continuada dos professores, violência nas escolas, relação professor/aluno por turma. Além disso, é importante que a rede de ensino e as escolas também possam se avaliar, como afirma Camini (2010a, p. 545): “[...] parece mais adequado que os próprios sistemas de ensino e as próprias escolas estabeleçam processos seguros de avaliação, tendo por base a sua própria realidade”. Assim, a junção desses fatores pode contribuir para aperfeiçoar o processo e não apenas o produto final.

Outro aspecto que merece ser reconhecido é o fato de o MEC ter reconhecido as desigualdades existentes na sociedade brasileira, de modo especial entre os diversos sistemas

municipais, estaduais e federal de ensino, o que pode ser observado a partir da fala do então ministro da educação, Fernando Haddad: “A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País” (HADDAD, 2008, p. 6).

Entretanto, enfrentar as desigualdades educacionais brasileiras implica em refletir sobre as contradições e limites presentes na relação entre a União, Distrito Federal, estados e municípios e considerar, na configuração atual do Federalismo brasileiro, a dificuldade de regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados.

4.2 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS COMO ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO EDUCACIONAL

O PAR é uma política educacional voltada para o planejamento e gestão das secretarias de educação. Estas, em conjunto com as equipes do governo federal, identificam as ações que deverão ser executadas tendo em vista a melhoria da qualidade da educação básica. De acordo com o Art. 9º do Decreto 6.094/2007, o Plano se trata de um “[...] conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007a, p. 03). O PAR é realizado plurianualmente com duração de quatro anos. A primeira versão dos Planos nos municípios e estados foi elaborada para o período de 2007 a 2011. Em 2011 uma nova versão foi elaborada para o período de 2011 a 2014.

Em de 20 de junho de 2007, foi instituída pelo FNDE a Resolução/CD n.º 029, a qual estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira complementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. De acordo com a Resolução, a assistência técnica e financeira do MEC seria organizada considerando quatro eixos temáticos: Gestão educacional; Formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; Prática pedagógica e avaliação e Infraestrutura física e recursos pedagógicos. Além disso, seria implementada por meio de programas e ações de caráter complementar, realizadas em regime de colaboração com os entes da federação, sobretudo naqueles municípios elencados na Resolução enquanto municípios prioritários, em razão do baixo resultado alcançado no Ideb (BRASIL, 2007c). Ainda de acordo com a referida Resolução, o Plano de Ações Articuladas, elaborado em regime de colaboração com dirigentes e técnicos dos entes da federação, configurava-se a base para a celebração dos convênios de assistência financeira a projetos educacionais pelo FNDE/MEC.

Em 20 de setembro de 2009, o FNDE institui a Resolução n.º 47, alterando da Resolução 029/2007. A resolução 047/2007 surge a partir da necessidade de prestar maior detalhamento

quanto à operacionalização da assistência financeira bem como da participação dos Estados e Distrito Federal. Assim, esse instrumento inclui, em seu Art. 15, a necessidade de comunicação aos Estados e o Distrito Federal sobre a programação das atividades que resultarão na visita técnica nos municípios e, ainda, a possibilidade de solicitação por parte de Estados e Distrito Federal, quando necessário, de consultoria técnica ao MEC para prestar assistência na elaboração do Plano de Ações Articuladas (BRASIL, 2007d). Para Ferreira (2014), a Resolução 047/2007 evidencia prováveis tensões ocorridas entre as ações do MEC e os governos estaduais, especificamente o Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed. A análise da primeira Resolução evidencia que as possibilidades de recebimento de assistência técnica e financeira por parte do MEC estava direcionada apenas aos municípios. Com a nova Resolução, os estados passaram não só a receber assistência como também estariam atualizados acerca da presença do MEC nos municípios de seu território. A autora ainda ressalta que:

A importância de destacar as alterações feitas na legislação está em observar como são complexas as negociações para a implantação de uma política educacional em um país de regime federativo do modelo do Brasil com variados núcleos de poder. A efetivação de um planejamento nacional depende de muitos acordos políticos e de comportamentos cooperativos alinhados no projeto do bem comum. Para tanto, é fundamental a participação das instâncias de poder em todo o processo de formulação, implantação e avaliação de um plano (FERREIRA, 2014, p. 610-611).

Em um federalismo tripartite como é o caso do brasileiro, é fundamental que as três instâncias governamentais estejam presentes na formulação e implementação das políticas, estando o poder decisório compartilhado entre elas, havendo, portanto, cooperação entre os entes governamentais. Convém destacar que no caso da elaboração do PDE e do Plano de Metas, essa participação na elaboração foi inexistente.

Para a elaboração do PAR, a normativa jurídica estabelece a prestação de assistência técnica aos entes da federação, aderentes ao Plano de Metas para a elaboração: a) do diagnóstico do contexto educacional; b) das ações a serem implementadas e os respectivos resultados esperados; c) das metas a atingir para o desenvolvimento do Ideb. A elaboração de um plano a ser firmado entre os entes da federação, com indicação de ações a cumprir e metas a alcançar, relaciona-se com os preceitos da NGP, especificamente ao contrato de gestão, o qual versa sobre um conjunto de metas e indicadores a alcançar.

A partir dessa etapa, aconteceria a análise técnica do Plano por parte da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Caso, aprovado, seria gerado o Termo de Cooperação Técnica, firmado e assinado pelo ministro da educação e pelo chefe do executivo local, constando as ações a serem execu-

tadas bem como o comprometimento de ambas as partes de perseguirem as diretrizes estabelecidas no Decreto 6094/2007, visando a melhoria da qualidade da educação, mensurada pela elevação do Ideb (BRASIL, 2007a).

Para a construção do PAR é necessário que as equipes técnicas dos municípios e estados, juntamente com o comitê local de acompanhamento do PAR e com o auxílio de uma consultoria disponibilizada pelo MEC, elaborem um diagnóstico de sua situação educacional. O comitê local é formado por: Dirigente Municipal de Educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver) (MEC, p. 6, s/d).

Assim, toda a equipe de elaboração deve analisar as informações acerca: dos dados demográficos e educacionais; dos dados dos dirigentes locais; das questões pontuais sobre as quatro dimensões do PAR, suas áreas e indicadores; entre outros aspectos. Conforme Ferreira (2014), para elaboração do primeiro PAR (2007-2011) tal consultoria aconteceu presencialmente durante dois dias e visou a elaboração do diagnóstico educacional e a avaliação de cada indicador previsto. No entanto, o documento elaborado pelo MEC para orientar a aplicação voluntária dos instrumentos disponibilizados aos municípios que fizeram a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, recomenda mais dias para essas etapas: “Sugere-se que o trabalho seja executado em quatro dias, sendo dois dias para a realização do diagnóstico e dois dias para a elaboração do PAR” (BRASIL, 2008b, p. 06). Mesmo com a redução nos dias *in loco*, Ferreira e Fonseca (2013) analisando os dados de pesquisa realizada sobre o PAR em municípios brasileiros, destacam como fator positivo a aproximação do MEC com as secretarias municipais, o que possibilitou maior interação entre os entes da federação e gerou estímulo e segurança aos municípios em relação à execução dos programas e planos federais.

Acerca do diagnóstico, destaca-se que essa tem sido uma ferramenta de gestão utilizada como estratégia para a elaboração de ações e objetivos em diferentes instituições, para conhecer sua realidade visando a tomada de decisões na busca por melhores resultados. No campo educacional, entende-se que esse é um processo fundamental para se conhecer a realidade escolar ou educacional da rede de ensino e sua realização compreende o estudo de indicadores sociais, econômicos, educacionais, culturais. No caso do PAR, o documento que orienta sua elaboração destaca que: “É fundamental lembrar que a realização do diagnóstico, bem como a elaboração do PAR, é de caráter participativo e tem por objetivo promover uma análise compartilhada da situação educacional na rede municipal” (BRASIL, 2008b, p. 02). No entanto, o referido documento volta-se apenas para questões técnico-operacionais de preenchimento do sistema, sem conduzir o grupo para uma reflexão coletiva acerca da realidade municipal. Não

apresenta questões mais amplas acerca do planejamento educacional que expressem seu embasamento político e/ou filosófico ou concepção de educação que o fundamente para ser refletido junto a equipe local. Compreende-se que sem pressupostos políticos e pedagógicos expressos, o diagnóstico pode vir a se tornar um instrumento voltado para alcançar o consenso do grupo, pautado por uma racionalidade técnica característica da NGP.

No PAR, o diagnóstico é realizado considerando as suas quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. As dimensões referem-se a agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos de uma instituição ou de um sistema, sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam a totalidade da realidade local (MEC, s/d, p. 09). Por sua vez, as áreas são o conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência lógica, os indicadores. Entretanto, não são objetos de avaliação e pontuação (MEC, s/d, p. 09). Já os indicadores representam algum aspecto ou característica da realidade que se pretende avaliar. Expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida, qualificada e analisada. Os indicadores foram construídos a partir das diretrizes estabelecidas no Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007 (MEC, s/d, p. 09). Para a elaboração e execução do PAR no período de 2007-2011 dentro das quatro dimensões haviam quinze áreas e cinquenta e dois indicadores possíveis de gerarem ações a serem executadas. No caso dos Planos para o período 2011-2014, houve uma reformulação no instrumento, mantando-se as dimensões e áreas mas ampliando o número de indicadores para oitenta e dois.

Dessa forma, a equipe técnica local juntamente com a assessoria do MEC avalia cada indicador a partir da realidade local, atribuindo uma pontuação determinada, a fim de verificar se as ações serão ou não geradas. Os critérios de pontuação variam de 1 a 4, sendo:

Quadro 02 – Pontuação das ações do PAR

Critério de pontuação	Descrição
4	Situação positiva, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas.
3	Situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.
2	Situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.
1	Situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC

Fonte: Brasil (2008)

A pontuação estabelecida pela equipe deve resultar da realidade local com relação à cada indicador, e a partir dessa avaliação, as possíveis ações serão geradas. Assim, o diagnóstico, os dados da rede de ensino e a pontuação de cada indicador são lançados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC, o qual gera as ações que serão desenvolvidas por cada município ou estado bem como aquelas que contarão com assistência técnica e financeira da União. Para a primeira versão do PAR (2007-2011) apenas os indicadores com avaliação 1 ou 2 geravam ações. Na segunda versão do PAR (2011-2014), entretanto, qualquer pontuação (1, 2, 3 ou 4) gerava ação.

Quanto à utilização do módulo PAR no Simec, é importante destacar que essa foi uma ferramenta liberada apenas em 2009, “[...] após muitos atropelos e experiências desastrosas das equipes do FNDE e MEC” (FERREIRA, 2014, p. 616). Dessa forma, entre 2007 e 2009, o PAR foi elaborado manualmente e após a liberação do módulo, em 23 de julho de 2009, os municípios puderam lançar aos dados do PAR no sistema, de modo que em fevereiro de 2010 o Simec apresentava 3.952 registros de preenchimento (FERREIRA, 2014).

Convém destacar que o Simec, enquanto plataforma eletrônica de monitoramento dos dados, é considerado uma forma de governo eletrônico e está inserido nas orientações da NGP, na perspectiva de novas formas de controle. O governo eletrônico, conforme Silva; Carvalho (2014), se refere ao controle das informações por parte dos órgãos de governo, ao desenvolvimento de ferramentas gerenciais informatizadas que possibilitam ao governo e aos gestores públicos terem uma consistente base de dados eletrônicos.

Por meio do Simec, compreende-se como o controle do trabalho, um dos princípios da administração taylorista no início do século XX, mantém-se atual um século depois, embora assumindo novas formas. Conforme Lima (2012), a alta racionalização do trabalho também é propiciada pelo uso da internet, cujas redes de transmissão de dados, embora consideradas “líquidas”, flexíveis e adaptáveis, não são incompatíveis com várias dimensões da burocracia racional mas, ao contrário, parecem intensificar algumas delas. Ainda para o autor,

Apesar de remeterem para uma execução descentralizada, as redes permitem modalidades potentes de decisão centralizada, de coordenação, monitorização e controle daquelas execuções, revelando uma tendência organizacional para a “centralização no topo” acompanhada da inversa tendência para uma “descentralização na base” (LIMA, 2012, p. 144).

Dessa forma, compreende-se que o governo eletrônico realizado por meio do Simec intensifica o controle do trabalho nas secretarias de educação por parte do governo central, ainda que, em conformidade com o regime político brasileiro, ambos os níveis de governo sejam au-

tônomos. Além disso, o controle exercido pela plataforma eletrônica tende a favorecer práticas de desconcentração conforme destaca Lima (2012) e não de descentralização.

Sobre as ações a serem executadas, cabe ressaltar que essas são padronizadas e pré-determinadas de acordo com a pontuação recebida para cada indicador de cada dimensão. Ou seja, pode ocorrer que em municípios de regiões distintas com realidades distintas sejam elencadas as mesmas ações.

As ações podem ser executadas de diferentes maneiras: apenas sob responsabilidade do município, podem contar com assistência técnica do MEC mas executada com contrapartida do município e também podem contar com assistência financeira do MEC. O quadro a seguir explicita os tipos de execução das ações do PAR:

Quadro 03: Tipos de execução das ações do PAR

Tipo de execução	Descrição
Pelo município	Quando a secretaria municipal de educação é a responsável pela implementação da subação, sem a participação do MEC
Assistência técnica do MEC	Quando o MEC se compromete a oferecer um apoio técnico para a realização da subação, seja disponibilizando recursos materiais, seja disponibilizando vagas para formação. É preciso ficar atento para a contrapartida do município; por exemplo: o MEC oferece as vagas nos cursos da Rede de Formação e o material dos cursistas, mas a secretaria municipal de educação deve garantir a participação do professor assumindo o transporte, alimentação e hospedagem quando o curso for fora do município
Assistência financeira do MEC	Quando o Ministério transfere recursos financeiros para que a secretaria municipal de educação realize a subação.

Fonte: Brasil (2009)

Sobre as possibilidades de assistência da União, é necessário refletir sobre o significado do ato de assistir, o qual diz respeito ao ato ou efeito de proteger, de amparar, de auxiliar. Desse modo, considerando que os sistemas de ensino são autônomos, a assistência da União se daria pelo cumprimento de suas funções supletiva e redistributiva de maneira efetiva que pudesse contribuir para equalizar as discrepâncias educacionais brasileiras. Nesse sentido, Farenzena (2012, p. 14), argumenta que:

Desse modo, o esperado da União, por meio da assistência, não é um mero apoio, ou qualquer apoio, mas apoios capazes de suplementar as capacidades estaduais e municipais, bem como oferecer recursos técnicos e financeiros que tenham poder e efeito redistributivo, com a baliza de oferecer garantias colocadas num patamar elevado: equidade e padrão de qualidade da educação. Esses dois últimos, do meu ponto de vista, são os parâmetros que podem ser levados em conta para avaliar o cumprimento ou não da responsabilidade da União no setor educacional.

Ainda de acordo com a autora, no que compete à assistência financeira, a análise da trajetória mais recente da (re)distribuição dos gastos federais em educação básica evidencia uma evolução positiva no montante de recursos mas ainda incapaz de efetivar os objetivos traçados com as funções supletivas e redistributivas da União por meio da assistência prestada aos governos subnacionais (FARENZENA, 2012). A partir de uma política pública como o PAR, espera-se que a União possa atuar com mais ênfase no sentido de suprir com as necessidades dos estados, Distrito Federal e municípios no tocante à oferta de educação básica com qualidade referenciada à toda a população brasileira.

As transferências de recursos da União aos demais entes da federação para além daqueles recursos estabelecidos na Constituição Federal podem ser denominadas, segundo Souza (1997) de transferências negociadas, prática comum em diversos países, ela destina-se a áreas menos desenvolvidas ou afetadas por eventos inesperados. O PAR pode ser classificado nessa modalidade de transferência pois “[...] elas podem ser destinadas ao encorajamento dos níveis subnacionais para adotarem determinadas políticas ou implementarem certos serviços considerados prioridade nacional” (SOUZA, 1997, p. 135).

No cenário internacional, o Brasil vem buscando melhorar seus indicadores de desempenho e para tanto é necessário o esforço em conjunto dos entes da federação. Em alguns aspectos tem obtido melhorias, como é o caso do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Mas no caso da educação, o Brasil ainda apresenta resultados insatisfatórios. É de conhecimento público que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual estabelece o PAR, foi criado tendo como objetivo articular todos os níveis subnacionais de governo, bem como a sociedade civil de modo geral, a alcançarem a melhoria da qualidade da educação em todo território brasileiro, tendo como parâmetro de medida, o Ideb, instrumento criado pelo governo federal. A melhoria da qualidade da educação tem sido um compromisso assumido pelo governo brasileiro em um cenário internacional em que a educação é ressaltada como um fator de desenvolvimento econômico. Some-se a isso, os baixos resultados apresentados nas avaliações internacionais, tais como o Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes). Nesse sentido, considera-se que a assistência financeira obtida via PAR pode ser considerada uma transferência negociada que tem como objetivo o alcance do Ideb estipulado pelo governo central.

Após aprovado e assinado os Termos de Compromisso e de Cooperação Técnica, a execução das ações deverão ser monitoradas pela equipe técnica local, a qual colaborou para a elaboração do PAR. Além dela, o Decreto 6094/2007, em sua diretriz XXVIII, traz a necessidade de criação de um Comitê Local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2007a). Note-se que os dois grupos possuem objetivos distintos e, de acordo com as orientações MEC, não devem ser formados pelas mesmas pessoas, com exceção do dirigente local de educação. Enquanto o primeiro cumpre a função de elaborar, implementar e monitorar a execução do PAR, o segundo “tem um papel essencialmente mobilizador” (BRASIL, 2013, p. 13) em relação ao cumprimento das metas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Embora os dois grupos possuam funções distintas, de acordo com o MEC:

A “Equipe Local” e o “Comitê Local” são experiências de participação democrática que orientam e fortalecem a gestão da educação básica pública em cada município brasileiro, constituindo-se num aprendizado coletivo dos processos decisórios a serem discutidos pela população (BRASIL, 2013, p. 13).

Tanto o Comitê quanto a Equipe local podem vir a fortalecer a gestão local, sobretudo no que diz respeito à gestão democrática, a qual requer a criação de espaços de participação dos diversos segmentos da sociedade civil, inclusive no compartilhamento das decisões, favorecendo o exercício da cidadania por parte dos sujeitos. Além disso, o Comitê se apresenta como um mecanismo de controle social das políticas educacionais, no sentido de fiscalizar e acompanhar o Plano bem como a aplicação dos recursos materiais e financeiros públicos, examinando as ações desenvolvidas e se essas atendem às metas estabelecidas. A ideia de controle social, além da perspectiva de democratização, também está relacionada a responsabilização, um dos fundamentos da NGP, no sentido de que os cidadãos possam exercer controle sobre a ação do Estado, e por conseguinte, exigir que gestores públicos prestem contas de sua ação. Não foi identificado nos documentos oficiais, no entanto, qualquer menção à formação dos sujeitos para atuarem no Comitê de modo a qualificar o controle social realizado por esses.

Ao finalizar a elaboração do PAR, as ações monitoradas pelo Comitê serão executadas pelo governo local em colaboração com a União, à medida que parte delas poderão ser executadas a partir da assistência técnica e/ou financeira desse nível de governo. Nesse sentido, Nardi, Schneider e Durli (2010, p. 553), afirmam que através do PAR “[...] os municípios se comprometem com as metas do PDE e implementação de programas e ações no campo educacional e, em contrapartida, podem contar com duas benesses: transferência de recursos e assessoria técnica da União”.

É importante destacar que a assistência técnica e financeira do MEC não é uma benesse do governo federal para com os estados e municípios, mas se faz parte das competências da União previstas no Art. 211 da Constituição Federal de 1988. Faz parte, portanto, “[...] do quadro prescrito das responsabilidades ou competências governamentais no setor da educação no Brasil, articulando-se, pois, a outras responsabilidades e à diretriz mais ampla de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração” (FARENZENA, 2012, p. 12).

No atual contexto, a adesão ao PAR tem sido o único meio de oferta de assistência técnica e financeira voluntária da União aos estados e municípios, o que, na concepção do MEC, significa a concretização do mandamento constitucional que estabelece o regime de colaboração e a divisão de competências entre os entes federados. Ou seja, no tocante à educação, os recursos federais que não se tratam das transferências obrigatórias da União aos demais entes só chegarão a esses mediante assinatura do Termo. Conforme D. Oliveira (2009), não é de se estranhar que em 2008 todos os 26 estados, os 5.563 municípios houvessem aderido ao PAR.

A adesão, apesar de voluntária, foi reforçada pela possibilidade de recebimento de recursos técnicos e financeiros. Nesse sentido, convém destacar que governos federais, estaduais e municipais apresentam diferentes capacidades arrecadatórias e administrativas as quais podem significar o deslocamento do equilíbrio de poder nas arenas de tomadas de decisão (SANO, 2008). Assim, determinados governos, de modo especial o central, dada a arrecadação superior, podem utilizar-se do mecanismo de indução das políticas ao prestarem apoio tanto técnico quanto financeiro aos demais para implementação de uma determinada ação, como por exemplo o PAR, de modo que a colaboração, neste caso, esteja atrelada a algum benefício recebido em troca (ARRETCHE, 2001; LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014).

4.3 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAR

A colaboração no sistema federativo recupera a noção de pacto, o qual se materializa na Constituição e em distintos momentos de acordo e negociação de políticas entre os governos. Mesmo havendo a separação de algumas funções governamentais entre os diferentes níveis de governos no regime federalista, nota-se a importância da colaboração intergovernamental haja vista a execução das políticas públicas ser de competência partilhada, necessitando de um trabalho coordenado em sua implementação. Mesmo que no âmbito da organização da educação nacional, CF 1988 e LDB 9394/96, haja divisão quanto às incumbências de cada ente, a legislação estabelece uma ação coordenada entre estados, municípios e União, visando o desenvolvimento da educação básica, ou seja, estabelece que as relações intergovernamentais estejam fundadas na interdependência entre os entes federados.

Para G. Araújo (2010), o debate denso e consistente acerca das relações intergovernamentais no Brasil quanto à oferta educacional é um dos principais desafios postos à educação nacional. Para a autora (2010, p. 240), a resolução deste desafio:

[...] pressupõe o estabelecimento de uma justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, garantindo a interdependência e interpenetração dos governos nacional e subnacionais, sem que haja comprometimento de um projeto de desenvolvimento nacional, do qual um dos elementos é a educação.

O arranjo proposto para o campo educacional no tocante à oferta da escolarização obrigatória e a efetiva materialização do regime de colaboração requerem, portanto, relações intergovernamentais fundadas no modelo caracterizado por Wright (1988) como o modelo de autoridade interdependente ou sobreposta. Só se efetivarão a medida que houver interação entre as unidades de governo com vistas à consecução de objetivos comuns, com áreas comuns de atuação e poderes e influências limitados.

Quanto à oferta de educação básica, pela leitura do Artigo 211 da CF, observa-se que existem áreas em que haverá atuação prioritária de determinado ente federado – educação infantil e ensino médio, por exemplo – o que não significa jurisdição única, mas também existem áreas com atuação simultânea dos três entes governamentais, a qual deverá estar fundada na cooperação e na constante barganha e negociação entre as diferentes instâncias governamentais. Na tentativa de consolidar o regime de colaboração e buscando melhorar a qualidade da educação básica, o governo federal lançou o Plano de Ações Articuladas o qual está assentado na colaboração entre os entes, na busca por objetivos comuns.

Sobre a implementação do Plano, considerando o contexto do federalismo brasileiro, é necessário fazer algumas ponderações. Uma delas diz respeito ao seu processo de elaboração. Ao elaborar o PAR, as equipes locais puderam contar com a consultoria de uma equipe do MEC, principalmente naqueles municípios considerados prioritários por terem baixos resultados do Ideb. A interação entre os funcionários das secretarias locais e do MEC evidencia um tipo de relação intergovernamental que se aproxima daquele modelo que Wright (1988) denomina de autoridade interdependente ou sobreposta. A relação com o modelo torna-se ainda mais acentuada quando consideramos que o PAR se trata de um Plano voltado para o campo educacional, área com significativas responsabilidades educacionais compartilhadas pelos entes da federação, única em que a legislação prevê um regime de colaboração para atuação conjunta por parte dos entes.

No entanto, mesmo observando que as relações intergovernamentais no tocante ao PAR estejam relacionadas com o modelo de autoridade interdependente, uma fragilidade observada no Plano diz respeito às ações que podem ser executadas pelos municípios e estados a fim de alcançar a melhoria da qualidade da educação, mediante assistência técnica e/ou financeira voluntária da União. As possíveis ações geradas pelo SIMEC já são pré-determinadas e não são passíveis de alteração por parte dos comitês locais, o que pode vir a comprometer a autonomia

dos municípios, característica do federalismo brasileiro, uma vez que não há negociação ou barganha no sentido de alterar as ações de modo a atender com mais especificidade à realidade local de cada ente da federação.

Nesse sentido, para Camini (2010a), a adesão ao Plano, apesar de voluntária, pode ser considerada como um instrumento de subordinação dos estados, municípios e Distrito Federal à União, tendo em vista a dependência de muitos destes em relação à distribuição de recursos financeiros, bem como à prestação de assistência técnica da União. Ainda para a autora, é possível que esteja ocorrendo ingerência e permeabilidade político-administrativas de uma instância governamental sobre a outra, já que a União estaria exercendo influência no direcionamento de projetos e ações educacionais dos demais entes. A indução do Plano e das ações nele contidas pode evidenciar relações intergovernamentais análogas ao modelo de autoridade inclusiva ou hierárquica, em que a atuação dos governos subnacionais depende das decisões tomadas pelo governo central.

Por outro lado, há que se fazer a ressalva de que a indução de ações como o PAR por parte do governo federal torna-se uma necessidade no caso brasileiro em razão da heterogeneidade presente em nosso território. Nesse caso, a coordenação federativa exercida pela União ao induzir o Plano pode ser considerada positiva pois algumas das unidades subnacionais por si próprias, não seriam capazes de planejar e executar ações que objetivem superar as desigualdades educacionais, sendo necessária, portanto, a intervenção do governo central. Na compreensão de Ferreira (2014, p.619-620): “[...] o PAR é um instrumento de aplicação de diagnósticos e de organização racional das ações capazes de compensar a fragilidade operacional e política dos entes, o que justifica uma intervenção planejada pelo centro”.

Dessa forma, destacamos que com o PAR, a União tem exercido o papel de promover a coordenação federativa no âmbito da educação, ao induzir o Plano como uma política de governo que necessita da interdependência entre diferentes unidades de governo para sua execução. O inter-relacionamento entre os governos visando a consecução de objetivos educacionais comuns, as quais podem ser observadas na assessoria do MEC aos municípios e na assinatura do Termo de Cooperação Técnica, são elementos fundamentais para o combate às desigualdades regionais de nosso país, de modo a alcançar equidade e assimetria no atendimento aos cidadãos.

No entanto, ao considerarmos o caso do PAR, alguns mecanismos precisam ser reforçados visando aperfeiçoar as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações, ou seja, visando aperfeiçoar a coordenação federativa. Um deles seria o funcionamento de instituições representativas, o que no caso do PAR pode ser exemplificado por meio de seu Comitê local de acompanhamento. Pesquisa realizada por Cunha; Costa e Araújo (2012), evidenciam, no entanto, a fraca participação dos membros nesse Comitê, ficando suas responsabilidades a cargo dos técnicos das secretarias de educação. Outro elemento seria a criação de espaços coletivos de tomada de decisão. Nesse sentido, cabe retomar que o Plano

de Desenvolvimento da educação (PDE), Plano que origina o PAR, foi criado pelo governo federal sem consulta e participação dos demais entes em sua fase de elaboração, tendo estados, distrito federal e municípios sido chamados a aderir ao PDE e partir de então elaborar seu PAR sem participação em sua concepção.

Outro elemento que merece atenção, diz respeito ao fato de que mesmo com a adesão ao PAR sendo feita por meio da assinatura de um termo no qual as duas partes assinam um termo de compromisso, é possível que apenas uma das partes assuma o ônus de efetivar as ações e, via de regra, apenas esta será cobrada diretamente pela elevação dos índices educacionais. Considerando que já coube à União planejar e financiar, cabe aos demais entes a execução bem sucedida. De acordo com Ferreira e Fonseca (2013), na fase de execução das ações, a assistência técnica do MEC é traduzida por meio do controle permanente exercido via SIMEC, o qual pode ser diferenciado, conforme a capacidade técnica e política de cada ente. Ainda de acordo com as autoras: “As ações e metas do PAR são executadas ou alteradas quando o FNDE as libera pelo Simec, pois, caso contrário, o município fica estático até o FNDE se pronunciar” (2013, p. 295). A afirmativa das autoras corrobora a ideia de que não há envolvimento direto da União com relação à execução das ações do PAR mas que sua participação nessa fase se limita ao controle das ações que estão sendo executada pelos municípios via Simec. Além disso, a afirmação também evidencia que embora o Plano esteja fundado sob as bases da cooperação e colaboração entre os entes, há a separação entre as fases de planejamento e execução.

Nesse sentido, retomamos a afirmação de Wright (1988), de que se faz necessário repensar o sistema intergovernamental considerando não só a cooperação, mas também a competição, os conflitos e até mesmo a coerção entre os diferentes níveis de governo, elementos que podem existir mesmo em espaços em que predominem relações intergovernamentais fundadas no modelo de interdependência. Exemplos como o do controle do Simec por parte do governo federal e a conformação dos municípios diante do referido controle, demonstram que não há o reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro do pacto federativo, o que leva à necessidade de se buscar equilibrar as relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governos, ainda mais em casos como o do Brasil em que os milhares de municípios também são entes autônomos da federação. Dessa forma estaria estabelecida a parceria e partilha entre os governos que constituem a essência do federalismo, conforme destaca Elazar (1987).

Destaca-se que mais importante do que o controle das ações executadas, seria o acompanhamento destas ações por parte de uma equipe técnica qualificada na continuidade da assessoria técnica aos municípios durante a vigência dos planos, inclusive no tocante a utilização do Simec. Esse acompanhamento se torna ainda mais necessário em municípios de médio e pequeno porte, os quais, via de regra, sofrem com a precariedade administrativa e financeira, apresentam carência de recursos materiais e, sobretudo, insuficiência e despreparo de pessoas nas secretarias (FERREIRA; FONSECA, 2013). As dificuldades encontradas pelas secretarias

de educação e equipes locais no tocante ao planejamento e execução do PAR reforçam a necessidade de existência de contatos e trocas entre os funcionários dos governos, característica do federalismo cooperativo.

Concorda-se com Araújo (2010) ao afirmar que a indução de políticas como o PAR por parte da União se traduz mais como coordenação do que como colaboração. A primeira se trata de um procedimento que busca resultado comum a partir da definição do governo central, enquanto na segunda a tomada de decisões e o exercício das competências devem ser conjuntas e não isoladas. Conforme já foi discutido, o PAR está situado no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação, o qual foi elaborado pelo Ministério da Educação sem tomada de decisão em conjunto. Ademais, as ações propostas pelo PAR, geradas por meio do SIMEC, são rígidas e inflexíveis, não havendo nesse caso negociação ou barganha por parte dos entes federados envolvidos.

Assim, embora com o PAR, por um lado, a União esteja cumprindo em partes sua função redistributiva e supletiva à medida que financia ações nos municípios e estados, por outro lado, ela tem determinado o que deve ser feito e como deve ser feito a fim de alcançar as metas estabelecidas por este ente sem existência de diálogo profícuo com os demais. Assim, concorda-se com Abrucio, Franzene e Sano (2013, p. 156), ao afirmarem que: “Os efeitos deste tipo de coordenação federativa são importantes, mas não resolvem estruturalmente os problemas da cooperação e da responsabilização entre os níveis de governo”.

O que se observa, entretanto, é que não se trata de uma relação hierárquica de subordinação de municípios e estados diante da União, que dispõe de poder para muitas decisões, mas não controla todas elas, sendo aqueles entes autônomos para aderir ou não às políticas (ARAÚJO, 2010). Identifica-se, portanto, o deslocamento da arena decisória em que a União assume não só a coordenação federativa em termos de políticas educacionais, mas também a indução de programas e metas.

O capítulo seguinte continuará analisando o PAR, agora na particularidade do município de Riachuelo/RN, estudando a elaboração e implementação do PAR no referido município visando apreender o fenômeno estudado em sua processualidade, como síntese de múltiplas determinações instituídas no transcurso histórico. O capítulo buscará explicitar os nexos existentes no PAR entre as dimensões singular, particular e universal dos fenômenos.

5. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS ENTRE OS ENTES FEDERADOS NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DE RIACHUELO/RN: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ÁREA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Nos últimos anos, as políticas educacionais têm procurado atender aos princípios constitutivos e normativos para consolidar o regime federalista no Brasil, o qual prevê o fortale-

cimento dos diferentes níveis de governo, o estabelecimento de competências comuns para estados e municípios no cumprimento das políticas públicas e a função supletiva da União. A convivência entre os três entes federados na execução dessas políticas tem determinado diferentes formas de relações intergovernamentais, essenciais para que os objetivos de equalização das diferenças regionais sejam atendidas. Políticas induzidas pelo governo federal, tais como o Plano de Ações Articuladas, são formuladas considerando o inter-relacionamento entre diferentes entes federados visando o alcance de objetivos comuns.

Nesse sentido, o capítulo tem como objetivo analisar o processo de elaboração e execução do Plano de Ações Articuladas do município de Riachuelo/RN para o período de 2007-2011, considerando as relações intergovernamentais estabelecidas entre Ministério de Educação e Secretaria Municipal de Educação e as ações propostas para a dimensão da gestão educacional na área 01 – gestão democrática. Dessa forma, procurará desvendar as contradições, conflitos e processos que medeiam o Plano de Ações Articuladas na especificidade do município mencionado, tomando como referência os dois planos elaborados em 2007 e 2011, a fim de verificar o diagnóstico do sistema municipal de educação em dois momentos distintos, identificando os possíveis avanços.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RIACHUELO/RN

Riachuelo é um município de pequeno porte, localizado na região do agreste potiguar, a 71 km da capital do Rio Grande do Norte, Natal. Possui uma área de 262.887 km² e uma população de 7.067 habitantes. Seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – (IDHM) é 0,592, ocupando a 107^a colocação no ranking estadual de IDHM de um total de 167 municípios, de acordo com os dados do censo de 2010.

A origem do município está registrada por volta de 1866, com o início de um povoamento, numa rica fazenda de criação de gado e com muitas lavouras, propriedades pertencentes à Manuel Severiano de Macedo, que nasceu em um povoado, no município de São Gonçalo do Amarante. Recebeu o nome de Riachuelo em homenagem à famosa batalha naval da qual o fundador do povoado havia participado como combatente e voluntário da pátria.

Em 1898, o povoado começava a se consolidar, mais precisamente, com a construção da capela em homenagem ao Sagrado Coração de Jesus, por iniciativa de Manuel Severiano de Macedo.

Foi através da produção do algodão, da criação de gado e da fabricação de queijo que Riachuelo começou a progredir. No ano de 1943, passou a pertencer a São Paulo do Potengi, desmembrando-se no dia 20 de dezembro de 1963, pela Lei nº 3.018 de 20 de dezembro de 1963, e elevando-se à categoria de município.

Na atualidade, o setor que mais emprega as pessoas da cidade na faixa etária acima de 18 anos ou mais é o setor de serviços, abarcando cerca de 37,50% das pessoas. Na sequência, o setor da agropecuária emprega 30,92%, seguido do comércio (13,29%) e da construção civil (11,81%). A indústria tem pouca expressividade no município, empregando apenas 4,58% das pessoas com 18 anos ou mais. O setor que mais incide sobre o PIB municipal é o setor de serviços, sendo responsável por 78,1% do montante do PIB per capita, que em 2012 foi de 5.972,00 reais.

Quanto à pobreza no município, os dados do PNUD mostram que tem diminuído o percentual da população extremamente pobre e pobre, conforme o quadro abaixo:

Quadro 04 - Pobreza e desigualdade de renda no município de Riachuelo (2001-2010)

% DE EXTREMAMENTE POBRES			% DE POBRES			ÍNDICE GINI (desigualdade de renda)		
1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
55,20	37,54	21,63	86,75	69,21	44,06	0,41	0,64	0,54

Fonte: UFRN (2014)

Observa-se que o percentual de pessoas pobres e extremamente pobres no município vem diminuindo consideravelmente nos últimos anos. Entre 1991 e 2010 esses índices sofreram redução de mais de 50%. No entanto, quando se observa o Índice Gini, nota-se que a desigualdade de renda apresenta-se maior em 2010 que em 1991 e que, em 2001 alcançou o maior índice no período analisado. Ou seja, ainda que o percentual de pobreza tenha diminuído, a desigualdade e, possivelmente, a concentração de renda aumentaram.

No que diz respeito ao sistema educacional de Riachuelo, o município dispõe de dez escolas em sua rede de ensino, sendo sete de ensino fundamental, duas creches e uma pré-escola. Das dez instituições, uma creche e duas escolas de ensino fundamental e de educação de jovens e adultos funcionam na área urbana e as demais na área rural.

De acordo com os Microdados do Censo Escolar/INEP/MEC, o RN no ano de 2007, apresentava como número total de matrículas 468.588, sendo - desse montante, 1.488 realizadas no município de Riachuelo. Em 2012, houve uma redução de 37.106 matrículas no RN, totalizando 431.482 matrículas no estado; Riachuelo acompanha essa tendência e também teve redução de 290 matrículas nas várias etapas e modalidades de ensino, registrando 1.198 matriculados no total. A diminuição das matrículas na educação básica da rede pública de ensino não é uma particularidade de Riachuelo ou do Rio Grande do Norte, sendo, portanto, um fenô-

meno nacional. Tal fenômeno pode ser explicado, conforme Oliveira; Araújo (2005) como uma consequência de uma tendência à regularização do fluxo escolar vivenciada no Brasil durante a década de 1990, cujas ações adotadas foram a adoção de ciclos de escolarização, a promoção continuada e a aceleração da aprendizagem.

O quantitativo de professores no RN, em 2007, perfazia o total de 33.120 profissionais, dos quais representa 0,36 %, está em Riachuelo, equivalendo a 120 docentes. Os dados registrados nesse mesmo ano mostram que, dos cento e vinte professores que atuavam em toda a educação básica, quatro possuíam o ensino fundamental incompleto e quatro possuíam ensino fundamental completo. Vinte e seis possuíam ensino médio na modalidade Normal/Magistério e dez professores possuíam o ensino médio. Além desses, sessenta e oito havia concluído o ensino superior em cursos de licenciatura e oito tinham concluído o ensino superior, mas não em cursos de licenciatura.

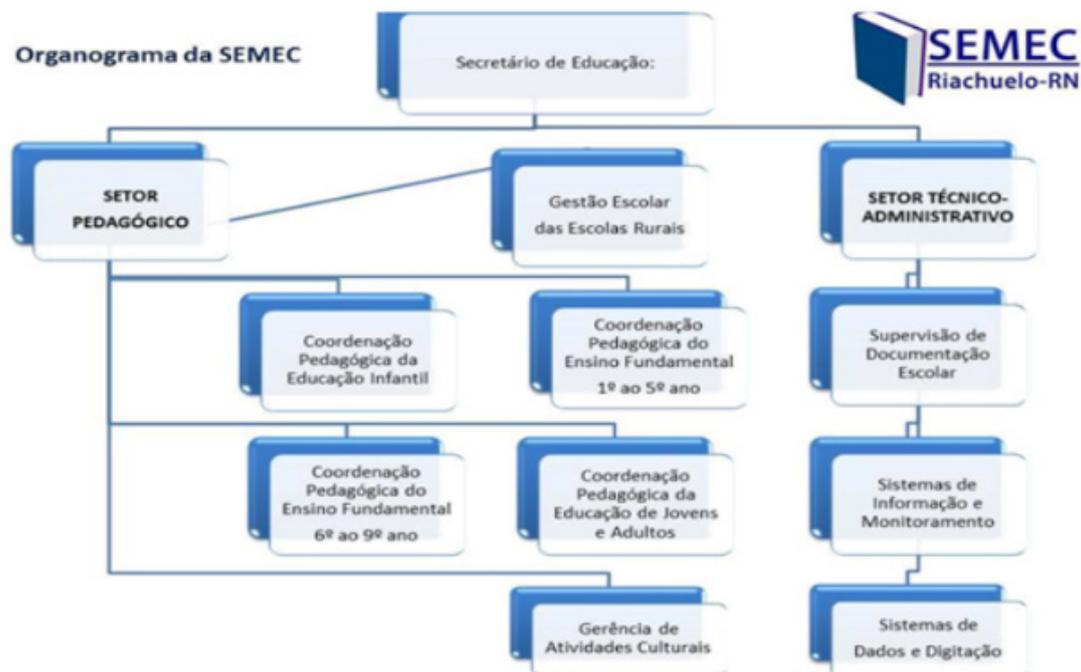
No ano de 2012, houve a contratação de mais 1.037 docentes no estado, enquanto, no município de Riachuelo, ocorreu uma redução de 21 docentes, restando 99, o que equivale 0,29% do quadro docente do RN. Quanto à formação, em 2012, ainda permanecia um professor com fundamental incompleto atuando na educação infantil/creche e um com ensino fundamental completo atuando no mesmo nível. Nesse ano, os dados do censo demonstraram que 97 professores possuíam ensino superior sendo que 14 desses haviam concluído cursos de pós-graduação *lato senso* (especialização).

O sistema de ensino municipal possui treze escolas, sendo três creches e pré-escolas e sete escolas de ensino fundamental, distribuídas na zona urbana e rural. Além das escolas municipais, o município conta com uma escola estadual de ensino médio e duas escolas particulares de ensino fundamental.

Em 2007, a Secretaria Municipal de Educação – SEMEC de Riachuelo era composta por cinco servidores sendo um deles o secretário municipal de educação e os demais assessores técnico-pedagógicos, professores da rede. Havia dois setores dentro da secretaria, o setor administrativo e o setor pedagógico, mas os servidores não estavam divididos entre eles, de modo que todos eles atendiam as demandas que surgiam independente de sua natureza ser administrativa ou pedagógica.

Para o Plano Municipal de Educação 2015-2025, a Semec já apresenta uma estrutura mais organizada, conforme dispõe o organograma abaixo:

Ilustração 05: Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Riachuelo/RN em 2014



Fonte: Riachuelo (2015)

A secretaria dispunha em 2015 de nove servidores em seu quadro permanente para atuar nas funções acima mencionadas, sendo: um secretário municipal; três técnicos administrativos; duas coordenadoras pedagógicas, duas supervisoras; uma gestora escolar responsável pela gestão das escolas do campo, além de um auxiliar de serviços gerais e dois vigias. Em 2016 houve 01 aposentadoria e 01 pedido de exoneração, diminuindo esse quadro para sete servidores. No diagnóstico do PME 2015-2025, é afirmada a insuficiência de servidores na secretaria diante de suas demandas, inclusive aquelas relacionadas aos planos, programas e projetos que são executados em colaboração os demais entes federados, estado do Rio grande do Norte e/ou União, como é o caso do PAR:

Em virtude do porte financeiro a SEMEC do município está organizada de em setores específicos, porém reconhece que o número de técnicos é insuficiente se comparado com a complexidade que a articulação Município, Estado, Ministério da Educação exige, através do regime de colaboração com os programas e projetos (RIACHUELO, 2015, p. 10).

No que diz respeito aos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o quadro abaixo apresenta os resultados do município, do estado e do Brasil.

Quadro 05 – Ideb - Riachuelo, RN e Brasil (2005 a 2013)

	RIACHUELO		RN		BRASIL	
	5º ANO	9º ANO	5º ANO	9º ANO	5º ANO	9º ANO
2005	2,0	2,5	2,7	2,8	3,8	3,5
2007	2,3	2,2	3,4	3,1	4,2	3,8
2009	3,2	2,3	3,9	3,3	4,6	4,0
2011	3,1	2,4	4,1	3,4	5,0	4,1
2013	3,0	2,4	4,4	3,6	5,2	4,2

Fonte: UFRN (2014)

O município de Riachuelo tem apresentado baixos resultados desde a criação do índice, encontrando-se abaixo da média nacional e da média estadual. Os resultados obtidos para o 5º ano do ensino fundamental evidenciam uma melhora ao longo do período observado, embora essa evolução não tenha acontecido na mesma proporção que o avanço apresentado no resultado do RN e do Brasil. A média do 9º ano é ainda mais preocupante já que o melhor resultado observado foi no primeiro ano do Ideb com a média 2,5. Já em 2007 o resultado diminuiu para 2,2, obtendo uma leve melhora em 2009 e 2011. Mesmo assim, em 2013, a média foi inferior à de 2005.

O baixo Ideb foi um dos fatores que levou o governo federal a incluir Riachuelo na lista de municípios prioritários para a operacionalização da assistência técnica e financeira por parte da União no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, e, por conseguinte, para a elaboração do PAR. Nesse sentido, o trabalho segue discutindo a elaboração do Plano no referido município.

5.2 RIGS E AUTONOMIA MUNICIPAL NA ELABORAÇÃO DO PAR DE RIACHUELO/RN

A discussão central desse item é a implementação do Plano de Ações Articuladas no município de Riachuelo/RN. O PAR é uma política de planejamento educacional que busca criar condições para que ocorra a melhoria da qualidade da educação. Para atendimento inicial, o MEC selecionou os municípios considerados prioritários em razão dos baixos resultados apresentados no Ideb, podendo os demais municípios não relacionados, elaborar seus Planos e receber assistência técnica e financeira do MEC, desde que houvesse disponibilidade orçamentária (BRASIL, 2007d). As Resoluções 029, de 20 de julho de 2007, e 047, de 20 de setembro de 2007, do FNDE trazem a lista dos municípios prioritários e estabelecem os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária da União a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação.

A primazia de certos municípios pode ser identificada no seguinte trecho do documento norteador do PDE: “O escopo é atender imediatamente os 1.242 municípios e as 7.085 escolas com os mais baixos indicadores e, em curto prazo, todos os que estejam abaixo da média nacional” (BRASIL, 2007, p. 23). As regiões brasileiras que mais concentram municípios considerados prioritários são o nordeste e o norte. Convém destacar que a priorização de certos municípios em detrimento de outros não é uma ação isolada do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/Plano de Desenvolvimento da Educação, mas é característica de um processo de focalização do atendimento ou, como afirma Oliveira D. (2009, p. 205), são “[...] medidas de alívio à pobreza”. Essa é uma tendência observada nos países da América Latina, cujas reformas do Estado no final do século XX se deram de acordo com as orientações neoliberais, as quais enfatizam a necessidade de realizar um ajuste estrutural dos Estados visando ao enxugamento dos gastos, especialmente daqueles voltados para a área social. Assim, no contexto das políticas educacionais de cunho neoliberal, o atendimento passa a ser focalizado para os mais necessitados, deixando de lado o universal, o para todos.

O atendimento prioritário no PDE não é concedido, contudo, sem o estabelecimento de medidas que devem ser perseguidas pelos municípios, ficando evidente a regulação do MEC. Entre as ações propostas pelo governo federal que se caracterizam como medidas de responsabilização, destacam-se o compromisso firmado em participar das avaliações externas buscando a elevação de seus resultados bem como a publicização desses.

A participação dos municípios na execução das políticas públicas nacionais ou mesmo federais tem sido cada vez mais intensa na história brasileira, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. É a partir desse período que se observa uma diretriz descentralizadora para os municípios bem como responsabilidades compartilhadas entre os entes federados. Frazene; Abrucio (2013) destacam a forte diretriz de descentralização da Constituição de 1988, mas fazem uma ressalva quanto à distribuição de poder entre os três níveis de governo:

Embora a noção triádica de federalismo tenha se estabelecido constitucionalmente, a distribuição de poder nem sempre é assimétrica entre os níveis de governo. [...] Para além da estrutura legal, a configuração socioeconômica e administrativa dos governos locais é extremamente heterogênea, e muitos deles têm pouca capacidade de exercer sua autonomia (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 365).

A heterogeneidade dos municípios brasileiros, com suas diferentes capacidades arrecatórias e administrativas, pode ser considerada um dos fatores que fez o MEC se aproximar mais daqueles para implementar o PAR. Nessa perspectiva, as análises deste item continuarão buscando compreender as relações intergovernamentais estabelecidas entre o município de

Riachuelo/RN e o MEC na elaboração do Plano para o período de 2007-2011. Reitera-se que Riachuelo é um dos municípios prioritários no tocante à implementação do PAR.

Diante disso, eis alguns aspectos que nortearam as investigações desse item: a) adesão do município ao PDE/Plano de Metas; b) elaboração do PAR, considerando as etapas de diagnóstico do sistema educacional e de escolha das ações a serem implementadas; c) contribuição do PAR para o sistema; d) PAR enquanto instrumento de fortalecimento do regime de colaboração.

5.2.1 A ADESÃO DE RIACHUELO AO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

Um dos primeiros aspectos analisados, diz respeito à adesão da prefeitura ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, mediante assinatura do Termo de adesão. A assinatura do chefe do executivo é condição indispensável para firmar o convênio que estabelece a cooperação entre municípios e União para a implementação do Plano. Nesse momento, municípios e estados, autônomos na opção de firmar o convênio, que aderiram ao Compromisso se comprometem a seguir suas 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes, visando à melhoria da qualidade da educação básica.

No caso de Riachuelo, ao se questionar o Secretário de educação à época sobre a adesão do município ao Plano de Metas e, por conseguinte, ao PAR, foi afirmado o seguinte:

E o PAR eu digo sempre, eu me orgulho muito de ter feito parte desse período, porque **foi exigência do Governo Federal**, Lula na época exigiu que todo prefeito tinha que ir a Brasília assinar esse PAR, o meu prefeito não queria ir, e eu disse pra ele: se você não for, você vai arcar com as despesas, com os recursos para o município, porque o Ministério, o Presidente exigiu isso, a presença dos prefeitos, um encontro pra assinar o termo, como se fosse o termo de cooperação para avançarmos juntos na educação, Município, Estado e a União, que era chamado de tripartite, para todos trabalharem juntos (ENTREVISTADO 1, 2015, *grifos nossos*).

Na percepção do secretário em relação à adesão ao Plano de Metas, essa seria uma exigência não apenas do governo federal, mas também do chefe do executivo federal. A fala demonstra certa falta de compreensão do secretário acerca do regime político vigente no Brasil, o federalismo, que pressupõe a autonomia dos três níveis de governo. Pode ser também um indicativo de como o secretário situa o município de Riachuelo na dinâmica federativa brasileira, numa perspectiva de aceitação e de legitimação das políticas propostas pelo governo central em troca de recursos financeiros, em razão, provavelmente, de uma baixa arrecadação municipal e da dependência dos recursos federais.

Além disso, a fala evidencia que, ao ser convidado para assinar o Termo de adesão, prefeito e secretário não tinham conhecimento acerca dos Planos, o que pode ser justificado pela afirmativa de que a exigência de ir a Brasília era para assinar o Termo, ou seja, aderir a algo que estava pronto.

Ademais, é preciso ponderar que, embora o PDE/Plano de Metas tenha sido considerado a grande política educacional do segundo governo Lula, ele foi elaborado pelo governo federal sem a participação dos demais entes da federação ou mesmo organizações de profissionais da educação, entidades científicas ou sindicais. Dessa forma, municípios e estados foram alijados do processo de elaboração da política, não tiveram poder de veto, tendo sido convidados apenas para aderirem à proposta já elaborada.

A Resolução 047, de 2007 do FNDE, em seu Artigo 14, exemplifica o argumento: “Os Municípios, prioritariamente os relacionados no Anexo I desta Resolução, **serão comunicados sobre a programação das atividades** que resultarão na visita técnica e sobre o **regime de colaboração**” (BRASIL, 2007d). Desse modo, a efetivação do regime de colaboração no campo educacional é incompatível com o papel dos municípios como sendo apenas executores da política, não possuindo autoridade para elaborar ou para alterar a política, tendo de aguardar comunicado sobre a visita técnica do MEC.

O parágrafo acima, ademais, evidencia que o PAR é política federal e não nacional que resulta exclusivamente de decisão da União, e as demais esferas não possuem poder legítimo de interferir no desenho da política. Esse tipo de tomada de decisão remonta a relações intergovernamentais fundadas no modelo de autoridade inclusiva ou hierárquica, nas quais a atuação dos governos subnacionais depende das decisões tomadas pelo governo central (WRIGHT, 1988). Além disso, RIG que sejam do tipo autoridade inclusiva salientam o papel predominante do governo central e retomam os modelos hierárquicos propostos por Elazar (1987). De acordo com Sano (2008), RIGs baseadas nesse modelo foram predominantes no Brasil especialmente em períodos autoritários e ainda podem ser observadas em diversas ações da esfera federal.

No caso do Plano de Metas/PDE pode-se afirmar, portanto, que há uma tensão entre dois modelos de RIG propostos por Wright (1988): o de autoridade inclusiva e o de autoridade interdependente. Através da fala do entrevistado, ficou claro que o governo federal precisou da legitimação de Riachuelo para a implementação dos Planos no município, o que foi alcançado mediante a assinatura do Termo de Adesão e, conseqüentemente, do compromisso de atingir as diretrizes propostas.

É também possível concluir que houve ingerência por parte do MEC no que se refere à adesão ao Plano de Metas/PDE, uma vez que se observa certa prevalência da política federal no município. É preciso destacar que a ingerência do governo federal em relação aos subníveis de governo faz parte da trajetória histórica da política educacional no Brasil, constituindo-se

como uma manutenção de relações de poder. Dessa forma, a ingerência “Não é uma ocasião revolucionária que ocorre momentânea e inesperadamente, mas tem um ritmo de desenvolvimento que pode ter momentos fortes e fracos, construindo-se ao longo do tempo” (WERLE, 2006a, p. 30).

No caso da educação, a União vem mantendo historicamente uma postura centralizadora no tocante à formulação das políticas. Não obstante, a partir da redemocratização, ainda que essa tendência tenha permanecido, os governos subnacionais fortaleceram-se enquanto diferentes centros de poder e à União coube buscar a adesão dos demais governos mediante a oferta de recursos financeiros, o que ainda se configura como ingerência. Conforme Werle (2006a, p. 30): “A ingerência envolve concessões, negociações, omissões político-administrativas, revelando certa prevalência das instâncias que a produzem sobre as demais”.

Associado à ingerência, a autora desenvolve o conceito de permeabilidade para caracterizar as relações entre as instâncias político-administrativas da educação: municípios, estados e União. Na concepção de Werle (2006a, p. 32), permeabilidade:

Consiste em um conjunto de assentimentos e práticas político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de umas instâncias sobre as outras. A permeabilidade envolve, também, concessões, negociações, falta de posicionamento crítico e omissões político-administrativas, revelando uma certa subordinação e dependência da instância que a pratica, caracterizada como permeável diante das demais.

Assim, é possível identificar que há também permeabilidade no caso do PDE/Plano de Metas uma vez que as intenções do governo federal foram aceitas pelo município de Riachuelo, o qual teve de incorporar as metas do PDE em sua agenda política, possivelmente redefinindo funções e rotinas dentro da Secretaria de educação ou mesmo estabelecendo uma rotina e um planejamento para a secretaria.

Entretanto, ainda que Riachuelo, assim como os demais municípios brasileiros, não tenha participado da elaboração do Plano, o secretário demonstra conhecimento da perspectiva do PDE/Plano de Metas, a de ser implementado e executado em regime de colaboração com estados e municípios, ou como ele mesmo afirma: *trabalharemos juntos para avançarmos juntos*. A compreensão desse entrevistado retoma as características do federalismo como um pacto, uma aliança entre os diferentes entes federados visando ao alcance de objetivos comuns. Isso também se relaciona com o que o MEC classifica como a razão de ser do PDE, a qual: “[...] está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País” (BRASIL, 2007, p. 6). De acordo com o documento citado, pensar a educação, no

plano do país, significa realizar um trabalho em conjunto com as três esferas do governo para que “[...] o todo seja maior do que a soma das partes” (BRASIL, 2007, p. 7).

Visto esse ponto, cabe relatar que, após a assinatura do Termo de adesão ao Plano de Metas/PDE, procedeu-se à realização do diagnóstico da situação do sistema de ensino e, a partir desses resultados, houve a escolha das ações a serem executadas considerando aqueles indicadores que receberam pontuação 1 ou 2. Tais pontuações indicam uma situação crítica ou insuficiente, sendo necessárias ações imediatas as quais poderiam contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC. Reitera-se que tanto os indicadores quanto as ações e subações possíveis a partir da pontuação apresentada eram padronizados de acordo com o estabelecido pelo MEC e eram as mesmas opções para qualquer município que elaborasse o PAR.

Concluída essa fase, procedeu-se à análise técnica pela Secretaria de Educação Básica (SEB/ MEC) e pelo FNDE e, após aprovado, foi assinado o termo de cooperação entre MEC e prefeito municipal.

5.2.2 Elaboração do Plano de Ações Articuladas: diagnóstico do município e escolha das ações

No que diz respeito ao diagnóstico da rede e à elaboração do plano, no documento do PAR 2007-2011 de Riachuelo, consta a relação da equipe que participou desse processo. No total, são relacionadas onze pessoas, sendo: um dirigente municipal, uma representante do Conselho Municipal de Educação, uma representante do quadro técnico-administrativo das escolas, uma representante dos coordenadores escolares, uma representante dos diretores de escola, uma representante dos professores da zona rural e outra da zona urbana, dois técnicos da secretaria municipal de educação e duas consultoras do Ministério da Educação. A consultoria do MEC nos municípios brasileiros foi, em geral, realizada por pessoas contratadas por esse Ministério advindas das universidades ou de outras instituições para assessorar a elaboração do PAR nos municípios prioritários. Em Riachuelo, a consultoria foi realizada por duas técnicas da secretaria estadual de educação do Rio Grande do Norte.

No caso do PAR de Riachuelo, a participação de servidores do governo estadual na equipe de elaboração aconteceu mediante assessoria do MEC, ou seja, as técnicas contratadas estavam participando do processo enquanto representantes do órgão, e não da esfera estadual do governo. Esse fato contraria uma das cinco características das RIG propostas por Wright (1988; 1974), a que trata do envolvimento de todas as unidades de governo. Conforme o autor: “Em resumo, RIG englobam todas as permutações e combinações de relações entre as unidades de governo em nosso sistema” (WRIGHT, 1988, p. 15, tradução nossa).

A articulação entre as três esferas governamentais quanto ao planejamento e à gestão da

educação básica deveria ser uma prerrogativa para a materialização do regime de colaboração. No entanto, observa-se que o governo estadual esteve à margem do processo de elaboração do PAR nos municípios, tendo apenas sido comunicado sobre o período de visita da assessoria do MEC, conforme determina a Resolução 047/2007 do FNDE. Em uma área de responsabilidades compartilhadas entre os três níveis governamentais como é o caso da educação, sobretudo em um país de regime federativo no qual coexistem múltiplos centros de poder, as tomadas de decisões bem como a execução das políticas deveriam ser conjuntas. Não é o que foi identificado no PAR de Riachuelo, pois não houve inter-relação com um dos níveis de governo, o estadual. A ausência deste também é um indicativo de que o PAR não está assentado em um modelo de RIG de autoridade interdependente ou sobreposta, aquele que mais se relaciona com o federalismo cooperativo, pois nesse modelo, conforme Whright (1988) as operações governamentais irão envolver as unidades nacional, estaduais e locais, simultaneamente.

Acerca da formulação do PAR, a Resolução 029 de 2007 do FNDE apresenta ambiguidade quanto à equipe necessária. O parágrafo primeiro do Artigo 14, que trata das condições de participação, determina que para a efetivação da colaboração, é condição que deve ser atendida pelos dirigentes locais: “[...] receber a consultoria disponibilizada pelo MEC, garantindo a participação de seu dirigente municipal, dirigente educacional e **outros representantes da sociedade civil e organizada**, na formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR)” (BRASIL, 2007c, grifo nosso). Por seu turno, o Artigo 16 da mesma Resolução estabelece que: “O PAR será elaborado em regime de colaboração **com dirigentes e técnicos dos entes da federação aderentes**, configurando-se base para a celebração dos convênios de assistência financeira a projetos educacionais pelo FNDE/MEC” (BRASIL, 2007c, grifo nosso).

Na elaboração do PAR de Riachuelo não foram envolvidos representantes da sociedade civil e organizada, como pode ser observado na seguinte afirmativa da entrevistada, ao se questionar sobre quem havia participado da elaboração do Plano: “Éramos eu que era a representante de diretores, representantes de professores e o pessoal da Secretaria” (ENTREVISTADA 03, 2015). É possível que a ambiguidade da Resolução tenha dado abertura para a ausência de um dos segmentos. Ainda que se reconheça a heterogeneidade da sociedade civil, a qual suporta interesses de diferentes e antagônicas classes sociais – como, por exemplo, trabalho e capital –, é necessário envolver representantes de outros segmentos que não apenas os do governo na formulação do planejamento educacional do município. A constituição da equipe para elaboração do Plano de Ações Articuladas de Riachuelo pode ter comprometido a defesa dos interesses da população do município. Além disso, também é possível que tenha havido superposição dos interesses governamentais, quer sejam os de âmbito municipal quer os de âmbito federal, na política educacional do município, considerando que não houve participação da sociedade civil no processo de deliberação da política. Dessa forma, ratificando, o Plano pode ter ficado distante das necessidades da população riachuelense. Concorda-se, portanto, com Silva; Ferreira; Oliveira (2014, p. 91), quando afirmam que:

A ausência de uma aliança entre os entes federados e as esferas governamentais em torno de um projeto educativo comum, consensuado entre os diversos segmentos da sociedade, resulta em um modelo de planejamento educacional distante da realidade dos municípios e com características autoritárias (SILVA; FERREIRA; OLIVEIRA, 2014, p. 91).

Retoma-se aqui o Artigo 205 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que: “A 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” (BRASIL, 2008a, grifo nosso). A colaboração da sociedade objetivando a promoção da educação implica também a participação no próprio planejamento educacional, o que não ocorreu no caso do PAR de Riachuelo. Além disso, a ausência da sociedade no planejamento do sistema de ensino é contrária ao princípio da gestão democrática para o ensino público, pois como afirma Gadotti (2014, p. 01): “A gestão democrática – como princípio pedagógico e como preceito constitucional – não se restringe à escola. Ela impregna todos os sistemas e redes de ensino”.

Questionou-se os entrevistados sobre como havia sido o processo de elaboração do PAR, tendo sido obtidas as seguintes respostas:

Tivemos a assessoria de duas pessoas pra essa elaboração. Essas pessoas vieram e ficaram hospedadas em nosso município e durante esses três dias deram toda a assistência para essa elaboração. Foi construído dessa maneira junto com elas (ENTREVISTADA 2, 2015).

A assessoria foi muito boa, pelo menos elas tiraram todas as nossas dúvidas. Na época a informação era muito difícil. Elas trouxeram os recursos delas e ficaram mostrando como era. Então era feito através de reuniões, encontros. (ENTREVISTADA 4, 2015)

[...] estávamos na secretaria e chegaram lá duas pessoas, duas mulheres, e chegaram com esse objetivo de implantar o Plano de Ações Articuladas, chegaram lá, e **a gente tinha informações que tem que ter esse plano**, que seria o coração da educação para aquele período. E que tínhamos um prazo determinado para que elaborássemos o plano (ENTREVISTADO 1, 2015, grifo nosso)

Os depoimentos evidenciam, de modo geral, que o PAR foi elaborado por representantes do município em colaboração com as assessoras contratadas pelo Ministério da Educação para auxiliar tecnicamente na elaboração do Plano. Uma das assessoras foi entrevistada e afir-

mou que: “eles [*a equipe local*] foram muito participativos durante o planejamento, no seu desenvolvimento e na escolha das ações” (ENTREVISTADA 05, 2015, grifo nosso).

Alguns aspectos, no entanto, chamam a atenção para o tipo de colaboração e de participação que pode ter se dado naquele momento. Um deles diz respeito à compreensão da equipe local acerca do PAR: a segunda fala evidencia que a entrevistada não tinha muita informação sobre o Plano e que as assessoras “foram mostrando” como era e como deveria ser feito; a terceira fala demonstra até certa surpresa com a chegada das assessoras na Secretaria de Educação do município. A certeza do entrevistado, era a de que o PAR seria algo que obrigatoriamente o município deveria ter e que conduziria as ações na educação municipal para um determinado período.

De forma geral, é possível concluir que houve interação entre os funcionários de diferentes governos, sendo compreendida, nesse caso, como contato. Essa é uma das características das Relações Intergovernamentais, conforme Wright (1974). O que se questiona a partir dos depoimentos, é se houve colaboração entre esses servidores públicos de diferentes instâncias governamentais e que tipo de colaboração pode ter havido quando as partes estavam em condições desiguais no que competia ao conhecimento das diretrizes do PAR. Fica evidente nos depoimentos que a formação dada à equipe local sobre o Plano foi dada pelas assessoras do MEC. Nesses termos, alguns questionamentos feitos por Werle (2006a) ao analisar a relação entre os governos no desenvolvimento do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), podem ser refeitos aqui, examinando as relações entre os funcionários da SEMED de Riachuelo e do MEC no contexto da elaboração do PAR para o período 2007-2011:

Se o MEC “atualiza e capacita” um dos entes com os quais deveria estabelecer o regime de colaboração, qual a relação de poder que se estabelece entre os mesmos? São ambos igualmente atores, sujeitos de ação nesse programa? Como se construirá a colaboração pretendida neste quadro desigual? (WERLE, 2006a, p. 39).

A falta de conhecimentos sobre o Plano, pode ter comprometido a autonomia local quando ao diagnóstico e o estabelecimento das ações a serem executadas, assim como a relação desigual entre os membros da equipe. Mesmo tendo corrido o risco de ser mais um espaço de condensação de forças e de reforço de ingerência da União, os entrevistados da equipe local destacam a importância da presença de representantes do MEC na elaboração do Plano. A fala a seguir reforça essa afirmação: “Foi muito boa a atuação delas, compreensivas de acordo com a realidade do município, [...] **a cobrança delas** foi importante para que a gente pudesse elaborar o PAR”. (ENTREVISTADO 01, grifo nosso). Ao mesmo tempo em que reitera a importância das assessoras para a elaboração do documento, o entrevistado evidencia uma possível subserviência, notada na aparente relação de controle do trabalho da equipe local.

O exímio controle do trabalho alheio é uma das características do modelo burocrático weberiano, o qual pode ser identificado no PAR, e, nessa perspectiva, o controle visa a verificar se os objetivos estão sendo perseguidos, buscando alcançar tecnicamente o máximo de rendimento. De fato, o modelo de planejamento educacional burocrático, o qual supervaloriza a dimensão técnica do processo foi predominante em diferentes momentos da trajetória brasileira e ainda não foi superado, como pode ser observado no PAR.

Em contraposição a isso, é preciso consolidar um modelo de planejamento educacional que considere o princípio da gestão democrática em seu cotidiano, não devendo ser compreendido como mais um procedimento burocrático que busca atender às exigências de instâncias superiores. Compreende-se que o planejamento não é um ato neutro e, no caso em análise, o controle exercido na elaboração do PAR refletiu-se nas relações de poder que se estabeleceram entre MEC e Semec no delineamento da política educacional municipal para o período de 2007 a 2011, visando a consolidar a concepção educacional da União. “Evidentemente, todo processo de planejamento contém a tentativa política de privilegiar determinados grupos para consolidar uma visão de sociedade” (SILVA; FERREIRA; OLIVEIRA, 2014, p. 92).

Ainda em relação à elaboração do PAR, a entrevistada 05, uma das duas assessoras do MEC, relata uma dificuldade encontrada ao chegar ao município:

Tinha um fator complicador comigo, porque o meu marido, pra você ver como é interior, o meu marido é de uma família de Riachuelo, uma família muito influente que comandou por muito tempo a política municipal de Riachuelo. Eu não o conhecia nesse tempo, o conheci bem depois. Então quando eu comecei a assessorar o PAR, o prefeito já sabia quem eu era, já sabia meu nome, já sabia o nome do meu marido. Então, assim, quando eu fui me apresentar no município, todo mundo já sabia quem eu era e na cabeça das pessoas eu já estava ali para fazer alguma coisa para beneficiar a família de qualquer maneira (ENTREVISTADA 05, 2015).

A entrevista, *a priori*, identificou resistência por parte da equipe local para a elaboração do planejamento, por acreditarem que ela estava interessada em beneficiar a sua família por meio do jogo político da troca de favores. Esse é um aspecto ainda muito presente nos municípios brasileiros e que o próprio PAR se propõe a evitar, o clientelismo, a troca política baseada numa relação assimétrica de poder. Ou seja, a equipe local acreditou, em um primeiro momento, que a assessora estava buscando negociar os recursos federais com as lideranças locais em troca de apoio local e de votos numa próxima eleição. A resistência foi superada após, em conversa com a equipe, serem esclarecidos os motivos que levaram a assessora a escolher o município de Riachuelo: proximidade com a capital e, por conseguinte, a possibilidade de voltar para casa após o trabalho.

É oportuno destacar que as assessoras do MEC estiveram em Riachuelo apenas por três

dias, tendo de proporcionar formação sobre o PAR à equipe local, de analisar os dados sobre os índices educacionais e a situação das escolas que haviam sido coletados com antecedência pela secretaria municipal de educação a pedido das assessoras, de realizar o diagnóstico do sistema de ensino e de elaborar as justificativas e as demandas para cada uma das ações que foram geradas.

A esse respeito, a entrevistada 05 afirmou:

O tempo é curto para o diagnóstico, mas pra elaboração do PAR em si não é não. Mas para o diagnóstico, pra gente que tá de fora entender, pra realmente compreender a realidade do município não é fácil não. [...] eu acho que deveria ter um espaço maior pra gente poder passar pelo menos uma semana no município, andando mesmo, pelo menos uns três dias antes da elaboração (ENTREVISTADA 05, 2015)

O tempo foi exíguo diante da demanda e da complexidade das atividades que foram desenvolvidas e que seria necessário mais tempo para formação dos sujeitos locais e a reflexão acerca da situação educacional visando ao planejamento do sistema de ensino. Nesse curto período, é possível que não se tenha construído um planejamento educacional com sólidas bases no tocante às suas dimensões sociais e políticas. Mesmo a dimensão técnica do planejamento local pode ter sido tangenciada em razão do tempo insuficiente.

No caso do PAR, é importante destacar que apenas foram contemplados com a visita de assessores do MEC aqueles municípios considerados prioritários. Ainda que a permanência das assessoras de apenas três dias no município de Riachuelo tenha levado a realização de um trabalho que possa ser considerado aligeirado, destaca-se o tratamento diferencial do MEC para com os municípios não prioritários que não dispuseram de assessoria externa para compreensão do Plano, de seus objetivos e de sua elaboração.

As entrevistadas 03 e 04, por outro lado, consideraram o tempo suficiente e afirmaram que as dúvidas em relação ao PAR foram sanadas durante o período com as assessoras, como pode ser observado nos fragmentos a seguir:

Dúvida não restou. Foi tudo esclarecido. Tudo, tudo, tudo. Até porque era novidade e a gente estava sempre questionando, porque a gente não sabia como é que funcionava (ENTREVISTADO 03, 2015).

Tivemos [*dúvida*] porque até então nós não conhecíamos o PAR [...]. As dificuldades foram com relação à documentação, às dificuldades de fazer aquele levantamento diagnóstico por escola, tudo tem que ter a caracterização, a problematização que existia na escola. As dificuldades foram essas mas como tínhamos a assessoria nos ajudou muito a esclarecer as dúvidas que tínhamos. (ENTREVISTADO 02, 2015)

Os depoimentos mostram o desconhecimento das entrevistadas em relação ao PAR. Por isso, as entrevistadas reiteram a importância da assessoria e do esclarecimento realizado pelas assessoras acerca da política. Reforçam, portanto, o questionamento de Werle (2006a) acerca do tipo de colaboração que pode haver entre os sujeitos envolvidos, nesse caso, no processo de planejamento municipal. Pode-se concluir que as relações de poder estavam desequilibradas, havendo certa dependência das assessoras, o que não se deveu apenas ao contato dessas com a política, mas também em razão das suas formações e experiências profissionais, como destaca o entrevistado 01:

Eu acho que se viesse assim: os municípios têm que formar, elaborar o Plano de Ações Articuladas, se não tivesse a orientação, a consultoria do MEC, a gente teria muito mais dificuldade em elaborar, porque vem aí a parte técnica, que é importante e a gente não tinha. A gente tem o conhecimento prático antes da realidade, mas precisa de uma técnica para colocar isso sistematizado no plano, a importância é mais ou menos por aí (ENTREVISTADO 01, 2015, grifo nosso).

Para o entrevistado, a fragilidade técnico-administrativa da equipe local viria a impossibilitar a elaboração do PAR caso não houvesse assessoria. O mesmo entrevistado, que era o secretário de educação à época, também afirma: “A questão de formação das pessoas nessa área de gestão [...], nenhum dos meus auxiliares tinham formação em gestão, a gente estava tipo que começando do zero, então essa foi a maior dificuldade da gente, saber encaminhar esse a passo a passo” (ENTREVISTADO 01, grifo nosso).

A baixa capacidade técnica dos servidores das secretarias municipais de educação não é uma especificidade de Riachuelo, mas é algo também constatado em outras pesquisas realizadas em âmbito nacional sobre o PAR, tratando-se de um fator que pode vir a manter “[...] o município em uma condição de submissão às normas definidas pela União e corrobora a histórica visão restritiva do município como agente político capaz de induzir e formular políticas públicas” (SILVA; FERREIRA; OLIVEIRA, 2014, p. 91).

A baixa capacidade técnica é, portanto, um aspecto que engessa o município quanto à formulação de suas próprias políticas. Por não saber como fazer por conta própria, a alternativa seria aguardar que o MEC mande a receita pronta. Diversos fatores podem ser destacados para explicar a baixa capacidade técnica dos servidores públicos, especialmente naqueles de municípios de pequeno porte tais como o clientelismo político, que tende a indicar para cargos de gestão pessoas do mesmo grupo político do executivo mesmo que sem formação adequada para o exercício da função.

Some-se a esse fator, a escassez de opções de cursos de formação inicial e continuada

nas cidades mais distantes da capital do estado. No caso dos programas dessa natureza financiados pelo MEC, em linhas gerais, privilegiam a formação continuada dos docentes que estão nas escolas, sendo raras as ações voltadas para os docentes lotados nas secretarias de educação. É responsabilidade também do município buscar proporcionar a formação continuada de seus servidores, embora outros aspectos como a insuficiente capacidade arrecadatória interfiram nesse processo.

Nesse sentido, conclui-se que diversas dificuldades técnicas tais como a falta de servidores qualificados em gestão educacional, a infraestrutura inadequada e a insuficiência de recursos financeiros, dificultam e, muitas vezes, impedem que as secretarias municipais, sobretudo aquelas de pequeno porte, possam formular e executar políticas próprias. Essas dificuldades comprometem, portanto, a gestão educacional em âmbito local, sendo esse o caso observado em Riachuelo, é algo ressaltado pelo entrevistado 01 (inclusive a dificuldade em executar uma política já formulada em outra instância).

5.2.3 CONTRIBUIÇÕES DO PAR PARA A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Em relação à contribuição do PAR para o sistema de ensino de Riachuelo, no geral, os entrevistados avaliam-no de maneira positiva, como pode ser observado a seguir:

O PAR, ele foi o coração da educação, hoje ele ainda é atribuído essa função, é através do PAR que a gente estruturou nossas escolas, a formação dos professores também está contemplada nele, o piso salarial. Ele realmente veio como o “carro-chefe” da educação do município. (ENTREVISTADA 02, 2015)

Eu acho que a partir do PAR que a gente teve uma noção de como deve estar organizada uma Secretaria de Educação, aquela coisa de distribuir funções, a gente fez a estrutura da secretaria a partir do PAR, com as orientações dela a gente começou a ganhar uma ideia, e aí começando a definir a função de cada um. (ENTREVISTADO 01, 2015)

Foi muito bom, tirou a parte de politicagem e de política partidária da história e ficou a necessidade real do município e na hora que você desenvolve isso e você assina esse pacto com o governo, tanto o governo tá ciente das ações que você planejou e os recursos que você vai precisar, e sabe também o porquê você botou aquilo ali diante das necessidades, da justificativa que a gente colocava nas ações: isso aqui é pra isso, por isso e por isso (ENTREVISTADA 05, 2015)

Na compreensão dos entrevistados, o PAR trouxe grandes contribuições ao município. Pode-se inferir que se tratou de um marco para a educação no município por proporcionar melhorias na infraestrutura das escolas, na formação dos professores e por iniciar o debate acerca do pagamento do piso salarial nacional que estava para ser assinado no ano seguinte, conforme pode ser observado na fala da entrevistada 05:

Uma das coisas engraçadas que surgiu durante o planejamento, é que a gente tinha que prever o plano de cargos e salários de lá e os aumentos progressivamente até chegar ao piso. Então isso foi uma empolgação, teve uma empolgação muito grande por parte dos professores. Porque eles nem sabiam que o município não podia [*descumprir a Lei do piso*] (ENTREVISTADA 05, 2015, grifo nosso).

Além disso, o Plano também contribuiu para incentivar a cultura do planejamento e da participação no planejamento municipal e na organização da Semec. Logo, a elaboração do PAR trouxe um ganho maior para o município, além daqueles previstos em seus objetivos iniciais, a partir do Plano, houve uma mudança na estrutura da secretaria. Assim, é preciso reconhecer como relevante a reflexão sobre a situação educacional do município, bem como a construção de conhecimentos sobre organização, gestão e planejamento do sistema de ensino que o PAR, possivelmente de maneira inédita no município, oportunizou. Pela fala do entrevistado 01, conclui-se que não havia organização da Semec mesmo que na perspectiva burocrática weberiana, cuja ênfase centra-se na busca pela eficiência de maneira impessoal e racional. Assim, pode-se inferir que a prática do planejamento sistemático de perspectiva plurianual enquanto ferramenta orientadora da gestão educacional realizado pelo próprio sistema de ensino não era algo presente em Riachuelo e que o PAR contribuiu nesse aspecto.

É oportuno destacar que pesquisas desenvolvidas por Silva (2015) e por Barleta (2015), realizadas respectivamente em Natal, capital do Rio Grande do Norte e Macapá, capital do Amapá, não destacam as contribuições do PAR sob o aspecto da organização da rede. Dessa maneira, é possível concluir que, nas capitais e nas cidades de maior porte, as contribuições do PAR não sejam as mesmas que em cidades de pequeno porte, como Riachuelo.

Outro aspecto apresentado como positivo pelos entrevistados é o recebimento de recursos federais vinculados à execução do PAR:

O LSE, no meu município, eu acredito que desde 2005 ele estava havendo, só que nós fazíamos o levantamento de toda a situação, tinha todo esse trabalho, mas os recursos não vinham. Era como se a gente arquivasse ali alguma coisa. Era como se a gente arquivasse, mandava para o MEC, para o FNDE e não vinha aquela política de incentivo e recurso para a Educação funcionar bem a gente também conta recurso (ENTREVISTADO 02, 2015).

Nesse caso, a entrevistada faz referência ao fato de que, embora o município realizasse um levantamento das condições de infraestrutura e de equipamentos das escolas por meio de uma outra ação do MEC, o Levantamento da Situação Escolar – LSE – esse ente não dispunha de recursos financeiros para melhorar a situação identificada e ao demandar recursos federais para resolução dos problemas indicados, nem sempre obtinha resposta. Nesse caso, o PAR se apresenta como uma vantagem aos municípios, invertendo a lógica predominante até então: a de os municípios irem até o MEC em busca de recursos. Assim, com o PAR: “[...] não são os entes assistidos (governos estaduais e prefeituras) que propõem este ou aquele projeto/ação, mas é o MEC que disponibiliza um *menu* de programas e ações” (FARENZENA, 2012, p. 161). Diante disso, vê-se a importância da indução de ações e de programas por parte da União, nível de governo que detém a maior parte das receitas tributárias, que assistam financeira e materialmente os demais entes da federação. O cumprimento do mandamento constitucional que estabelece as funções redistributiva e supletiva em matéria educacional por parte da União consiste nos fundamentos legais do federalismo cooperativo.

5.2.4 O PAR ENQUANTO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Outro aspecto abordado na entrevista tratou da compreensão dos entrevistados acerca da contribuição do PAR para o regime de colaboração em educação:

Colaborou [*com o regime de colaboração*], porque ficou assim falando a mesma linguagem. De repente aquela linguagem foi unificada. O Ministério dizia uma coisa e você ia para o plano e estava lá contemplado do mesmo jeito que o Ministério dizia que ia ser (ENTREVISTADA 02, 2015).

A concepção de regime de colaboração apresentada pela entrevistada não se relaciona com a cooperação estabelecida em conjunto a partir do compartilhamento vertical de poder. O que fica claro no recorte da entrevista é que havia um alinhamento entre o discurso do MEC e o texto da política educacional em análise, o PAR. Nesse sentido, ainda que o Plano, na condição de uma política a ser desenvolvida de forma interdependente, requeira a participação de dois entes federados, é possível inferir que apenas um era responsável por determinar “o jeito que ia ser”. Logo, não existiu a colaboração enquanto “[...] processo colaborativo que se constrói com o envolvimento de todos, numa perspectiva democrática e cidadã, cujas bases não se restringem a documentos formais, mas que compreende a importância de uma cultura de colaboração entre redes, sistemas, entre Executivo e Legislativo municipal, entre órgãos normativos dos sistemas de ensino e todos os envolvidos com a educação” (WERLE, 2006b, p. 07)

Na concepção de Cury (2002), a preponderância do MEC no que se refere ao regime de colaboração é resultado da ausência de definições legais claras, tanto na Constituição brasileira quanto em leis complementares:

Sem essa definição, o avançado e conceituado regime de colaboração de nossa Lei Maior, em seu *modus operandi*, vem se revelando muito mais um regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execuções de políticas sociais subnacionalmente desconcentradas (CURY, 2002, p. 198).

Como já foi discutido anteriormente, não houve descentralização de poder no que se referiu à formulação do PAR. O município de Riachuelo, assim como os demais municípios brasileiros, aderiram ao Plano estabelecido como uma política formulada centralmente, mas cuja execução foi desconcentrada.

Um dos princípios do federalismo conforme Elazar (1987), é o da não-centralização para analisar a relação entre os entes que formam uma federação. Nesse sistema, não haveria um centro de onde emana o poder, o federalismo é um regime no qual coexistem diferentes centros de poder com autonomia e capacidade para formular regras próprias. Assim, nos países que adotam tal regime seria impossível detectar essa dicotomia descentralização-desconcentração. No entanto, ao se tomar como referência para análise o caso brasileiro, é preciso considerar alguns fatores que interferem em sua organização política, tais como as assimetrias causadas pelas diferentes capacidades dos entes da federação em arrecadar recursos próprios e em formular e implementar políticas públicas, dificuldades observadas em Riachuelo e a ausência de mecanismos legais que incentivem a cooperação bem como a mudança nos padrões de relacionamento entre as esferas do governo nos diferentes momentos da história.

A dificuldade em efetivar o regime de colaboração previsto para o campo educacional se deve à complexidade do federalismo brasileiro e ao quanto ele está distante de se tornar cooperativo. Por isso, é possível identificar a existência de políticas ora descentralizadas ora desconcentradas no cenário brasileiro. O PAR, portanto, caracteriza-se como uma política desconcentrada, na qual o governo central se estabelece enquanto instância privilegiada de centralização do poder e de tomada de decisões sem a existência de um permanente processo colaborativo e democrático mediante o envolvimento de todos os níveis de governo envolvidos.

Acerca do inter-relacionamento entre secretaria municipal e MEC, no tocante ao PAR, uma entrevista nos chamou a atenção pelo fato de destacar alguns avanços nas relações inter-governamentais, mas também algumas permanências que evidenciam as fragilidades do MEC em exercer a coordenação federativa:

A relação não só do município, da parte da educação com o Ministério avançou, mas ainda é muito precária, muito distante. Quando a gente consegue falar com algum deles, vocês conhecem o 0800-616161, você tira o dia todo ali pra tirar uma dúvida, então é deprimente até, cansativo até, e às vezes você não consegue e a gente sabe que 8 anos depois ainda tem essa dificuldade (ENTREVISTADO 01, 2015).

O entrevistado reconhece certo avanço entre as relações do MEC com o município, mas também destaca a precariedade quanto ao contato entre os governos. Essa evidência contraria uma das características das RIG, conforme Wrigth (1988), que são relações contínuas e cumulativas entre as autoridades governamentais. Elazar (1978) também defende amplas e contínuas relações entre os governos dentro de um regime federativo. Ambos os autores, como se percebe, defendem a regularidade das relações, as quais não devem ser ocasionais, mas sim permanentes tanto nas relações formais quanto informais, no cotidiano do governo.

No caso do PAR de Riachuelo, essa interação presencial ocorreu nos dias em que as assessoras do MEC estiveram no município para a elaboração do documento, mas não houve assessoria no município posteriormente. Uma das alternativas encontradas pela secretaria para ter contato com o MEC parece ter sido o contato telefônico e, todavia, conforme depoimento, não houve muito sucesso nem à época da elaboração do plano nem durante os oito anos que se passaram entre a elaboração do plano e a realização da entrevista. O MEC afirmou no documento norteador do PDE que alcançar os objetivos desse plano exigiria do Ministério da Educação uma mudança de postura radical no atendimento aos entes federados, o que implicaria sair de Brasília e conhecer seus parceiros (BRASIL, 2007, p. 23). Contudo, essa mudança não aconteceu a contento, ao menos no sentido de aproximar o ministério das secretarias de educação.

Considera-se a interação entre os governos um fator determinante para o sucesso de uma política, especialmente aquelas projetadas para cumprimento em médio prazo, como é o caso do PAR. O primeiro contato parece não ter sido suficiente para o encaminhamento das etapas seguintes, o cumprimento das ações pactuadas e a falta de resposta pode vir a impedir a realização das ações. Dessa forma, faltou o exercício da coordenação federativa por parte do MEC em relação ao Plano, dado que não foram proporcionadas as formas de integração necessárias.

Outra falha do MEC, na concepção do entrevistado, diz respeito à não instalação dos computadores adquiridos por meio de ação estabelecida no Plano, conforme depoimento a seguir:

Eu vejo que através do PAR a educação do país e não só do município ela avançou e quem soube fazer o PAR em cima de suas dificuldades teve resultado, claro que a gente percebe falhas do MEC, por exemplo, o laboratório de informática, chegava e tínhamos que esperar o técnico do Ministério da

Educação para poder liberar ele para poder funcionar, e aí a gente ficou acho que dois anos esperando por esse técnico (ENTREVISTADO 01, 2015)

A espera de dois anos por um técnico para instalação dos equipamentos é um fator que pode ter gerado frustração e comprometido a confiança do município em relação ao MEC. A expectativa da equipe local em relação ao PAR era a de que o Plano resolvesse muitos dos problemas educacionais do município, sobretudo aqueles relacionados ao recebimento de recursos materiais e financeiros. A expectativa da equipe em relação ao PAR, segundo a entrevistada 05, foi grande, mas também permeada por certa desconfiança desde a chegada das assessoras ao município, ali representando o governo federal, o MEC:

Na cabeça deles [*equipe local*], era só mais um documento, mais um planejamento. Eles diziam: eu quero saber se vai vir o dinheiro porque a gente sempre tentou fazer isso e nunca vinha o dinheiro, e agora porque tá aí nesse papel, será que vai vir? Então assim, a gente recebeu muitas críticas, eu e minha colega, a gente olhava uma pra outra porque a gente também ficava receosa de estar ali representando o MEC, estar dizendo que esse dinheiro vem e de repente esse dinheiro não vem. Como é que eu também vou ficar, entendeu? Então o receio partia também de mim, quando eu olhava pra minha amiga eu acho que eles viam isso nos meus olhos (ENTREVISTADA 05, 2015, grifo nosso).

Em qualquer acordo, espera-se que as partes cumpram o papel estabelecido dentro do cronograma previsto e, no caso do PAR, o não cumprimento do MEC de sua parte, enquanto propositor da política, pode implicar na perda de confiança do município em relação ao Plano. Camini (2010a, p. 543) faz uma ressalva quanto a isso:

Para o equilíbrio da relação intergovernamental em relação ao PAR, o essencial a ser preservado é a manutenção da confiança estabelecida entre os entes federados no momento da adesão ao Plano de Metas Compromisso, quando esses assumiram e pactuaram responsabilidades no propósito de buscar a melhoria da qualidade do ensino. A quebra de confiança pelo não cumprimento dos compromissos assumidos, especialmente por parte do MEC, como proponente do acordo, pode repercutir negativamente sobre os resultados dessa ação.

Nesse sentido, é possível concluir que o PAR em Riachuelo/RN foi uma política induzida pelo governo federal que manteve centralizado o processo de tomada de decisões em sua instância. Dificuldades técnicas, administrativas e financeiras se tornam um empecilho

para que municípios de pequeno porte, tais como Riachuelo/RN possam formular e executar políticas próprias e até mesmo questionar as políticas concebidas centralmente. A ingerência e a permeabilidade identificadas no processo evidenciam uma tensão entre modelos distintos de relações intergovernamentais que ora se mostram interdependentes ora hierárquicas.

Dessa forma, ao se analisar a relação entre MEC e SEMEC de Riachuelo na adesão ao PDE/Plano de Metas e elaboração do PAR, pode-se identificar uma dificuldade apresentada por Werle (2006a), a crise do federalismo. É possível observar o descompasso entre a possibilidade de o município se assumir como ente político ao mesmo tempo em que sua autonomia é dificultada e esvaziada devido à ausência de recursos políticos e institucionais capazes de instituí-lo como tal (WERLE, 2006a).

O item seguinte dará continuidade à análise do PAR, doravante na perspectiva de estudar as implicações do referido plano para a gestão educacional do município. No PAR, em consonância com a legislação nacional, é estabelecida a gestão democrática como modelo a ser aperfeiçoado nos municípios. É preciso a compreensão, no entanto, de que a construção da gestão democrática é processual, sendo tal processo resultado de diferentes fatores, dos quais as ações realizadas em colaboração com diferentes entes da federação são parte desse processo.

5.3 GESTÃO EDUCACIONAL EM RIACHUELO/RN: ANÁLISE DA DIMENSÃO GESTÃO DEMOCRÁTICA

Em consonância com as mudanças ocorridas na gestão pública brasileira, a política educacional, principalmente a partir da década de 1990, também passou por um processo de mudanças, suscitando, na administração educacional, os fundamentos da nova gestão pública. A “[...] administração escolar não se faz no vazio, realizando-se, em vez disso, no seio de uma formação econômico-social, e sendo, portanto, determinada pelas forças sociais aí presentes” (PARO, 2010, p 186). As reformas educacionais implementadas na América Latina, particularmente no Brasil, visavam a modernizar a gestão escolar. Como mostra Cabral Neto (2009, p. 196),

O argumento fundante desse movimento de modernização da gestão no setor público, no país, põe em relevo a necessidade de modernizar a gestão educacional em todas as suas instancias, abarcando os níveis macro (ministérios), intermediário (secretarias estaduais e municipais de educação) e micro (escola) dos sistemas de ensino.

Convém destacar que esse processo de mudanças dos sistemas de educação e suas respectivas escolas, ainda que motivados pelo mesmo processo de reformas do setor, não obedecem a uma perspectiva linear, as totalidades são relativas e mutáveis historicamente, determinadas também pelas suas particularidades. Nesse sentido, ainda que em âmbito macro o discurso da modernização educacional tenha ganhado força a partir da década de 1990, no sistema de ensino de Riachuelo as referidas mudanças ainda não lograram êxito.

O sistema municipal não apresentava, até o PAR 2007-2011, um modelo de organização que orientasse o planejamento e a gestão da rede, como pode ser observado na fala do entrevistado a seguir: “Eu acho que a partir do PAR que a gente teve uma noção de como deve estar organizada uma Secretaria de Educação, aquela coisa de distribuir funções, a gente fez a estrutura da secretaria a partir do PAR” (ENTREVISTADO 01, 2015).

Dito isso, esse item trará uma análise dos indicadores da dimensão 01 – Gestão Educacional, Área: 1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino, buscando compreender como as ações do PAR impactaram na construção ou mesmo no fortalecimento da gestão democrática no município.

5.3.1 ÓRGÃOS COLEGIADOS NO PAR DE RIACHUELO: ESPAÇOS DE DELIBERAÇÃO OU CONSENSO?

Os órgãos colegiados são espaços de participação que envolvem diferentes segmentos em torno da gestão da coisa pública. Constituem-se em instrumentos de controle do Estado por parte da sociedade, buscando fortalecer a cultura democrática e a participação dos sujeitos na gestão. Contudo, não basta a existência formal dos órgãos colegiados, uma vez que sua atuação pode ir na contramão dos seus objetivos caso a participação dos sujeitos seja meramente instrumental, legitimadora das decisões já tomadas fora do âmbito dos conselhos.

Este subitem dará continuidade às análises, estudando os órgãos colegiados de educação de Riachuelo e buscando compreender se as ações do PAR favoreceram a atuação destes enquanto espaços de constituição da gestão democrática e participativa.

O primeiro indicador analisado será “Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE)”.

Quadro 06 – Indicador: Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE) nos Plano de Ações articuladas de Riachuelo/RN

PAR	Pontuação	Justificativa	Demanda potencial	Ação
2007-2011	1	A maioria das escolas não se mobiliza e a secretaria por sua vez não procura articular as escolas para tanto	Implantar conselhos escolares em todas as escolas da rede de ensino, articulados com os diretores, procurando conscientizá-los da importância da criação desse conselho na sua escola.	Implantar Conselhos Escolares
2011-2014	2	Os conselhos escolares estão sendo criados, pois a SME foi capacitada e está implementando nas escolas	Implementar em 100% das escolas conselho escolar com participação de todos os segmentos.	Orientar a criação de conselhos escolares nas escolas que ainda não os implantaram, garantir condições de funcionamento, incentivar a atuação dos conselhos escolares existentes e a eleição democrática de todos os seus segmentos.

Fonte: elaborado pela autora (2016)

O conselho escolar é um órgão colegiado formado por representantes de todos os segmentos que compõe a comunidade escolar (direção, professores, alunos, pais, funcionários), constitui-se como um importante espaço de participação, de debate e de tomada de decisões coletivas na escola. É uma possibilidade de incluir na gestão e na tomada coletiva de decisões segmentos que historicamente foram excluídos desse processo. A instituição de conselhos escolares que funcionem efetivamente torna-se, portanto, um instrumento de fortalecimento da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras, ainda tão marcadas por relações autoritárias de poder e está relacionada à luta pela democratização da sociedade. De acordo com Bordignon (2013, p. 61): “Os movimentos pela democratização da gestão pública requerem, hoje, dos conselhos, nova posição: a de responder as aspirações da sociedade e, em nome dela, exercer suas funções. O exercício da voz se inverte: passam a falar ao governo em nome da sociedade”.

Em complemento, os Conselhos escolares possuem, conforme Veiga (2007), quatro funções distintas que se complementam: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora. Conforme a autora:

Em síntese o conselho escolar tem quatro grandes funções: deliberativa, consultiva, supervisora e mobilizadora. São funções interligadas e complementares pois ao conselho compete elaborar, aprovar, deliberar, discutir, assessorar, emitir pareceres, supervisionar, acompanhar, avaliar, estimular a participação, aflorar e promover a comunidade escolar e local, mobilizar entre outros (VEIGA, 2007, p. 124).

Arruda (2014) evidencia, no entanto, que as políticas públicas de educação nos últimos anos têm aproximado os conselhos escolares a uma concepção mais fiscalizadora do que propositiva, ou seja, a atuação desse órgão colegiado tem se aproximado mais da supervisão das ações, sobretudo da equipe gestora, do que do processo de tomada de decisões. Sua afirmação mostra a relação das políticas educacionais com as diretrizes da Nova Gestão Pública. Nesse caso, a função fiscalizadora relaciona-se com o estabelecimento de novas formas de controle do serviço público, sendo o controle social uma delas. Essa perspectiva de atuação do CE remete ao conceito de *accountability*, e supre a necessidade da prestação de contas a um órgão de controle, no caso, a própria comunidade escolar.

Os conselhos escolares para escolas públicas estão prescritos na LDB 9394/96, em seu Artigo 14, no qual a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes é estabelecida como um dos princípios para a gestão democrática dos sistemas de ensino. Também o PNE 2001-2010 estabelece como meta a promoção da participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes.

Contraditoriamente à legislação nacional, no diagnóstico da situação educacional do município de Riachuelo para elaboração do PAR 2007-2011 consta a informação de que até o ano de 2007 nenhuma das escolas municipais possuía conselho escolar. Esse dado corrobora a afirmação de Veiga de que: “Não é a legislação que vai transformar a realidade escolar, mas o dia-a-dia da prática pedagógica na perspectiva de prática social específica” (VEIGA, 2007, p. 115). A justificativa apresentada para a pontuação 1 recebida pelo indicador em questão, a qual adverte para uma situação crítica por parte do município, afirma que a secretaria municipal de educação não promovia ou incentivava ações que buscassem construir uma prática social democrática e participativa nas escolas. Não era interesse da gestão municipal instituir mecanismos de democratização e de controle da gestão escolar antes do PAR, quando eram fortes as relações clientelistas entre poder municipal e gestores escolares. Fundamentado numa gestão

patrimonialista, a troca de votos por cargos de gestão era (e ainda é) comum no município.

Ressalta-se que a criação de CE é uma das 28 diretrizes do Decreto 6094/2007 que dispõe sobre o Plano de Metas e institui o PAR: “XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso” (BRASIL, 2007a, p. 02). Ainda que a perspectiva de fomento dos CE, no que se refere à diretriz, seja do órgão enquanto responsável pela manutenção da escola e fiscalizador das metas do Compromisso – atuando, talvez, como um preposto do Estado nas escolas, fiscalizando as metas estabelecidas por ele – sua criação e postura atuante, comprometida com a democratização da gestão escolar e das relações sociais, podem vir a dar novo significado aos CE ao incluir as funções deliberativas, consultivas e mobilizadoras.

Ainda em relação ao primeiro PAR, foi gerada a ação de implantar o Conselho Escolar nas escolas. De acordo com o documento, o período para realização da ação seria de 11/02/2008 a 11/03/2008 e, para tanto, quatro subações foram previstas: monitorar a atuação dos CE; elaborar e aplicar instrumentos de acompanhamento e de realização de reuniões; estudo do material instrucional sobre CE; qualificar técnicos da SME para atuarem como multiplicadores da formação de conselheiros escolares. Diante da tarefa assumida, o tempo previsto, um mês, foi insuficiente para a realização das quatro subações que buscaram implantar o CE nas escolas da rede, sendo essa uma falha no planejamento do PAR. Cabe também destacar que a formação dos multiplicadores foi a única sub-ação promovida mediante assistência técnica da União, pois as demais seriam de responsabilidade do município. A qualificação dos técnicos da secretaria aconteceu por meio do Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares, criado pela Secretaria da Educação Básica do MEC através da Portaria Ministerial nº. 2.896/2004, estando vinculada a participação ao programa através da adesão ao PAR após 2007. Ao participarem da qualificação, os técnicos seriam, posteriormente, multiplicadores do Programa nas escolas. Acerca desse, um dos entrevistados, que participou da qualificação, afirma:

O Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares é importante demais, todas as ideias do MEC que estão aí nesse plano, todas as ideias elas são muito boas, o problema é a execução falha, as falhas são principalmente dos municípios. O MEC falha também, porque eu acho assim, o MEC tem feito muitas capacitações, inclusive do Conselho, mas eu ainda acho que é pouco, tem que ser mais insistente, tem que ser, vou dizer repetitivo (ENTREVISTADO 01, 2015).

Para o entrevistado, a referida assistência apresenta falhas, carecendo de mais insistência do MEC, talvez no sentido de que a comunidade local seja mais incentivada a participar

das capacitações. Em que pese a responsabilidade do município em instituir ações próprias de fortalecimento da gestão democrática, tais como a formação dos conselheiros, é preciso problematizar o formato escolhido pelo MEC, o de qualificar agentes multiplicadores. Seria essa estratégia a mais adequada e eficiente? Considera-se que a multiplicação pode não ser suficiente para a devida formação dos conselheiros em razão de se tratar, no caso, de um curso de curta duração cuja formação pode sequer não ter sido suficiente aos próprios sujeitos que participaram desse momento.

O entrevistado ainda sugeriu que houvesse uma recompensa financeira para os conselheiros para que o interesse em participar aumentasse. Nesse sentido, analisando a fala dos sujeitos que perguntam o que vão ganhar ao se tornarem conselheiros escolares, Domingos Sobrinho; Barbosa Junior (2014) argumentam que tal forma de pensar é fruto de um processo histórico que leva alguns sujeitos a perderem a dimensão do público, ou seja, não trabalham pensando na melhoria coletiva mas apenas em ganhos individuais. Para os autores, essas estratégias: “[...] são sintomas de uma época na qual a hegemonia do modo de pensar do capitalismo globalizado impõe a lógica do lucro a tudo e a todos que estão submetidos aos seus desígnios” (DOMINGOS SOBRINHO; BARBOSA JUNIOR, 2014, p. 243).

A multiplicação da qualificação se configurava como uma sub-ação cuja execução era responsabilidade do município, aspecto que também apresentou falhas. Uma das justificativas apresentadas pelo entrevistado foi a dificuldade em:

[...] desenvolver o trabalho educacional nos municípios pequenos. Você convida o pessoal para fazer parte do Conselho e ninguém quer participar, está difícil de participar. Quando você faz uma reunião eles vêm, tipo para matar a curiosidade, na segunda já fica faltando gente, na terceira já não vem mais (ENTREVISTADO 01)

A dificuldade apresentada pelo entrevistado, pouca participação, não se circunscreve apenas aos municípios de pequeno porte, mas é algo inerente à sociedade brasileira, dado seu histórico centralizador. Na verdade, conforme Demo (2009), para se discutir a participação social é preciso inicialmente reconhecer a tendência histórica à dominação presente na sociedade, a qual se organiza através de polarizações hierárquicas, havendo um lado minoritário que comande e um majoritário que seja comandado. Contudo, a falta de participação não deve ser encarada como um problema em si, mas como um ponto de partida para que ele aconteça nos conselhos escolares, o que depende da viabilização de uma cultura democrática para além da estrutura dos Conselhos escolares, o que deve, portanto, anteceder sua formação, extrapolando os muros da escola.

Em 2011, ano em que foi realizado um novo diagnóstico da situação educacional do município de Riachuelo, o indicador referente aos conselhos escolares recebeu pontuação 2,

apresentando melhora em relação ao diagnóstico anterior. A pontuação recebida representa a seguinte situação:

Quando existem conselhos escolares em menos de 50% das escolas, pouco atuantes (existem apenas no papel) e seus representantes não são eleitos democraticamente. A secretaria municipal de educação sugere, mas não orienta a implantação dos conselhos escolares. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar conselhos escolares, mas não recebem orientação para isso (RIACHUELO, 2011, p. 08).

Durante a realização do diagnóstico para elaboração do segundo PAR (2011-2014), foi constatado que das onze escolas municipais, seis ainda não haviam constituído seus Conselhos. Diante disso, essas instituições receberiam a visita da equipe técnica da secretaria para orientar o processo de implantação dos CE e do processo eleitoral para escolha dos seus membros. Assim, as ações realizadas a partir do primeiro PAR contribuíram para que o município instituisse o CE em cinco das onze escolas.

Quanto ao indicador 07, “Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)” a pontuação obtida em 2007 foi 3, o que aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o município de Riachuelo, em sua avaliação, desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.

Quadro 07 – Indicador: Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) nos Planos de Ações articuladas de Riachuelo/RN

PAR	Pontuação	Justificativa	Demanda potencial	Ação
2 0 0 7 - 2011	3	O CME é representado pelo segmento de classe entretanto não participa do planejamento Municipal da Educação	Sugerimos a participação do CME no planejamento Municipal de Educação e acompanhamento dos recursos e nas avaliações	Não gerou ação
2 0 1 1 - 2014	4	O município possui um conselho atuante com regimento interno aprovado e representado por todos os segmentos.	O conselho auxiliar à SME no planejamento, na distribuição dos recursos e na fiscalização.	Apoiar a atuação do CME, incentivando-o a participar do planejamento municipal da educação, da distribuição de recursos, do acompanhamento e da avaliação das ações educacionais.

Fonte: elaborado pela autora (2016)

O Conselho Municipal de Educação (CME), é um órgão colegiado que tem como funções “[...] a formulação de políticas de articulação e qualificação da educação local e com as de acompanhamento e desenvolvimento do sistema de ensino, em consonância com as necessidades da comunidade e as legislações estadual e nacional” (WERLE, 2006c, p. 132). Dessa forma, o CME é um órgão importante para o exercício da autonomia municipal em correlação com os demais conselhos, o estadual e o nacional bem como para o desenvolvimento da política educacional local, atento às necessidades do município e atuando de maneira independente, inclusive em relação à fiscalização do poder executivo.

No município de Riachuelo, o CME foi criado em 27 de agosto de 1998 e é composto por: um representante da SME; um representante dos professores das escolas públicas de ensino fundamental; um representante dos diretores de escolas públicas de ensino fundamental; um representante de pais de alunos; um representante dos servidores das escolas públicas de ensino fundamental; um representante do sindicato dos servidores de Riachuelo; um representante da Associação dos produtores rurais do Bandeira (RIACHUELO, 1998).

Segundo a fala de uma das entrevistadas, a criação do CME esteve relacionada à implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) no município (ENTREVISTADA 02, 2015). Talvez seja por isso que, das sete atribuições previstas para o Conselho em sua Lei de criação, cinco estejam relacionadas à aplicação dos recursos financeiros. As outras duas não estão diretamente vinculadas aos recursos financeiros, mas estão indiretamente ao FUNDEF, pois tratam: da supervisão e da realização do censo educacional anual; e da supervisão e do acompanhamento do desempenho dos profissionais do magistério do sistema municipal de ensino (RIACHUELO, 1998).

No diagnóstico realizado em 2007 para elaboração do PAR, foi afirmado que o CME é representado pelos segmentos, entretanto o Conselho não participa do planejamento municipal de educação. Nesse sentido, a demanda potencial apresentada pela equipe de elaboração foi que houvesse a participação do CME no planejamento municipal de educação e acompanhamento dos recursos e nas avaliações. Ou seja, um órgão colegiado que tem como função deliberar sobre os rumos educacionais do município, de propor normas pedagógicas e administrativas não estava participando do planejamento junto à secretaria municipal de educação.

No PAR 2007-2011, o indicador que trata do CME foi avaliado com pontuação 3, significando uma situação satisfatória que apresentava mais aspectos positivos que negativos, de acordo com os critérios de pontuação. Para esse índice, não foram propostas ação e nem sub-ações, quer fossem de responsabilidade da União quer do município, ainda que a própria justificativa e demanda elaboradas evidenciassem contradições diante da pontuação escolhida.

No que se refere ao segundo PAR, é importante destacar que ainda que a avaliação do indicador tenha sido positiva e recebido pontuação 4, a demanda apresentada no documento in-

dica que as funções do CME continuam relacionadas apenas aos recursos financeiros, cabendo ao conselho o planejamento da utilização desses, de sua distribuição e fiscalização, conforme sua Lei de criação. A gestão dos recursos financeiros do município é, de fato, uma das atribuições do CME, mas sua atuação não se restringe a esse campo, uma vez que deve constituir-se como um mecanismo de gestão democrática do sistema de ensino, em suas dimensões pedagógica, administrativa e financeira. Para a organização da educação municipal, essas três dimensões devem ser consideradas como interdependentes e a sobreposição de uma delas pode vir a comprometer o trabalho realizado pelo CME.

Uma das entrevistadas, representante do CME – tanto na equipe de elaboração do PAR 2007-2011 quanto no Comitê Local do Compromisso -, destaca algumas contribuições do órgão para a educação no município, as quais vão além daquelas previstas na Lei municipal de criação do órgão:

[*Contribuiu*] Principalmente com relação à efetivação de professores, ao acompanhamento, não apenas dos recursos, mas do que vem ocorrendo na educação, com relação a transporte... tem sido assim, eles acompanham, vê, como tem a questão de quando era o pau-de-arara, que nós não temos mais o pau-de-arara. A gestão atual aboliu o pau-de-arara. Eles acompanhavam bastante. [...] Foi uma atuação muito boa por parte de alguns conselheiros que já passaram pelo CME (ENTREVISTADA 02, 2015, grifo nosso).

Pelo depoimento da entrevistada, observamos que o CME tem exercido funções para além da fiscalização dos recursos financeiros, contribuindo para a organização da educação no município em diferentes aspectos. Um deles, de acordo com os entrevistados, diz respeito à reformulação e implantação do Estatuto do Magistério e do Plano de carreira, atentando para a remuneração dos profissionais da educação básica de Riachuelo, aprovado em 2009.

Um dos entrevistados traz um depoimento acerca da atuação da presidente do CME que chama a atenção:

Nós tivemos na gestão passada do Conselho Municipal de Educação, uma presidente que não realizava reunião nenhuma e nessa gestão, como ela era aliada da prefeita, que o mal é esse, que é melhor ter um da oposição do que um da situação, aí pronto aí tá tudo bem, tudo ótimo, não vai fiscalizar, não vai querer se desentender com a prefeita, a prefeita vai dizer: “não coloque isso lá não”. (ENTREVISTADO 01, 2015).

O entrevistado destaca as relações de poder desiguais que se estabelecem entre CME e executivo municipal, cujo resultado é a prevalência dos interesses do segundo. A situação relatada evidencia que houve uma relação de poder desigual entre a presidente do CME e a prefeita, estabelecendo-se, assim, um status de dominação entre elas. Tal associação relaciona-se ao conceito de dominação tradicional conforme Weber (1982), discutido no segundo capítulo,

o qual não tem como preocupação a eficiência e o alcance dos objetivos determinados, mas sim a obediência às tradições e ao senhor. A presidente do Conselho, possivelmente ao direcionar a atuação do conselho neutralizando sua autonomia, buscava satisfazer os interesses da liderança política local, mesmo que a falta de fiscalização viesse a prejudicar a educação municipal.

Seguindo esse expediente, o CME pode vir a não atuar estabelecendo um contraponto ao executivo, conforme destaca Bordignon (2013) e, portanto, pode não cumprir o seu papel. Para o autor: “A efetivação da gestão democrática da educação encontra nos conselhos, órgãos de representatividade social e deliberação plural, espaço privilegiado para estabelecer o contraponto da deliberação singular do Executivo” (BORDIGNON, 2013, p. 53).

Dessa forma, conclui-se que ainda que o CME em Riachuelo tenha sido avaliado satisfatoriamente em ambos os Planos de Ação Articulada, ações que discutam e que redefinam as funções do CME se fazem necessárias, não só no âmbito do PAR mas também de iniciativa municipal, para que o conselho possa atuar enquanto um órgão de Estado com autonomia na gestão do sistema municipal de ensino.

O indicador “Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE”_ apresentou a seguinte avaliação nos planos:

Quadro 08 – Indicador: Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nos Planos de Ação Articuladas de Riachuelo/RN

PAR	Pontuação	Justificativa	Demanda potencial	Ação
2007-2011	1	Existe o Conselho, mas ele não se reúne regularmente, embora acompanhe parcialmente a compra e a distribuição da alimentação escolar	A nutricionista acatar as sugestões do conselho e procurar inovar no cardápio. [...] O CAE reunir-se mais vezes e acompanhar de perto o processo de fiscalização na compra e na distribuição dos produtos.	Estruturar democraticamente o CAR
2011-2014	3	O conselho é bem representado, possui regimento interno e as reuniões são regulares. Possui cronograma de visitas às escolas, porém os conselheiros não foram capacitados.	Capacitar todos os conselheiros do CAE. Elaborar cronograma para reuniões mensais do conselho do CAE	Garantir condições para o funcionamento e a atuação Conselho de Alimentação Escolar (CAE), incentivar e acompanhar a sua atuação.

Fonte: elaborado pela autora (2016)

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, ao qual compete: I - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); II - zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias; III - receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE encaminhadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

No caso do CAE de Riachuelo, esse órgão foi criado por meio da Lei municipal 329/1995, em consonância com a Lei nacional Nº 8.913/1994 a qual dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. O CAE de Riachuelo tem como atribuições, de acordo com o Artigo 4º da Lei 329/1995: “Fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados a merenda escolar, bem como elaborar o seu regimento interno” (RIACHUELO, 1995).

O colegiado é composto por representantes da administração da educação pública, dos professores, dos pais de alunos e dos trabalhadores, podendo também incluir representantes de outros segmentos da sociedade local (RIACHUELO, 1995). O aspecto a ele concernente foi avaliado de maneiras distintas nos dois Planos de Ações Articuladas, apresentando uma melhora em 2011 em relação ao período anterior. No primeiro momento, o indicador recebeu pontuação 1, o que indica uma situação insuficiente, sendo necessária a criação de ação imediata. Para tanto, foi proposto estruturar democraticamente o CAE do município, a justificativa apresentada foi a de que existia o Conselho, mas que ele não se reunia regularmente, embora acompanhasse a compra e distribuição da alimentação escolar.

Nas entrevistas, perguntamos a uma das participantes, membro do CAE, quais eram as principais atividades desenvolvidas no âmbito do Conselho e obtivemos a seguinte resposta:

Vamos lá no setor [*da escola*], olhamos a cozinha, a alimentação, a qualidade, olhamos tudo. Tudo que tá funcionando. Se tá faltando alguma coisa, se tem algum problema elas dizem e agente anota em ata. (ENTREVISTADA 03, 2015, grifo nosso).

No depoimento observa-se que o CAE de Riachuelo cumpre parcialmente as funções de um Conselho de Alimentação Escolar, haja visto que das três funções elencadas acima (I - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos; II - zelar pela qualidade dos produtos; III - receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE) apenas a segunda foi citada. Ressalta-se a importância de que os conselheiros acompanhem *in loco* o armazenamento, as condições de higiene e de distribuição da merenda, por exemplo. A entrevistada não menciona outras dimensões do trabalho do CAE, igualmente importantes, tais como a fiscalização dos gastos e a sensibilização da comunidade local.

Acerca da atuação do CAE, um dos entrevistados afirma:

Como a gestão anterior estava interessada em fiscalizar a gente [...], tivemos uma professora lá que fazia parte do Conselho e que inicialmente fez questão em ir em todas as escolas, toda semana, todo mês. Nós cedíamos o transporte e, quando ela percebeu que estava tudo ok, aí ficou quieta (ENTREVISTADO 01, 2015).

Em Riachuelo, até o ano de 2016, ainda predominava um modelo centralizado de aquisição de merenda escolar em que esta é comprada pela prefeitura e distribuída às escolas municipais. No caso destacado pelo entrevistado, é possível inferir que a fiscalização aconteceu não pelo Conselho enquanto órgão colegiado e independente, mas de forma individualizada, pela ação de uma conselheira em particular, cuja motivação se deveu a critérios político partidários. O trabalho do CAE, assim como o de qualquer outro Conselho, não pode ser exercido por um único conselheiro e muito menos motivado por questões partidárias, precisa ser um trabalho coletivo que proporcione a participação dos sujeitos nas tomadas de decisões, contribuindo assim para a formação social e política desses. Esse aprendizado do jogo democrático trará benefícios para toda a comunidade local pois contribuirá para a democratização das relações sociais no município.

Os três primeiros indicadores estão relacionados a órgãos colegiados e suas análises evidenciam que os Conselhos Escolares nas escolas municipais, o Conselho Municipal de Educação e o Conselho de Alimentação Escolar existem no município de Riachuelo, contudo, apresentam fragilidades, tais como a composição e a atuação dos conselheiros, bem como as funções desses órgãos colegiados.

A criação dos Colegiados esteve relacionada a demandas externas ao sistema de ensino, notoriamente a partir de demandas da instância federal de governo. O CME foi criado devido exigência do FUNDEB e o CAE se tornou necessário em função do repasse dos recursos do PNAE. No caso dos CE, sua criação, na maioria das escolas, deveu-se à ação do PAR. Assim, a indução do governo federal é identificada também na criação dos Conselhos. Observa-se que foi necessária a intervenção da União, em distintos momentos históricos, para que os órgãos colegiados escolares municipais de Riachuelo fossem criados. Dessa forma, a autonomia municipal não foi suficiente para que o município tomasse a iniciativa de instituir tais órgãos.

A criação de mecanismos de democratização como os Conselhos, deveria ter sido uma necessidade identificada pelo próprio município e, mesmo tendo sido criados por determinações externas ao sistema de ensino, cabia aos gestores municipais fomentarem sua atuação. Mas, em razão até mesmo de práticas patrimonialistas como a que foi relatada anteriormente, os Conselhos no município não vêm funcionando a contento, mantendo-se, na maioria das vezes, uma gestão verticalizada, comum a órgãos de governo. Nesse sentido, compromete-se o

princípio da democratização da educação, uma vez que os órgãos colegiados têm sido instituídos a partir de uma dinâmica vertical, externa às escolas e ao sistema educacional, funcionando, inclusive, como instância de legitimação das decisões do poder executivo. Dessa forma, a atuação dos conselhos pode vir a constituir-se como mero formalismo haja vista o seu poder de decisão limitado e controlado pelo governo.

Também se identifica a permeabilidade do governo federal no tocante à atuação dos conselhos e à formação dos conselheiros. Dentre as sub-ações referentes aos indicadores que tratam de conselhos, está a qualificação dos conselheiros, cuja execução acontece via assistência técnica do MEC. Logo, pode-se inferir que a formação dos conselheiros pode constituir-se como um mecanismo de adesão e de aceitação da política educacional. Convém relembrar a esse respeito que o Decreto 6094/2007 destaca como atribuições dos conselhos escolares zelar pelo monitoramento das ações e pela consecução das metas do compromisso. Assim, a formação dos conselheiros exclusivamente via MEC é um instrumento de manutenção dos interesses do Estado, podendo assumir características de permeabilidade da instância federal sobre a municipal, tendo em vista que permite uma série de assentimentos, além de subordinação e de dependência. A formação técnica e também política são quesitos necessários à formação dos conselheiros de Riachuelo, a qual deve acontecer não apenas por iniciativa do governo federal, mas também por iniciativa municipal e própria, no sentido de se constituírem como órgãos autônomos e independentes.

Sem um trabalho de conscientização e de formação dos conselheiros e da comunidade local em geral, a atuação dos Conselhos em Riachuelo pode apresentar uma ambiguidade que não necessariamente representará os interesses da população do município, pois: “[...] se de um lado pode representar um mecanismo de participação que permite o retorno do poder à sociedade civil, por outro, pode caracterizar-se como uma forma de reforçar o aparelho de dominação, encobrendo uma relação autoritária” (ABRANCHES, 2006, p. 13). Os conselhos, quando não atuam com autonomia e independência constituem-se mais como mecanismos de controle do próprio Estado do que como órgãos coletivos de controle social.

5.3.2 PPP E PME NO PAR DE RIACHUELO: DIFERENTES CONCEPÇÕES DE GESTÃO EM DISPUTA

Nesta seção são analisados os indicadores que tratam do Projeto Político-pedagógico das escolas municipais e do Plano Municipal de Educação de Riachuelo. O planejamento em educação, quer seja no âmbito das escolas quer seja no âmbito dos sistemas de ensino, tem sido marcado pelos embates entre diferentes concepções de educação e de sociedade existentes no país, o que vem contribuindo para rupturas e descontinuidades no campo das políticas educacionais. Mesmo assim, a elaboração de planos e de projetos em educação são fundamentais para que escolas e sistemas de ensino expressem seus objetivos e propostas que fundamentem

uma concepção de educação que se espera coadunar bem com as ações que serão desenvolvidas para alcançar os objetivos propostos. É nesse sentido que o PPP e o PME podem constituir-se em instrumentos importantes para o fortalecimento da gestão democrática, uma vez que pensar a democratização das relações sociais e a transformação das práticas escolares e requerem a construção de um planejamento coletivo e participativo.

O primeiro indicador desta seção é “Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas”, conforme quadro 09:

Quadro 09 – Indicador: Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas municipais nos Planos de Ação Articuladas de Riachuelo/RN

PAR	Pontuação	Justificativa	Demanda potencial	Ação
2007-2011	1	Não existe o PP de fato, apesar de, na prática as escolas já seguem o PDE	Elaborar e implantar o PP nas escolas buscando o apoio da SME	Promover a implantação do PP nas escolas da rede, considerando as particularidades de cada estabelecimento
2011-2014	3	Algumas escolas estão finalizando ou reformulando seu PP para serem apresentados à comunidade escolar.	Fazer com que todas as escolas construam e implementem seu PP respeitando suas especificidades.	Promover a revisão do projeto pedagógico (PP) nas escolas da rede que o possuem e a sua elaboração e implementação nas escolas que ainda não o fizeram, considerando as novas diretrizes do PNE, PME e as especificidades de cada escola.

Fonte: elaborado pela autora (2016)

O Projeto Político-pedagógico, conforme Veiga (2013, p. 163), é “[...] o documento da identidade educativa da escola que regulariza e orienta as ações pedagógicas”. Por ser um projeto inerente a cada realidade escolar específica, sua elaboração e materialização requer um trabalho coletivo e participativo com todos os segmentos da comunidade escolar, sendo, portanto, um processo amplo que deve ocorrer de dentro para fora da escola (FONSECA, 2009).

No quadro 09, referente ao indicador “Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos, de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola”, é possível observar um avanço na avaliação ao se comparar o primeiro e o segundo PAR. De pontuação 1 – que indica uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos – o indicador avançou para a pontuação 3 – que indica uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos.

Acerca desse indicador, uma primeira observação que deve ser feita diz respeito ao fato de os documentos do PAR fazerem referência ao Projeto Pedagógico da escola e não ao Projeto Político-pedagógico. Ainda que se compreenda que há indissociabilidade entre os elementos políticos e pedagógicos de um projeto educacional e que, portanto, deve-se concordar com a afirmação de Veiga (2002, p. 13) de que “[...] todo projeto pedagógico da escola é, também, um projeto político por estar intimamente articulado ao compromisso sociopolítico com os interesses reais e coletivos da população majoritária”, a supressão do termo político pode esvaecer o compromisso do PPP com a transformação da sociedade e com a formação do cidadão. Diante disso, o termo político não deve ser omitido dos documentos sob pena de se perder de vista o referencial político que norteará a prática pedagógica da escola.

No caso do primeiro PAR, a equipe local apresentou a justificativa de que não existia o PP nas escolas, mas destaca a existência do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), instrumento de planejamento estratégico do programa Fundescola, financiado pelo Banco Mundial e com duração de doze anos, de 1998 a 2010. Ambos estão voltados para a gestão e a organização da escola, no entanto, fundamentam-se em perspectivas diferentes e antagônicas de gestão. Enquanto a proposta do PPP assenta-se em bases democráticas e participativas, o PDE fundamentava-se no modelo de gestão gerencial, instituindo na escola os moldes de uma organização empresarial bem como utiliza vocábulos próprios do mundo empresarial, tais como metas, valores, missão de futuro e visão estratégica.

Além de fundamentarem-se em modelos distintos de gestão, Fonseca (2009) destaca a distinção entre o sentido semântico dos termos projeto e plano. Conforme o autor, o projeto é, pois, um planejamento em longo prazo, atividade racional, consciente e sistematizada que as escolas realizam para traçarem a sua identidade como organização educativa. Um plano seria uma previsão de caráter mais restrito, em que se enumeram ações, tarefas, objetivos e metas, definidas pelo projeto da escola. Com esse esclarecimento, podemos concluir que não é possível que um plano substitua um projeto, ou que o PDE substitua o PPP das escolas.

Ainda que o PDE seja um plano, de caráter mais restrito que um projeto e fundamentado num modelo de gestão contrário ao princípio da gestão democrática, pesquisas tais como a de Fonseca (2003) e Oliveira; Fonseca; Toschi (2005) concluíram que o PDE foi privilegiado nas escolas e redes de ensino em detrimento do PPP.

No caso das escolas municipais de Riachuelo, observamos que o PDE antecedeu o PPP, ainda que a elaboração do PPP precedesse a implementação do PDE. É possível inferir que a secretaria inicialmente motivou as escolas a elaborarem seus respectivos PDE, talvez pela possibilidade de recebimento de recursos financeiros, enquanto a construção do PPP parece só ter sido impulsionada pela ação do PAR, ainda que os projetos pedagógicos estejam determinados na LDB 9394/96, em seu Artigo 14. Mesmo assim, a equipe de elaboração do PAR parece ter confundido os dois planejamentos na justificativa apresentada no primeiro Plano. É possível

que não houvesse, à época, clareza por parte da equipe em relação ao antagonismo desse Plano e Projeto, clareza quanto ao fato de que “[...] diferentemente do PPP, o PDE afeta o cotidiano da escola, mas não se configura como uma ação política, capaz de construir a identidade da escola e de projetá-la para o futuro” (FONSECA, 2009, p. 276). O desconhecimento das diferenças entre PPP e PDE, bem como a crença de que ambos são um planejamento só, não é específico de Riachuelo, sendo também observada nas pesquisas de Fonseca (2009) e Oliveira, Fonseca e Toschi (2005).

No primeiro PAR de Riachuelo, das cinco sub-ações demandadas a partir da ação de implantar o PP nas escolas, duas estão relacionadas ao PDE, o que exemplifica nossa afirmação quanto à confusão entre os Planos. São elas: “Promover a implantação do PDE-Escola nas escolas da rede” e “Reforçar institucionalmente as escolas, bem como seus processos gerenciais, por meio da implantação de metodologia de planejamento da escola” (RIACHUELO, 2007). No segundo PAR também há uma sub ação relacionada ao PDE e ao planejamento estratégico de dentro da ação que trata de PP: “Reforçar institucionalmente as escolas, bem como seus processos gerenciais, após a elaboração ou revisão do projeto pedagógico (PP) na rede de ensino, por meio da implantação de metodologia de planejamento estratégico na escola (PDE Escola)”.

Considerando que as sub-ações já estavam elaboradas, fazendo parte do menu de opções criado pelo MEC, conclui-se que esse ministério optou por não esclarecer as diferenças entre os planos, incentivando a convivência desses dois instrumentos antagônicos nas escolas por meio das sub-ações do indicador 4 - Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas. Há uma contradição interna no tocante ao referido indicador do PAR, o qual estimula a tensão entre modelos antagônicos de gestão escolar. Essa contradição representa um risco à consecução do princípio da gestão democrática nas escolas da rede municipal de ensino de Riachuelo, o qual pode ser subsumido por uma concepção gerencial de administração escolar, cujos fundamentos remontam à administração das empresas privadas e enfatizam elementos como eficácia, eficiência e produtividade.

Em relação à avaliação do indicador nos dois Planos, evidencia-se uma significativa melhora na quantidade de escolas que elaboraram seus PP. A pontuação do indicador subiu de 1 para 3 no PAR 2011-2014:

Quando 50% ou mais das escolas, considerando, inclusive, as de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), possuem o projeto pedagógico (PP), elaborado com a participação de alguns professores, mas sem a colaboração do conselho escolar. A secretaria municipal de educação apoia, orienta a elaboração e respeita as especificidades de cada escola” (RIACHUELO, 2011).

A melhoria na avaliação do indicador tem relação apenas com a construção do PPP pelas escolas, mas não considera fatores essenciais para que o PP se torne referência para toda a escola, tais como a participação dos diferentes segmentos em sua elaboração ou mesmo a atuação do conselho escolar na elaboração e implementação do Projeto. Conforme Veiga (2007), o conselho escolar é o sustentáculo do PPP na escola, pois ele demanda uma ação colegiada para verificar se as atividades estão coerentes com os objetivos propostos. Em Riachuelo, até o segundo PAR, essa ação colegiada não se fazia presente quanto à elaboração do PPP.

Acerca da elaboração dos PPP por parte de mais de 50% das escolas de Riachuelo, uma das entrevistadas afirma: “Eu acho que a elaboração dos PPP já foi consequência do PAR. Porque a gente já tem 8 ou 9 anos de PAR até agora. E antes a gente não tinha essa visão, de planejar, de fazer um planejamento pedagógico na escola né?” (ENTREVISTADA 04, 2015). Assim, vemos que o primeiro PAR, ainda que não tenha conseguido efetivar a meta em 100% das escolas, trouxe parcialmente benefícios à rede, no que se refere ao indicador “Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas”.

O próximo indicador analisado será “Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE”.

Quadro 10: Indicador: Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE) nos Planos de Ação Articuladas de Riachuelo/RN

PAR	Pontuação	Justificativa	Demanda potencial	Ação
2007-2011	1	O município ainda não possui o PME, seguindo apenas o PES	Elaborar e implementar o PME no município	Implantar e/ou reestruturar o PME
2011-2014	1	O plano está sendo elaborado	Elaborar e implementar o plano municipal de educação	Garantir condições para a elaboração, implantação e implementação do PME, com a participação de representantes dos diversos segmentos com a atribuição de acompanhar o cumprimento das metas do PME no município.

Fonte: elaborado pela autora (2016)

O indicador retrata a inexistência de um Plano Municipal de educação no município, instrumento norteador das políticas públicas educacionais, tanto a curto quanto a médio e longo prazo, o que pode vir a assegurar a continuidade das políticas e das ações públicas para além de um mandato governamental. Esse plano deve estar em consonância com o Plano Nacional de Educação, mas sem desconsiderar as especificidades locais. Conforme Bordignon (2013, p. 96):

O PME define a concepção e viabiliza a realização do projeto municipal de educação, superando rotinas, ações segmentadas e improvisações. O foco da ação será a cidadania, tendo a escola, e nela o educando, como eixos principais de sua efetivação. [...] quando o município não tem plano, fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada governo.

Ainda de acordo com Bordignon (2013) o PME é um instrumento importante para a efetivação de uma política educacional de Estado, cujas ações foram propostas a partir da realidade local e planejadas tendo como razão primeira a garantia de uma educação pública de qualidade social. No caso do PAR de Riachuelo, tanto em 2007 quanto em 2011, o indicador recebeu pontuação 1 com a demanda potencial de elaboração e implantação do PME no município, até então inexistente.

Acerca da existência do PME no município na condição de instrumento orientador das ações para o campo educacional, os entrevistados afirmaram o seguinte:

A gente era quem realizava as ações de forma aleatória, de acordo com as necessidades, fazendo algumas ações, mas não como documento (ENTREVISTADO 01, 2015).

Até então, já tinha política da criação do PME, que o município em nenhum momento não tinha se reunido, porque antes do PAR a gente sabe que já era para ter instituído o PME, porque o PME já é uma política bem extensa, nós não tínhamos, viemos ter o PME a partir do ano passado [2014] para cá, foram quando começaram os estudos do PME. Até então, nós não tínhamos tido nenhum estudo sobre o PME, e o PME está contemplado dentro das ações do PAR (ENTREVISTADA 02, 2015, grifo nosso).

Nós nos reuníamos e fazíamos nosso próprio planejamento. (ENTREVISTADA 03, 2015)

Nós planejávamos algumas ações que iam ser desenvolvidas no decorrer do ano. Mas, assim, um plano mais bem elaborado, sendo acompanhado por um documento nacional, nunca tinha tido (ENTREVISTADA 04, 2015).

As entrevistas evidenciam a ausência de um planejamento educacional municipal a longo prazo. A entrevistada 02, inclusive, reconhece a necessidade de o município ter um plano próprio e que a elaboração do PME foi demandada anteriormente, no caso, mediante a aprovação do PNE 2001-2010. De fato, não foi só Riachuelo que não elaborou seu PME. Conforme Dourado (2011, p. 30): “A aprovação de planos estaduais e municipais, previstos no PNE como base para sua organicidade, não se realizou como política concreta na maior parte dos estados e municípios”. Conforme as demais entrevistas, o município manteve a dispersão das ações e a fragmentação das iniciativas, incoerentes com um planejamento local (que deveria levar à reflexão sobre a realidade atual e o delineamento de objetivos e ações para superação dos problemas identificados) articulado ao planejamento nacional.

À semelhança do observado no indicador referente ao PP, o documento do PAR de 2007 apresenta como justificativa o fato de o município ainda não possuir o PME, mas seguir o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES). Essa é outra evidência que pode demonstrar a convivência de diferentes concepções de gestão no que se refere à gestão educacional do município de Riachuelo.

É imporrante ressaltar que o PES é um instrumento de planejamento voltado para as secretarias de educação. Assim como o PDE, também faz parte do Programa Fundescola. O PES:

Consiste no processo gerencial desenvolvido pela secretaria de educação para o alcance de uma situação desejada, de maneira efetiva, com a melhor concentração de esforços e recursos. Ao realizá-lo, a secretaria analisa seu desempenho, processos, relações internas e externas, condições de funcionamento e resultados. A partir dessa análise, projeta o futuro, define aonde quer chegar, as estratégias para alcançar os objetivos, quais os processos e as pessoas envolvidas. O PES promove o fortalecimento institucional da secretaria visando à melhoria da gestão da escola e do desempenho do aluno (MEC, S/D, p. 18).

O documento local, intitulado PES 2007, traz o plano de suporte estratégico da secretaria municipal de educação para o referido ano. O documento apresenta: o levantamento da situação institucional; os dados do rendimento escolar; uma relação dos problemas considerados mais graves para a educação do município; uma relação dos problemas considerados mais graves do ponto de vista da gestão da secretaria; uma relação dos problemas considerados mais

graves do ponto de vista da qualificação do pessoal técnico-gerencial; um quadro com os recursos financeiros da secretaria; os valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos da secretaria e, por fim, os objetivos estratégicos, estratégias e metas a serem alcançadas no ano de 2007. O ato de planejar é essencial para o alcance dos objetivos previstos, sendo necessário questionar a serviço de quem/do que o planejamento estará, com que finalidades fora elaborado. Dessa feita, consideramos o planejamento estratégico como sendo uma das orientações da NGP que não tende a beneficiar os interesses da população, da sociedade. O PES de Riachuelo não apresenta os pressupostos nos quais se fundamentam a concepção de educação, de sujeito e de conhecimento para o município, ao contrário, traz a missão, os valores, a visão de futuro da secretaria, recorrendo a termos oriundos da esfera econômica. Pode-se observar como a lógica do mercado se insere na escola por meio do planejamento estratégico através da imagem a seguir, retirada do PES 2007:

Secretaria: Secretaria Municipal de Educação

3. Objetivo Estratégico: Modernizar a gestão da Secretaria de Educação → Líder do objetivo: [REDACTED]

3.1. Estratégia: Desenvolver mecanismos para definir e monitorar os objetivos e metas da Secretaria

3.1.01. Meta: Implementar o planejamento Estratégico da Secretaria de Educação → Gerente da Meta: [REDACTED]

Indicador da meta: Implementação do PES na Secretaria

Início: Março Revisão: Bimestral Término: Dezembro/2007

No.	AÇÕES	PRAZO		Responsável	Resultado Esperado	Indicador	CUSTOS		Quem Financia
		Início	Tér.				Capital	Custeio	
01	Realizar encontro com os profissionais da educação para apresentação do PES.	02/2007	02/2007	[REDACTED]	Apresentação do PES realizado.	-	-	-	-
02	Monitoramento das ações do PES.	03/2007	12/2007	[REDACTED]	Monitoramento realizado.	-	-	-	-
03	Elaboração de instrumento de avaliação do PES.	04/2007	12/2007	[REDACTED]	Instrumento de avaliação elaborado	-	-	-	-
04	Analisar os resultados alcançados.	04/2007	12/02007	[REDACTED]	Resultado analisado.	-	-	-	-
05	Realizar reunião com equipe pedagógica para apresentação do relatório de avaliação dos resultados alcançados.	04/2007	12/2007	[REDACTED]	Reunião realizada.	-	-	-	-

Fonte: Riachuelo (2007, p. 25)

O uso dos termos “objetivo estratégico”, “líder de objetivo” e “gerente da meta”, por exemplo, evidenciam a influência da ideologia gerencial, a qual defende o mercado como parâmetro de qualidade a ser seguido pelas instituições escolares e pelos sistemas de educação. Além disso, também está presente como objetivo estratégico a modernização da gestão da secretaria de educação, ideia defendida no curso das reformas educacionais vivenciadas nos anos 1990, visando a tornar os sistemas escolares e as escolas modernas, produtivas, eficientes e eficazes para o mercado. É possível que, no objetivo de modernizar a gestão, esteja implícito o argumento de que o modelo atual de gestão não é válido, necessitando substituí-lo por outro, considerado moderno.

A este ponto é preciso fazer referência ao fato de que a legislação define o princípio da gestão democrática para o ensino público e que, em que pese toda a dificuldade de efetivá-la

nas escolas e sistemas de educação, o discurso da NGP já apresenta o gerencialismo como o modelo moderno de gestão capaz de tornar a educação eficiente e produtiva e a gestão democrática, por conseguinte, já é apresentada como algo ultrapassado e ineficiente, conforme os defensores do gerencialismo. A ação de “apresentar” o PES aos profissionais da educação, contudo, evidencia alguns dos limites do modelo gerencial de gestão educacional, pois não considera o planejamento como um ato político que requer ampla discussão e construção coletiva.

O PAR e o PES de Riachuelo datam do mesmo ano, 2007. Dessa feita, destaca-se, no âmbito da secretaria, a convivência supostamente positiva e harmoniosa entre o PAR, composto por ações que buscaram consolidar a gestão democrática, e o PES, orientado por ações fundamentadas no gerencialismo. A fala seguinte, da entrevistada 02, mostra a relação entre PAR e PES:

O PAR foi estruturado a partir do diagnóstico realizado no PES, que foi o Planejamento Estratégico da Secretaria, que vinha o diagnóstico de todas as escolas, o perfil dos professores, entendeu? Os avanços, o quadro situacional dos alunos que estavam em defasagem. [...] Nós tínhamos o PES, criamos primeiro, que também foi com a ajuda da equipe via UNDIME. E antes de criarmos o PES, tivemos o PDE nas escolas (ENTREVISTADA 02, 2015, grifo nosso).

O trecho evidencia a confluência entre os planos no interior da secretaria e que o PAR teve como referência para seu diagnóstico os dados do segundo, o que pode ter sido considerado pela equipe local como uma espécie de continuidade dos planos. Ainda que ambos tenham fundamentos políticos distintos, podemos inferir que a entrevistada não compreende as diferenças entre eles. Quanto à convivência de ambos os planos no interior da secretaria, os resultados de nossas pesquisas mostram que as ações do PAR conseguiram alcançar um êxito maior, possivelmente em razão dos recursos materiais e financeiros envolvidos, enquanto que o PES parece ter sido elaborado mais como uma exigência do MEC no âmbito do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME).

O PME de Riachuelo foi aprovado em 24 de junho de 2015, por meio da Lei 573/2015. A elaboração do referido Plano se deu por força da Lei nacional que cria o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, a qual, em seu Art. 8º determina: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014). Considera-se que a ação de criação do PME via PAR não foi suficiente para que o município elaborasse seu Plano, sendo necessária a exigência legal de uma Lei nacional. No entanto, ainda que

a ação só tenha se efetivado dessa forma, com a exigência da aprovação do PME, é possível que o PAR tenha contribuído para sensibilizar e informar a equipe local quanto à necessidade do Plano para o município.

A análise dos indicadores referentes ao Projeto Político-pedagógico e ao Plano Municipal de Educação no PAR de Riachuelo reitera a importância do planejamento para a gestão educacional quer seja em âmbito municipal quer seja no âmbito das escolas. O planejamento, no entanto, não é um ato neutro e seus objetivos estão vinculados ao tipo de sujeito que se espera formar, à concepção de mundo e de educação nas quais o planejamento está assentado. No caso do município de Riachuelo, identifica-se nos planos e projetos um embate entre concepções distintas de gestão educacional, uma que visa a superar as relações históricas de dominação, que defende o diálogo e a ampliação dos espaços de participação e de proposição de ações, buscando democratizar a educação, tornando-a de qualidade socialmente referenciada; e outra que objetiva perpetuar as relações históricas de dominação, que estimula o individualismo e a competitividade, estando baseada no gerencialismo e voltada para o atendimento às demandas do mercado.

5.3.3 ESCOLHA DE DIRETORES NO PAR DE RIACHUELO: QUANDO CRITÉRIOS POLÍTICO-CLIENTELISTAS SÃO DETERMINANTES

A última seção deste capítulo analisa o indicador referente à escolha de diretores escolares. Discutir o acesso ao cargo de diretor escolar implica considerar a conjuntura atual, na qual cada vez mais as escolas vêm assumindo novos papéis e funções e, havendo, por isso, mudanças no trabalho do gestor, como assegura pesquisa realizada por Oliveira (2002). Os diretores escolares são considerados os principais responsáveis pela unidade escolar e, segundo Paro (2010b, p. 766), “[...] é o diretor que, de acordo com a lei, responde, em última instância, pelo bom funcionamento da escola – onde se deve produzir um dos direitos sociais mais importantes para a cidadania”.

O diretor, considerado pela comunidade e pelas instâncias governamentais o principal “representante” da escola, aquele que personifica os novos modelos de gestão (OLIVEIRA, 2009), precisa atender a novas exigências, tanto na dimensão pedagógica quanto na administrativa, na financeira e na política. Nesse sentido, a modalidade de acesso ao cargo pode reforçar o modelo de gestão que se espera implementar.

Isso vem à baila porque a forma de acesso ao cargo de diretor escolar é um tema de extrema relevância para a democratização da gestão escolar. Isso se dá porque pode-se ou não possibilitar a participação da comunidade escolar no processo de escolha de seu dirigente e pode-se, também, interferir na relação desse profissional com a escola na medida que ele tende

a atuar ora como um representante do Estado, como um preposto, ora como um representante da comunidade, a depender de sua forma de acesso ao cargo.

Padilha (1998) destaca as categorias mais comuns no Brasil de escolha de diretores escolares, quais sejam: nomeação, concurso e eleição. Conforme o autor, na nomeação, o diretor é indicado pelo chefe do executivo, passando a ser seu representante na escola e, por isso, pode ser substituído de acordo com os interesses políticos e com as conveniências daqueles que o escolheram. Os critérios político-clientelistas são determinantes para essa escola nesse caso. A esse respeito, Paro (2011, p. 45) complementa:

A nomeação por critério político, em que o secretário da educação ou o chefe do poder executivo escolhe o ocupante do cargo, tendo como base o critério político-partidário, é comumente considerada a pior alternativa, em virtude do clientelismo político que ela alimenta e a falta de base técnica que a sustenta, já que o candidato escolhido não por sua maior experiência e conhecimento de gestão e de educação, mas por sua maior afinidade com o partido ou o grupo no governo do estado ou do município.

Quanto ao concurso, ainda que se argumente que essa estratégia evita o apadrinhamento político, apenas critérios técnicos são considerados sem que a liderança do diretor diante da comunidade escolar ou mesmo sua concepção de educação e seu compromisso político e pedagógico sejam considerados e aprovados pela comunidade. Ou seja, a escola é obrigada a aceitar o diretor aprovado, mesmo sem conhecê-lo. Dessa forma, Paro (2011, p. 48, *grifos do autor*) pondera que “O concurso é igualmente uma medida ruim, mas *não parece* ruim porque se esconde sob a capa protetora da ‘impessoalidade’ e da ‘igualdade de oportunidades’”.

Em contrapartida, a eleição caracteriza-se pelo voto direto da comunidade para a escolha de seu dirigente, o que favorece a discussão democrática na escola, implicando na distribuição do poder. Contudo, embora a participação na escolha seja importante, a representatividade da comunidade não é suficiente para democratizar a gestão, sendo necessário também o estabelecimento de mecanismos de participação direta dessa comunidade no cotidiano da direção. A esse respeito, Paro (2011) afirma que a modalidade de escolha que mais se adequa às peculiaridades da função do diretor é sua eleição pela comunidade escolar. Ainda para o autor, a eleição não significa nenhuma certeza em termos da completa democratização da escola, é apenas uma das medidas necessárias. Entretanto sem ter os vícios das demais alternativas de provimento, a eleição é a única que tem a virtude de contribuir para o avanço de tal democratização.

Em Riachuelo, dados do indicador “Critérios para escolha da direção escolar” podem ser observados no quadro a seguir:

Quadro 11: indicador: Critérios para escolha da direção escolar nos Planos de Ação Articuladas de Riachuelo/RN

PAR	Pontuação	Justificativa	Demanda potencial	Ação
2007 - 2011	1	Há, tradicionalmente, uma indicação para direção escolar	Estabelecer critérios para escolha dos dirigentes escolares e publicar em forma de lei municipal	Implantar política democrática de escolha dos diretores escolares.
2011-2014	1	Não existem critérios definidos para escolha, pois a indicação fica por conta do poder executivo, todavia está assegurado no plano de carreira dos profissionais de educação básica o processo de gestão democrática.	Elaborar critérios definidos e claros para escolha de diretores de escola, preferencialmente na gestão democrática, pois já está contemplada no plano de carreira da educação que já foi aprovado e publicado em diário oficial.	Implantar política democrática para escolha dos diretores escolares.

Fonte: elaborado pela autora (2016)

Em ambos os planos, o indicador obteve a mesma pontuação, embora certo avanço possa ser observado no segundo plano, haja vista que o tema foi inserido no Plano de carreira dos profissionais de educação básica. A pontuação 1 remete à situação em que não existem critérios definidos para a escolha do diretor das escolas. Dessa forma, foi demandada a mesma ação para os dois planos, a de implantar uma política democrática de escolha de diretores escolares. Ainda que o PAR não especifique qual modalidade de escolha seria essa, a eleição direta seria a modalidade mais democrática de escolha de diretores. A eleição, associada a outras formas de participação social, de prática democrática e de exercício da autonomia dos sujeitos que compõem a comunidade escolar poderia fortalecer o princípio da gestão democrática na escola.

Essa indefinição, contudo, não é exclusiva do PAR. A própria legislação não é clara quanto o acesso ao cargo: a LDB 9394/96 institui o princípio da gestão democrática, mas não esclarece de que forma está relacionado com a escolha do diretor; o PNE 2001-2010 determina que cada sistema de ensino defina normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade, entretanto, não discute especificamente a questão em análise. O atual PNE (2014-2024) também não recomenda uma forma de acesso ao cargo, tratando da gestão democrática na meta 19 e estabelecendo na estratégia: “Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão” (BRASIL, 2014).

No primeiro PAR de Riachuelo, quatro sub-ações foram relacionadas para executar a ação de implantar política democrática de escolha dos diretores escolares: a) elaboração de critérios de escolha de diretores, fundamentados nos princípios democráticos e na legislação vigente; b) elaboração e divulgação de documentos com critérios de escolha dos dirigentes; c) promoção de amplo debate com os profissionais da rede e comunidade; d) qualificação dos diretores escolares. Dentre essas, as três primeiras seriam de execução do município e apenas a última contaria com a assistência técnica do MEC, via programa Escola de Gestores (na modalidade de educação a distância) para capacitação daqueles que ocuparão o cargo.

A subação da qualificação dos gestores via assistência técnica do MEC foi cumprida mediante a oferta de curso de especialização em gestão escolar. A formação de diretores escolares tem sido um tema de grande relevância no cenário educacional brasileiro, dadas as mudanças no perfil desse profissional e diante das novas demandas para a educação. Nesse sentido, Lima (2007) afirma que, para o gestor se configurar em uma liderança reflexiva e crítica, é necessário, além do compromisso político-pedagógico, embasamento teórico. É essencial a atualização e a formação pedagógica, sempre em consonância com a prática produzida, visando à análise crítica dos procedimentos adotados. Complementando esse mesmo raciocínio, Vasconcellos (2007) destaca que “[...] a direção deve se capacitar, buscar crescer, se fortalecer também no conhecimento, para enfrentar os conflitos do cotidiano de maneira mais qualificada e produtiva” (VASCONCELLOS, 2007, p. 61).

As outras três sub-ações, de responsabilidade do município, entretanto, não lograram êxito, ainda que o indicador tenha sido avaliado negativamente e que a descrição tenha indicado uma situação crítica, sendo necessárias ações imediatas. Ao questionarmos o entrevistado 01 sobre os motivos que dificultaram a realização da ação, obteve-se a seguinte resposta:

O que tem atrapalhado é a política, os compromissos dos prefeitos. Nós tínhamos uma diretora lá, na maior escola, escola sede, uma pessoa competente demais, mas que não era da área, mas que tinha compromisso assumido com o prefeito. Nos municípios, tem muito daquela coisa, você votou em mim e eu estou na obrigação de fazer alguma coisa com você e se eu não fizer isso por você a oposição vai jogar você contra mim, que sou o prefeito. Então o prefeito fica naquela situação, se eu não colocar, ela vai se revoltar contra mim, e eu preciso dela. E aí todas essas pessoas que têm funções, têm famílias, e no momento que você falha com uma pessoa dessas, você perde a família inteira, essa é a realidade dos municípios pequenos. Isso atrapalha demais para a implantação da gestão democrática (ENTREVISTADO 01, 2015).

O depoimento do entrevistado evidencia que, em Riachuelo, os interesses político-partidários sobrepuseram-se à concretização da ação. A troca do cargo de diretor por votos parece ser algo ainda determinante para a escolha do profissional a assumir o cargo. Nesse sentido,

critérios técnicos, tais como formação e experiência ou mesmo o compromisso com a comunidade e a escola, não parecem ser relevantes, pesando mais sobre a decisão, tomada exclusivamente pelo prefeito, o número de votos que os possíveis diretores podem trazer ao candidato ao executivo municipal. De acordo com o entrevistado, a indicação pode atrapalhar a implantação da gestão democrática. De fato, a atuação do diretor indicado pelo prefeito, estando o primeiro isento do respaldo da comunidade, pode vir a favorecer práticas autoritárias e clientelistas, cujos fundamentos encontram-se no modelo de administração patrimonialista, que validem as decisões daqueles que o colocaram no cargo. Em contrapartida, estudos realizados por Medeiros (2016) constataram que a escolha do diretor por vias menos clientelistas e arbitrárias, tais como a eleição direta, sinaliza possibilidades de minimizar práticas que dificultam o avanço da democracia nos contextos locais. Assim, para a autora,

[...] a democratização de escolha do gestor escolar consiste numa estratégia capaz de, pelo menos, minimizar práticas clientelistas no âmbito das políticas educacionais, bem como de contribuir com o desenvolvimento da democracia no contexto local. Outra premissa dessa decorrente é a de que a democratização da gestão a partir de mecanismos da escolha de diretores pode influenciar o comprometimento desses profissionais frente à instituição na qual atuam e, conseqüentemente, a educação que se pretende nela (MEDEIROS, 2016, p. 81).

Ainda que o PAR não tenha sido suficiente para mudar a situação quanto ao indicador em questão, o entrevistado reconhece que o plano trouxe esclarecimento, possibilitando a reflexão sobre a importância de estabelecer outros critérios de seleção, incluindo aspectos técnicos:

Então, trouxe esse conhecimento, mas que não é a realidade de Riachuelo e da maioria dos municípios do país. Ainda tem a força política, as indicações, que se sobrepõem sobre o que é mais lógico na educação, o que é mais razoável, porque o lógico é você colocar para exercer determinadas funções quem tem habilidade naquela área, especialização naquela área, graduação naquela área, tem estudos naquela área, ficou essa noção (ENTREVISTADO 01, 2015).

O depoimento evidencia a força que as práticas tradicionalistas, vinculadas ao clientelismo político e ao favorecimento pessoal, ainda possuem na conjuntura atual. Paro (1996) afirma que, no Brasil, há registros de experiências de escolha de diretores pela comunidade desde a década de 1960, tendo sido ampliadas as experiências a partir de 1980, com a redemocratização política do país. Mesmo assim, ainda é alto o número de indicações. Estudo realizado por Drabach (2013), a partir dos dados informados no SAEB/Prova Brasil pelos diretores de escolas municipais e estaduais de ensino fundamental no Brasil, destaca que, em 2007, 42% dos di-

retos tiveram acesso ao cargo por meio da indicação; apenas 24,7% assumiram o cargo por meio de eleição; 10,7% tiveram acesso via concurso público para o cargo; e 14,9%, mediante processos mistos de seleção. Como o entrevistado afirma, a indicação não é realidade apenas nas escolas municipais de Riachuelo mas tem sido a forma de acesso ao cargo de diretor escolar em quase metade das escolas públicas de ensino fundamental no Brasil.

No que diz respeito ao indicador “Critérios para escolha da direção escolar”, as ações do PAR 2007-2011 e do 2011-2014 não foram capazes de alterar a forma de acesso ao cargo. Em 2016, ainda permanece a indicação do diretor pelo poder executivo.

Conclui-se disso que a inter-relação entre município de Riachuelo e União via PAR não foi suficiente para superar o clientelismo político nesse aspecto. A falta de clareza na legislação nacional e, sobretudo, a falta de vontade política de implementar critérios democráticos para a escolha de diretores, tem perpetuado práticas patrimonialistas na gestão municipal.

Depreende-se, por fim, que as ações planejadas no PAR 2007-2011 de Riachuelo não foram suficientes para consolidar a gestão democrática no sistema de ensino municipal. Esse modelo, no entanto, é algo a ser construído processualmente e, em alguns indicadores, tais como aquele que trata da elaboração e da implantação do PPP nas escolas, é possível identificar avanços; enquanto para outros, como a escolha de diretores, a ação não trouxe resultados, permanecendo com o mesmo diagnóstico nos dois planos (2007 e 2011). O desafio de democratizar a gestão escolar e educacional é tarefa que não se esgota na execução, ainda que bem sucedida, de políticas educacionais. Democratizar a gestão implica repensar as estruturas de poder não só na escola mas em toda a sociedade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações intergovernamentais estabelecidas na trajetória do federalismo brasileiro ainda não se instituíram enquanto relações interdependentes e equilibradas de modo a consolidar o pacto federativo brasileiro e a aliança entre os diferentes níveis de governo. Há um predomínio do governo central na federação brasileira, inclusive na proposição de políticas públicas, cuja adesão voluntária dos demais entes federados é reforçada por suas baixas capacidades arrecadatória e técnica, dependentes, assim, da assistência técnica e financeira da União, o que provoca o desequilíbrio das relações entre os governos nas arenas decisórias.

O PAR é um exemplo de política induzida pelo governo federal, elaborada unilateralmente, embora executada de forma compartilhada, que não repercute na efetivação do regime de colaboração previsto para o campo educacional na Constituição Federal de 1988, mas ainda distante de se efetivar na realidade brasileira, possivelmente pela permeabilidade e ingerência da União em relação aos demais entes.

Uma das áreas de atuação do PAR nos municípios é a gestão educacional, estabelecendo ações que visam fortalecer a gestão democrática nas redes de ensino, tais como a criação de órgãos colegiados, de planos municipais de educação, de projetos pedagógicos e escolha de diretores escolares. Contraditoriamente, o PAR foi formulado e executado tendo como parâmetro os princípios de outro modelo de gestão, a gestão gerencial. O *menu* de ações pré-determinadas e rígidas do PAR, elaborado exclusivamente pelo governo federal sem participação dos demais entes federados, o controle realizado via governo eletrônico (SIMEC) e a contratualização das metas a serem alcançadas, tendo a elevação do Ideb como meta maior, são alguns dos exemplos de gestão gerencial que podem ser observados na gestão do PAR.

Evidencia-se o quanto o movimento da realidade concreta é contraditório. Ao se estudar o terreno das tensões e contradições em que se assentam o objeto de estudo, foi possível compreender que a desigualdade quanto à distribuição de poder no Brasil, que é histórica, política e social, atravança não só o processo de democratização das relações entre os entes federados, mantendo as relações intergovernamentais desequilibradas em razão da preponderância do governo federal nas arenas de tomadas de decisões, mas também da gestão escolar e educacional e da própria sociedade brasileira.

No âmbito do PDE/Plano de Metas, ao assinarem o termo de adesão, municípios comprometem-se a elaborar o Plano de Ações Articuladas, instrumento de planejamento educacional com ações a serem executadas visando alcançar os objetivos do Decreto 6094/2007. Contudo, a perspectiva de educação presente no PDE/Plano de Metas está focada na competitividade e na adequação à racionalidade econômica e mercadológica, no produto final (Ideb) e não no processo. Reitera-se que pensar a educação sob a lógica do mercado, voltada exclusivamente para os interesses do capital, é ir contra o desenvolvimento integral do ser humano, em suas múltiplas dimensões.

No que diz respeito ao PAR, é necessário reconhecer a relevância do Plano, especialmente quanto ao seu objetivo principal, de melhorar a qualidade da educação básica por meio de uma visão sistêmica de educação, a qual envolve a atuação conjunta das esferas governamentais. Ações como o PAR reiteram o papel da União em promover a coordenação federativa. Além disso, também pode ser considerado um avanço quanto a superação da lógica patrimonialista ainda muito vigente, da instituição de balcões de negociação que trocam recursos por votos.

Por outro lado, é preciso considerar que o PAR representa um avanço para a educação e as relações intergovernamentais, mas é limitado quanto ao seu objetivo precípua de melhoria da qualidade da educação básica e de resolução do problema da desigualdade educacional entre União, estados e municípios. Políticas de governo como o Plano de Ações Articuladas não serão capazes de resolver os problemas educacionais brasileiros como os que o PAR se propõe a resolver dado que estes estão vinculados a fatores de ordem estrutural que vão além

das possibilidades do Plano.

Isto posto, conclui-se que mesmo que o Plano de Ações Articuladas tenha em sua estrutura relações intergovernamentais fundadas na interdependência entre os entes federados e que a autonomia de estados e municípios seja respeitada em sua totalidade no tocante a adesão ao Plano e parcialmente no que concerne às metas e ações previstas, este Plano não tem proporcionado uma efetiva cooperação intergovernamental no campo educacional.

No caso do município de Riachuelo, o primeiro PAR data de julho de 2007. A análise dos dados possibilitou a compreensão de que a adesão do município ao PDE/Plano de Metas aconteceu mediante pressões do então secretário de educação junto ao prefeito, na expectativa de que o PAR trouxesse novos recursos financeiros para a educação do município, conforme se observa a seguir: “[...] eu me orgulho muito de ter feito parte desse período, [...] todo prefeito tinha que ir à Brasília, assinar esse PAR, o meu prefeito não queria ir, e eu disse para ele: se você não for você vai arcar com as despesas” (ENTREVISTADO 01, 2015).

A expectativa da comunidade em relação a adesão ao PAR era alta, sobretudo em relação a um possível aumento no volume de recursos recebidos da União pelo município. No entanto, a assistência financeira da União à Riachuelo no PAR 2007-2011 pode ser considerada irrisória, diante da capacidade arrecadatória daquele nível de governo e das necessidades desse.

A assistência financeira da União só é identificada no PAR 2007-2011 para a compra de recursos pedagógicos e materiais didáticos e apenas em três indicadores da dimensão 4 - Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos, área 3 - Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais. Os indicadores foram: existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos); suficiência e diversidade de equipamentos e materiais esportivos; existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais. A assistência financeira da União via PAR ao município de Riachuelo foi ínfima diante inclusive das funções redistributivas e supletivas da União, conforme preconiza a CF 1988 quanto trata do regime de colaboração em educação.

Dessa feita, o dispositivo constitucional que estabelece o regime de colaboração carece de regulamentação em lei complementar de forma a ampliar as responsabilidades da União no tocante a educação básica na perspectiva de equalizar as divergências entre os sistemas de educação no Brasil, consolidando assim o federalismo cooperativo.

É preciso, também, situar o plano enquanto uma ação induzida pelo governo federal na qual não houve o inter-relacionamento dos diferentes governos no tocante ao desenho da política nacional. A execução da política no município de Riachuelo contou com a inter-re-

lação de funcionários do município e da União e no que diz respeito à fase de elaboração do diagnóstico da rede os dados evidenciaram que a autonomia dos entes foi respeitada. Contudo, as ações possíveis de serem executadas via PAR pelo município em colaboração com a União encontravam-se dentro de um *menu* previamente elaborado pelo governo federal de modo que não havia possibilidade de a equipe local alterar a estrutura das ações e sub-ações. Dessa forma, observa-se o hibridismo no modelo de RIGs estabelecida pelo PAR que ora proporciona a interdependência ora conserva a autoridade da União.

Em relação à dimensão da gestão educacional, os indicadores analisados foram selecionados da área 01 - gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino. Foram aqueles referentes ao conselho escolar, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Projeto Pedagógico, Plano Municipal de Educação e escolha de dirigentes escolares. Sobre eles, conclui-se que as ações do PAR 2007-2011 não alcançaram o êxito esperado. As inter-relações estabelecidas entre município de Riachuelo e União a partir do Plano de Ações Articuladas favoreceram, ainda que minimamente, a construção da gestão democrática pois contribuíram para gerar reflexão acerca da temática e para sistematizar os mecanismos de participação no município. A contribuição, contudo, ocorreu em pequena escala, pois se consubstanciou em ações fragmentadas e sem a efetiva participação da comunidade escolar.

O plano trouxe outros avanços não só no que se refere à gestão democrática, como também à organização e planejamento da rede de ensino e da secretaria de educação. Antes do PAR, a secretaria não tinha uma organização por setores, com assessores técnico-pedagógicos responsáveis por áreas específicas. Como afirmado nas entrevistas, embora houvesse uma organização da Semec por setores, administrativo e pedagógico, as demandas eram atendidas de acordo com a urgência em que chegavam, pelo técnico que tivesse à disposição para atender. A cultura de planejamento também foi destacada como um dos avanços do PAR no município pelos entrevistados.

A consolidação do princípio da gestão democrática nos sistemas de ensino brasileiros, portanto, é uma tarefa complexa que não se executa em uma única política pública pontual. É tarefa que requer RIGs interdependentes entre os diferentes níveis de governo no tocante à formulação, execução e avaliação de políticas tais como o PAR. Requer que a União atenda devidamente ao princípio constitucional de redistribuir os recursos financeiros na federação brasileira, de modo a suprir adequadamente as demandas educacionais considerando a desigualdade educacional. O aumento dos recursos financeiros dos municípios também é um fator que pode aumentar a autonomia municipal e fortalecer o pacto federativo.

Além disso, a consolidação do princípio da gestão democrática também requer uma normativa jurídica que esclareça as formas de efetivar o princípio da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras, embora a democratização da gestão educacional e escolar seja um

processo contínuo que não se esgota apenas por meio da instituição de leis, normatizações ou políticas públicas. É, também, prática instituída por aqueles que fazem as escolas e os sistemas de ensino. Por isso, é preciso avançar quanto às condições de participação da comunidade nos espaços decisórios de descentralização do poder, na formação política dos sujeitos que fazem as instituições de ensino e, por conseguinte, na autonomia das próprias instituições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar**: espaço de participação da comunidade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção Questões de Nossa Época)

ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010a.

_____. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: MEDEIROS, Paulo Cesar e LEVY, Evelyn (Org). **Construindo uma Nova Gestão Pública** – Coletânea de textos do I Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo do RN –Natal, RN: SEARH/RN, 2010b.

_____. Os avanços e dilemas do mundo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luíz Carlos B.; SPINK, Peter K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. P. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José M B. (Org.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, v.1, n. 22, 2001.

_____. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

_____. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP,1997 (cadernos ENAP, n.10)

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZENE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

AGRANOFF, Robert; RADIN, A. Beryl. Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships. In: **Deil S. Wright Symposium: Understanding Intergovernmental Relations: Reflections and Directions**, March 14, 2014, Rhode Island.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, jan./jun. 2001,

AMORIM, M. D.; SCAFF, E. A. S. O planejamento como instrumento de gestão da educação básica: tendências das políticas atuais. In: LIMA, Antônio Bosco de; FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. (Org.). **Políticas sociais e educacionais: cenários e gestão**. 1. ed. Uberlândia, MG: EDUFU, 2013, v. 1, p. 247-266.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Amir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Políticas educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil**. Curitiba: Appris, 2013.

_____. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte. **Responsabilização na reforma do sistema de saúde: Catalunha e Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010

ARGOLLO, Juliana; MOTTA, Vânia. Arranjos de desenvolvimento da educação: regime de colaboração de 'novo' tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. **Universidade e Sociedade**. ano 24, n.56, ago. 2015.

ARIZNABARRETA, Koldo E. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. In: VI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2001. Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires, 5-9 nov. 2001.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, 2001.

ARRUDA, Maria da Conceição Calmon. A gestão democrática e os conselhos escolares: interseções e confluências. In: PAULA, Lucília Augusta L. de; OLIVEIRA, Lia Maria T. de (Org.). **Conselho Escolar: formação e participação**. Rio de Janeiro: Outras Letras, 2014.

BARLETA, Ilma de Andrade. **A gestão educacional no Plano de Ações Articuladas do município de Macapá-AP: concepções e desafios**. 2015. 220f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Pará. Belém, 2015.

BARROSO, J. Autonomia da escola. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte:UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

_____. O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, especial, out. 2005.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: Sistema, Conselho e Plano**. 2. ed. São Paulo: Editora e Livraria; Instituto Paulo Freire, 2013.

BÓRON, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de revisão nºs 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008a. 464p.

_____. **Orientações gerais para aplicação dos instrumentos**. Brasília, 2008b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual_passo-a-passo_set_2008.pdf. Acesso em: 21 jan. 2017.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE):** razões, princípios e programas. Brasília, 2008c.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas compromisso Todos pela Educação. 2007^a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>, Acesso em: 22 set. 2010.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação.** 2001. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br> Acesso em: 14 abr. 2015.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm> Acesso em: 11 jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Instrumento de Campo.** Brasília/DF: MEC, Agosto de 2008.

_____. Ministério da Educação. **Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios** (Versão revisada e ampliada). Brasília/DF: MEC, 2009.

_____. Ministério da Educação. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014).** Brasília/DF: MEC, 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011:** projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007b.

_____. **Parecer no. 9, de 30 de agosto de 2011.** Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, 2011. Disponível em:< <http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm. Acesso em: 12 dez 2011.

_____. **Resolução n. 029, de 20 de junho de 2007.** Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do compromisso todos pela educação. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2007c.

_____. **Resolução n. 047.** Altera a Resolução CD/FNDE n. 29, de 20 de julho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2007d.

_____. **Resolução no 1, de 23 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, 2012. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).** 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF. Acesso em: 25 maio 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (orgs.). **Política Educacional: gestão e qualidade do ensino.** Brasília: Liber Livro, 2009.

CABRAL NETO, Antônio; SOUSA, Luiz Carlos M. Autonomia da Escola Pública: Diferentes Concepções em Embate no Cenário Educacional Brasileiro. In: ROSÁRIO, Maria José A.; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de L. (ORG.) **Políticas Pública Educacionais.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2008

CAMINI, Lucia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Revista da RBP**, v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez. 2010a.

_____. A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Tensões e Tendências. **Jornal de políticas educacionais**, n. 8, p. 03–13, jul./dez. 2010b.

_____. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de metas compromisso todos pela educação.** 2009. 294f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação, Porto Alegre. 2009.

CARDOSO JUNIOR, José C. ; GOMIDE, Alexandre de A. Elementos para a Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil do Século XXI: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento. **Boletim de Análise Político-Institucional/IPEA**, Brasília: Ipea, n. 5, 2014.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão no Brasil:** elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JUNIOR., J. C.; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Ed.). **Estado, instituições e democracia:** desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2010. v. 3 .

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI:** as reformas pendentes. Brasília: Ipea, 2011.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e críticas. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, n.74. p.11-19, nov. 1990.

CASTRO, Alda Maria Duarte de Araújo. Apresentação. In: GARCIA, Luciane Terra dos Santos; FREITAS, Alessandra Cardoso de (Org.). **Gestão educacional democrática:** avaliação e práticas. Natal, RN: EDUFRN, 2016.

_____. Planejamento educacional. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário:** trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM

_____. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: FRANÇA, Magna; COSTA, Maura (Orgs.). **Política educacional:** gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber Livro, 2009. p. 21-44.

_____. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio et al. (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional:** uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber livro editora, 2007, p. 115-144

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD). **Uma nova gestão pública para a América Latina**. 1998.

CORRÊA, Vera. **Globalização e Neoliberalismo**: o que isso tem a ver com você, professor? 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Quartet, 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica ao paradigma gerencialista. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010.

_____. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo E. M.; PIERRANTI, Octávio P. (Org.). **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

COSTA, Valeriano M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010.

CUNHA, Maria C.; COSTA, Jean M. A.; ARAÚJO, Rosemeire B. M de. O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas na gestão da educação municipal. **Série-Estudos** – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, n. 34, jul./dez., 2012.

CURY, Carlos R J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

_____. Sistema Nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 19, n. 105, set./dez. 2008.

_____. A educação básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf> Acesso em: 04 maio 2016.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção polêmicas do nosso tempo)

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, p. 13-22, 2001.

DOMINGOS SOBRINHO, Moisés; BARBOSA JUNIOR, Walter P. Cultura de gestão democrática no Brasil: participação popular e controle social. In: FRANÇA, Magna; MOMO, Mariangela (Org.). **Processo democrático participativo: a construção do PNE**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2014.

DOURADO, Luiz F. Plano Nacional de Educação como política de estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: _____. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. 2. ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

_____. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (org.). **Gestão Democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998.

DRABACH, Nadia Pedrotti. **As mudanças na concepção da gestão pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil**. 2013. 251f. Dissertação (Mestrado em educação), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

FARENZENA, Nalú. A implementação de Planos de Ações Articuladas municipais: marcos e trajetórias de uma pesquisa de avaliação. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros**. Pelotas: Ed. Gráf. Universitária/UFPel, 2012.

_____. Descentralização e federalismo: algumas implicações para as responsabilidades (inter)governamentais no financiamento da educação brasileira. In: PERONI, Vera M. V.; BAZZO, Vera L; PEGORAZO, Áurea de Carvalho C. (Orgs.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. **RBPAAE**, v. 29, n. 2, p. 263-281, maio/ago, 2013.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia S. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa** v.43 n.150 p.788-811 set./dez. 2013.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR. **Cadernos de pesquisa**, v.44, n.153, p.602-623, jul./set. 2014.

_____. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século XXI. In: FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília (Org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, M. O PAR no contexto de planejamento estatal brasileiro. In: SOUSA JUNIOR, L. de; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria da S B de F. (Org.) **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011.

FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília. Plano de Ações Articuladas (PAR): discutindo dados da pesquisa em rede. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília (Org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FERREIRA, Maria Aparecida dos S.; FRANÇA, Magna. Financiamento da educação básica, o federalismo e o regime de colaboração. In: CASTRO, Alda Maria D A; FRANÇA, Magna (Orgs.). **Política educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira**. Brasília: Líber Livro, 2012.

FONSECA, M. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas governamentais e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (Org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

_____. É possível articular o projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola? Reflexões sobre a reforma do Estado e a gestão da escola básica. In: FERREIRA, Eliza B.; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

_____. O Projeto Político-pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dez. 2003.

FRANZENE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. 210f. Tese (Doutorado da Escola de Administração de Empresas de São Paulo), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FRANZENE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. de. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

FREITAS, Helena. PDE – responsabilidade e desafios. **Retratos da Escola**. Brasília/DF, n. 01, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria ; RAMOS, Marise. Vocational Education and Development. In. UNESCO. **Internacional Handbook of Education for Changing World of Work**. Bonn, Germany, UNIVOC, 2009. p. 1 307-1319.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

_____. **Convocados, uma vez mais: ruptura, continuidade e desafios do PDE**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008. (Educação Cidadã; 1)

GARGARELLA, Roberto. Em nome da constituição. O legado federalista dois séculos depois. In: BÓRON, A. (org.). **Filosofia política moderna**. De Hobbes a Marx. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006.

GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: GENTILI, Pablo (org.) **Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

GETE, Blanca O. de L. La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública. In: GETE, Blanca O. de L. **La nueva gestión pública**. Madrid: Pearson Educación S.A., 2001.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **Filosofia e História da educação brasileira**: da colônia ao governo Lula. 2. ed. Barueri/SP: Manole, 2009.

GRAU, N Cunill. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. Cunill (Coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD: Fundap, 2006.

GRODZINS, Morton. **The American System**. Chicago: Rand McNally, 1966.

HADDAD, Sérgio; CARVALHO, Ludmila; SARAIVA, Sabine. **Uma avaliação da participação da sociedade civil e da colaboração interministerial no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE**. São Paulo: Ação Educativa, 2008.

HAMILTON, Alexander. **O Federalista**. Belo Horizonte: ed. Líder, 2003.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, set./dez. 2008.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José M B. (Org.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, v.1, n. 22, 2001.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, S. Paulo, 11(2): 63-81, out. 1999. (editado em fev. 2000).

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/ lógica dialética**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LIMA, Licínio C. elementos da hiperburocratização da administração educacional. In: LUCENA, Carlos; SILVA JUNIOR, João dos Reis (Org.). **Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais**. São Paulo: Xamã, 2012.

_____. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LIMA, Antônio B. de. Políticas educacionais e o processo de “democratização” da gestão educacional. In: LIMA, Antônio B. de et al. (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

LIMA, Márcia Regina Canhoto de. Paulo Freire e a administração escolar: a busca de um sentido. Brasília: LiberLivro Editora, 2007.

LIMONGI, Fernando P. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**, Vol. 1. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006.

LOTTA, Gabriela S.; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, s/d. p. 57- 114.

MARTINS, André Silva. “Todos pela Educação”: o projeto educacional de empresários para o Brasil século XXI. In: REUNIÃO DA ANPED. 31., 2008. Caxambú. **Anais...** Caxambú, 2008.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA; Fernando C. P.; CALDAS, Miguel P. (Org.) **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Altas, 1997.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MASSON, Gisele. Implicações do plano de desenvolvimento da educação para a formação de professores. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 20, n. 74, p. 165-184, jan./mar. 2012.

MEC. **Guia de programas para os municípios**. Brasília/DF, S/D. Disponível em :<portal.mec.gov.br/docman/marco-2010-pdf/4298-guia> Acesso em: 09 jun. 2016.

MEDEIROS, Arilene Maria Soares de. Discurso da democratização da gestão à deriva do clientelismo. In.: GARCIA, Luciane Terra dos Santos; FREITAS, Alessandra Cardoso de (Org.). **Gestão educacional democrática**: avaliação e práticas. Natal, RN: EDUFRN, 2016.

MELO, Maria Teresa L de. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

NARDI, Elton L.; SCHNEIDER, Marilda P.; DURLI, Zenilde. O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 551-564, set./dez. 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBP AE**, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

_____. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.) **Política e Gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, João Ferreira de. A função social da educação e da escola pública; tensões, desafios e perspectivas. In: FERREIRA, Eliza B.; OLIVEIRA, Dalila A. (Org.) **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

OLIVEIRA, João F. de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza S. O Programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr. 2005.

OLIVEIRA, R. P. de. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem In: GRACIANO, M. (coordenadora) **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, 2007. (Em Questão, v. 4)

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. n. 28. Jan/Abr. 2005.

PADILHA, P. R. Diretores e gestão democrática da escola. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Salto para o futuro: construindo a escola cidadã, projeto político-pedagógico**. Brasília: MEC, 1998. p. 67-78.

PARO, Vítor Henrique. **Crítica da Estrutura da Escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Administração escolar: introdução crítica**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor da escola. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 763-778, set./dez. 2010b.

_____. A utopia da gestão escolar democrática. In: PARO, Vítor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 12. ed. São Paulo: Editora Ática, 2008.

_____. **Gestão Escolar, Democracia e Qualidade do Ensino**. São Paulo: Ática, 2007. (Série Educação em Ação)

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 51 (2), p. 171-187, abr./jun. 2010.

POLITZER, Georges; BESSE, Guy; CAVEING, Maurice. **Princípios fundamentais de filosofia**. Tradução de João Cunha Andrade. São Paulo: Hemus editora, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. v.4. (Diálogos para o Desenvolvimento)

RIACHUELO. **Lei n.º 573 de 24 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação do município de Riachuelo estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências, 2015. Riachuelo/RN, 2015.

_____. **Lei n.º 329 de 29 de março de 1995**. Dispõe sobre a criação do Conselho de Alimentação Escolar. Mimeo. Riachuelo/RN, 1995.

_____. **Lei n.º 363 de 27 de agosto de 1998**. Dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Mimeo. Riachuelo/RN, 1998.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Plano de Ações Articuladas: 2011-2014**. Riachuelo/RN, 2011.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Plano de Ações Articuladas: 2007-2011. Riachuelo/RN, 2007.

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

SANO, Hironobu. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de secretários estaduais**. 2008. 308 f. Tese (Doutorado da Escola de Administração de Empresas de São Paulo), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

_____. **Nova Gestão Pública e accountability: o caso das Organizações sociais paulistas.**, 2003.113 f. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP, Área de Concentração: Governo e Sociedade Civil no Contexto Local). São Paulo: FGV/EAESP, 2003.

SAVIANI, Demerval. Apresentação. In: FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília (Org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

_____. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trabalho, educação e saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 213-231, 2008.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

_____. **Pedagogia tecnicista**. Campinas/SP: Graf. FE/Unicamp: HISTEDBR, 2006.

(Verbete)

_____. O Legado Educacional do “Longo Século XX” Brasileiro. In: SAVIANI, Dermeval et al. (Orgs). **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas,SP: Autores Associados, 2004. (Coleção Educação Contemporânea). p. 9-57.

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

SILVA, Andreia Ferreira da. Avaliação da educação básica, gestão escolar e trabalho docente. In: DOUSA JUNIOR, Luiz de ; FRANÇA, Magna ; FARIAS, Maria da Salete B de (Org.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011.

SILVA, Camila Crosso; AZZI, Diego; BOCK, R. (Org.) **Banco Mundial em foco: um ensaio sobre a sua atuação na educação brasileira e na da América Latina**. Ação Educativa, s/d.

SILVA, LUÍS Gustavo A da; FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João Ferreira de. O planejamento educacional no Brasil: políticas, movimentos e contradições na gestão dos sistemas municipais. **RBPAE** , v. 30, n. 1, p. 79-95, jan./abr. 2014.

SILVA, Marcelo Soares P. da ; CARVALHO, Lorena Sousa. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211-239, set./dez. 2014.

SILVA, Rute Régis de Oliveira da. **O PAR do município de Natal: o regime de colaboração e a gestão educacional**. 2015. 196 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal:UFRN, 2015.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. de. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

_____. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, n. 55, p. 27-48, 1º semestre de 2008.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. **Organizações & Sociedade**, Brasília, DF, vol. 4.n. 9, maio/ago 1997.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 42, n. 2, 1999.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – UFRN. Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2012. Relatório descritivo final do PAR (2007-2011) dos municípios do Rio Grande do Norte, NATAL/RN, 2014

VASCONCELLOS, Celso dos S. **Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula**. 8. ed. São Paulo: Libertad Editora, 2007.

VEIGA, Ilma P. A. A escola em debate: gestão, projeto político-pedagógico e avaliação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 159-166, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

VEIGA, Ilma P. A. Conselho escolar e Projeto Político-pedagógico. In: _____. (Org.). **Quem sabe faz a hora de construir o Projeto Político-pedagógico**. Campinas, SP: Papirus, 2007. (Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico)

_____. Projeto Político-pedagógico da escola: uma construção coletiva. In: VEIGA, Ilma P. A. (org) **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 14. ed. Campinas/SP, Papirus, 2002.

VIRIATO, E. O. Descentralização e desconcentração como estratégia para redefinição do espaço público. In: LIMA, A. B. de (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compar-tilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991.

_____. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

_____. **O que é a burocracia?** Conselho Federal de Administração. S/D.

WERLE, Flávia O. C. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006a.

_____. Apresentação. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006b.

_____. Submissão-colaboração: uma história de alternância no berço dos Conselhos Municipais de Educação. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006c.

WOOD, Ellen M. Estado, democracia e globalização. In: BÓRON, Atílio A.; AMADEO, Javier ; GONZÁLEZ, Sabrina. **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2006.

WRIGHT, Deil S. **Understanding intergovernmental relations**. 3. ed. California: Books/Cole Publishing Company. 1988.

_____. Del federalismo a las relaciones intergubernamentales em los Estados Unidos de America: una nueva perspectiva de la actuacion reciproca entre el gobierno nacional, estatal y local. **Revista de Estudios Políticos**, n. 6, 1978.

_____. Intergovernmental Relations: an Analytical Overview.” **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**. 1974.

