



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

JEAN MÁRIO ARAÚJO COSTA

**A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA INSTITUÍDA
PELO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO:
RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DA NOVA
GESTÃO PÚBLICA**

Salvador
2014

JEAN MÁRIO ARAÚJO COSTA

**A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA INSTITUÍDA
PELO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO:
RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DA NOVA
GESTÃO PÚBLICA**

Tese apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, da Universidade Federal da Bahia, para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Couto Cunha.

Salvador
2014

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Costa, Jean Mário Araújo.

A política de educação básica brasileira instituída pelo Plano de Desenvolvimento da Educação: relações intergovernamentais no contexto da nova gestão pública / Jean Mário Araújo Costa. - 2014.

217f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2014.

1. Educação e Estado - Brasil. 2. Educação - Brasil. 3. Federalismo - Brasil. 4. Relações intergovernamentais. 5. Gestão pública. I. Cunha, Maria Couto. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD – 370.981 - 23. ed.

JEAN MÁRIO ARAÚJO COSTA

**A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA INSTITUÍDA
PELO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO:
RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DA NOVA
GESTÃO PÚBLICA**

Tese apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal da Bahia, para obtenção do título de Doutor em Educação.

Salvador, 21 de fevereiro de 2014.

Banca Examinadora

Kátia Siqueira de Freitas
Doutora em Education Administration, The Pennsylvania State University
Universidade Católica do Salvador (UCSal)

Maria Couto Cunha - Orientadora
Doutora em Educação, Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Rosilda Arruda Ferreira
Doutora em Educação, Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Sílvia Maria Leite de Almeida
Doutora em Educação, Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes
Doutora em Administração Pública, Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

A Gabriel, quem me motiva, inspira e sempre confiou em mim.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, fonte de vida, sem a qual eu nada seria.

Aos meus pais, por terem me proporcionado um ambiente favorável aos estudos.

A Elizandra, Ramon e Ivan, pela compreensão diante das ausências e pela saudável relação fraternal.

A minha querida orientadora, professora Maria Couto, pela generosidade, respeito e paciência. Por todo o incentivo e pelas valiosas orientações que foram de fundamental importância para a realização deste trabalho.

Aos amigos Sadraque Rios e Rosemeire Baraúna pela parceria, confiança e amizade construídas ao longo destes anos. Sem falar das inúmeras produções, revisões e discussões, sempre elucidativas.

A professora Vera Mendes, do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA, pelas valiosas contribuições no decorrer das aulas e pelos comentários e sugestões durante o exame de qualificação.

Aos funcionários do PPGE, principalmente a Maria das Graças, Nádia e Kátia.

Aos Colegas do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, Michele, Eudes, Maria Aparecida, Micaela, Marta, Cristiane Brito, Cristiane Gomes, Marta Lícia, Daélcio e Anderson, pela aprendizagem mútua e acolhimento.

Aos Colegas do Programa de Apoio a Educação Municipal, da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, em especial a Nadja, Carlos Wagner e Luzinete pela compreensão, motivação e apoio.

Ademais, a todas as pessoas que, de alguma maneira, contribuíram para realização deste trabalho, os meus sinceros agradecimentos.

Temos o direito de ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito de ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

Boaventura de Sousa Santos

COSTA, Jean Mário Araújo. **A política de educação básica brasileira instituída pelo plano de desenvolvimento da educação**: relações intergovernamentais no contexto da nova gestão pública. 217f. il. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RESUMO

Esta tese teve como objetivo analisar os fatores determinantes da política de educação básica brasileira instituída pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), materializada pelo Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, focalizando as bases que dão sustento às relações intergovernamentais, no contexto da nova gestão pública, com ênfase na educação municipal. O PDE é um plano gestado no processo de mudanças na gestão da educação brasileira, fazendo emergir um novo modo de regulação das políticas educacionais. Dividido em pesquisa bibliográfica e documental, este trabalho possibilitou, a partir das contribuições da abordagem neoinstitucionalista e da escola regulacionista, o levantamento de um conjunto de elementos relevantes, necessários à análise da política, o qual contemplou as seguintes discussões: o papel do Estado na formulação e regulação das políticas educacionais; as características do federalismo brasileiro; os elementos da administração pública, tendo como foco o novo gerencialismo; as relações intergovernamentais nas políticas educacionais, em especial no PDE; o conteúdo produzido e as basilares orientações contidas nos principais documentos que representam a referida política e a narrativa que lhe dá suporte. A partir dos resultados evidenciados, constatou-se que as formulações dos organismos internacionais e suas relações com a atuação empresarial do país demonstraram intensa influência nas políticas educacionais, em especial, na formulação do PDE/ Plano de Metas, políticas estas que se preocupam muito mais em fortalecer o poder regulatório do governo central em relação ao controle dos sistemas de ensino, estimulando o jogo decisório da União, do que com uma substancial cooperação entre os entes federativos enquanto característica do atual modelo teórico do federalismo brasileiro, para o alcance dos objetivos educacionais. A relação entre os entes federados nesta política é consubstanciada por um movimento híbrido caracterizado por uma interligação entre Estado e mercado em que descentralização, regulação, supervisão, acompanhamento e responsabilização tornam-se, nessa perspectiva, indispensáveis para dar condições ao Estado de desempenhar um novo papel desenhado pelas novas configurações. Conclui-se que o grande desafio da atual agenda federativa brasileira, no setor educação, consiste na construção de mecanismos institucionais de coordenação e cooperação que incluam Estados e Municípios não apenas na operação dessas políticas, mas na elaboração de proposições que sejam mais equitativas em relação à distribuição de responsabilidades e competências educacionais.

Palavras-Chave: Política educacional. Estado. Educação básica. Relações intergovernamentais. Nova Gestão Pública.

COSTA, Jean Mário Araújo. **The Brazilian basic education politics established by the Education Development Plan**: intergovernmental relations in the context of the new public management. 217pp. ill. 2014. Doctoral Dissertation – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia.

ABSTRACT

This Doctoral Dissertation aims to analyze the determinants of Brazilian basic education politics established by the Education Development Plan (PDE), materialized by the Plan of Goals All Committed to Education, focusing on the foundations that give support to intergovernmental relations in the context of the New Public Management, with emphasis on municipal education. The PDE is a plan conceived in the process of change in the management of Brazilian education, giving rise to a new mode of regulation of educational politics. Divided into theoretical and documentary research, this work enabled, from the contributions of the Neo-Institutionalist approach and the Regulation School, a survey of a set of relevant elements necessary for policy analysis, which included the following discussions: the State's role in the formulation and regulation of educational politics; the characteristics of Brazilian federalism; the elements of public administration, focusing on the New Managerialism; the intergovernmental relations in education politics, in particular in the PDE; the content produced and the basic guidelines contained in the main document of this politics and the narrative that supports it. From the results shown, it was found that the formulations of international organizations and their relationships with the business activities of the country showed strong influence on educational politics, in particular, the formulation of the PDE / Plan of Goals, these politics who care much more on strengthening the regulatory power of the central government in relation to the control of school systems, stimulating game decision of the Union, than with a substantial cooperation between federated entities as a feature of the current theoretical model of Brazilian federalism, to the achievement of educational goals. The relationship between the federated entities in this politics is embodied by a hybrid movement characterized by a interconnection between State and market in which decentralization, regulation, supervision, monitoring and accountability become, in this perspective, indispensable to give conditions to State play a new part designed by new settings. It concludes that the challenge of the current Brazilian federal agenda, in the education sector, involves the construction of institutional mechanisms of coordination and cooperation including States and Municipalities not only in the operation of these politics, but in developing propositions that are more equitable in relation the distribution of responsibilities and educational skills.

Keywords: Educational politics. State. Basic education. Intergovernmental relations. New public management.

COSTA, Jean Mário Araújo. **La política de la educación básica brasileña según el plan de desarrollo de la educación:** relaciones gubernamentales en el contexto de la nueva gestión pública. 217f. il. 2014. Tesis (Doctorado) - Facultad de Educación, Universidad Federal de Bahia, Salvador, 2014.

RESUMEN

El objetivo de esta tesis es analizar los factores determinantes de la política para la educación básica brasileña, según el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), concretado por el Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación. Dicho plan se centra en la base que sostiene las relaciones intergubernamentales, en el ámbito de la nueva gestión pública, con énfasis en la educación municipal. Se parte del principio que la política educativa brasileña sigue el movimiento de las reformas llevadas a cabo en el sector público a partir de 1990 y de la nueva concepción del rol del Estado. Se concibe el PDE en el proceso de cambios ocurridos en la gestión de la educación brasileña, que pone de manifiesto una nueva manera de reglar las políticas educativas. La presente investigación se presenta en un apartado documental y otro teórico. Por medio de aportaciones neoinstitucionalistas y de la escuela “reglacionista” se llegó a un levantamiento de un conjunto de elementos relevantes, necesarios al análisis político, teniendo en cuenta las siguientes discusiones: el rol del estado en la formulación y reglamento de las políticas educativas; las características del federalismo brasileño; los elementos de la administración pública, teniendo en cuenta el nuevo “gerencialismo”; las relaciones intergubernamentales en las políticas educativas, especialmente en el ámbito del PDE; la producción de contenidos y de orientaciones basilares de los principales documentos que representan dicha política y la narrativa que la sostiene. A partir de los resultados, se constató que las formulaciones relativas a los organismos internacionales y sus relaciones con el ámbito empresarial del país han demostrado gran influencia en las políticas en las políticas educativas – especialmente en la formulación del PDE/Plan de Metas – las cuales se preocupan más en fortalecer el poder de regulación del gobierno central en lo que al control de los sistemas de enseñanza respecta – al estimular el juego decisorio de la Unión – que cooperar de forma efectiva entre los entes federativos, según la característica del actual modelo teórico del federalismo brasileño hacia los objetivos educativos. La relación entre los entes federados en esta política se consubstancia en un movimiento híbrido que se caracteriza por una relación entre el Estado y el mercado; en ella se tornan indispensables la descentralización, el reglamento, la supervisión, el acompañamiento y la responsabilización, para dar las condiciones de desempeñar un nuevo papel el Estado ante las nuevas configuraciones. Ante ello, se concluye que la construcción de mecanismos institucionales de coordinación y cooperación entre Estados y Municipios es el gran reto de la agenda federativa brasileña en el sector de la educación; pero no sólo en la operación de dichas políticas, sino en la elaboración de propuestas más equitativas con relación a la distribución de responsabilidades y competencias educativas.

Palabras-clave: Política Educativa. Estado. Educación básica. Relaciones intergubernamentales. Nueva Gestión Pública.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADE	Arranjos de Desenvolvimento da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNTE	Conferência Nacional de Trabalhadores da Educação
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EEUU	Estados Unidos da América
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação Para Todos
EPU	Educação Primária Universal
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

IHL	Instituto Herbert Levy
INEP	Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MTB	Ministério do Trabalho
NIE	<i>New Institutional Economics</i> (Nova Economia Institucional)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACTI	Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBQT	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNB	Produto Nacional Bruto
PNE	Plano Nacional da Educação
PNUDF	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEC	Secretaria de Educação do Estado da Bahia
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TPE	Todos pela Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URV	Unidade Real de Valor

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	Gasto Público em Educação.....	153
QUADRO 2	Histórico da estimativa do percentual do Investimento Público Direto em Educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Esfera de Governo – Brasil 2000-2010.....	169
GRÁFICO 1	Divisão Federativa da Receita Disponível: 1988-1989, 1990-1993, 1994-1998 e 1999-2005 (valores em R\$ bilhões).....	172
QUADRO 3	Gastos com educação pública por esfera de governo, em valores constantes, 1995-2005.....	173

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	A PESQUISA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS.....	26
2.1	O CAMPO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
2.2	A ANÁLISE DE POLÍTICAS: CONTRIBUIÇÃO DE ABORDAGENS.....	29
2.2.1	A análise de política sob a ótica neoinstitucionalista.....	29
2.2.2	O debate no campo da educação sob o enfoque regulacionista.....	35
2.3	POSSÍVEIS APROXIMAÇÕES ENTRE A ABORDAGEM INSTITUCIONAL E O ENFOQUE REGULACIONISTA.....	40
3	ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO.....	44
3.1	CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CONCEPÇÕES DE ESTADO MAIS RECORRENTES NA LITERATURA.....	44
3.1.1	Das abordagens clássicas às abordagens contemporâneas.....	46
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS: DISCUTINDO CONCEITOS.....	51
3.2.1	Educação como Política Pública.....	54
3.3	A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	57
3.3.1	O conceito de Regulação.....	58
3.3.2	A relação entre os modelos e os níveis da Regulação.....	61
3.3.3	Regulação das políticas educacionais: o local e o global.....	66
4	FEDERALISMO, (DES)CENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO.....	70
4.1	ORIGEM E FORMAS DE FEDERALISMO.....	70
4.2	FEDERALISMO E (DES)CENTRALIZAÇÃO.....	75
4.3	CONCEITO E MODELOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO FEDERALISMO.....	78
4.4	O FEDERALISMO NO BRASIL: MÚLTIPLAS FORMAS EM BUSCA DE UM MODELO INSTITUCIONAL.....	80
4.4.1	Relações entre federalismo e Estado: o modelo cooperativo, competitivo e institucional no contexto internacional e suas repercussões no federalismo brasileiro pós-1990.....	84
4.5	O PACTO FEDERATIVO E SUAS IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO MUNICIPAL.....	93
4.6	A EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	101
5	REFORMAS E MODELOS ORGANIZACIONAIS: DA ADMINISTRAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	109
5.1	ORIGEM E CARACTERÍSTICAS DAS PRINCIPAIS TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO.....	109
5.2	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A BUROCRACIA.....	119

5.3	REFORMA DO ESTADO, CRISE DA BUROCRACIA E O NOVO GERENCIALISMO.....	125
5.3.1	A matriz orientadora da reforma do Estado.....	131
5.3.2	Reforma do Estado: a experiência brasileira.....	135
5.3.3	A reforma do Estado e seus efeitos nas relações entre entes federados no âmbito da educação brasileira.....	139
6	A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA PRESENTE NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE): RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	146
6.1	A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL..	149
6.2	OS ANTECEDENTES DO PDE: O COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO.....	158
6.3	O PDE COMO POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: CONCEITOS E RAZÕES.....	165
6.4	INSTRUMENTOS DO PDE E SEUS DESDOBRAMENTOS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL.....	170
6.5	A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA INSTITUÍDA PELO PDE: AUTONOMIA, COLABORAÇÃO/COOPERAÇÃO E REGULAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA.....	178
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	185
	REFERÊNCIAS.....	192
	ANEXO A - Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.....	209
	ANEXO B - Ações e programas contemplados pelo PDE.....	215

1 INTRODUÇÃO

As formulações de princípios e valores para a estrutura política, administrativa e ideológica de um Estado nacional acompanham as teorias estabelecidas em cada momento histórico proveniente de respostas às questões apresentadas pela dinâmica social, cultural, política e econômica. Nessa disputa se destacam as aproximações teóricas capazes de atender às aspirações em cada contexto.

A teoria política liberal, enquanto dominante no pensamento ocidental, concebe as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem maior interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade. Entre os direitos individuais, destaca-se a propriedade privada como direito natural, assim como o direito à vida, à liberdade e aos bens necessários para a conservação desses valores.

Ao estudar as funções do Estado nas modernas sociedades Almerindo Afonso (2001) afirma que este pode ser entendido como a organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controle social – funções essas também mutáveis e com configurações específicas, e tornando-se, já na transição para a modernidade, gradualmente indispensáveis ao funcionamento, expansão e consolidação do sistema econômico capitalista.

Por sua vez, as políticas públicas enquanto ações que determinam o padrão de proteção social ou intervenção implementadas pelo Estado traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

Offe (1984), ao analisar as origens das políticas sociais traçadas pelo Estado capitalista contemporâneo, defende que este atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto. Portanto, as políticas (públicas) sociais são consideradas ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista.

Os contornos do modelo de intervenção estatal vigente foram delineados a partir da crise do Estado de Bem-Estar Social, constituído depois da II Guerra Mundial como uma forma de regulação social, no âmbito de um determinado estágio de desenvolvimento do

capitalismo. Seu modelo manifestava-se na organização e produção de bens e serviços coletivos públicos ou privados, regulados pelo Estado.

O modelo intervencionista de Estado proposto pelo paradigma keynesiano tornou-se questionável a partir da eclosão da crise do petróleo em 1973, que causou um quadro de instabilidade na economia mundial, época em que se desencadeou no mundo capitalista uma profunda recessão, baixas taxas de crescimento e elevada taxa de inflação. A crise foi identificada como consequência do modelo do Estado de Bem-Estar Social, no sentido de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento. Desse modo, as políticas sociais foram fortemente criticadas e responsabilizadas pela crise do capitalismo. (FIORESE, 2006)

A partir disso, o modelo de produção taylorista/fordista, compatível com o modelo de desenvolvimento keynesiano passa a ser desacreditado. Assim, as grandes modificações ocorridas nas sociedades contemporâneas, a partir do século XX, foram influenciadas pela necessidade de reorganização do capital que, em crise, tentava superar o modelo taylorista/fordista de produção, por um modelo mais ágil, mais flexível que atendessem às atuais exigências do mercado.

No âmbito da Administração Pública, a burocracia passa a ser classificada como excessivamente apegada a normas e ineficiente. Além disso, tais mudanças evocaram a adoção de uma série de estratégias de descentralização da gestão e maior participação e controle da sociedade.

Essa linha de pensamento tem seus fundamentos numa política macro-econômica que, no dizer de Abrúcio (2005), estaria redefinindo o papel do Estado. Essa redefinição passa pela reorganização das funções do Estado: de um modelo de Estado pautado em políticas keynesianas, garantindo políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência, social, habitação), inspirado no modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental, para um Estado baseado na lógica do mercado, tido como eficiente, ágil, capaz de oferecer serviços de qualidade à população e organizado dentro de um modelo gerencial que privilegia a ótica da eficiência, da eficácia e da produtividade. Desta forma, emerge a regulação nos processos de recomposição do papel do Estado e na alteração dos seus modos de intervenção governativa, tendo em vista a adaptação, conformidade e estabilização do sistema capitalista.

Nesse contexto, a Administração Pública, passa a ser influenciada em todos os setores por essas novas ideias, desencadeando alterações substantivas no padrão de regulação e controle dos serviços públicos. Assim, a administração pública no Brasil não ficou alheia a esse processo de mudança, vindo a empreender, ao longo e principalmente no final do século

passado, algumas alterações fundamentais na sua estrutura organizacional, o que culminou na década de 1990, com a reforma administrativa do Estado brasileiro que alterou profundamente a configuração do federalismo brasileiro a partir da intensificação da política de descentralização.

No contexto da administração pública federal, especificamente no período em que foram determinadas as diretrizes para a atuação dos Estados nacionais, no Consenso de Washington, o país enfrentava a desestabilização econômica demarcada na década de 1970 e que se agravou nos anos da década de 1980 com a crise da dívida externa e a desaceleração do crescimento econômico, os quais trouxeram muitas conseqüências, dentre elas o impacto dessa conjuntura sobre a população, com a escassez de emprego e o aumento da inflação. Além disso, o Estado brasileiro enfrentava a crise fiscal e a redução dos recursos públicos para provimento das necessidades impulsionadas por esta crescente desestruturação. Esses aspectos levaram muitos à crença de que um dos maiores problemas do país não era simplesmente a escassez de recursos, mas a forma com que o Estado estava organizado para fazer uso desses recursos. Desse modo, o sistema burocrático de administração, conforme caracterizaram o regime brasileiro, foi apontado como um dos fatores favoráveis à crise, qualificada como “crise de governabilidade”. (BRASIL, 1995)

Como alternativa para o enfrentamento dos complexos problemas do país, surge a proposta de reestruturar o Estado na perspectiva do redimensionamento de suas funções. Com esse propósito, em 1995 surge o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) como documento máximo de expressão sistematizada da proposta de reestruturação do Estado.

O PDRAE pode ser caracterizado como um tipo de regulação institucional, normativa e de controle, definida teoricamente por Barroso (2006, p. 13) como “[...] o conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre as quais detém certa autoridade”.

As mudanças na forma de conceber o Estado provocaram modificação nas relações intergovernamentais através da substituição gradual de um modelo intervencionista de Estado por funções de caráter orientador e regulador, criando um novo espaço de atuação para as instâncias subnacionais de governo e até de organizações de natureza não governamental.

Durante esse período, as ações da União evidenciaram que os governos locais não conseguiam resistir ao crescente processo de transferência de funções de gestão, na medida em que as políticas eram definidas em âmbito central, com repasse das responsabilidades pela execução para os outros níveis. Essa mudança provocou uma alteração significativa na

distribuição das competências entre os entes federados, no que se refere ao processo de implementação de políticas, que envolveu a transferência, para os estados e municípios, da responsabilidade de oferta de vários serviços, dentre esses, os serviços sociais, como os de educação e de saúde.

Nos anos 2000, observou-se que os novos governos parecem não ter promovido mudanças administrativas expressivas no setor público, significando dizer que há, em maior grau, elementos de continuidade do que, de ruptura. (BOITO JÚNIOR, 2003) O que se tornou evidente foi que, se os governos anteriores teriam logrado uma reforma mais ampla do Estado, priorizando também a reforma do aparelho estatal, caberia aos novos governos, a partir da década de 2000, deter-se nas reformas setoriais que os antecessores não conseguiram realizar, seja porque não houve tempo, seja porque não possuíam apoio político para tanto.

Assim, o ciclo de reformas empreendidas no setor público, desde a década de 1990 fez emergir um novo modo de regulação das políticas sociais amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados. Para tanto, no contexto de descentralização dos serviços públicos, a melhoria do desempenho via introdução da lógica de resultados, tornou-se fundamental para o aperfeiçoamento da gestão governamental, do aumento da eficiência e do controle social.

As estratégias da Nova Gestão Pública inauguram através do empoderamento, da responsabilização e da descentralização, um (neo) taylorismo (ABRÚCIO, 1997), a partir do momento em que distribui tarefas e delega alguma dose de poder de decisão em níveis inferiores da escala organizacional.

Desse modo, é introduzida uma nova tecnologia, pautada na adoção de um método de regulação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle de atritos e mudanças. Para Castro (2008), essa cultura empresarial competitiva inserida no setor público contribuiu para alterar o modelo burocrático piramidal da administração pública, através da flexibilização da gestão, redução dos níveis hierárquicos e aumento da autonomia de decisão dos gestores.

Seguindo uma tendência de mudanças na Administração Pública, a década de 1990 foi marcada por reformas educacionais influenciadas por organismos internacionais através de parcerias e acordos estabelecidos em eventos e convenções a exemplo das Conferências Mundiais de Educação, Encontros da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), entre outros, nos quais o Brasil, enquanto signatário, comprometia-se com as orientações emanadas por estas organizações. Este quadro nos remete às características do nível de regulação transnacional, assim denominado em tese por Barroso e Viseu (2003) e se

situa na dinâmica de domínio dos países centrais em relação aos países periféricos ou semiperiféricos.

A descentralização da gestão e do financiamento ocorreu através da transferência de responsabilidades entre os entes federados, com o propósito de se estabelecer o pacto federativo, que segundo Abrúcio (2010) ainda não se efetivou, pois seria necessário definir e estabelecer o regime de colaboração entre estes entes que fosse mais equilibrado, tivesse um padrão nacional de qualidade dos seus serviços e que pudesse combater as desigualdades entre regiões e entre municípios.

Apesar do pacto federativo ainda não ter sido alcançado a contento, de acordo com Abrúcio (2010), o processo de descentralização foi impulsionado pela maior autonomia concedida aos sistemas educacionais na gestão administrativa e pedagógica, bem como pela participação da sociedade civil na responsabilização com a garantia do direito à educação. Este movimento possui estreita relação com a microrregulação local que se insere num complexo jogo de estratégias, negociações e ações de vários atores, pelo qual as normas, injunções e os constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustados localmente.

Além da gestão, o processo de descentralização se configurou através do financiamento da educação com o estabelecimento da política de fundos na educação básica iniciada com a Emenda Constitucional n. 14/96 que alterou os dispositivos constitucionais, de modo a regulamentar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e depois com a Emenda Constitucional n. 53/07, com a substituição deste fundo pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): fundos de natureza contábil, no qual Estados, Municípios e Distrito Federal contribuem com a destinação de percentual de recursos provenientes de impostos vinculados à educação.

Além do fenômeno de descentralização, a criação de um sistema nacional de avaliação configurou o processo de regulação (centralização) do sistema educacional, com intuito de controlar o desempenho das redes/sistemas de ensino. Tais mecanismos proporcionam a indução de políticas educacionais através do monitoramento e ainda induz procedimentos competitivos entre escolas e sistemas de ensino. Esse mecanismo de controle durante os anos de 1990 foi materializado com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Exame Nacional de Cursos (ENC) para a Educação Superior mais tarde substituído pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que, embora apresentassem características e propósitos específicos, contribuíram para o fortalecimento de uma cultura de avaliação educacional no país. Para

Lessard (2006) a operacionalização da ótica gerencial no contexto da regulação se dá por meio de indicadores quantitativos e um rigoroso acompanhamento do desempenho dos professores, alunos, escolas e sistemas educacionais.

Ainda, pode-se observar no rol da reforma educacional em voga a preponderância de parcerias diretas entre Ministério da Educação (MEC), municípios e escolas; sem uma mediação com os estados federados; o envolvimento de outras instituições na implementação de programas sociais no nível local, como, Organizações Não Governamentais (ONG), sindicatos, entre outros; a ausência de políticas regulares; a diversidade de programas especiais e ações e programas focalizados, assistenciais e compensatórios.

Desta forma, as políticas educacionais no Brasil, nos últimas duas décadas vêm sendo desenvolvidas tendo como referência os pressupostos de uma Nova Administração Pública. Desta maneira, tais políticas estão pautadas sobremaneira, em aspectos que possam revelar resultados, atingir metas, controlar as ações, atuar no sentido da responsabilização e promover os ajustes reguladores necessários ao processo de acordo com essa lógica.

Nesse contexto, a despeito de estar ainda em vigência no Brasil nesse período o *Plano Nacional da Educação* (PNE), 2001/2011, surge o *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE), instituído pelo MEC, em abril de 2007, no início do segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva, a partir principalmente do movimento empresarial Todos pela Educação. Este é um plano engendrado no processo de mudanças na gestão da educação brasileira, num cenário que aponta a necessidade de implementação de modalidades de planejamento e de avaliação de larga escala como instrumentos de regulação para mensurar o desempenho dos sistemas de ensino. No caso do planejamento educacional dos Estados e dos Municípios, tal programa se materializa através do *Plano de Ações Articuladas* (PAR), o qual, partindo de um diagnóstico da realidade local, propõe a elaboração de um plano de educação que é constituído de ações e subações. Estas são de assistência técnica e financeira e podem também ser de responsabilidade do MEC ou do próprio estado ou município.

Como parte dessas medidas, também em 2007 surge o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), enquanto instrumento para medir o desempenho de sistemas e de escolas, utilizado para definir as metas educacionais, com base na Prova Brasil (desempenho escolar dos alunos e taxa de aprovação). Na opinião de Dalila Oliveira (2009), este índice fomentou a política de responsabilização dos atores educacionais ao procurar estabelecer um nexos entre a elevação de padrões de desempenho educativo dos alunos e a crescente competitividade entre as instituições de ensino, através da descentralização das ações, do comprometimento dos responsáveis pelas ações educativas, de uma administração a distância,

sob o discurso de resgate de direitos e garantias estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lessard (2006), num esforço de interpretação dessa nova gestão, visualiza a regulação sob a ótica mercantil, pela importância da resposta à demanda dos clientes ou consumidores, considerando a flexibilidade, a adaptação às realidades locais, a concorrência e a eficiência.

Ainda, como desdobramento das ações de implementação do PDE, se sobressai o Decreto 6.094/2007 (ANEXO A). Esse Decreto apresenta o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação como a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que deveria atuar em regime de colaboração com as famílias e a comunidades, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Este Plano define a participação da União no Compromisso pautada no incentivo e apoio à implementação, por parte dos Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das diretrizes que norteiam as ações desse Plano.

Uma parte da literatura que analisa esse cenário tem apontado que as reformas educacionais em curso no Brasil nos últimos anos pautaram-se, em uma gestão de políticas públicas voltada para a busca de maior eficiência e produtividade na gestão e na “desresponsabilização da União para com a provisão da educação básica” (DUARTE, 2005, p. 822), transferindo essa atribuição para os entes subnacionais (estados e municípios).

Além disso, podemos enfatizar a limitação do papel dos Estados, enquanto entes federados, na interlocução “União – Municípios” diante da política da educação básica, o que pode representar perdas em relação à organização política e administrativa do Estado, enquanto ente federado, assim como à otimização dos recursos empreendidos nas ações educacionais.

Outro aspecto, relacionado à política da educação básica brasileira efetivada através desses instrumentos e dessa lógica de planejamento, revela o pouco espaço de autonomia dos sistemas de ensino para definir o seu currículo, organizar os tempos e espaços educativos, dentre outros, inclusive definir as formas de planejar e de executar as ações, a partir das suas realidades locais e regionais. Porém, essa organização está condicionada a um conjunto de instrumentos regulatórios específicos e a um “[...] sistema de avaliação externa, em larga escala, centralizado e com foco no rendimento do aluno e no desempenho dos sistemas de ensino” (COELHO, 2008, p. 230) a partir de critérios e pressupostos estabelecidos no âmbito central. Nesse sentido, a autonomia dos sistemas de ensino, torna-se mais retórica do que efetiva, pois toda a ação da gestão da educação está condicionada por indicadores quantitativos externos, orientados para a avaliação, comparação e responsabilização.

A opção por adotar modelos educacionais baseados em princípios do Novo Gerencialismo inaugura um novo tipo de atuação do Estado, nos seus diversos níveis e esferas de poder, na condução das políticas públicas – em geral e não só na educação – elaboradas e implementadas a partir de uma racionalidade técnica, cuja lógica de produção e reprodução é oriunda dos princípios mercadológicos, de eficiência e competitividade.

Tendo como pano de fundo a análise dessas questões aqui postas, o presente estudo se propõe a analisar os fatores determinantes da política de educação básica brasileira instituída pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), focalizando as bases que dão sustentação às relações intergovernamentais, no contexto da Nova Gestão Pública, com ênfase na educação municipal.

A trajetória para a consecução do objetivo geral explicitado no parágrafo anterior perpassa pelos seguintes objetivos específicos:

- ✓ discutir o papel do Estado no início do século XXI na formulação e regulação das políticas públicas, em especial as educacionais e as principais abordagens conceituais que orientam as pesquisas neste campo;
- ✓ discutir os princípios do federalismo brasileiro proposto na Constituição Federal de 1988, tendo como foco a distribuição de poder e funções entre União e Municípios no âmbito das políticas educacionais;
- ✓ Apresentar os principais elementos da constituição da Administração Pública brasileira, na atualidade, evidenciando a influência da Nova Gestão Pública no campo educacional;
- ✓ discutir a dinâmica de definição de atribuições e de formas de colaboração entre os níveis da Federação em âmbito do PDE;
- ✓ identificar nos principais documentos da política de educação básica instituída pelo PDE no Brasil as características do modelo de gestão adotado e suas repercussões na gestão da educação municipal.

A pesquisa possui delimitação temporal de 2007 a 2010, período correspondente à gestão do governo que lançou o Plano em âmbito nacional.

Dividiu-se ainda em pesquisa bibliográfica e documental. A primeira buscou conhecer e analisar as contribuições científicas relativas ao tema e foi realizada em livros, dissertações, teses, artigos em revistas especializadas e demais publicações científicas pertinentes ao tema, os quais tiveram como objetivo a construção do arcabouço teórico do presente trabalho com

vistas a ilustrar o ponto de vista de vários autores a respeito de conceitos relacionados ao tema: Estado, Políticas Públicas, Políticas Educacionais, Regulação, Federalismo, Modelos de administração, Reforma do Estado, entre outros. Esse esboço serviu ainda, para fundamentar a análise crítica dos documentos selecionados para a etapa seguinte.

Já a pesquisa documental, propiciou o levantamento e seleção dos documentos oficiais condizentes com o objeto de estudo (documentos finais de conferências e encontros, leis, decretos, resoluções, relatórios de trabalho, planilhas de acompanhamento dos programas federais, conteúdos explicativos e informações extraídas de material impresso e digital do MEC) e foi utilizada com o intuito de desvendar os condicionantes da política de educação básica brasileira instituída pelo PDE com foco nas relações intergovernamentais entre União e Municípios, o que resultou numa síntese reveladora da Nova Gestão Pública como tendência das políticas públicas educacionais.

A complexidade dos dados exigiu a utilização de um método que possibilitasse a compreensão dos mesmos. Portanto, os dados coletados foram tratados qualitativamente. A abordagem do ciclo de políticas apresentado por Bowe; Ball e Gold (1992), especificamente, o contexto da influência e o contexto da produção de texto contribuíram no processo de organização e análise dos dados. Esta etapa, ainda teve como referência o método de análise de conteúdo que “consiste em demonstrar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação” (LAVILLE; DIONE, 1999, p. 214).

Parte-se do princípio que a política da educação básica presente no PDE se constitui como elemento das reformas empreendidas no setor público, iniciadas na década de 1990 e ainda em curso, fazendo emergir um novo modo de regulação das políticas sociais amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados.

Presume-se que esta política preocupa-se muito mais em fortalecer o poder regulatório do governo central em relação ao controle dos sistemas de ensino, estimulando o jogo decisório da União do que com uma substancial cooperação entre os entes federativos enquanto esforço do Estado. Além disso, ao que nos parece, a lógica vigente nesta política tem menos a ver com as questões propriamente educativas e mais com a busca de uma governabilidade pública, a qual tem como base a adoção de técnicas de gestão do setor privado, neste caso, enfatizando o desempenho das organizações públicas e o controle da gestão por meio de resultados quantificados, sem a preocupação com os processos e as

metodologias com que são executadas as ações, assim como com os objetivos finalistas de uma educação integral para os sujeitos.

Refletir sobre as políticas sociais públicas, necessariamente nos remete a compreender que essas políticas resultam de processos que envolvem ações passadas e arranjos institucionais existentes que podem propiciar o surgimento de novos padrões decisórios e institucionais, como também de forças históricas contraditórias, de acordo com as características de cada realidade social em que emergem. Portanto, o conteúdo e a forma das políticas públicas estão diretamente associados à conjugação de fatores institucionais, estruturais e conjunturais de cada processo histórico.

O interesse pelo objeto de estudo tem origem na trajetória profissional percorrida pelo autor deste trabalho durante o período em que foi secretário de educação de um município baiano (2005-2012) e técnico da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC) (2012); e trajetória acadêmica, desde o mestrado até o doutorado (2006-2013), momento em que se dedicou aos estudos sobre as políticas públicas educacionais, especialmente, o financiamento da educação básica brasileira, a descentralização via municipalização do ensino e a gestão da política de educação básica.

Para a apresentação dos resultados desse esforço intelectual, a tese está organizada em seis capítulos e as considerações finais. O primeiro capítulo compreende esta introdução. O segundo capítulo discorre sobre a constituição do campo de estudos em políticas públicas, destacando seus objetivos, características e finalidades, a partir do referencial teórico explorado no campo da teoria institucionalista e da abordagem regulacionista.

O terceiro capítulo tem como foco uma discussão sobre a concepção de Estado, a política que este implementa em uma dada sociedade, em determinado período histórico, e as formas como são produzidas e aplicadas as regras que orientam essa política.

O quarto capítulo contempla uma discussão sobre o federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, destacando as alterações introduzidas nas relações federativas, com foco nas oscilações descentralização/recentralização e as repercussões deste movimento no papel desempenhado pelo Estado na gestão das políticas públicas educacionais.

O quinto capítulo discorre sobre os principais elementos da constituição da Administração e da Administração Pública brasileira, em especial, na atualidade, e suas características destacando a influência da Nova Gestão Pública no campo educacional.

O sexto capítulo analisa a política da educação básica brasileira, através dos principais documentos que compõe o PDE como propósito de contemplar uma discussão sobre a

dinâmica das relações intergovernamentais, buscando aproximar a análise das proposições de modelos de regulação às circunstâncias da política educacional brasileira e uma abordagem sobre as características do modelo de gestão adotado nesta política e seus desdobramentos na gestão da educação municipal.

Por fim, as considerações finais revisam aspectos relevantes do estudo acerca dos fatores determinantes da política de educação básica brasileira, desvendados na formulação e na implementação do PDE.

2 A PESQUISA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Neste capítulo, discorre-se sobre a constituição do campo de estudos em políticas públicas, destacando seus objetivos, características e finalidades, a partir do referencial teórico explorado. Ainda, busca-se demonstrar o potencial, e a relevância das abordagens neoinstitucionalista e regulacionista, enquanto referências utilizadas nos estudos sobre políticas públicas, que contribuíram com este trabalho.

Torna-se relevante elucidar que não se pretende aqui esgotar a discussão acerca dos pressupostos teóricos apresentados, nem tampouco aprofundar as inúmeras questões que permeia o debate atual sobre as políticas públicas, visto que a finalidade deste capítulo reside em apenas situar tais perspectivas no contexto dos estudos em políticas públicas.

2.1 O CAMPO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo sobre políticas públicas começou a se instituir já no início dos anos 50, sob o rótulo de *policy science*, nos Estados Unidos, ao passo que, particularmente na Europa, a começar da Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos 70.

Neste momento, a ascensão da social democracia, o planejamento e as políticas setoriais se estendiam significativamente.

Para Leon (1994 apud MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011), os estudos sobre políticas têm uma longa história e passado curto, pois as ações do governo têm sido alvo de inúmeras críticas ao longo dos séculos, mas a sua análise sistemática como ciência conta apenas com algumas décadas.

Em se tratando da finalidade dos estudos sobre as políticas públicas, Pinto (2004) destaca que estes, geralmente, buscam entender e analisar o funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas, dos atores participantes desse processo, dos mecanismos, critérios e estilos decisórios utilizados e das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores) com as variáveis externas que influenciam o processo.

Höfling (2001) diferencia “análise da política” de “análise política”, evidenciando que a análise política está mais preocupada com os fatores que influenciam uma política do que

com seus resultados propriamente ditos, embora estes dois níveis de análise estejam interligados.

Já Gordon, Lewis e Young (1977) apresentam duas classificações tendo em vista a finalidade dos estudos no campo da política: “análise para políticas”, que envolve a defesa da informação, o monitoramento e avaliação de políticas, e “análise de políticas” que é referente à formulação e ao conteúdo de políticas.

Neste sentido, convém elucidar que os estudos que se reportam à “análise de políticas” formuladas, reguladas e, preponderantemente ou não, executadas pelo Estado, distinguem-se das pesquisas de “análise para políticas”, porque estas utilizam metodologias próprias do campo da avaliação e se propõem a estabelecer relações mais precisas entre os resultados alcançados e determinados desenhos institucionais. Portanto, faz-se necessário compreender que:

[...] os esforços de análise de políticas públicas não devem ser confundidos com avaliações de políticas públicas. A análise envolve um conjunto de procedimentos significativamente mais complexos e exige um posicionamento ideológico claro por parte do analista (algo que a avaliação evita explicitar, embora não consiga eliminar). (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 126)

Por sua vez, Frey (2000), na tentativa de contribuir com as discussões sobre as perspectivas dos estudos em políticas públicas, aponta três dimensões da política: a dimensão institucional (*polity*), que se refere à organização do sistema político, delineada pelos sistemas legal e jurídico e pela estrutura institucional do sistema político-administrativo; a dimensão processual (*politics*), que se refere ao processo político, frequentemente conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição dos custos e benefícios de uma dada política pública; e a dimensão material (*policy*), que se refere aos conteúdos concretos que envolvem a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

A par de todas essas noções conceituais, assevera-se que a realização deste trabalho toma como referência a dimensão processual *politics*, com foco no processo político caracterizado pela intencionalidade de ações, pela imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição de responsabilidades de uma política. Ainda, norteou-se pela opção de “análise de políticas” que é referente à formulação e ao conteúdo de políticas, de acordo com Gordon, Lewis e Young (1977), ou a “análise política”, conforme Höfling (2001), considerando que se busca analisar os fatores determinantes da política de educação básica brasileira instituída pelo Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto da nova gestão

pública, focalizando as bases que dão sustentação às relações intergovernamentais no federalismo brasileiro nesse setor.

Para um melhor entendimento, adota-se a partir deste momento a expressão “análise de políticas” para nos referir à perspectiva adotada neste trabalho em relação ao estudo das políticas públicas.

Portanto, esta perspectiva nos permite compreender a conformação das políticas públicas e sua complexidade. Busca entender o porquê e para quem aquela política foi elaborada e não só olhar o conteúdo da política pública em si. Acrescenta-se que o interesse de tal perspectiva não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. Visando à explanação das leis e princípios próprios das políticas específicas, a referida abordagem intenta analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e o conteúdo da política.

O desenvolvimento dos estudos das políticas públicas na perspectiva da “análise de políticas” ocorre concomitantemente ao processo de racionalização do Estado e das políticas públicas, a partir da década de 1970. Portanto, ao mesmo tempo em que o objeto de estudo – as políticas públicas – se torna cada vez mais complexo, passa também a ser cada vez mais influenciado pelas reflexões sobre ele.

Reconhecer as últimas décadas como o momento em que as pesquisas a respeito desses temas apresentaram um avanço mais significativo não implica desconsiderar as contribuições de estudos anteriores.

Marx e Weber são exemplos de autores que contribuíram em grande medida para as reflexões acerca do Estado e das políticas públicas. Contudo, o fizeram em um momento em que essas reflexões eram ainda incipientes e esparsas. Apenas mais recentemente esses objetos têm se tornado elementos de análises frequentes por parte de pesquisadores e *policy makers* (fazedores de política). (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 126)

Pode-se entender por “análise de políticas”, um conjunto de observações, de caráter descritivo, explicativo e normativo, acerca das políticas públicas na tentativa de compreender como se desdobram os processos políticos que conformam as políticas públicas e, por extensão, o próprio Estado. Assim, a “análise de políticas” constitui, simultaneamente, um enfoque “da política” e “para a política”. (PARSONS, 2007 apud SERAFIM; DIAS, 2012)

Acredita-se que a evolução dos estudos nessa perspectiva, pode contribuir para o aprimoramento das políticas propriamente ditas, a partir da aproximação entre a cultura

acadêmica e a administração pública. Diante disso, intenta-se, a seguir, potencializar os elementos das abordagens utilizadas neste trabalho, as quais remetem a um entendimento de políticas como processo e produto que envolve articulações entre textos e processos, negociações no âmbito do Estado e, para além dele, valores, ideologias, poder e contestação. (OZGA, 2000)

2.2 A ANÁLISE DE POLÍTICAS: CONTRIBUIÇÃO DE ABORDAGENS

Para subsidiar a análise proposta neste trabalho, optamos por tomar como referência alguns referenciais para o estudo de políticas, sendo estes o “neoinstitucionalismo” e a “regulação das políticas educacionais”. Cabe destacar que a explicitação dos referenciais utilizados teve como intenção situar o percurso analítico deste pesquisador, sem a pretensão de uma abordagem fechada, já que autores com outros vieses apresentaram importantes contribuições à análise.

A opção pela aproximação do trabalho a estas correntes se deu pela adequação e possibilidades de análise do objeto de estudo, tendo em conta os referenciais teóricos eleitos e pretendidos. O referencial neoinstitucionalista proporcionou várias contribuições acerca do estudo sobre o federalismo brasileiro, as relações intergovernamentais e o papel da União frente às políticas públicas educacionais.

Por seu turno, a regulação das políticas educacionais ofereceu elementos para a compreensão do papel do Estado bem como dos demais atores e instâncias nos processos de ajustamento e reajustamento dos sistemas educacionais nas últimas décadas.

2.2.1 A análise de política sob a ótica neoinstitucionalista

Entre aqueles que se denominam institucionalistas, existem duas correntes teóricas principais. O primeiro subconjunto é o dos chamados neoinstitucionalistas e o segundo subconjunto é o dos que se consideram mais tradicionais e que serão apenas chamados institucionalistas.

Para Carvalho e Vieira (2003), as primeiras contribuições da perspectiva institucional aos estudos realizados no campo das organizações ocorreram a partir da década de 1950. Já Scott (1995 apud FONSECA, 2003) afirma que a origem da abordagem institucional remonta

a conceitos formulados no final do século XIX, sob o impulso do debate empreendido na Alemanha em relação ao método científico.

Neste panorama, torna-se primordial conhecer o sentido do termo “instituição”. Numa visão mais clássica, o termo “instituição” representa órgãos do Estado ou, mais precisamente, o governo, isto é, representa estruturas materiais, como, por exemplo, gabinetes ministeriais ou presidenciais, parlamentos, burocracias, cortes, organizações militares, arranjos federais e, em algumas circunstâncias, sistemas partidários. (NASCIMENTO, 2009)

Steinmo e outros autores (1992 apud NASCIMENTO, 2009, p. 101) associam o termo “instituição” às regras, procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Tal posicionamento pode ser visto como complemento da definição apresentada acima.

Ainda neste campo teórico, Philip Selznick é considerado o precursor desta abordagem (MENDONÇA; AMANTINO-DE-ANDRADE, 2003), ao introduzir as bases do modelo institucional e defender um papel mais autônomo para as instituições políticas, as quais, ao longo do tempo, estão sujeitas a pressões do ambiente social.

Por seu turno, o neoinstitucionalismo é uma perspectiva teórica voltada para o estudo sociológico das instituições, entendidas como espaços em que diferentes atores sociais operam por meio de suas práticas. A concepção tradicional, baseada nos modelos racionais, torna-se desafiada a partir do conceito de organização como expressão de valores sociais, destacando sua interação com o ambiente.

Nesta perspectiva, o desenho organizacional das instituições pode influenciar de modo decisivo o encaminhamento de um processo político e a implementação das políticas públicas. Segundo Aguirre e Moraes (1997, p. 127), “[...] esta abordagem pode ser caracterizada por se preocupar em desenvolver uma análise que engloba conjuntamente a teoria econômica e a existência de instituições”.

Pode-se destacar que as ideias do neoinstitucionalismo emergem em resposta à alegada crise das abordagens do velho institucionalismo ancoradas no funcionalismo¹, no

¹ Em síntese, o *Funcionalismo* é uma corrente sociológica que procura explicar os aspectos da sociedade em termos de funções realizadas por instituições e suas consequências para sociedade. Tal pensamento está associado às obras de Émile Durkheim, Talcot Parsons e outros. Nesta abordagem, presume-se que cada instituição exerce determinada função na sociedade e o seu mau funcionamento implica em desequilíbrios na própria sociedade. O conceito de sociedade no pensamento de Durkheim está intrinsecamente relacionado ao estudo do fato social que, por sua vez é exterior, pois existe antes do próprio indivíduo; e ao mesmo tempo, coercivo, na medida em que a sociedade se impõe, sem o consentimento prévio do indivíduo.

behaviorismo² e no marxismo³ que foram influentes nos anos de 1960 e 1970. Desta forma, a referida abordagem é apontada na literatura especializada como alternativa de se contrapor a enfoques descritivos e deterministas, uma vez que o cerne de sua análise é a elucidação do papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos.

No entanto, sob a denominação de neoinstitucionalismo, encontram-se diferentes correntes teóricas; autores que se autodenominam desta forma e outros têm sido assim identificados. Portanto, apesar de aspectos comuns, torna-se recorrente afirmar que esta perspectiva não se constitui uma corrente de pensamento unificada. Pelo contrário, inclui vários ramos com relativa autonomia metodológica e epistemológica entre si.

Para Bruno Théret (2003), o neoinstitucionalismo distingue-se de outros paradigmas intelectuais ao apontar para a necessidade de se levar em conta as mediações entre estruturas sociais e comportamentos individuais. Este mesmo autor destaca que o termo neoinstitucionalismo tem sentidos diversos nos estudos sobre instituições, sendo difícil defini-lo pontualmente, já que os estudiosos concedem pouca atenção à sua definição. Os diversos neoinstitucionalismos – em Economia, Teoria das Organizações, Ciência Política, História e Sociologia – aproximam-se pela importância que dão aos elementos institucionais e aos processos sociais.

Sem entrar nas diferenças entre as correntes neoinstitucionalistas⁴, pode-se dizer que elas surgem com a preocupação de compreender a origem das instituições, como estas conformam as decisões dos indivíduos, em particular da burocracia estatal, e, por conseguinte, como as instituições influenciam as relações sociais e a política. As ações do Estado dependem também da forma como este foi constituído e dos interesses de seus funcionários, que buscam manter e reproduzir a capacidade e o poder da instituição da qual fazem parte. É,

² *Behaviorismo*, também conhecido como Comportamentalismo é, grosso modo, uma área da Psicologia, que tem o comportamento como objeto de estudo e surgiu como oposição ao Funcionalismo. O texto considerado o ponto inicial do *Behaviorismo* foi publicado por Watson (1913) em uma revista de Psicologia, sob o título *A psicologia como um comportamentalista a vê*. Nele, o autor abre a discussão em que a Psicologia, tal como concebida pelo comportamentalista, é um ramo estritamente objetivo e experimental da ciência natural. A sua proposta teórica consiste em prever e controlar o comportamento.

³ Pode-se entender de forma breve, o *Marxismo* como um conjunto de ideias filosóficas, econômicas, políticas e sociais elaboradas primariamente por Karl Marx e Friedrich Engels e desenvolvidas mais tarde por outros pensadores. Baseia-se na concepção materialista e dialética da História e interpreta a vida social conforme a dinâmica da base produtiva das sociedades e das lutas de classes daí originadas.

⁴ Marques (1997) identifica duas correntes: uma denominada “neoinstitucionalismo da escolha racional”, que se origina da teoria da escolha racional e da economia neoclássica; a segunda corrente identificada pelo autor é o “neoinstitucionalismo histórico”, que parte de estudos históricos de inspiração marxista e weberiana. Hall e Taylor (2003) identificam três correntes que se utilizam da perspectiva neoinstitucionalista, sendo estas: o “neoinstitucionalismo da escolha racional”, “neoinstitucionalismo histórico” e o “neoinstitucionalismo sociológico”.

portanto, a constituição do Estado que “[...] passa a explicar a natureza das políticas governamentais”. (ROCHA, C., 2005, p. 13)

A finalidade do neoinstitucionalismo não é descrever as instituições e como elas funcionam, mas antes, explicar a produção dos resultados políticos. Neste sentido, e em afinidade ao neoinstitucionalismo histórico de Hall e Taylor (2003), é a perspectiva considerada neste trabalho, pois busca compreender as situações de distribuição desigual de poder e de recursos, ou seja, entender os modos como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal maneira que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros.

Ao desenvolver uma concepção mais ampla das instituições que têm importância e do modo como essa importância se manifesta, esta abordagem é fundamentalmente diferente das formas precedentes de análise institucional, as quais estavam primariamente preocupadas em compreender meramente, o funcionamento das instituições.

Da mesma forma que os institucionalistas, os neoinstitucionalistas rejeitam o mero determinismo presente em teorias como o marxismo e o funcionalismo. Embora reconheçam a existência das classes, a burguesia não necessariamente detém maior poder de influência na organização do Estado e em suas políticas. Isso dependerá das mediações existentes entre os partidos políticos, entre os sindicatos, das relações com a burocracia estatal, entre outros fatores analisados em cada caso.

O movimento neoinstitucionalista emergiu, em particular, no seio da academia norte-americana, nada obstante esta abordagem tenha tomado espaço entre outras academias, como por exemplo, as da Europa. Ainda que não se possa diferenciar nitidamente a escola francesa da norte-americana,

[...] não se pode deixar de observar que o que chamamos de novo paradigma institucional está longe de representar um todo unificado [...]. Enquanto a ciência política europeia tem, em suas aplicações, enfatizado os novos institucionalismos históricos, nos Estados Unidos, os estudiosos têm se dividido, principalmente, entre a tradição histórica e a de escolha racional, esta última com prioridade especial. (NASCIMENTO, 2009, p. 99)

No Brasil, a teoria neoinstitucional passa a ter visibilidade na década de 1980, ao ser utilizada em pesquisas na área de estudos organizacionais e na compreensão dos processos de institucionalização dos formatos organizacionais. (CARVALHO; VIEIRA, 2003)

O neoinstitucionalismo argumenta que a análise política é mais bem conduzida quando o foco analítico são as instituições ou, mais especificamente, quando parte das instituições.

(NASCIMENTO, 2009) Desta forma, sua ideia central, de acordo com Lima (2005, p. 26), reside no reconhecimento de um papel mais autônomo para as instituições políticas defendendo que

[...] a democracia não depende somente das condições sociais e econômicas, mas também do desenho dessas instituições. A reivindicação de uma autonomia relativa é necessária para estabelecer que as instituições políticas são mais do que simples reflexos das forças sociais.

Além de outros aspectos a destacar, a abordagem neoinstitucionalista concentra a sua atenção sobre as regras do jogo político, as quais tendem a ser associadas à estrutura material dos cenários e aos interesses. Assim, a questão mais importante não é o que as instituições são, mas o que elas representam.

Neste particular, em relação à natureza das instituições, Aguirre e Moraes (1997, p. 128) destacam que “[...] se por um lado as instituições limitam e conformam os comportamentos individuais; por outro, elas são frutos dos comportamentos individuais cristalizados em ações coletivas”.

Convém ressaltar que é intrínseca a relação entre os estudos sobre federalismo e os princípios do neoinstitucionalismo, já que estes estudos “[...] só têm sentido para aqueles que consideram que as instituições têm efeitos discerníveis e relevantes na vida política, influenciando sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações”. (ALMEIDA, M., 2001, p. 13) Logo, as instituições mudam e, mesmo através de mudanças graduais, podem pressionar o sistema, por meio de explosões, conflitos e crises, levando a mudanças de atitudes e ações. (CONCEIÇÃO, 2002, p. 123)

Estudos com base nesta perspectiva (ARRETCHE, 2004; COSTA, 2010; SOUZA, C., 2003) enfatizam a importância das instituições para compreender os processos sociais, ou seja, consideram que estas, para além de constranger as interações sociais, “[...] também alteram a conformação das preferências dos atores”. (MARQUES, 1997, p. 78)

Assim, a compreensão dos processos de decisão e implementação de políticas sociais, dentre elas a educação, passa pela análise da estrutura organizacional e política do Estado – sua origem, formas de permanência e mudança ao longo do tempo –, da formação de opinião da burocracia estatal e de sua inserção com a sociedade.

A importância de valorizar o papel das instituições, como fator que pode influenciar a trajetória e os resultados de uma política pública, está no fato de que elas afetam a atuação dos participantes do processo decisório político, seja porque possibilitam algumas ações, seja

porque limitam outras ou, ainda, porque representam as punições e constrangimentos à mesma atuação. Destarte, mesmo podendo persistir por longos períodos, as instituições estão igualmente sujeitas a súbitas rupturas e consequentes mudanças nas maneiras de pensar e nas ações das pessoas.

No decorrer dos anos algumas alterações foram feitas em determinadas correntes neoinstitucionalistas, a partir de algumas críticas, em especial, à concepção de autonomia do Estado e do distanciamento deste em relação aos interesses e demandas sociais. Desde então, a abordagem tem ampliado seu enfoque, de forma a equilibrar a análise entre o Estado e a sociedade. Desta forma, o Estado passa a ser considerado como “parte da sociedade e pode, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia”. Portanto, deixa de ser visto, *a priori*, como “dotado de poder para gerar em seu interior suas políticas, conforme seus interesses ou concepções”. (ROCHA, C., 2005, p. 16)

Assim, na perspectiva de reequilibrar o poder de ação entre o estado e a sociedade, alguns princípios são levados em consideração, dentre estes, a efetividade da atuação do Estado não depende apenas do grau de isolamento de sua burocracia, mas, principalmente, das diferentes formas pelas quais este se articula com a sociedade. O Estado deixa de ser objeto principal da análise e passa a ser concebido em uma relação recíproca com a sociedade. Logo, é por ela influenciado e também a influencia.

A necessidade de análise dos vários níveis e agências envolvidos direta ou indiretamente nas políticas governamentais e não apenas na análise da atuação do governo central é outro aspecto considerado no quadro de mudanças da perspectiva neoinstitucional. Os governos locais, para esta perspectiva, estão mais expostos e mais suscetíveis às pressões e interesses sociais. (MARQUES, 1997)

Outro aspecto destacado por essa corrente diz respeito a levar em consideração o Estado e sua constituição histórica. A atuação e importância dos sujeitos e do próprio Estado estão condicionadas a circunstâncias históricas concretas e, portanto, “[...] não são criações deliberadas de curto prazo, mas sim dependem da história de cada nação”. (ROCHA, C., 2005, p. 15)

Destarte, acredita-se que as análises produzidas por autores a partir do referencial neoinstitucionalista podem contribuir com este estudo, por aprofundarem significativamente a discussão a respeito do federalismo brasileiro, sua constituição histórica e as dinâmicas atuais das relações intergovernamentais no contexto da política da educação básica, instituída pelo Plano de Desenvolvimento da Educação.

2.2.2 O debate no campo da educação sob o enfoque regulacionista

A abordagem sobre regulação, como segunda perspectiva que contribuiu com este trabalho, mostra-se relevante pela pertinência com que vem sendo utilizada nas últimas décadas, em análises sobre a política educacional brasileira. Autores, dentre estes, Barroso (2004, 2005), Dalila Oliveira (2005) e Janete Azevedo e Alfredo Gomes (2009), têm proposto um referencial analítico valioso para a compreensão do papel do Estado e, por conseguinte, dos demais atores e instituições no processo de reajustamento dos sistemas educacionais.

Buscando esclarecer os usos do conceito de Regulação, apresentaremos a seguir a sua origem, suas características e finalidades, além de uma discussão sobre a incorporação e interpretação que lhe tem sido dada na análise da política educacional.

Os estudos sobre regulação no contexto das políticas públicas têm origem na Escola Francesa de Regulação. O seu marco fundador ocorreu com a defesa e a publicação da tese de doutorado de Michel Aglietta, em 1974, sobre o processo de acumulação e regulação capitalista nos Estados Unidos entre os anos de 1870 e 1970. Além de Aglietta, autores como Robert Boyer e Alain Lipietz podem ser considerados autores representativos da abordagem regulacionista. (BOCCHI, 2000)

Destaca-se ainda, que a geração dos regulacionistas foi influenciada por acontecimentos de grande importância no ambiente intelectual francês em 1968, tais como, protestos organizados pelos variados grupos, nos quais estavam presentes desde feministas, estudantes e operários a imigrantes e ecologistas.

O objetivo destes autores era o desenvolvimento de um referencial teórico de análise da economia capitalista, procurando compreender a crise econômica que se atravessava em meados da década de 1970 com o forte questionamento do consenso keynesiano. Esta crise representava o fim de um período de cerca de 30 anos gloriosos de crescimento econômico desdobrado após a II Guerra Mundial, tanto nos Estados Unidos como em muitos países da Europa Ocidental, conhecido como os anos dourados do capitalismo⁵. Assim, a Escola da Regulação afirma-se neste momento histórico, construindo uma análise do processo de acumulação capitalista, de suas regularidades e de suas crises.

⁵ O capitalismo pode ser entendido como um sistema de relações político-econômicas cujo principal objetivo é a acumulação do capital, sendo esse o principal agente no processo contínuo de reprodução da riqueza. Esse sistema não é estático, apresenta modificações estruturais que vão constituir as suas diversas fases de desenvolvimento. Modificações nas interações dos diversos grupos sociais, transformações organizacionais e tecnológicas estabelecem essas diversas etapas da evolução do sistema.

Quanto às bases de origem do modelo keynesiano, a estratégia utilizada para procurar destravar o movimento da acumulação⁶, diante da crise dos anos de 1930, foi a adoção de uma política econômica de inspiração keynesiana, assim como de novas formas de organização da produção e do trabalho, o que ficou conhecido como o modelo fordista-keynesiano. Na perspectiva keynesiana, o crescimento da demanda, graças à garantia de pleno emprego, intrinsecamente articulada ao aumento da capacidade produtiva da economia, envolveria um conjunto de ações que deveriam requerer forte atuação do Estado como meio de planejamento equilibrado da produção e do consumo e, portanto, de controle das crises cíclicas de superprodução.

Nesse cenário, o Estado está a serviço de um determinado modelo de desenvolvimento econômico-social, tornando-se ele próprio produtor de bens e serviços destinados ao capital e à reprodução da força de trabalho. Para Rosanvallon (1992 apud AZEVEDO; GOMES, 2009, p. 98) o papel do Estado, nesse contexto, aprofundou exponencialmente sua intervenção na economia e nas demais esferas da vida civil, levando à ampliação dos quadros burocráticos, bem como dos aparelhos e ramos do Estado, possibilitando o crescimento das economias capitalistas durante um determinado período.

Enquanto que, nos países considerados de capitalismo avançado, surge o que ficou conhecido como o Estado de Bem-Estar Social, quando se ampliam as condições de exercício dos direitos da cidadania, no contraditório movimento de busca de reprodução do capital e do trabalho, nos países periféricos foram adotados modelos semelhantes com nuances reconfiguradas a partir de suas especificidades históricas e dos graus de subordinação aos ditames dos países centrais, o que quase sempre, resultou em tímidas conquistas para os trabalhadores nessas regiões. (AZEVEDO; GOMES, 2009)

Na década de 1970 a queda da taxa de lucro e a saturação do modelo de produção fordista constituíram um quadro de tensão no sistema de metabolismo social do capital ocasionando a crise do Estado de Bem-Estar Social. O fim do crescimento econômico trouxe consigo, além dos problemas decorrentes das crises capitalistas – como o aumento do desemprego e a inflação – uma crise da própria política econômica. O reaparecimento do caráter cíclico do capital colocou em questão as orientações keynesianas para a economia. (MENDONÇA, 1994)

⁶ O movimento de acumulação é favorecido a partir do equilíbrio entre o padrão de organização da atividade produtiva e o padrão de consumo, o que, grosso modo, evitaria crises de superprodução ou circunstâncias de elevado nível de inflação.

Para compreender a crise capitalista que emergia nesse período, os representantes desta escola, ao mesmo tempo em que buscavam no marxismo uma explicação do lugar da crise no processo de desenvolvimento histórico do capitalismo, rompem com esta corrente, ao considerá-la reducionista na análise dos fenômenos das economias contemporâneas. (MENDONÇA, 1994) Assim, conforme Azevedo e Gomes (2009, p. 100) as preocupações da abordagem regulacionista vão se voltar para

[...] a busca da compreensão de como se instauram as crises e suas formas de superação. Isto significa dizer que o foco de investigação recai, ao mesmo tempo, no modo como se processa a acumulação do capital e no modo como são tratadas as crises cíclicas, partindo-se da premissa de que estas são inerentes às economias capitalistas.

No decorrer dos anos, os estudiosos no âmbito da economia, os quais construíram a Escola de Regulação, foram se distanciando, gerando uma variedade de abordagens a partir desta, inclusive com diferenciações significativas no referencial teórico utilizado. Em virtude destas diferenças alguns autores, dentre estes Mendonça (1994), têm sugerido que ao invés de se utilizar a denominação genérica de Escola da Regulação, seja mencionado “enfoque regulacionista”. Para Azevedo e Gomes (2009, p. 100),

O conceito de regulação com origem na física e na biologia passou a ser adotado por um determinado tipo de sociologia que focaliza as sociedades como sistemas sociais, conforme as formulações da teoria funcionalista criada por Parsons (1964).

Segundo esses mesmos autores (AZEVEDO; GOMES, 2009), ainda que a regulação traga subjacente a ideia de reprodução, o emprego do conceito diferencia-se substancialmente da maneira utilizada pela sociologia funcionalista, visto que não desconsidera os conflitos, as contradições e antagonismos próprios das sociedades de mercado e que permeiam as relações sociais e as instituições.

Desta forma, o modo como as economias se expandem e se reproduzem, levando em conta a tendência às crises cíclicas de acumulação e as relações sociais antagonicas, constitui-se como questão central que a teoria e seus desdobramentos procuram explorar. Nesse contexto teórico, o conceito de regulação é definido por Boyer (1990 apud AZEVEDO; GOMES, 2009, p. 100)

[...] como um conjunto de fatores que viabilizam a reprodução geral dos sistemas econômico e social em função do estado das estruturas econômicas e das formas sociais assumidas em um determinado momento histórico, contribuindo para um equilíbrio de ordem, que está constantemente sendo posta em questão.

Assim, a regulação, como conceito aplicável no campo das políticas públicas, a qual tem por finalidade assegurar a ordem vigente tendo em vista o equilíbrio social, pode ser denominada como um conjunto de ações voltadas para a manutenção do equilíbrio de um sistema social, visando a alcançar a sua preservação e/ou perpetuação.

Ainda, entende-se por regulação a atividade estatal mediante a qual o Estado, por meio de intervenção direta ou indireta condiciona, restringe, normatiza ou incentiva a atividade econômica de modo a preservar a sua existência, assegurar o seu equilíbrio interno ou atingir determinados objetivos públicos. (MARQUES NETO, 2005) Complementando esse conceito, Bauby (2002 apud BARROSO, 2005, p. 730) destaca que “[...] a regulação resulta do facto de que as regras não podem prever tudo e por isso devem ser interpretadas, postas em causa”.

As mudanças ocorridas nos serviços públicos, nas últimas décadas, podem ser entendidas como redução do envolvimento direto do Estado na ordem econômica. Este processo sobremodo amplo e difundido em vários países importa obviamente a redução da intervenção estatal direta no domínio econômico, mas não significa a erradicação da regulação estatal.

No Brasil, o conceito de regulação começou a ser difundido no campo da economia, nas últimas décadas, a partir do processo de privatização de serviços até então oferecidos exclusivamente pelo Estado, e com a consequente criação de agências reguladoras⁷ para controlar a oferta e o atendimento da demanda por estes serviços.

Além do debate em torno das funções exercidas por estas agências e a sua relação com o público e o privado, a regulação é vista, na economia, como “algo necessário às relações de mercado, no sentido de coibir os monopólios, de controlar preços e condições de oferta e atendimento aos usuários”. (OLIVEIRA, D., 2005, p. 756)

A discussão do conceito regulação no campo da educação é recente. Ainda são poucos os estudos que se apropriam da chamada sociologia das regulações como referencial analítico para a compreensão dos sentidos e significados das reformas educacionais ocorridas

⁷ As agências reguladoras podem ser definidas como instituições, dotadas do poder de formular regras, que disciplinam a conduta dos agentes econômicos, com vistas a aperfeiçoar o desempenho do setor regulado. No caso brasileiro, as agências reguladoras são classificadas como “autarquias de regime especial”, definidas como entes administrativos autônomos, criados mediante lei, com patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira e atribuições específicas, que variam de acordo com a atividade especializada. (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 115)

principalmente na década de 1990. Essas reformas nos sistemas de ensino são traduzidas nas medidas de descentralização, na autonomia das escolas, na focalização dos investimentos, na avaliação – medidas embasadas no discurso da eficiência na gestão do ensino e seus recursos. (OLIVEIRA, D., 2005)

Desta forma, nas últimas duas décadas, no Brasil, se promovem, discutem e aplicam medidas políticas e administrativas que vão, em geral, no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos. Em consonância com as mudanças ocorridas no setor público em vários países, estas medidas têm sido justificadas: de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado; ou mesmo de natureza filosófica e cultural, no sentido de promover a participação comunitária e de natureza pedagógica, ou seja, centrar o ensino nos alunos e suas características específicas. (BARROSO, 2005)

Mesmo reconhecendo como legítimas as diferentes formas de abordagem sobre as transformações ocorridas na forma de regulação da educação nas últimas décadas, merece destaque a opinião de Maroy (2005) ao defender que a regulação educacional não se encontra mais fundamentada na legitimidade da racionalidade e da lei, mas sim a partir da permanente busca pela melhoria de resultados, tangíveis, mensuráveis e justificáveis.

Para Maroy (2005), o modelo burocrático passa a conviver com formas pós-burocráticas, em que sua dinâmica de coordenação perpassa por diversos modos: difusão de normas de referência (difusão das melhores práticas, sessões de formação, de acompanhamento de projetos); contratualização e avaliação (processos de resultados, de práticas); ajustamento individual e competição.

De acordo com Joaquim Araújo (2007, p. 5), o modelo que anteriormente funcionava “de forma integrada com recurso a hierarquia e a sistema unificado de função pública deu origem em vários sectores da Administração Pública a um modelo de quase-mercado”. Dentre as características deste novo modelo apontadas por este autor (ARAÚJO, J., 2007), destacamos: ênfase na eficiência, ambiente de concorrência orientado para o cliente, competição entre agentes públicos e privados e ênfase na produção de bens e serviços públicos.

As reformas no setor educacional, como consequência das mudanças ocorridas na gestão pública em países ocidentais ao longo das duas últimas décadas do século XX caracterizam-se como medidas de natureza neoliberal e suas nuances, na tentativa de revisão do papel do Estado, com repercussões na provisão das políticas sociais, e desencadeando a

passagem da regulação burocrática, para a pós-burocrática. Nesta mesma linha de argumentação, estudos de Almerindo Afonso (2001, p. 25), destacam

[...] o facto de estar em curso a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controlo pelo Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições educativas.

Apesar das críticas em relação aos resultados destas reformas, o processo desencadeado pelas mesmas parece ter se constituído sem volta. Para Barroso (2003) a mudança é percebida como inevitável e permanente; é considerada como o único meio para modernizar a escola, aumentar a qualidade e a eficácia, lutar contra as forças adversas, vencer os desafios da competitividade e gerenciar na incerteza.

As principais críticas relativas à utilização dos pressupostos da escola de regulação ao estudo da política educacional focam a compreensão de reversão das crises e a ausência da luta de classes na conformação da ação pública. Apesar disso, ressalta-se que as análises realizadas a partir dos conceitos da regulação aprofundam a compreensão acerca das transformações ocorridas no papel e forma de atuação do Estado, possibilitando relevantes contribuições para a análise de políticas educacionais.

2.3 POSSÍVEIS APROXIMAÇÕES ENTRE A ABORDAGEM INSTITUCIONAL E O ENFOQUE REGULACIONISTA

A partir dos princípios da escola institucionalista, assim como das abordagens que se convencionou chamar de neoinstitucionalismo na economia e nos estudos das organizações é possível perceber significativas aproximações entre estas correntes e as perspectivas que orientam as várias teorias da regulação. Para Reginaldo Santos (2003, p. 111) “a Escola de Regulação é uma derivação da Escola Institucionalista, pois tem a mesma origem, a não aceitação dos postulados da teoria da economia neoclássica”. Neste sentido, Conceição (2002, p. 133) destaca:

[...] conforme salientam autores como Boyer, Dosi, Samuels e Hodgson, há proximidade teórica entre os antigos e os novos institucionalistas, bem como certa afinidade com abordagens que não se denominam propriamente institucionalistas. É o caso da Escola Francesa de Regulação [...] que têm notáveis pontos em comum com os institucionalistas, principalmente no sentido de constituírem uma teoria alternativa ao *mainstream* neoclássico.

Partindo da ênfase à análise da dinâmica do capitalismo, pode-se inferir que existe um diálogo mais próximo entre a Teoria da Regulação e as abordagens denominadas institucionalistas, como o Antigo Institucionalismo e os Neoinstitucionalistas. Ainda, em se tratando das proximidades com o enfoque regulacionista, não são poucos os estudos baseados no “paradigma institucionalista” que, centram-se na crítica à organização e *performance* das economias de mercado, por se constituírem em mera abstração.

Na perspectiva neoinstitucionalista, as instituições são permeadas por decisões e mudanças que envolvem processos influenciados por ações passadas e arranjos institucionais existentes que podem tanto ser restritivos quanto propiciar oportunidades para o surgimento de novos padrões decisórios e institucionais. Este conceito se situa no campo do institucionalismo histórico, conforme Hall e Taylor (2003), por enfatizar o papel de arranjos ou escolhas anteriores como influência fundamental sobre as ações e políticas futuras. Por sua vez, o enfoque regulacionista, neste cenário, tem grande interesse pela análise da incorporação do processo de mudança, que afeta irreversivelmente as formas institucionais vigentes no período pós-fordismo⁸.

O enfoque regulacionista tem inspiração em modelos de equilíbrio de forças e entende que as instituições são caracterizadas por longos períodos com mudanças somente ocorrendo em resposta a crises ou conjunturas críticas. Além disso, tal abordagem defende uma causalidade social dependente da trajetória percorrida ao rejeitar o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados, em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto, em consonância com os aspectos históricos. (HALL; TAYLOR, 2003)

Para Komatsu (2004) a análise institucional é extremamente relevante quando aplicada a organizações formais e em especial as do setor público, pois possibilita apontar a existência de influências externas não relacionadas exclusivamente ao processo produtivo o que indica que “[...] a permanência e sobrevivência das organizações não depende apenas da existência de processos eficientes de coordenação e controle das atividades produtivas”. (KOMATSU, 2004, p. 76)

Nessa perspectiva, a possibilidade de consequências inesperadas decorrentes de mudanças institucionais relaciona-se com o contexto institucional mais amplo no qual se insere. Mesmo considerando os atores envolvidos como agentes de mudanças, é razoável

⁸ O regime de acumulação fordista se resumiu em um modo de acumulação intensivo, baseado no consumo de massas proporcional aos ganhos de produtividade na determinação dos salários e dos lucros nominais. No final dos anos 60, esse regime fordista entrou em crise, gerando uma crise nos ganhos de produtividade, gerando então um problema de superprodução. (LIPIETZ, 1989)

considerar que o contexto institucional define os parâmetros dos próprios esforços de transformação, ou seja, o contexto influi na capacidade e na percepção dos agentes envolvidos na reforma, afetando objetivos iniciais definidos na construção/mudança institucional.

Boyer (1990, p. 37 apud CONCEIÇÃO, 2002, p. 134) defende que “[...] as análises em termos de regulação também dedicam uma atenção especial às formas assumidas pelas relações sociais fundamentais num dado momento histórico ou numa dada sociedade”, cuja importância é dada pelo conceito de forma estrutural ou institucional.

Desta forma, é inegável a relevância destes conceitos do campo da perspectiva institucionalista para a introdução dos estudos sobre regulação. Além disso, uma maneira adequada de analisar o desenvolvimento das instituições é focar em momentos nos quais são realizados esforços para mudá-las. De fato, é possível considerar que nestes momentos os motivos e metas estabelecidas pelas mudanças são mais facilmente identificados; Para Komatsu (2004, p. 77) “[...] isto ocorreu, por exemplo, nos processos recentes de reforma da administração pública empreendidos no Brasil e em diversos outros países, em seus esforços para redefinir as estruturas políticas e organizacionais”.

A agenda de reformas estruturais em diversos países a partir da década de 1990 enfatizou, entre outros aspectos, a revisão do papel do Estado. É neste contexto que as questões regulatórias assumiram grande importância, especialmente a regulação econômica e dos serviços de utilidade pública.

No intuito de ratificar a pertinência das relações entre as abordagens apresentadas, Boyer (1990 apud CONCEIÇÃO, 2002, p. 94) apresenta as formas institucionais como um dos níveis de estudo para compreensão do processo de regulação. Neste contexto, o Estado não é tido como um sujeito exterior à economia, nem necessariamente, como um conjunto de instrumentos à disposição de uma classe social, mas como “produto” dos conflitos inerentes às separações sociais, cuja regulação é aberta, parcial e inacabada. Portanto, as instituições se constituem em “inovações sociais” que regulam e normatizam a novidade, dando sustentação ao sistema.

As instituições constituem “formas de mediação entre conflitos e antagonismos” e sua normalização, em termos de normas e regras, é dotada de certa soberania que lhes permite “promulgar normas e elaborar referências convencionais que transformam os antagonismos em diferenciações sociais dotadas de uma estabilidade mais ou menos sólida”. É esse papel que assegura a “reprodução do sistema de maneira relativamente duradoura ou regulada”. (CONCEIÇÃO, 2002, p. 133)

A literatura consultada mostra que a intervenção no domínio econômico não é a única forma de regulação que os governos podem adotar. Existem, não só diferentes instrumentos regulatórios, mas também diferentes estilos de regulação.

A dimensão econômica na regulação é importante, mas não suficiente para que se possa compreender os diferentes modelos de regulação. Para Wright (1993 apud KOMATSU, 2004, p. 78), apesar de parecer uma constatação evidente, na realidade brasileira estas questões não são tratadas com a relevância que deveriam, pois o que se observa

[...] é um fluxo ininterrupto de importação de modelos ‘bem sucedidos’ de experiências que aparentemente deram certo em diversos países. Esta variedade está intrinsecamente relacionada ao contexto histórico e institucional de cada país. Por exemplo, o termo regulação nos países europeus, carrega um vasto sentido que engloba questões locais, de governança e controle social; já nos Estados Unidos, seu sentido é mais focado e refere-se ao controle que uma agência pública exerce sobre determinadas atividades consideradas relevantes para a sociedade.

Sobre a denominação de regulação encontram-se diversos instrumentos do campo do institucionalismo, mediante os quais o poder público define e aplica regras, o que inclui leis, normas legais, formais e informais, regras e orientações que atingem setores governamentais e não governamentais, para os quais o papel ou o poder do Estado tenha sido delegado. Diante da forma como emergem as convenções entre as perspectivas, torna-se procedente o desenvolvimento de estudos por meio de reflexões conjuntas propiciadas pelas referidas abordagens. Desse modo, se faz necessário um aprofundamento teórico nesta linha de pesquisa, donde “[...] análise de tempo real da crise atual pleiteia uma contribuição mais firme à teoria da dinâmica das instituições econômicas”. (CONCEIÇÃO, 2002, p. 136) Portanto, é relevante e pertinente o diálogo entre as abordagens neoinstitucionalista e o enfoque regulacionista tendo em vista a análise de políticas públicas, especialmente as educacionais.

3 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO

Em geral, quando se discutem as relações entre as esferas de governo, focando a provisão das políticas públicas (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.), os fatores envolvidos para uma melhor compreensão exigem grande esforço de análise.

No caso da educação, tomando como objeto de exame o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado oficialmente pelo Ministério da Educação (MEC), em abril de 2007, como uma política pública estatal com fim regulatório, torna-se necessário apresentar um esboço com as principais características do modelo estatal prevalente nessa década, pois as políticas tendem a refletir os diferentes papéis assumidos pelos Estados nacionais no decurso da história.

Tal perspectiva se justifica pela importância de compreender a concepção de Estado que sustenta as ações e os programas de intervenção de um determinado governo. Portanto, as “questões de fundo”, sobre as quais baseiam as decisões tomadas, as escolhas feitas e os caminhos de implementação traçados em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer, tornam-se cada vez mais relevantes nos estudos sobre políticas públicas.

Destarte, é indispensável na análise de políticas públicas uma discussão sobre as relações entre Estado, Políticas Públicas e Regulação, ou melhor, entre a concepção de Estado, a política que este implementa em uma dada sociedade, em determinado período histórico, e as formas como são produzidas e aplicadas as regras que orientam essa política.

Neste sentido, optamos por iniciar este capítulo trazendo definições que acreditamos importantes para o entendimento desta relação. Vale ressaltar, no entanto, que não temos a intenção de esgotar as possibilidades de conceituação trazidas pela bibliografia consultada, mas identificar aquelas que mais se adéquam ao propósito deste trabalho.

3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CONCEPÇÕES DE ESTADO MAIS RECORRENTES NA LITERATURA

Uma das primeiras obras que tratou da noção de Estado foi *O Príncipe*, de Nicolau Maquiavel, em 1513. Contudo, Maquiavel não formulou um conceito ou teoria sobre o

Estado, apenas o percebeu como uma forma de poder centralizado e mantido pelo soberano, por meio do controle das relações da coletividade humana. (CICCO; GONZAGA, 2009)

De acordo com Bobbio (1987), antes da Idade Moderna, o termo Estado era utilizado para se remeter a diversas formas de governo. Com o passar do tempo, a referida expressão deixou de ser empregada de maneira genérica, indicativa das formas de governo, adquirindo um significado específico, relacionado à posse permanente e exclusiva de um território, bem como do comando ou poder exercido sobre os seus respectivos habitantes. Portanto, este autor define o Estado como a máxima organização de um grupo de indivíduos, dentro de um determinado território em virtude de um poder de comando.

A par disso, cumpre trazer a diferença conceitual entre estado e governo. Segundo Höfling (2001), o Estado pode ser entendido como o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo; e governo, como o conjunto de programas e projetos oriundos de demandas sociais, advindos de grupos políticos, técnicos e de diferentes organizações civis, os quais se propõem ao atendimento da sociedade como um todo, sendo orientados pelas políticas desenvolvidas por aqueles que desempenham as funções do Estado.

Logo, podemos considerar Estado como um conjunto de instituições – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que viabilizam a ação do governo; e governo, como o conjunto de programas e projetos que partem da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros), configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de um Estado por um determinado período.

Ao longo dos últimos séculos, de Maquiavel até Hobbes, e de Locke e de Rousseau a Marx, o Estado é interpretado de modos diversos. Etimologicamente, o termo Estado é derivado do latim, *status*, relacionando-se com o verbo *stare*, que significa “estar livre” (CUNHA, 1986) e, em geral, é utilizado para designar determinada sociedade política estável orientada e controlada por um soberano, seja ele um monarca, presidente ou grupo detentor do poder em um determinado território.

Por conseguinte, Estado pode ser entendido como a organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controle social.

Em se tratando de formas de poder em âmbito do Estado, somente no início da Idade Moderna (séculos XV-XVIII), o modelo de Estado absoluto⁹ foi predominante. Com o declínio do feudalismo e o surgimento do capitalismo, a velha ordem social e política sofreu alterações abrindo espaço para o desenvolvimento de novas formas de governo. (CARNOY, 1988) O Estado deixou de ser confundido com a pessoa do governante e se constituiu como instância para administrar os interesses dos diferentes grupos da sociedade.

Estado e sociedade possuem vínculos pautados nas relações sociais, em sede econômica, política e cultural. Desta forma, Estado e sociedade estão implicados de tal forma que aquele

[...] existe na medida em que é o lugar de encontro e expressão do indivíduo e sociedade, a parte e o todo. Em alguma medida, o poder estatal sempre reflete algo do conjunto, de todos, ao mesmo tempo em que expressa os interesses de grupos e classes. (IANNI, 1986, p. 55)

Partindo do princípio de implicação entre Estado e sociedade, pode-se entender que aquele é constituído por um conjunto de diferentes e contraditórios interesses das classes e dos grupos sociais dominantes. Temos, assim, a existência de uma força revestida de consenso¹⁰ que conduz o Estado e a vida da população.

3.1.1 Das abordagens clássicas às abordagens contemporâneas

Sabemos que a definição de Estado varia de acordo com a perspectiva adotada, o período histórico e, principalmente, a posição ideológica de quem o define. Na tentativa de adotarmos uma compreensão compatível com os pressupostos teóricos deste trabalho, abordaremos alguns aspectos das concepções clássicas de Estado e em seguida apresentaremos alguns elementos condizentes com as abordagens contemporâneas.

O Estado, na concepção liberal, possui uma dimensão de maior neutralidade na organização da vida social, exercendo o papel de aglutinador dos diferentes interesses que fluem na sociedade, garantindo condições para o Estado de Direito. No enfoque do

⁹ Organização política na qual o soberano concentrava todos os poderes do Estado em suas mãos.

¹⁰ Em sentido Gramsciano, em que o Estado não é um puro instrumento de força a serviço da classe dominante, como o definiam versões mecanicistas do próprio marxismo, mas, exatamente, força revestida de consenso. O Estado ampliado, assim, cabe na fórmula: sociedade política + sociedade civil.

liberalismo clássico¹¹ e do neoliberalismo¹², portanto, o Estado “[...] exerce um papel de guardião dos interesses públicos. Sua função é tão-somente responder pelo provimento de alguns bens essenciais” (AZEVEDO, 2004, p. 9), como, por exemplo, a defesa do território, a aplicação das leis e serviços sociais básicos como saúde e educação.

Para Marx, a existência do Estado está relacionada às contradições das classes sociais presentes na sociedade. Em vez do Estado imanente e superior, acima dos homens, aquele se apresenta como instrumento da classe dominante. Desta forma, a origem do Estado reside na divisão da sociedade em classes, sendo sua principal função conservar e reproduzir essa divisão, garantindo os interesses da classe que domina outra classe.

De fato, na concepção marxista, o Estado, longe de ser instância neutra e imparcial a serviço de todas as classes sociais, apresenta-se como organização que serve a classe dominante da sociedade, detentora do capital.

Por seu turno, a influência de Max Weber no campo dos estudos sobre a política é notória. Partindo de constatações no contexto da sociedade capitalista, típica dos países ocidentais, esse autor, apresenta uma abordagem mais detalhada sobre o Estado, por este motivo, trataremos com maior ênfase o seu pensamento.

Para Weber, o conceito de Estado está ligado à ideia de poder: “[...] o Estado, como todas as associações políticas que o precederam historicamente, é uma relação de domínio de homens sobre homens, suportada por meio de violência legítima”. (WEBER, 1973, p. 50)

Weber denomina esse Estado de Estado moderno ocidental ou Estado Racional e o difere de outras formas estatais como as de base patriarcal e patrimonial. Ainda, caracteriza-o como uma associação política. O conteúdo específico de sua ação se dá através do uso da violência e da coação física legítima. Assim, existe uma forte relação entre o Estado e a violência, pois é a ação pautada no uso da força que fundamenta o domínio sobre o grupo de indivíduos pertencentes ao território.

No exercício do seu domínio, o Estado racional conta com o reconhecimento da legitimidade da autoridade daqueles que se dizem detentores do poder em determinado território. Com efeito, se as pessoas não reconhecessem tal coação ou violência como

¹¹ Nesta perspectiva, o Estado tem poderes e funções limitadas e, como tal, contrapõe-se tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado que hoje chamamos de social. É a doutrina que admite que o Estado é sempre um mal, porém, necessário, devendo, assim, ser conservado embora dentro de limites os mais restritos possíveis.

¹² A principal força balizadora do ideário neoliberal é a de que o setor público é o responsável pela crise, pela ineficiência do Estado e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade. Desta ideia advém a tese do Estado Mínimo, suficiente e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital.

legítima, não existiria o Estado, mas sim, outra forma de organização, denominada anarquia¹³. (WEBER, 1973)

Outra característica preponderante, no Estado racional, diz respeito ao domínio do caráter racional legal, sustentado na validade dos regulamentos estabelecidos racionalmente e na legitimidade dos chefes de Estado designados nos termos da lei. As autoridades estatais legitimadas pelo domínio racional legal devem obedecer e orientar suas ações pelas regras que foram racionalmente e legalmente instituídas. Do mesmo modo, os cidadãos devem se submeter ao Estado nos termos de tais regras legais.

A burocracia se constitui na forma mais expressiva do domínio racional legal ao ser considerada por Weber (1994) como um meio pelo qual se apresentam as regras legais e age o Estado racional moderno. Portanto, a burocracia pode ser entendida como a via mais propícia para o exercício de dominação do Estado, já que

[...] 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 tarefa (WEBER, 1994, p. 145)

A burocracia é uma forma de organização que se baseia na racionalidade, ou seja, na adequação dos meios aos fins pretendidos, visando a garantir a máxima eficiência no alcance dos objetivos. É modelo de organização racional capaz de caracterizar todas as variáveis envolvidas, bem como o comportamento dos membros dela participantes. É aplicável a todas as formas de organização humana e contempla uma divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder, estabelecendo as atribuições dos indivíduos e as regras que devem seguir.

Destarte, o Estado racional, que nasce do capitalismo, tem como motor do seu desenvolvimento a burocracia que tudo prevê, controla e calcula, com o objetivo de atingir seus objetivos de eficiência.

Apesar da importância da abordagem pautada nas concepções clássicas sobre o Estado, apresentada anteriormente, faz-se relevante, apropriar-nos de alguns elementos trazidos por autores que se debruçam sobre a função do Estado nas modernas sociedades. Nesse sentido, um dos fatores considerados fundamentais neste momento perpassa pela discussão sobre a configuração do Estado capitalista contemporâneo.

¹³ O Movimento Anarquista surge no século XIX, propondo uma organização da sociedade onde não haja qualquer forma de autoridade imposta.

Claus Offe¹⁴ (1984), autor de inclinação ideológica marxista, toma com referência uma interpretação diversa daquela defendida pelo marxismo tradicional, para quem existe uma relação instrumental entre a classe capitalista e o aparelho estatal, sendo este último apenas um instrumento dos interesses específicos das classes dominantes.

Para Claus Offe (1984), o Estado capitalista defende interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes. Por esta razão, a intervenção do Estado está direcionada, sobretudo, à proteção de determinadas instituições e relações sociais. Isso vai orientar a única estratégia geral de ação do Estado, a qual consiste na criação das condições para que cada indivíduo seja incluído nas relações de troca. Tal concepção defende que o Estado

[...] não está a serviço nem é instrumento de uma classe contra a outra. Sua estrutura e atividade consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista. O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalistas de classe. (OFFE, 1984, p. 123)

Dessa forma, o Estado se desenvolve, nas sociedades capitalistas, como resposta a crises periódicas que surgem nas relações capitalistas. A intervenção do Estado nas sociedades capitalistas cumpriria uma dupla função: comandar o processo global de acumulação de capital e legitimar esse processo aos olhos dos membros da sociedade através da extensão de direitos universais. O Estado, então, é visto como um mediador de crises capitalistas, ou melhor, um administrador de crises.

Nesta linha discursiva, incontestável é a doutrina de Antonio Gramsci. Para esse cientista político italiano, o Estado caracteriza-se como força e consenso. Mesmo estando a serviço de uma classe dominante, ele não se mantém apenas pela força e pela coerção legal, sua dominação é bem mais sutil. A partir de meios e sistemas, principalmente através de entidades que aparentemente estão fora da estrutura estatal coercitiva, o Estado se mantém e se reproduz como instrumento de uma classe, construindo o consenso no seio da sociedade.

¹⁴ Autores de orientação marxista se dividem em quatro grandes grupos quando estudam o Estado capitalista: Instrumentalismo (Lenin, G. William Domhoff, Ralph Miliband e Paul Sweezy); Estruturalismo (Nicos Poulantzas, Louis Althusser e Antonio Gramsci); Criticalismo (Escola de Frankfurt, Herbert Marcuse e Jürgen Habermas) e Estatismo (Claus Offe, Erik Olin Wright e James O'Connor). Referindo-se ao Estatismo, em que se situa o pensamento de Claus Offe, o Estado tem relativa autonomia em relação à burguesia. Entretanto, apesar de não ser um mero instrumento da burguesia, este continua tendo suas ações limitadas pela luta de classes. (ALMEIDA, 2000)

Nesta perspectiva, o Estado é um elemento de superestrutura da sociedade, uma vez que neste plano estão situadas as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas da organização social. Segundo Gramsci (1982), há no âmbito da superestrutura dois grandes planos superestruturais precisamente organizativos e conectivos: “o da sociedade civil (isto é, o conjunto de organismos comumente chamados de privados) e o da sociedade política ou Estado, que corresponde à função de hegemonia¹⁵ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade”. (GRAMSCI, 1982, p. 10-11)

Outros representativos autores do estudo da função do Estado nas modernas sociedades são Almerindo Afonso (2001) e O'Donnell (1999).

Para Almerindo Afonso (2001), o Estado pode ser entendido como a organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controle social – funções essas também mutáveis e com configurações específicas, e tornando-se, já na transição para a modernidade, gradualmente indispensáveis ao funcionamento, expansão e consolidação do sistema econômico capitalista.

O'Donnell (1999), partindo do pensamento de Weber, mas não se circunscrevendo apenas a ele, destaca que o Estado incorpora o monopólio da coerção física como um dos pressupostos que permeiam o processo de controle do território e dos habitantes que esse conjunto delimita.

Tal perspectiva de Estado se manifesta em tempos atuais, segundo O'Donnell (1999), através de democracias políticas ou poliarquias, entendida como síntese complexa entre três correntes ou tradições históricas: democracia¹⁶, liberalismo¹⁷ e republicanismo¹⁸. Essas três linhas se combinam de modo complexo e mutante ao longo da história das poliarquias formalmente institucionalizadas

Ademais, a poliarquia satisfaz as condições de uma democracia estipuladas por Robert Dahl, dentre estas, autoridades eleitas, eleições livres e justas, o direito de se candidatar aos

¹⁵ Em Gramsci, hegemonia é um modo de obter o consenso ativo dos governados para uma proposta abrangente formulada pelos governantes.

¹⁶ Democracia vem da palavra grega “*demos*”, que significa povo. Entende-se uma das várias formas de governo em que o poder está concentrado nas mãos do povo, e não de poucos. Democracia e liberalismo possuem diferentes lógicas de formação, apesar de ambos estarem presentes na atual formação do Estado democrático atual. (BOBBIO, 2000)

¹⁷ Por “liberalismo” se entende uma concepção de Estado em que este tem seus poderes e funções limitados, contrariando as ideias de Estado absoluto e de Estado social e fundamentando o Estado de Direito e o Estado mínimo. (BOBBIO, 2000)

¹⁸ Em latim “*res publica*”, que significa “coisa pública”. É a ideologia segundo a qual uma nação é governada como uma *res publica*, na qual o chefe de Estado é indicado por métodos não-hereditários, frequentemente através de eleições. O termo “república” remonta a antiguidade grega, contudo, a moderna ideologia republicana tomou formas ligeiramente diferentes em vários países.

cargos eletivos, liberdade de expressão, informação alternativa e liberdade de associação. Contudo, satisfazer essas condições não é uma garantia já que muitos países continuam sob mandatos autoritários. (O'DONNELL, 1999)

Parece óbvio que o conceito de Estado sofreu muitas variações no tempo e no espaço. Mesmo sem aprofundar os princípios básicos da “poliarquia”, podemos inferir que esta – enquanto combinação complexa e às vezes exasperante entre três correntes: democracia, liberalismo e republicanismo – se traduz numa condensação de vários processos históricos que se inserem no contexto do Estado capitalista.

Notamos que as concepções de Estado até então apresentadas não se pautam nas políticas estatais, mas centram-se, em sua maioria, na relação de poder exercida pelo Estado dentro de um determinado território. Assim, mais do que definir Estado e suas funções, pretende-se explorar significativamente as diferentes concepções de Estado Capitalista e como este pensa e concebe suas políticas sociais, mormente a política educacional.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: DISCUTINDO CONCEITOS

Apresentar um conceito para políticas públicas se constitui num desafio, pois os estudos são ainda muito recentes, especialmente no Brasil, e existem ainda muitas divergências conceituais. Este fato justifica a relevância de se discutir e delimitar este tema.

É na década de 1950 que a ciência da política pública começa a desapontar nos Estados Unidos. A primeira publicação que trata das políticas públicas como ciência é uma coletânea de artigos organizada por Harold D. Lasswell e David Lerner, em 1951. Neste trabalho, os autores relacionam as ciências da política pública com conteúdos e metodologias de pesquisas de outros campos do saber. (RODRIGUES, 2010)

Desta forma, a política pública surgiu como um subcampo significativo dentro da Ciência Política, afirma Sabatier (1995) que complementa informando que Harold Lasswell foi um dos pioneiros em trabalhos nesta área. Dentre os precursores nos estudos na área de políticas públicas apontados por Celina Souza (2006), destaca-se Charles Lindblom.

Para Rodrigues (2010, p. 37) enquanto os estudos de Lasswell giram em torno da economia, da administração pública e da Psicologia, os de Lindblom questionam a visão multidimensional da política pública para inseri-la nos contextos das relações propriamente políticas, ou seja, nas relações de poder, da burocracia, dos partidos políticos e grupos de interesse.

Em se tratando de conceito, Gobert e Muller (1987 apud HÖFLING, 2011, p. 31), destacam que políticas públicas são o “Estado em ação”; são o “Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Parte-se do princípio de que no processo de decisão da política pública os grupos sociais são levados a buscar influenciar os decisores, na medida em que os interesses fundamentais de seus membros estiverem sendo potencialmente ameaçados por decisões públicas. (PIO; PORTO, 1998)

As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado quanto à implementação e à manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade. Partindo dessa visão, política pública se traduz num

[...] produto dum processo social que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro que delimita o tipo e o nível de recursos através de esquemas interpretativos e escolha de valores que definem a natureza dos problemas políticos colocados e as orientações da acção. (DURAN, 1996, p. 108 apud BARROSO, 2006, p. 11)

Por sua vez, as políticas sociais referem-se a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. São políticas públicas referentes àquelas ações que exercem — pelo menos em tese — um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos. De acordo Höfling (2001), as políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX e se insere no contexto dos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais.

O termo “política” na língua portuguesa, bem como em outras línguas latinas, pode assumir duas conotações principais, que a língua inglesa consegue diferenciar usando os termos *politics* e *policy*. (SECCHI, 2010)

Para Frey (2000) na dimensão *politics*, tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. Já Rua (1998) diz que a “política” neste sentido, consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução dos conflitos quanto aos bens públicos.

O termo “política” no sentido expresso pelo termo *policy* refere-se aos resultados que um dado sistema político vem produzindo. Neste caso, o interesse primordial consiste na

avaliação das contribuições de estratégias escolhidas para a solução de problemas específicos. (FREY, 2000) Para Secchi (2010), o termo política enquanto *policy* é mais concreto e tem relação com orientações para a decisão e ação, estando vinculado ao termo política pública.

Essa diferenciação teórica de aspectos peculiares da política fornece categorias que podem se evidenciar proveitosas na estruturação de planos de pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. (FREY, 2000) Partindo disso, Azevedo (2004, p. 59) defende que não se pode desconsiderar que “[...] uma *policy* – programa de ação – seja construída em função de decisões políticas – da política ou da política domínio – refletindo, assim, as relações de poder e de dominação que se estabelecem na sociedade”.

Partimos do princípio de que as políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de atribuições, o papel do conflito social nos processos de decisão e a repartição de custos e benefícios sociais.

Com efeito, o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses e os arranjos feitos nas esferas de poder os quais perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, entram em cena as mediações institucionais para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas.

Outra questão relevante para discussão diz respeito à função das políticas (públicas) sociais no cenário de desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista. Nesta direção, Offe (1984), ao analisar as origens das políticas sociais traçadas pelo Estado capitalista contemporâneo, defende que este atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto.

O Estado capitalista moderno se incumbiria não só de qualificar permanentemente a mão de obra para o mercado, como também, através de tal política e de programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo. Estas podem ser consideradas as principais funções da política social. Neste processo, as distintas instituições sociopolíticas e estatais contribuem para a resolução dos problemas acima, gerando intervenções do Estado que atingem a sociedade como um todo.

Ainda segundo Offe (1984), as ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados. Especialmente por dizerem respeito a grupos diferentes, o impacto das políticas

sociais implementadas pelo Estado capitalista é influenciado pelos diversos interesses expressos nas relações sociais de poder.

Neste caminho, políticas públicas podem ser entendidas como “um mecanismo do Estado na tentativa de garantir os interesses que predominam na sociedade de forma harmonizada” (AZEVEDO, 2004, p. 61); logo, os planos de educação no Brasil - incluindo o PDE, objeto de estudo deste trabalho - enquanto instrumentos orientadores da ação educacional de uma sociedade traduzem concepções, diretrizes, objetivos, metas reveladoras das tensões, conflitos e da dinâmica das forças sociais de um país, constituindo-se num campo fértil para estudos significativos na área de políticas públicas.

3.2.1 Educação como Política Pública

Para Dye (1984), políticas públicas são tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer. Dessa forma, políticas públicas educacionais são tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação.

A educação se constitui como política pública social, de responsabilidade do Estado, contudo, não pensada somente por seus organismos. As políticas sociais, inclusive a educação, situam-se no interior de um tipo particular de Estado, visando à manutenção das relações de determinado projeto social. Portanto, constituem-se em formas de intervenção do Estado, tendo em vista a manutenção das relações sociais de determinada formação social.

Convém destacar que educação é um conceito muito amplo. Isso quer dizer que políticas educacionais são um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral se aplica às questões escolares.

Em outras palavras, pode-se dizer que políticas públicas educacionais referem-se à educação escolar. Tal observação se faz necessária tendo em vista que educação é algo que vai além do ambiente escolar. Tudo o que se aprende socialmente – na família, na igreja, na escola, no trabalho, na rua, no teatro etc. –, resultado do ensino, da observação, da repetição, da reprodução, da inculcação, é educação. Em termos da legislação brasileira isto é reconhecido na Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional n. 9.394/96 (BRASIL, 1996), que em seu artigo 1º destaca: “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações

culturais”. Porém, a educação só é escolar quando ela for passível de delimitação por um sistema que é fruto de políticas públicas.

Concebida esta premissa, torna-se imprescindível a existência de um ambiente específico próprio do fazer educacional, “a escola, a secretaria de educação e seus órgãos”, o qual agrega partes distintas de um processo complexo: alunos, professores, servidores, dirigentes, pais, comunidade e Estado (enquanto sociedade política que define o sistema através de políticas públicas). Por conseguinte, políticas públicas educacionais dizem respeito às decisões do governo que têm incidência em espaços educacionais.

As políticas sociais determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, à redistribuição dos benefícios sociais, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. Para que este direito seja garantido com qualidade e de forma universal, é implementada a política educacional.

De acordo com Azevedo (2004), abordar a educação como uma política social requer diluí-la na sua inserção mais ampla: o espaço teórico-analítico próprio das políticas públicas, que representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o “Estado em ação”. Nestes termos, a educação é considerada uma política pública social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos.

Sendo a política educacional parte de uma totalidade maior, torna-se prudente pensá-la sempre em sua articulação com o planejamento global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado. São, pois, as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado e, por isso, são definidas como sendo “o Estado em ação”. (JOBERT; MULLER, 1987 apud AZEVEDO, 2004, p. 60)

Nessa perspectiva, a gestão pública, pautada por uma concepção de Estado que considere sua função atender a sociedade como um todo, não privilegiando os interesses dos grupos detentores do poder econômico, poderá estabelecer como prioritários programas de ação universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, objetivando a reversão do desequilíbrio social.

Portanto, numa sociedade extremamente desigual e heterogênea como a brasileira, espera-se que a política educacional desempenhe papel importante. Mais do que oferecer “serviços” sociais – entre eles a educação – as ações públicas, articuladas com as demandas da sociedade, devem se voltar para a construção de direitos sociais. (HOFLING, 2001)

Uma das questões centrais na discussão sobre as tendências das políticas educacionais é a análise das posturas/ações/intervenções do Estado, inclusive, contemplando vários períodos históricos, pois o capitalismo desenvolvido, apesar de não poder suportar a expansão

do Estado do Bem-Estar social¹⁹, conforme já mencionado no início desta tese, não pode sobreviver sem ele. Nesse sentido, em termos de bem-estar social, sempre se presume que seja o Estado o agente principal na implementação de políticas.

Historicamente o Estado capitalista vem assumindo duas posições clássicas: uma concorrencial e outra estatizante. A primeira tem a liberdade econômica como preocupação central e define-se nas seguintes características: a livre concorrência e o fortalecimento da iniciativa privada com a competitividade, a eficiência e a qualidade de serviços e produtos, dentre outras. A segunda tendência, a estatizante, dentre outras características tem como preocupação central um conteúdo igualitarista-social, com o objetivo de efetivar uma economia de mercado planejada e administrada pelo Estado e promover políticas públicas de bem-estar-social. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 96)

O modelo estatizante, proposto pelo paradigma keynesiano tornou-se questionável a partir da eclosão da crise do petróleo em 1973, que causou um quadro de instabilidade na economia mundial, época em que se desencadeou no mundo capitalista profunda recessão, baixas taxas de crescimento e elevada taxa de inflação. Para Fiorese (2006) a crise foi identificada como consequência do modelo do Estado de Bem-Estar Social, no sentido de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento. Desse modo, as políticas sociais foram fortemente criticadas e responsabilizadas pela crise do capitalismo.

Daí urge a necessidade de uma reorganização nas funções do Estado: de um modelo de Estado pautado em políticas Keynesianas, garantindo políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência, social, habitação) para um Estado baseado na lógica do mercado, tido como eficiente, ágil, capaz de oferecer serviços de qualidade à população e organizado dentro de um modelo gerencial que privilegia a ótica da eficiência, da eficácia e da produtividade. Desta forma, emerge a regulação nos processos de recomposição do papel do Estado e na alteração dos seus modos de intervenção governativa, tendo em vista a adaptação, conformidade e estabilização do sistema capitalista.

A gestão pública, mesmo em países como o Brasil, em que não houve definitivamente, uma atuação do Estado como agente da promoção social e organizador da economia, passa a ser influenciada em todos os setores, inclusive o educacional por essas novas ideias, desencadeando alterações substantivas no padrão de regulação e controle dos serviços públicos.

¹⁹ Organização política e econômica surgida após a segunda guerra mundial que coloca o Estado como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia. Cabe ao Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) garantir serviços públicos e proteção à população.

De fato, a gestão pública no Brasil não ficou alheia a esse processo de mudança, vindo a empreender, ao longo do século passado, algumas alterações fundamentais na sua estrutura organizacional, o que culminou na década de 1990, com a reforma administrativa do Estado brasileiro, que alterou profundamente a configuração do federalismo brasileiro a partir da intensificação da política de descentralização.

As políticas educacionais no Brasil, nas últimas duas décadas vêm sendo desenvolvidas tendo como referência os pressupostos de uma nova gestão pública. Desta maneira, tais políticas estão pautadas sobremaneira, em aspectos que possam revelar resultados, atingir metas, controlar as ações, atuar no sentido da responsabilização e promover os ajustes reguladores necessários ao processo de acordo com essa lógica.

De acordo com o que já enunciamos na Introdução desta tese, nesse contexto, surge o PDE, objeto de estudo desta pesquisa, instituído pelo MEC, em abril de 2007. Este é um plano gestado no processo de mudanças na gestão da educação básica brasileira, num cenário que aponta a necessidade de implementação de modalidades de planejamento e de avaliação de larga escala como instrumentos de regulação para mensurar o desempenho dos sistemas de ensino.

Parte-se do princípio que a política da educação básica presente no PDE se constitui como elemento das reformas empreendidas no setor público, iniciadas na década de 1990 e ainda em curso, fazendo emergir um novo modo de regulação das políticas sociais.

Diante disso, torna-se relevante esboçar o contexto que melhor possibilite uma compreensão sobre a atuação do Estado em relação às formas como são produzidas e aplicadas as regras que orientam as políticas educacionais (regulação).

3.3 A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A regulação nos processos de recomposição do papel do Estado e na alteração dos seus modos de intervenção governativa tem sido evidenciada com veemência nos estudos em políticas públicas, principalmente aqueles inspirados na sociologia política.

A discussão do conceito de **regulação** em pesquisas na área de educação é recente. Não obstante, tal problemática é de grande valor e extremamente complexa, demandando contínuas discussões. Autores como João Barroso (2005, 2006), Claude Lessard (2006), Dalila Oliveira (2005), dentre outros têm se dedicado a esta temática sob múltiplas abordagens.

Veremos alguns elementos apresentados por esses autores, na intenção de mostrar como o assunto tem sido explorado. Apresentaremos a seguir, os aspectos que mais se destacam e encontram similaridade nos discursos.

3.3.1 O conceito de Regulação

O conceito de “regulação” é passível de diferentes significados conforme a abordagem teórica, disciplinar, linguística, em que se insira. Barroso (2005) se reporta ao conceito que aponta a regulação como ato de regular, como o modo em que se ajusta a ação (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades na forma de regras e normas previamente definidas.

O referido autor chama a atenção para o cuidado que se deve ter na transposição automática do conceito de regulação, principalmente no contexto da teoria dos sistemas, para o campo social, já que a elucidação do significado de regulação foi notadamente incrementada com o desenvolvimento da teoria dos sistemas. Segundo esta teoria, a regulação é essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema físico ou social. Baseia-se na advertência de Crozier e Friedberg (1977 apud BARROSO, 2005, p. 729) de que as leis da cibernética, construídas sobre sistemas físicos e biológicos, ignoram a dimensão estratégica e imprescindível do comportamento humano.

Barroso (2005) ainda destaca que é preciso considerar as variações que o termo “regulação” apresenta em contextos internacionais de acordo aos aspectos linguísticos e administrativos dominantes.

Em países nos quais predomina uma administração muito centralizada e burocratizada, o termo regulação aparece associado ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sua modernização. Regulação neste caso é consequência de um modismo linguístico para reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma administração pública nova que substitui um controle direto e *a priori* sobre os processos, por um controle *a posteriori* baseado nos resultados.

Neste contexto, Barroso (2005) discute o papel do Estado nas políticas públicas reportando-se a um estudo sobre as tendências evolutivas das políticas educativas realizado no Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido (LESSARD; BRASSARD; LUSIGNAN, 2002, p. 35 apud BARROSO, 2005, p. 732) o qual chegou à seguinte conclusão:

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação, para saber se os resultados desejados foram, ou não alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização, a gestão e a gestão quotidiana, funções, que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do mercado educativo.

Nos países em que ocorreram mudanças políticas de carácter conservador e neoliberal, o termo regulação aparece, predominantemente, em oposição ao conceito de “desregulação”. Há uma tentativa de enfatizar a ruptura com os modelos administrativos tradicionais de intervenção do Estado nos sistemas públicos de educação. A questão “não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase mercados²⁰ educacionais” (BARROSO, 2005, p. 6)

Para Lessard (2006), o significado de “regulação” está associado à noção de equilíbrio, adaptação, correção, compromisso e pressão visando à conformidade e estabilização de comportamentos. Destarte, a referida terminologia é portadora de múltiplos significados, referindo-se ao mesmo tempo

[...] à busca de equilíbrio num sistema de ação em movimento, às necessárias adaptações de um sistema em suas relações com um ambiente que é fonte de perturbações (homeostasia), a mecanismos de redução da variabilidade dos movimentos ou de correções das “diferenças” em relação a uma norma estabelecida, ao jogo de forças divergentes que se encontram e cujo choque provoca, em determinadas condições, o estabelecimento de um compromisso viável e apto a ser reproduzido, à pressão exercida sobre indivíduos ou unidades para que os comportamentos permaneçam conformes e se estabilizem. (LESSARD, 2006, p. 144)

Na perspectiva de Lessard (2006), a evolução da regulação no mundo do trabalho não escolar se faz presente na educação. Baseando-se em Reynaud (1988), o autor discute a evolução das relações entre os modos de regulação do trabalho e conclui que autonomia e controle não são antagônicos, pois os novos contextos de produção convivem ao mesmo tempo com mais autonomia e mais controle.

²⁰ Para Oliveira e Souza (2003) a discussão do quase-mercado na educação tem origem na dicotomia gestão “estatal-centralizada-burocrática-ineficiente” e “mercado-concorrencial-perfeito”. Portanto, a alternativa encontrada foi a de introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas. Surge, assim, a noção de “quase-mercado” que, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias.

Na crítica de Courpasson (1997 apud LESSARD, 2006), este processo é permeado pela ideia de “dominação suave” repousada na noção de pressão de mercado em que novos modos de convergência e de coerência das práticas são impostos.

No processo de reconfiguração do papel do Estado e na alteração nos seus modos de intervenção, Barroso (2006) aponta a paradoxal condição em que o Estado se encontra de assegurar um papel relevante na definição, orientação e execução das políticas e ação públicas e, ao mesmo tempo, partilhar esse papel com a intervenção crescente de outras entidades e atores.

O sentido atribuído ao termo “regulação” neste trabalho tem uma maior proximidade com o pensamento de Barroso (2006, p. 12), quando diz,

[...] apesar de ser passível de diferentes significados, conforme argumentos mencionados anteriormente, o termo “regulação” é utilizado para descrever dois tipos de fenômenos diferenciados, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores e os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam.

A regulação comporta uma dimensão **institucional** e uma dimensão **situacional**. A primeira pode ser definida como “o conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre as quais detém certa autoridade”. Já a segunda, compreende, não só, a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também, o seu “(re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e ações dos vários atores, em função dessas mesmas regras”. (BARROSO, 2006, p. 13) De acordo com esta abordagem, num sistema social complexo (como é o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes, de finalidades e de modalidades de regulação, em função da diversidade dos atores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias.

Neste sentido, convém destacar que quaisquer que sejam os dispositivos da regulação – instrumentos legislativos económicos, informativos, comunicacionais, de gestão ou outros - estes configuram, sempre para além dos seus efeitos próprios, uma determinada concepção da ação e um modo específico de materializar e operacionalizar a ação governamental. Assim, “os instrumentos não são neutros e produzem efeitos específicos, independentes dos objetivos visados [...]”. (BARROSO, 2006, p. 13)

A compreensão sobre as alterações nas políticas públicas, na nova conformação da gestão educacional, a partir das reformas empreendidas nos sistemas de ensino, percebidas principalmente a partir da década de 1990, com a deflagração de reformas nos sistemas de

ensino traduzidas nas medidas de descentralização, planejamento, focalização dos investimentos, avaliação, dentre outras, perpassa pela discussão sobre os modelos e níveis de regulação.

3.3.2 A relação entre os modelos e os níveis da Regulação

A partir de estudos realizados nos Estados Unidos, Canadá, diferentes países da Europa, Austrália e, ainda, outros estudos em países periféricos²¹, Barroso e Viseu (2003) apresenta o **efeito contaminação, o efeito hibridismo e o efeito mosaico**, como modelos de regulação que encontram convergência nas discussões em âmbito internacional e proximidades com a realidade brasileira.

O termo **efeito contaminação** é atribuído à tendência de alguns países em adotar, internamente, projetos e programas educacionais desenvolvidos em outras realidades nacionais. Esta tendência, em geral, é justificada pela busca de soluções rápidas via “experiências exitosas” e tem se evidenciado por meio da influência dos organismos internacionais a exemplo do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Embora com diferentes graus de intensidade e com variações de natureza distinta, “[...] a implementação das novas tecnologias de políticas, faz parte, em geral, de um mesmo conjunto flexível de políticas [...]”. (BALL, 2001, p. 103)

O **efeito hibridismo** é caracterizado pela ambiguidade decorrente da sobreposição de diferentes lógicas, discursos e ações. Barroso e Viseu (2003) exemplifica-o nas diversas interpretações dadas às recomendações dos organismos internacionais e acordos firmados entre os governos. Este hibridismo manifesta-se “nas relações entre países” e “na utilização, no mesmo país, de modos de regulação procedentes de modelos distintos”. (BARROSO; VISEU, 2003, p. 30) Ainda, sobre tal fenômeno, Almerindo Afonso (2001, p. 26) chama a atenção para o fato

[...] de estar em curso a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle do Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições educativas.

²¹ Países periféricos são aqueles que apresentam baixos índices sociais e econômicos e sofrem influência dos países centrais, chamados desenvolvidos. Grandes países periféricos seriam aqueles países não-desenvolvidos, de grande população e de grande território contínuo, não-inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica. (GUIMARÃES, 1998)

Popkewitz (2000 apud BARROSO, 2006) utiliza a expressão *hybridization* para destacar o caráter plural, misto, das reformas educativas, dos seus pressupostos, orientações e procedimentos. Para este autor, a ideia de sobreposição ou hibridismo no modo como são concebidas e vistas as reformas educativas “obriga a repensar as concepções binárias, emergentes no século XIX de Estado/sociedade (sociedade civil), centralização/descentralização, objectivo/subjectivo e global/local que guiaram a análise dos programas liberais e de esquerda de reforma”. (POPKEWITZ, 2000, p. 172 apud BARROSO, 2006, p. 53-54)

O terceiro modelo de regulação referido por Barroso e Viseu (2003) é o **efeito mosaico** que resulta do processo de construção dessas mesmas políticas que raramente atingem a globalidade dos sistemas educacionais e que, na maior parte das vezes, resultam de medidas avulsas de revogação em parte das normas vigentes, visando a situações, públicos ou clientelas específicas. Segundo Reis (2009, p. 150), este modelo, manifesta-se num contexto de “complexidade, ambiguidade e imprevisibilidade presentes em todos os momentos da ação coletiva”, resultando, na maioria das vezes, “[...] num mosaico de medidas e práticas que não se integram de forma sustentada num modo coerente e agregado de regulação dos sistemas educativos”.

Em obra mais recente, Barroso (2006) discute como os **efeitos da contaminação, do hibridismo e do mosaico** se manifestam em três níveis de regulação: **regulação transnacional, regulação nacional e microrregulação local**.

A **regulação transnacional** se situa na dinâmica de domínio dos países centrais em relação à dependência dos países periféricos ou semiperiféricos e diz respeito ao

Conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consultas internacionais, no domínio da educação, e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais como “obrigação” ou “legitimação” para adoptarem ou proporem decisões ao nível de funcionamento do sistema educativo. (BARROSO, 2006, p. 44)

Este nível de regulação é evidenciado por meio de estruturas supranacionais que controlam, orientam e coordenam a execução das políticas, mesmo não assumindo formalmente o poder de decisão. Consideram-se, ainda neste âmbito, as formas mais sutis e informais de regulação como os programas de cooperação, apoio, investigação e desenvolvimento, fomentados por diferentes organismos internacionais.

Diferentes países recorrem constantemente aos diagnósticos, metodologias, técnicas, soluções e recomendações apresentadas por esses programas para a solução dos problemas pertinentes à sua realidade. Neste processo, o **efeito contaminação** torna-se evidente através dos conceitos, políticas e medidas aplicados na prática dos diferentes países.

As experiências externas cumprem a função de justificação de valores e ideologias e autolegitimação em relação aos estudos educacionais enquanto campo acadêmico. A importância conferida às políticas educativas externas se explica mais como síntese do que se pretende considerar como mais conveniente do que pelo valor intrínseco das reformas, inovações e estruturas. (SCHRIEWER, 2001 apud BARROSO, 2006)

A abordagem do ciclo de políticas formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball, considerado um referencial bastante útil no contexto brasileiro no campo de pesquisa em políticas educacionais (MAINARDES, 2006), apresenta um conceito bem próximo ao **efeito contaminação** no nível de **regulação transnacional** denominado **contexto de influência**²². É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação.

Estão neste rol, as influências internacionais que podem ser entendidas, pelo menos, de duas maneiras, segundo Mainardes (2006, p. 51-52). A primeira e mais direta é o fluxo de ideias por meio de redes políticas e sociais que envolvem: a circulação internacional de ideias, o processo de “empréstimo de políticas” e os grupos e indivíduos que “vendem” suas soluções no mercado político e acadêmico por meio de periódicos, livros, conferências e “performances” de acadêmicos que viajam para vários lugares para expor suas ideias etc. A segunda refere-se ao patrocínio e, em alguns aspectos, à imposição de algumas “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais (World Bank e outras).

A regulação nacional refere-se ao modo como as autoridades (neste caso o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos a ação dos diferentes atores sociais e seus resultados (BARROSO, 2006). Neste contexto, manifesta-se o **efeito hibridismo** a partir da sobreposição de diferentes discursos, lógicas e práticas na definição e ação políticas.

²² Para Ball (1994) o “contexto de influência” é aquele onde normalmente as definições políticas são iniciadas e os discursos políticos são construídos; onde acontecem as disputas para influenciar a definição das finalidades sociais da educação. Ainda, existem o contexto de “produção de texto”, que mantém uma associação estreita com o primeiro contexto, e formula os textos visando ao direcionamento das ações nas práticas e o “contexto da prática”, onde as definições políticas são recriadas e reinterpretadas. Tais recriações e reinterpretações são também incorporadas pelos outros dois contextos, conferindo o caráter circular dos discursos nesse ciclo.

O hibridismo se manifesta em duas dimensões. Na primeira, pela relação entre países, pondo em causa a ideia de que estamos na presença de uma aplicação passiva, pelos países da periferia, dos modelos de regulação concebidos e exportados pelo centro. Nesse sentido, o conceito hibridismo permite considerar a inter-relação entre os processos de globalização e de regionalização como algo fluido, múltiplo e historicamente contingente, e não como o resultado de uma relação linear e hierárquica produzida por forças estruturais. (POPKEWITZ, 2000 apud BARROSO, 2006, p. 54)

A segunda dimensão do hibridismo mostra-se com clareza a partir da utilização, no mesmo país, de modos de regulação procedentes de “modelos” distintos, em particular no que se refere à oposição “regulação pelo Estado” / “regulação pelo mercado”. Essa coexistência de modelos ilustra o “jogo duplo” exercido simultaneamente pelas estratégias e prática de controle (“próprias de uma regulação centralizada e burocrática”), por um lado, e pela promoção da descentralização e da autonomia institucional (próprias do processo de auto-regulação pelo mercado), por outro lado.

Finalmente, a **microrregulação local** remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e ações de vários atores, pelo qual as normas, injunções e os constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustados localmente.

Tal nível de regulação pode ser entendido como um processo de coordenação da ação dos atores a partir do resultado do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias numa perspectiva entre “administradores” e “administrados” ou entre os diferentes ocupantes de um mesmo espaço de interdependência (intra e inter organizacional) escolas, territórios educativos, municípios.

A influência da **microrregulação local** parte de polos difusos e diversificados, tendo intervenção direta em âmbito local, situada nos serviços da administração descentralizada, bem como nas organizações educacionais, como grupos de interesse, organizados ou não. Percebe-se, nestes casos, a evidente presença da sociedade civil na organização social. Todavia, a descrição dos processos de microrregulação torna-se difícil dada a complexidade e imprevisibilidade dos mesmos.

A existência de múltiplos espaços de microrregulação produz um **efeito mosaico** no interior do sistema educacional o qual contribui para acentuar não só a sua diversidade, mas também a sua desigualdade. (BARROSO; VISEU, 2003)

O maior desafio no processo de regulação inerente a esse modo de coordenação não está em eliminar ou restringir esses espaços de regulação autônoma, mas atribuir coerência e

sentido coletivo a decisões locais e diversificadas, tomadas em função de interesses individuais ou de grupo, igualmente legítimos.

Lessard (2006), sob outra perspectiva, visualiza a regulação no campo da educação, sob a ótica: **burocrática, da profissão e do quase mercado**. Tais dimensões se situam no campo das regras e modos de enquadramento da ação.

A operacionalização da **ótica burocrática** se dá por meio de indicadores quantitativos e um rigoroso acompanhamento do desempenho dos professores, alunos, escolas e sistemas educacionais. Desta forma, enfatiza a regra hierárquica, a necessidade de controlar os processos, a conformidade com as prescrições do trabalho e a sanção ao desvio.

Através da **ótica profissional** são evidenciados os valores e normas profissionais interiorizadas, os saberes que fundamentam a competência e a ética pertinente à profissão. Esta ótica propõe a regra da competência – subentendendo-se a formação avançada e contínua do saber explicitado e partilhado entre especialistas - da autonomia e da responsabilidade como base da confiança do público.

A **ótica mercantil** é caracterizada pela importância da resposta à demanda dos clientes ou consumidores, considerando a flexibilidade, a adaptação às realidades locais, benefícios da iniciativa privada, da concorrência e a eficiência. Levando em consideração a importância de satisfazer os pais e os usuários clientes e o valor da livre escolha, o incentivo da concorrência entre os estabelecimentos de ensino se torna necessário. Percebe-se o esforço empreendido pelos atores escolares para atender às demandas fomentadas pela lógica de mercado, conscientes de que sua permanência e sobrevivência dependem da sanção do mesmo.

Em síntese, Lessard (2006) propõe três formas de regulação em ação: uma **regulação burocrática estatal**, preocupada com resultados e eficiência; uma **regulação profissional**, interiorizada pelos atores internos; e uma **regulação quase mercantil**, que dá mais poder aos pais, ao setor privado e à concorrência entre os estabelecimentos de ensino.

Enfim, todas estas discussões em torno da regulação nos processos de reconfiguração do papel do Estado e na alteração dos seus modos de intervenção, tem se intensificado em âmbito internacional e nacional, tanto em ambientes acadêmicos como em espaços de decisões políticas. Tais postulados têm relações estreitas com as perspectivas da política educacional brasileira nos últimos anos.

3.3.3 Regulação das políticas educacionais: o local e o global

A evolução do sistema educacional brasileiro tem sido marcada, ao longo das últimas décadas, por um conjunto diversificado de reformas, muitas vezes contraditórias, que contemplam

[...] a reorganização gerencial da educação, a descentralização e a desconcentração, a abertura à concorrência, a prestação de contas local, a noção de projeto educativo do estabelecimento de ensino, o apelo ao trabalho em equipe e à interligação das estruturas e práticas; tudo isso, embora parcialmente baseado em correntes pedagógicas surgidas antes dos fenômenos econômicos atuais de globalização dos mercados, participa, entretanto, de uma evolução que ultrapassa a instituição escolar. (LESSARD, 2006, p. 146)

Esse leque de reformas volta a atenção, sobretudo, aos aspectos estruturais do sistema (currículo, planos educacionais, formas de gestão, propostas de formação etc.), sendo frequentemente justificadas em função de princípios e objetivos gerais (de natureza política, econômica ou pedagógica) que acentuam o caráter retórico das medidas tomadas.

Dalila Oliveira (2005) analisa a regulação das políticas educacionais à luz do debate da crise de paradigma, baseando-se nos estudos de Aglietta, Boaventura de Sousa Santos, Bauman e outros.

Ao discutir a regulação do modo capitalista de produção, na tentativa de compreender como se reproduz a estrutura determinante de uma sociedade, Dalila Oliveira (2005) aponta, a partir de análises e diferentes óticas teóricas, uma alteração nos padrões de regulação associada a uma crise de paradigmas relacionada à crise epistemológica da ciência moderna e à crise nas ciências sociais com a discussão da pós-modernidade.

Nesse contexto, emerge uma pauta de assuntos relevantes que contemplam a discussão sobre a globalização hegemônica e o conflito entre o local e o global.

Para Boaventura Santos (2002), a globalização hegemônica não se restringe à esfera econômica uma vez que também ocorrem globalizações no campo social, político e cultural. Ela é organizada do topo para a base e tem imprimido ao mundo um ritmo mais intenso de produção e de reprodução na vida social. Ainda, com relação à globalização, Bauman (1999) destaca que, com a remoção dos espaços públicos para além do alcance da vida localizada, o “local” acaba perdendo a capacidade de gerar e negociar sentidos, assim, torna-se cada vez mais dependente de ações que não controla. Este conflito entre o local e o global é

evidenciado na regulação das políticas educativas através das reformas educativas e surgem como

[...] supostas soluções técnicas e políticas para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares ou da busca por racionalização dos recursos existentes para a ampliação do atendimento, vindo ainda acompanhadas da ideia de transparência (prestação de contas e demonstração de resultados) e de participação local. (OLIVEIRA, D., 2005, p. 9)

As discussões em torno da regulação das políticas educacionais servem para contrastar as práticas burocráticas tradicionais pertinentes ao Estado com as novas propostas de modernização da administração pública. A par disso, podemos inferir que o termo regulação na educação tem servido para justificar outra forma de intervenção do Estado na condução das políticas públicas.

É neste contexto de crise do paradigma burocrático que a descentralização da educação tem conquistado relativa importância, se constituindo num instrumento de modernização da gestão pública das políticas sociais, que segundo o ideário reformador deve ser adotada pelos governos para responder aos problemas do Estado.

A descentralização é entendida, aqui, como elemento do processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que intentam transferir responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados de governo para níveis inferiores ou para a sociedade, no contexto de um tipo específico de Estado. Dado que essas políticas objetivam reformar o Estado, seu conteúdo e sua integração com os sistemas políticos e econômicos mais amplos, tornam-se altamente dependentes do tipo de Estado que buscam reformar.

Assim, o Estado sofreu intensa transformação nas últimas décadas em várias partes do mundo. Entre os aspectos mais importantes desse processo, está a descentralização, pela enorme abrangência de países atingidos, pelos impactos que causou na organização estatal e pela mudança que trouxe às relações entre os governos e a sociedade.

Nas décadas 1980 e 1990, esta temática toma fôlego no âmbito dos novos parâmetros político-institucionais e legais, direcionando as políticas e as reformas educacionais brasileiras. Torna-se importante destacar que, ao longo dessas décadas, observou-se a preocupação dos países latinoamericanos em torno da reforma de seus sistemas educacionais, não por acaso, mas, conforme assinala Bomeny (1998), num cenário ainda marcado por sequelas decorrentes de longos períodos de regime autoritário, em que predominaram

políticas de desinvestimentos em educação básica, geradoras, em escala alarmante, de índices educacionais negativos, em países que atravessavam crises institucionais nesse período como o Brasil.

Tais índices passam a ser publicados e divulgados em meio a uma ambiência marcada pelo processo de globalização, como resultados não necessariamente dos tempos ditatoriais, mas, ao largo desta discussão, como decorrentes da crise e esgotamento do Estado keynesiano²³. (SOUZA, D., 1996)

Assim, em vários contextos, a descentralização, em boa medida, foi justificada a partir de argumentos relacionados à crise do modelo de intervenção estatal keynesiano. Outrossim, alguns estudiosos, dentre esses Przeworski (1998), defendem que o controle sobre os governantes pode ser facilitado pela descentralização, já que com ela há maior probabilidade de disseminação das informações, de criação de canais de debates e mesmo de se instituir mecanismos mais efetivos de fiscalização governamental.

Contudo, ao que nos parece, o modelo de regulação emergente, que tem a descentralização como uma das formas de materialização, para além da retórica fundada na modernização e na autonomia, evidenciará mais uma lógica intervencionista, em que há uma maior presença da administração central nas instituições, nas suas características organizacionais e de autoridade no interior das instituições, em consonância com os princípios do Estado Regulador.

Nesta perspectiva, o Estado deixa de executar uma série de atividades que até então lhe era pertinente, passando para outros níveis a incumbência da ação, ficando com a responsabilidade de estabelecer as metas a serem atingidas e criando mecanismos de controle dos resultados obtidos. Essas mudanças fazem nascer o Estado-Regulador (AFONSO, A., 2005), ou o Estado-Avaliador (BROADFOOT, 2000 apud MAUÉS, 2009), nomes, dentre outros, que passam a atribuir ao Estado, em função do novo papel que esse vem a desempenhar.

Nesta linha de raciocínio, a gestão educacional assume papel estratégico, apontando a necessidade de implementação de modalidades de planejamento e de avaliação de larga escala como instrumentos de regulação para mensurar o desempenho dos sistemas de ensino, sob os argumentos de seguir a princípios de eficiência, produtividade, competitividade e racionalidade.

²³ O modelo de Estado keynesiano propunha um conjunto de medidas que se pautavam na maior intervenção do Estado, por meio de políticas de: pleno emprego, controle financeiro, criação de um salário mínimo nacional, criação de um sistema de seguridade social, planejamento econômico que propiciasse uma melhor redistribuição da renda em favor dos trabalhadores, dentre outras.

Assim, as políticas educacionais das últimas décadas no Brasil têm evidenciado, de um lado, tendência do fortalecimento do papel do Estado como produtor e regulador das mudanças nacionais, principalmente na educação básica (BARROSO; VISEU, 2003, BARROSO, 2004, 2005, 2006; OLIVEIRA, D., 2005), e, de outro, a responsabilização de Estados e Municípios pela implementação e pelos resultados pretendidos com as reformas educacionais em curso. (AZEVEDO, 2002; KRAWCZYK, 2005)

A existência de instituições federativas e suas formas têm influência direta na definição e adoção dessas políticas. (STEPAN 1997 apud KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 65) Destarte, o estudo sobre as políticas públicas tendo como foco o redimensionamento do papel do Estado brasileiro com ênfase na simultaneidade de movimentos de descentralização/recentralização não deve prescindir da análise da configuração das instituições políticas e das relações intergovernamentais no cenário federativo e sua articulação com a organização da educação nacional, como elemento que influencia o processo de regulação das políticas educacionais.

4 FEDERALISMO, (DES)CENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO

O Estado brasileiro não é um ente abstrato. Ele é composto por instituições políticas, econômicas e sociais e possui uma determinada forma de organização. Nesse sentido, a investigação sobre políticas públicas, incluindo as educacionais, não pode se alhear do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro desde 1889, quando se tornou independente politicamente, e suas formas de manifestação, caso contrário, podemos incorrer em uma perda de substância na caracterização da análise.

Neste capítulo, realizamos um esforço no sentido caracterizar o federalismo enquanto forma de organização do Estado brasileiro, destacando as alterações introduzidas nas relações federativas, com foco nas oscilações descentralização/recentralização e as repercussões deste movimento no papel desempenhado pelo Estado na gestão das políticas públicas educacionais.

4.1 ORIGEM E FORMAS DE FEDERALISMO

Federação provém do latim *foederatio* que, por sua vez, é derivada do latim *foedus*. *Foedus-eris* significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança. Resume-se em fiar, confiar-se, acreditar. (CURY, 2006) A palavra veio a ser usada para descrever acordos cooperativos entre Estados, geralmente para finalidade de defesa.

Remonta o século XVIII o surgimento do termo federalismo²⁴ para designar a forma de organização implantada nos Estados Unidos, resultante da união territorial do poder de colônias, para formar um Estado. Com a vitória na guerra de independência, foi criada uma confederação²⁵ de Estados livres e independentes, mas logo começaram a se manifestar os problemas relativos à necessidade de certa força do poder central que permitisse estabelecer a lei e a ordem, que regulasse o comércio, as dívidas e a negociações externas do país. Daí surgiu uma solução conciliatória, pactuada, estabelecida em convenção entre os entes confederados a qual, do ponto de vista da organização política e administrativa, mantivesse a autonomia das unidades territoriais, ao mesmo tempo em que assegurasse a unidade nacional:

²⁴ Em 1778, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay divulgaram 85 artigos chamados “federalistas”, numerados segundo a ordem de publicação.

²⁵ A confederação indica a união entre várias nações autônomas que se reúnem em torno de um só poder central que as representa ante as demais nações. Exemplo de confederação: Suíça e a Bósnia Herzegovina. (CURY, 2006, p. 116)

federação. O federalismo é, pois, umas das formas de distribuição das competências no âmbito da ordem jurídica do Estado, a qual se opõe ao Estado-único.

Trata-se de um arranjo complexo, em que a existência de mais de um poder sobre o mesmo território resulta na necessidade de constante cooperação para evitar, de um lado, o conflito de competências e, de outro, a supremacia de um poder sobre os demais.

Os Estados federativos e os unitários distinguem-se com relação às formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais. Lijphart (1999 apud ARRETCHE, 2002, p. 26) define Estados federativos como “[...] forma particular de governo, dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território”. Rodden (2005, p. 17) afirma que “[...] acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua”.

Já o regime de Estado Unitário²⁶ se dá dentro de um governo central, com autoridade exclusiva de um Estado e com jurisdição integral em todo o país. “Não há autonomia das divisões administrativas, assim, estas são diretamente subordinadas à autoridade do poder central mediante delegação”. (CURY, 2006, p. 116) Desta forma, segundo Fabrício de Oliveira (2007, p. 4) um país pode organizar politicamente o seu território sob a forma de

[...] um *Estado unitário*, onde as decisões de ordem político-econômica promanam de um poder centralizado, ou sob a forma de um *Estado federativo*, no qual as diferentes esferas da administração pública federal, estadual, municipal, províncias etc. – são dotadas de certa autonomia e competência para legislar sobre assuntos de seu interesse. A opção por uma ou outra dessas formas de organização depende das condições específicas de cada país e não podem, por isso, ser consideradas como substituíveis entre si.

Ainda, em relação à organização federativa, Fabrício de Oliveira (2007) chama a atenção sobre o possível fato de enfraquecimento da autonomia administrativa, financeira e política das unidades territoriais, quando estas passam a depender do poder central para atender suas necessidades de recursos tendo em vista o desempenho de suas funções e responsabilidades. Para o autor, há, nesses casos, um dismantelamento dos mecanismos de *checks and balances* (pesos e contrapesos) essenciais para a manutenção do modelo federativo.

De acordo com autores que se debruçam sobre o tema (ARAÚJO, G., 2005; ARRETCHE, 2002; CURY, 2006; OLIVEIRA, F., 2007) em contextos marcados por

²⁶ Exemplos típicos de Estado unitário: França, Uruguai, Portugal e o Brasil Imperial. (CURY, 2006, p. 116)

pluralidade territorial e diversidade de natureza econômica, étnico-linguística, religiosa etc., o federalismo pode ser visto como a melhor forma de organização para garantir, por meio da distribuição do poder político territorial, as condições necessárias para a construção da unidade e do Estado nacional. Neste cenário, é ele que representa a melhor resposta para acomodar as divergências existentes, garantir o equilíbrio entre as forças centrípetas (centralizantes) e centrífugas (descentralizantes) e assegurar a unidade nacional.

O federalismo contempla a divisão do poder territorial entre uma esfera central, que constitui o governo federal, e outra descentralizada, que abriga os governos ou Estados-membros, para unir e assegurar a formação/organização do Estado nacional em países marcados por grandes heterogeneidades. Pode ser definido, assim, como uma forma de organização do Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político.

Entende-se, ainda, que o federalismo possa ser caracterizado como um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas com vistas a finalidades comuns. Como dito, trata-se de uma organização político-territorial do poder cuja base é sistematizada em dois grupos: entes federados (governos subnacionais) e a do governo central (União). Os primeiros têm autonomia para gerir questões locais, e o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses de toda a população do país. Ainda, Burgess (1993 apud SOUZA, C., 1998, p. 571), complementa que “o federalismo é tratado como um conceito de valor, como a recomendação e a promoção de apoio à Federação”. Para Fabrício de Oliveira (2007, p. 7), a federação seria, por conseguinte,

[...] expressão de um pacto político vertical estabelecido entre as unidades de governo que integram o espaço nacional, garantido por uma força soberana - o Governo Central -, mas preservando-se os distintos pactos horizontais estabelecidos em cada uma dessas unidades. O que significa que as unidades federadas abririam mão de parte de sua soberania para a construção desse equilíbrio necessário, embora conflitivo, para a consolidação da Nação, mas mantendo sua autonomia no tocante à definição de seu ordenamento constitucional, do exercício de seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e também da competência residual, que lhes asseguraria, através da garantia de competências tributárias próprias, a autonomia financeira necessária para o cumprimento de suas funções e para o atendimento das demandas de sua comunidade.

Destarte, a forma federativa de organização do Estado, na sua concepção clássica, é a reunião (união) de Estados/regiões em um espaço nacional, articulados e com seus interesses soldados, através de um “pacto”, que tem como avalista, uma instância superior – o Governo

Central ou Federal –, mas com os entes/esferas que dele participam sendo dotados de autonomia nos campos constitucional, político, econômico, tributário, etc.

Outra análise relevante nesta discussão é a de Gagnon (1993), que enfatiza no federalismo seu caráter instrumental na solução de conflitos. Para esse autor, o sucesso dos sistemas federais não deve ser medido em termos da eliminação de conflitos sociais, mas pela capacidade de regular e gerenciar tais conflitos. “É completamente equivocado esperar que o federalismo resolva os conflitos sociais. Na realidade, pode apenas amenizar tensões e ser sensível à diversidade”. Os conflitos devem ser vistos como componentes inerentes a todas as sociedades federais. (GAGNON, 1993, p. 18)

No plano teórico e normativo, o princípio federativo requer um “[...] equilíbrio entre as forças tendendo à diversidade e os empurrando em direção à unidade e, portanto, um equilíbrio no exercício dos poderes dos governos federal e níveis federados de governo” (BROUILLET, 2011, p. 602)

Segundo Gilda Araújo (2005), a ideia moderna de federalismo está intrinsecamente ligada às teorias do contrato social²⁷, visto que a federação pode ser compreendida a partir da ideia de contrato, significando um pacto pelo qual várias unidades territoriais obrigam-se mutuamente de forma voluntária no sentido de promover uma unidade especial entre elas.

A formação do Estado e da sociedade civil, de acordo com as teorias contratualistas, é identificada a partir de regras de convivência e, conseqüentemente, da legitimação do poder político, mediante as leis. Para os teóricos do contrato social, os homens viviam em estado de desorganização, absoluta liberdade e vulnerabilidade, denominado “estado natureza”. O ato voluntário de instituir um poder e leis para garantir a convivência em sociedade, ou seja, o pacto ou contrato fundaria a comunidade política.

Para Fabrício de Oliveira (2007), outra discussão que deve ser considerada no campo da ciência política é que a questão do federalismo experimentou considerável reducionismo quando foi incorporada nas ciências econômicas. Abstraindo a complexidade de seus elementos constitutivos ou tomando-os como “dados”, os economistas que tratam deste tema costumam restringir seu exame apenas ao campo fiscal, visando a determinar as estruturas que

²⁷ As teorias sobre o contrato social se difundiram entre os séculos XVI e XVIII como forma de explicar ou postular a origem legítima dos governos e, portanto, das obrigações políticas dos governados ou súditos. Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau são os mais famosos filósofos do contratualismo que pode ser entendido como uma classe abrangente de teorias que tentam explicar os caminhos que levam a manter a ordem social. Essa noção de contrato traz implícito que as pessoas abrem mão de certos direitos para um governo ou outra autoridade a fim de obter as vantagens da ordem social. Nesse prisma, o contrato social seria um acordo entre os membros da sociedade, pelo qual reconhecem a autoridade, igualmente sobre todos, de um conjunto de regras, de um regime político.

são capazes de garantir maior eficiência na alocação de recursos no âmbito do Estado, quando unidades distintas de governo encontram-se encarregadas dessa tarefa.

De todo modo, constata-se que, desde os anos 1990, “[...] um renovado interesse no federalismo como princípio para organização do Estado tornou-se evidente em todo o mundo” (BROUILLET, 2011, p. 601) Kugelmas e Sola (1999) ressaltam a importância substantiva do tema ao pontuar que, embora as federações sejam poucas (aproximadamente dez por cento do total de países membros das Nações Unidas), incluem alguns dos maiores países do mundo tanto em extensão territorial como em população – os Estados Unidos, a Rússia, a Índia e o Brasil, também um dos maiores em área, o Canadá, e a principal potência econômica do continente europeu, a Alemanha.

Neste particular, um fato que chama a atenção nos estudos sobre federalismo, segundo Celina Souza (1998), é a emergência de formas federativas em países e em instituições que não são uma Federação, como é o caso da Bélgica e a Comunidade Europeia; e ainda a existência de grande variedade na prática dos princípios federativos dentro de cada federação. Essa mesma autora afirma que “[...] a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais”. (SOUZA, C., 1998, p. 575)

Segundo Kugelmas e Sola (1999), o que está em causa no federalismo do Brasil é um quadro de clivagens regionais marcado por notáveis desigualdades, fragmentação do sistema político, dificuldades da representação e a questão da indefinição – não apenas institucional ou administrativa – do escopo e alcance da atividade estatal e da divisão de competências entre os três níveis de poder.

Portanto, a afirmação do ideário federativo nos leva a crer que a aspiração federal no Brasil não é apenas uma simples imitação dos Estados Unidos da América, mas sua razão reside também em atentar para as características sociais, econômicas, políticas e culturais peculiares à realidade brasileira.

O sistema federativo brasileiro, instituído juntamente com a República, foi outorgado como forma de preservar a unidade territorial, sob o signo de um pacto com as antigas províncias, assim elevadas à condição de unidades autônomas, além de ter sido uma resposta à centralização unitária do período colonial e imperial, que atravancava o desenvolvimento das bases econômicas e políticas.

Já o modelo de federalismo erguido nos Estados Unidos foi concebido a partir da necessidade de fortalecimento do poder central e do sistema representativo. (GARGARELLA,

2002) Desse modo, a associação que geralmente é feita entre os conceitos de federalismo e descentralização carece de sustentação teórica e conceitual.

Ressalta-se, assim, que a formação do Federalismo nos Estados Unidos da América originou-se através de uma agregação, em que os Estados, dotados de soberania e constituição própria, resolveram se unir em um só ente de Direito Público Internacional, ao passo que, no Brasil, teve uma ordem inversa, havendo uma segregação, em que o Estado unitário passou a ser dividido em vários Estados-membros.

Em ambos os referenciais, Cavalcanti (1983, p. 69) acena que

A espécie de união federativa (*Bundesstaat*), de que ora nos ocupamos, sendo ao mesmo tempo, uma Federação (*Bund*) e um Estado (*Staat*), deve conter, por isto mesmo, qualidades essenciais, que só se encontrem na sua personalidade. É uma comunidade (*Gemeinwesen*) de indivíduos, dotada em princípio de competência universal para todos os fins da vida humana, como qualquer Estado simples ou ordinário, - e bem assim, uma reunião de coletividades públicas, não-soberanas, mas de gênero diferente daquelas de que se constitui o Estado unitário; resultando deste duplo caráter duas ordens de relações, nas quais se manifestam, desde logo, o próprio conjunto da própria organização, e a sua condição jurídica.

De um lado, ela possui, como verdadeiro Estado que é, a qualidade essencial da soberania; de outro, como Federação, reconhece a subsistência de seus membros-componentes – os Estados-particulares – e, em consequência, a coparticipação deste em escala maior ou menor, ao exercício de atribuições soberanas.

Vê-se que é na modulação desta coparticipação no exercício de atribuições soberanas (baseada na técnica da descentralização) que encontraremos os marcos históricos de evolução do federalismo nacional na seara das políticas educacionais.

4.2 FEDERALISMO E (DES)CENTRALIZAÇÃO

No Brasil, a descentralização foi assumindo contornos federalistas. Predominou uma concepção que identificou o federalismo com maior descentralização. Contudo, essa concepção deve ser relativizada, “[...] na medida em que, como derivada da noção de contrato social, a idéia de federação pode estar associada a uma lógica de perfil centralizador e até mesmo antidemocrático”. (ARAÚJO, G., 2006, p. 5)

Complementando esta perspectiva, Fabrício de Oliveira (2007) defende que o fato do poder político e econômico encontrar-se centralizado no **Estado unitário** não faz deste

(federalismo) um regime antidemocrático ou autoritário, assim como a sua descentralização nas federações não representa nenhuma garantia de democracia. O referido autor parte do princípio de que “... o regime político nestes [...] Estados pode ser democrático ou autoritário – ou totalitário, se considerarmos este uma terceira forma de regime político e não uma variação do autoritarismo” (SOARES, 1997, p. 38 apud OLIVEIRA, F., 2007, p. 4-5). Portanto, tanto o Estado unitário, como o federativo pode ter um ou outro regime político, não se podendo associá-los diretamente com democracia ou autoritarismo/totalitarismo.

Além disso, o argumento comumente utilizado nos estudos sobre o federalismo brasileiro referente à alternância de períodos de centralização e de descentralização na história do país, identificando habitualmente a centralização com o autoritarismo e a descentralização com avanços democráticos, parece-nos simplista e propício a equívocos.

Se há um movimento pendular, não há simetria neste movimento. Kugelmas e Sola (1999, p. 64), ao se referirem a períodos identificados como democráticos e períodos considerados autoritários, destacam que

[...] nem o Estado Novo chega a destruir a estrutura federativa, nem a Constituição de 1946 abala o reforço do governo central e sua ampliação de atribuições. [...] o regime autoritário controlou ferreamente os níveis subnacionais de poder, principalmente através das eleições indiretas para os governos estaduais e da centralização fiscal. Por outro lado, não excluiu as elites políticas regionais do pacto de dominação e manteve em boa medida as atribuições administrativas das esferas subnacionais.

A útil, mas insuficiente, ideia de alternância de momentos de centralização e de descentralização na história do federalismo brasileiro pode induzir a crença de uma anulação completa dos mecanismos institucionais anteriores, quando o que, de fato, ocorre é uma modificação do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais.

Outra abordagem necessária, neste momento, diz respeito à distinção entre os conceitos de descentralização e desconcentração, tão presentes nos estudos sobre federalismo. Apesar de estarem relacionados com a forma de distribuição do poder nos Estados modernos, existem diferenças fundamentais entre eles. Enquanto a descentralização implica transferência de competências e de poder, a desconcentração se limita à distribuição de tarefas, através da fragmentação e segmentação de políticas públicas, com vistas a um maior controle político e social pelo poder central. Isto quer dizer que a descentralização resulta de um embate de forças por mais espaço de poder, na direção de um pacto que, explícita ou implicitamente,

estabeleça as relações e competências dos entes federados envolvidos. (EGLER; MATTOS, 2003)

Nas palavras do jurista Celso Antonio Bandeira de Mello (2004, p. 140-141):

O fenômeno da distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se desconcentração. [...] Desconcentração e descentralização são conceitos claramente distintos. A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem ou teria a titulação sobre certas atividades e aquela outra ou aquelas outras às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa. A desconcentração está sempre referida a uma só pessoa, pois cogita-se da distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia. Pela descentralização rompe-se uma unidade personalizada e não há vínculo hierárquico entre a Administração Central e a pessoa estatal descentralizada. Assim, a segunda não é “subordinada” à primeira. O que passa a existir, na relação entre ambas, é um poder chamado controle.

A palavra controle vai aqui usada em sentido estrito, em oposição à hierarquia, e designa o poder que a Administração Central tem de influir sobre a pessoa descentralizada. Assim, enquanto os poderes do hierarca são presumidos, os do controlador só existem quando previstos em lei e se manifestam apenas em relação aos atos nela indicados.

De todo o modo, quer por motivações ideológicas, como a identificação das relações entre democratização e descentralização, quer por intenção de redução de encargos pelo governo federal, coloca-se em dúvida a automaticidade dos benefícios da descentralização. Como descentralizar quando faltarem a Estados ou a Municípios as condições administrativas, financeiras e institucionais para implementar programas com êxito? O entendimento sobre as relações entre descentralização e sistema federativo perpassa pelo entendimento de que “[...] se toda organização federativa supõe alguma forma de descentralização, a recíproca não é verdadeira, ou seja, regimes político-institucionais de tipo unitário podem conviver com fortes doses de descentralização administrativa”. (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 75)

Portanto, em se tratando da descentralização no contexto do sistema federativo, a experiência recente no Brasil nos mostra um cenário multifacetado, onde convivem experiências bem sucedidas e tentativas frustradas, avanços e retrocessos. Tal situação nos remete aos estudos de Barroso (2005), sobre a regulação das políticas públicas, especialmente o efeito mosaico, em que, raramente, as políticas atingem a globalidade e na maior parte das vezes resultam em tímidas medidas avulsas. Ao que nos parece, o florescimento das esperadas vantagens da descentralização não dependem unicamente de um real ou suposto figurino institucional, mas de um contexto social e cultural mais amplo. Ressaltar estes aspectos é de

peculiar relevância para uma análise da rica e complexa conjuntura recente do federalismo brasileiro, em que convergem aspectos centralizadores e descentralizadores.

4.3 CONCEITO E MODELOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO FEDERALISMO

A discussão sobre as formas e características das relações entre as esferas de governo se constitui num elemento basilar nos estudos sobre federalismo. O conceito de Relações Intergovernamentais surgiu na década de 1930, como fruto da reflexão sobre o sistema federal dos Estados Unidos da América. O termo passou a ser utilizado "com o advento do *New Deal*²⁸ e do amplo esforço de governo nacional para combater o caos econômico e social causado pela Grande Depressão". (WRIGHT, 1997, p. 68 apud CAMPOS, 2000, p. 19) O surgimento desse termo, bem como sua progressiva conceituação posterior, esteve ligada ao Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) e às políticas utilizadas para viabilizá-lo. Anderson (1960 apud TEDESCHI, 2003, p. 28) define relações intergovernamentais como um importante contingente de atividades ou interações que tem lugar entre unidades de governo de todo tipo e nível dentro de um sistema federal.

Cada realidade histórica conforma um tipo de federação, de acordo com suas condições econômicas, políticas, sociais, as quais se modificam no tempo. As relações intergovernamentais se caracterizam de diferentes formas a depender do modelo de federação, o que significa ser difícil estabelecer uma tipologia que consiga enquadrar todas as experiências existentes neste campo.

Lijphart (2003, p. 18) declara que as variações históricas nos países que adotaram o federalismo concorreram para muitos conceitos, de maneira que é possível identificar três matrizes segundo o nível das relações intergovernamentais entre os entes federados:

- a) o federalismo dual, modelo original dessa forma de organização elaborada e implementada nos EUA;
- b) o federalismo centralizado, transformação do modelo dual em que as unidades subnacionais se tornam, praticamente, agentes administrativos do governo central, como no período das medidas de intervenção do *New Deal* e;
- c) o federalismo cooperativo, em que as unidades subnacionais e o governo

²⁸ O *New Deal* foi o nome dado à série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana.

nacional têm ação conjunta e capacidade de autogoverno, como na Alemanha.

Desta forma, do ponto de vista das relações entre esferas de governo, Lijphart (2003) apresenta três tipos de arranjos federativos. O federalismo centralizado implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, primazia decisória e de recursos. Já o federalismo cooperativo comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento. Por sua vez, o federalismo dual tem por característica central uma rígida separação de competências entre a entidade central, representada pela União, e os demais federados. Estas instâncias se constituem soberanias distintas e atuam de forma separada e independente, nas esferas que lhes são próprias, conforme se adota nos Estados Unidos da América.

Tomando como base a experiência histórica do sistema político norte-americano e como critério o tipo de relação de autoridade entre os diversos níveis de governo, Wright (1988 apud CAMPOS, 2000, p. 32-33) apresenta os seguintes modelos de relações intergovernamentais: inclusivo, separado e superposto.

No **modelo inclusivo**, a relação básica é de hierarquia, prevalecendo uma interação em que as esferas subnacionais são meras extensões administrativas do governo central, além de inteiramente dependentes do centro. A manutenção do poder sobre as outras esferas por parte do governo central se daria mediante o enfraquecimento dos demais níveis.

O **modelo separado** propõe uma perfeita e necessária separação entre as esferas de governo e tenderia a prevalecer uma relação de interdependência entre elas. Geralmente, neste modelo, só são legalmente reconhecidos os governos nacional e estadual. As unidades locais têm existência condicionada aos governos estaduais e ao arbítrio do centro.

O **modelo superposto** constitui paradigma do funcionamento de Estados em que se produzem complexas relações intergovernamentais de esferas territoriais de governo distintas e prevalece nas democracias ocidentais atuais. Apesar de esse modelo supor certas áreas de competência privativa de alguma esfera específica de governo, estas costumam ser muito restritas, pois, em prevalecendo esta perspectiva, o exercício de uma boa parte das funções do Estado não pode ser levado a bom termo sem a participação de todas as esferas de governo. Daí o alto grau de interdependência entre elas.

Na vigência do modelo superposto também existiria a tendência, ou, mesmo, o imperativo, da negociação como principal instrumento de interação governamental, já que esta seria, naturalmente, a forma mais viável de se evitar conflitos e promover a imprescindível cooperação entre os níveis de governo. Contudo, esta tendência não impede que o modelo, muitas vezes, apresente simultaneamente traços de cooperação e competição.

Para Garcia (2002), os modelos federativos guardam relação ou resultam das condições existentes em cada etapa histórica de desenvolvimento do sistema capitalista e também da busca de soluções para ajustar e aprimorar o arranjo federativo diante de situações mais complexas em dadas realidades que adotaram este modelo de organização política de seu território.

Cury (2006, p. 115) identifica no contexto político brasileiro três tipos distintos em que o federalismo se caracterizou:

- 1) O federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1898-1930.
- 2) O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode se dar como exemplo o Brasil entre os anos 1930 e 1980, embora com uns acentos diferenciados para os períodos específicos, como o de 1946-1964.
- 3) O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é registro jurídico de nossa atual Constituição

Adentrando nesse contexto, veremos, a seguir, uma breve trajetória da configuração do federalismo brasileiro em que se entrecruzam velhas e novas formas de relações federativas.

4.4 O FEDERALISMO NO BRASIL: MÚLTIPLAS FORMAS EM BUSCA DE UM MODELO INSTITUCIONAL

No Brasil, o federalismo surgiu com uma tendência descentralizadora, como alternativa à centralização política e administrativa do período colonial e imperial. Desse modo, caracterizou-se, inicialmente, com opção prioritária estadualista, com a restrição

significativa da autonomia municipal. Nesta direção, Gilda Araújo (2005, p. 154) defende que

A federação brasileira teve, desde as suas origens, uma feição estadualista, com dois parâmetros básicos de organização: uma forte hierarquia determinava a posição dos Estados dentro da federação, com o predomínio político (advindo do predomínio econômico) de São Paulo e Minas Gerais e a garantia do controle do processo político por parte das elites locais.

Perfeitamente compatível com as funções tipicamente liberais do Estado brasileiro de então, o federalismo dual esteve marcado por uma acentuada assimetria nas possibilidades do exercício da autonomia por parte de seus entes federados. De fato, os Estados mais poderosos – São Paulo e Minas Gerais – não só eram os únicos que possuíam autonomia de fato, como também eram os que exerciam a hegemonia sobre os demais através da política de suas oligarquias, selada com o pacto “coronelista” e conhecida como “política dos governadores”.

Durante esse período, um peculiar arranjo entre o centro e a periferia desse sistema se materializou na criação da chamada guarda nacional. Mediante a figura dos coronéis²⁹ – notáveis locais, comandantes da guarda em suas regiões – este arranjo sedimentou a prática política, que conhecemos por “coronelismo”, e que viria a ser a base de funcionamento do federalismo dual da denominada “República Velha” (1889-1930).

Em sua dimensão administrativa, esse arranjo forjou um aparato público cujo perfil se distancia bastante do tipo ideal de burocracia descrito por Weber, já que sua ação estava baseada na legalidade intrínseca ao exercício da autoridade – os coronéis – constituída a partir da não diferenciação entre o público e o privado.

De acordo a Maria de Souza (2006), a análise sobre o federalismo brasileiro no período entre 1930 e 1964 pode ser dividida em duas fases. A primeira de 1930 a 1945, quando ocorreu a definição centralizadora em contraposição ao federalismo da Primeira República. É nesse período que se constitui o "paradigma Vargas" definido por políticas de reforço do Estado e restrições ao excessivo federalismo então vigente. A tendência centralizadora culminou, como é conhecido, com o estabelecimento de um regime fortemente autoritário, o Estado Novo, de 1937 a 1945.

Já a segunda fase, conforme a referida autora, tem início formal com a Constituição de 1946, que restabeleceu a dimensão jurídico-institucional do federalismo. Este então coexistirá com um Estado largamente fortalecido nos anos anteriores.

²⁹ A figura do coronelismo representa um fenômeno político-social de extrema relevância na formação do Brasil. Trata-se de um líder civil ou militar de grande ascendência sobre as populações de uma determinada região, com o propósito de encabrestá-las politicamente e mesmo ideologicamente. Constitui a figura de um verdadeiro manda-chuva regional. (BOTH, 1997, p. 22)

Além disso, também de importância fundamental, nesse momento ocorreu a criação de partidos nacionais e a ampliação da participação eleitoral que se tornou extensa pela primeira vez na história do país. Os poderes regionais desempenharam papéis-chave na criação e no perfil organizacional dos partidos além de deterem posições centrais na administração do clientelismo estatal e no controle do voto rural.

No contexto pós-1945, embora não existisse mais a "política dos governadores da Primeira República", os governadores dos principais estados foram figuras de primeira grandeza na política brasileira.

No período militar (1964-1985), um conjunto de práticas e normas desenvolvidas daria forma ao chamado **federalismo de integração**, similar ao modelo centrífugo. (CURY, 2006) Esses mecanismos eram compostos por um sistema de representação política que privilegiava o voto interiorano e rural, pela introdução de eleições indiretas para o preenchimento dos cargos majoritários, pelo sistema bipartidário, pelo controle da União na área de segurança da autonomia estadual e pelo crescimento da presença direta do governo federal no âmbito regional. (DUARTE, 2001)

Nesse sistema, o Município é uma instância articulada e subordinada ao poder estadual. O modelo de relações intergovernamentais dos militares era caracterizado pela combinação entre a concentração de arrecadação de impostos e o controle dos gastos pelos demais níveis.

O ano de 1982 marca o início do primeiro período com as primeiras eleições diretas para governador desde 1965. No bojo deste processo eleitoral se fortaleceu o movimento municipalista, cuja principal bandeira era uma reforma tributária que rompesse com a extrema dependência política e econômica dos Municípios com relação ao centro.

Esse movimento resultou numa forte contestação ao centralismo predominante, culminando na aprovação pelo Congresso Nacional em 1983 da emenda "Passos Porto" que elevava o percentual de transferência do Fundo de Participação dos Municípios de 10,5% para 16%. Isto, somado ao fato de que, a esta época, grande parte das chamadas vinculações obrigatórias já haviam sido abolidas, implicou uma mudança significativa na capacidade de iniciativa de Estados e Municípios. Fragilizava-se, então, o modelo de relações intergovernamentais dos militares que, para se desenvolver, necessitava combinar a concentração de arrecadação de impostos ao controle dos gastos pelos demais níveis.

Segundo Tedeschi (2003, p. 42), apesar da dificuldade em se estabelecer uma linha divisória clara que delimite períodos estanques nas relações intergovernamentais durante a transição democrática no Brasil, é perfeitamente identificável a existência de três grandes

momentos na trajetória destas relações durante o referido período. O primeiro se caracteriza pela contestação ao modelo hierárquico dos militares, comandada pelas organizações políticas e autoridades de natureza local. O segundo consistiu no desmonte definitivo do modelo hierárquico e executivo dos militares, combinado com a construção de um novo marco institucional de relações intergovernamentais; e o terceiro, por sua vez, tem como traço marcante as sucessivas tentativas de se promover os ajustes necessários para levar à prática este novo marco.

Após o fim do regime militar e a instauração de um processo de democratização política, a campanha municipalista foi retomada com a atuação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Ao lado disto, a redistribuição das receitas públicas para dotar as unidades federadas de maior autonomia financeira deu início a um percurso de mudanças fundamentais para a superação do conceito de Estado centralizado.

Inerente a esse processo ocorreram transformações no sistema capitalista, denotando uma nova realidade não contemplada no modelo de federalismo do período militar e a necessidade de seu ajustamento para dar condições ao Estado de responder às novas responsabilidades e tarefas que passaram a ser-lhe atribuídas neste novo contexto.

Além do aumento de recursos disponíveis em âmbito subnacionais, o ataque mais profundo ao modelo de relações intergovernamentais dos militares neste período manifestou-se na perda da relevância do critério técnico como requisito das transferências a Estados e Municípios.

Para manter o apoio dos governadores e prefeitos e também aliviar suas pressões por mais participação, traduzida na permanência do movimento pela reforma tributária a que já se fez referência, a Nova República (1985-1989), com a superação do regime ditatorial, foi marcada pelo mecanismo de transferências negociadas com uma intensidade sem precedentes. As principais características desse processo eram a ausência de critérios técnicos e seu caráter avesso ao planejamento. Esse instrumento se apresentava como a forma mais propícia da política de “troca de favores” entre o centro e a periferia do sistema.

Nesse cenário, intensificou-se um dos traços mais fortes das relações intergovernamentais neste período: a combinação do conflito em seu aspecto vertical, ou seja, entre os governos subnacionais, e o de sentido horizontal – entre as mesmas esferas de governo. O eixo do conflito havia se deslocado da discussão centralização *versus* descentralização para disputas em torno das quotas de recursos a serem distribuídas a cada governo ou região pela reforma tributária. Como observou Selcher (1990, p. 178):

[...] pressionado por dificuldades econômicas, o diálogo político da “Nova República” (período em que se elaborava a nova Constituição) sobre federalismo tem pouco conteúdo filosófico, referindo-se, geralmente, ao peso tributário e à distribuição de recursos, deixando-se de lado os conceitos de estrutura, esferas de responsabilidade, representação governamental [...]

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60.

De acordo com Fabrício de Oliveira (2007), pode-se dizer que a Carta de 1988 cria as condições para a passagem de uma dinâmica de relações intergovernamentais hierárquicas para não-hierárquicas, em que se fazem presentes traços de confronto-competição e de negociação-cooperação.

Emerge, por conseguinte, um modelo de Federação notavelmente descentralizado, com uma peculiaridade que o singulariza de forma marcante no contexto internacional, a qual significa a definição explícita do Município como ente federado no próprio texto constitucional (art. 18).

Antes de adentrar nas peculiaridades do federalismo brasileiro pós 1988, torna-se importante uma discussão sobre federalismo e Estado no sentido de apreender as relações entre os modelos federativos e as formas de intervenção estatal em consonância às mudanças ocorridas no sistema capitalista e as repercussões deste movimento na organização do federativo brasileiro.

4.4.1 Relações entre federalismo e Estado: o modelo cooperativo, competitivo e institucional no contexto internacional e suas repercussões no federalismo brasileiro pós-1990

O **modelo cooperativo**, assumido no Brasil pela Constituição de 1988, substitui a rivalidade entre as duas esferas de poder (central e descentralizada) pela **colaboração** e acentua o espírito de solidariedade para atenuar/corriger desigualdades inter-regionais, de modo a garantir um melhor equilíbrio federativo. (OLIVEIRA, F., 2007) O modelo federativo cooperativo procura unir as distintas esferas de governo para promover o bem comum coletivo e manter coesa a federação, minimizando as desigualdades entre suas unidades.

Dentre os fatos e acontecimentos históricos que fizeram emergir o modelo federativo cooperativo, apontados por Fabrício de Oliveira (2007, p. 11), destacam-se:

- a) as transformações conhecidas pelo sistema capitalista a partir do final do século XIX, as quais começaram a modificar a visão teórica predominante sobre a relação Estado/economia;
- b) a crise dos anos 1930 (a “grande depressão”), acompanhada das formulações keynesianas sobre a importância do papel do Estado para reativar a economia e expandir o emprego;
- c) o avanço e consolidação do *Welfare State* que resultou dessa situação e que se transformou num importante instrumento de solidariedade para garantir a sobrevivência do capitalismo;
- d) as duas grandes guerras mundiais que deixaram clara a necessidade de um Poder Central mais fortalecido e organizado para lidar com maior eficiência e agilidade com essas situações;
- e) as evidências de desigualdades econômicas e tributárias entre as esferas subnacionais, as quais desvelaram a importância da implementação de políticas globais voltadas para a redução das disparidades existentes, com o objetivo de fortalecer as bases da federação.

Sendo o Estado considerado necessário, nesta plataforma teórica, para complementar o sistema, corrigir disparidades/desigualdades e garantir a estabilidade econômica, a principal preocupação foi a de traçar o formato das estruturas federativas (descentralizadas) para identificar a melhor estrutura de distribuição de competências e de responsabilidades entre as distintas esferas governamentais, à luz dessa preocupação.

Portanto, para dar conta desse modelo federado e cooperativo, a Constituição de 1988 instituiu um ordenamento jurídico complexo de repartição de competências e atribuições, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia, na qual coexistem competências privativas e competências concorrentes entre os entes federados. Comentando esse sistema, Cury (2006, p. 121-122) afirma que

A Constituição faz escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado na qual se cruzam novos mecanismos de participação com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.

O primeiro obstáculo para a operacionalização do desenho constitucional pautado na colaboração recíproca entre os entes federados, apontado por Cury (2006), advém da omissão

de nossos parlamentares em não terem ainda elaborado a legislação complementar fixando normas para a cooperação entre os entes federados, exigida pela Constituição em seu parágrafo único do artigo 23.

Vale dizer que, na educação, a Emenda Constitucional n. 14, que instituiu o Fundef, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96, e, posteriormente, a Emenda Constitucional n. 53, que institui o Fundeb, podem ser vistos como instrumentos minimizadores desse problema ao apresentarem melhor definição das incumbências e da abrangência das instâncias federal, estadual e municipal e dos próprios estabelecimentos escolares em termos de oferta de educação.

Por outro lado, considerar o aumento da autonomia financeira de Estados e Municípios só em sua dimensão numérica seria ignorar aspectos importantes como aquisição de competência para criar impostos, estabelecer alíquotas e alterá-las mediante legislação própria.

Para Afonso e Lobo (1996, p. 10), “[...] a descentralização não nasce de uma ação da política fiscal ou econômica, mas sim de uma reação dos governos subnacionais, ou em favor destes, contra os poderes ditos excessivos do centro”.

A lógica para aumentar recursos e poderes nas mãos dos governos intermediários e/ou locais é, antes de tudo, enfraquecer o governo central. Diante disso, tendo por justificativa o aumento da dívida dos Estados e progressivamente a dívida (interna e externa) nas contas fiscais da União, inicia-se uma nova rodada do complexo emaranhado de relações intergovernamentais.

Embora amparada no princípio da cooperação - a divisão de competências e funções entre os distintos níveis de governo, visando à maximização do bem-estar social -, começam a aparecer determinadas críticas a esta arquitetura, apontando como principal debilidade para o objetivo da eficiência a ausência de competição/concorrência entre elas na oferta de serviços públicos.

Para Fabrício de Oliveira (2007), tentando interpretar o processo em nível internacional que, até certo ponto, influenciou os desdobramentos neste sentido na história recente do Brasil, durante o longo período em que o Estado keynesiano e o *Welfare State* tornaram-se dominantes, essa tendência foi sendo confirmada não somente nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, em que pese não faltassem críticas focadas num discurso de ineficiência que o modelo acarretava pela ausência de concorrência entre as esferas governamentais e aos excessivos – e crescentes – gastos governamentais que resultavam em déficits públicos.

Com a crise da teoria keynesiana e as críticas que se acentuaram sobre o *Welfare State*, a partir dos anos de 1970, o modelo começou a sofrer fortes questionamentos e uma nova forma de federalismo mais adequada ao novo papel recomendado para o Estado e comprometido com a questão da **eficiência** entraria em cena.

No novo modelo, com o que se propõe corrigir os problemas do anterior, o movimento de descentralização ganhou força, como meio de aumentar a concorrência entre as esferas governamentais e, conseqüentemente, a eficiência do sistema, num contexto de redução do poder federal e de desregulamentação das atividades econômicas.

O modelo do federalismo competitivo pode ser visto como uma resposta ao modelo cooperativo que se tornou dominante durante a era de ouro do capitalismo. Este período se estende desde o final da Segunda Guerra Mundial até os anos iniciais da década de 1970, com a crise do capitalismo e a reestruturação da economia mundial, acompanhada da crítica do pensamento econômico ortodoxo sobre o papel do Estado e dos problemas que sua atuação provocava para a economia e a sociedade.

Para Affonso (2003 apud OLIVEIRA, F., 2007, p. 14), o modelo federativo competitivo foi mais bem evidenciado com o surgimento das “políticas do que foi chamado de *New Federalism*³⁰ dos governos Richard Nixon (1969-1974) e de Ronald Reagan (1981-1989), nos EUA”, ambos tendo como alvo a necessidade de atribuir maior responsabilidade aos governos estaduais na oferta de políticas públicas e, portanto, no fortalecimento do processo de descentralização, em oposição à forte centralização ocorrida no período anterior.

No campo teórico, os principais contornos do federalismo competitivo vão ser constituídos a partir da “crítica feita pelo pensamento liberal (a escola novo-clássica) à ação inócua e nefasta da política fiscal para a economia, e, numa outra perspectiva, pela *Public Choice Theory*³¹ às falhas do Estado, em oposição às falhas do mercado”. (OLIVEIRA, F., 2007, p. 14)

Para realizar a crítica à posição teórica hegemônica sobre o papel atribuído ao Estado como agente essencial para corrigir as falhas do mercado, a *Public Choice* vai supor que as

³⁰ *New federalism* é uma filosofia de devolução ou transferência de certos poderes do governo federal dos Estados Unidos da América para os Estados membros. O principal objetivo do novo federalismo é a restauração para os Estados de autonomia e poder que eles perderam para o governo federal como conseqüência do *New Deal*, no governo de Franklin Roosevelt (1933-1937).

³¹ *Public Choice Theory* ou Teoria da Escolha Pública é um ramo da economia que se desenvolveu a partir do estudo dos gastos públicos. Surgiu na década de 1950 e recebeu atenção pública em 1986 quando James Buchanan, um dos seus principais arquitetos, foi agraciado com o Prêmio Nobel de Economia. Esta teoria modela os eleitores, políticos e burocratas como auto-interessados. Neste sentido, busca estudar tais agentes e suas interações no sistema social. Para estes teóricos, o argumento de que a melhor forma de controlar as falhas do mercado é a introdução da ação do governo é frágil tendo em vista as falhas deste enquanto empecilho para uma intervenção estatal desejável. (SHAW, 2008)

mesmas regras que orientam as decisões dos agentes privados (consumidores e empresas) no mercado equivalem às observadas pelos agentes públicos, com todos procurando maximizar utilidades por consumo ou lucro.

Neste viés, operando com regras semelhantes às de mercado, o Estado perde a condição anterior, de atuar como agente complementar do sistema para suprir suas falhas e suas ações. Decorre desta perspectiva que as políticas e os resultados alcançados tornam-se passíveis de serem comparados às regras e instrumentos do mercado. Assim, o Estado aparece como desastre. Para Fabrício de Oliveira (2007, p. 15),

[...] diferentemente do mercado econômico, neste “mercado” atuam indivíduos (contribuintes/eleitores, políticos, burocratas), procurando, cada um, maximizar suas utilidades (políticas, votos, poder), mas independentemente de seus custos, *sem restrições orçamentárias*, fazendo com que o Estado falhe – e muito! – em termos de *eficiência*, tornando-se, ao contrário do que considerava o paradigma teórico anterior, fonte de ineficiência do sistema como um todo.

Essa perspectiva teórica encontrou campo fértil para germinar num contexto de ascensão do pensamento neoliberal, diante da crise da teoria keynesiana e das dificuldades que enfrentou a economia norte-americana nos anos 1960 e 1970, diante do aumento do desemprego, da pobreza e do aprofundamento dos desequilíbrios dos orçamentos públicos. Nessas circunstâncias, as idéias anti-Estado tomaram fôlego e conseguiram fazer avançar, no plano das políticas concretas, um conjunto de propostas destinadas à revisão e reorientação de seu papel.

Tendo como pano de fundo a crença no poder supremo do mercado, as propostas de reforma visaram a reduzir ao mínimo o Estado em âmbito econômico e social, deixando livre o campo para o mercado operar com eficiência e equilíbrio. Tendo como foco às relações intergovernamentais, as propostas que surgiram desse novo paradigma, e que vão constituir a essência do modelo de federalismo competitivo, representam, pelas razões apontadas, a antítese do modelo cooperativo, tendo claro o objetivo de controlar o governo, bem como os seus gastos, objetivando aumentar a sua eficiência, por meio da concorrência/competição entre as esferas governamentais. (OLIVEIRA, F., 2007)

Dentre as principais características do modelo federativo competitivo, destacam-se o esvaziamento das funções do poder central e o fortalecimento da esfera descentralizada, para que esta, dotada de certa autonomia, promova a competição dentro e entre os diferentes níveis de governo. Nesse cenário, a descentralização das políticas públicas e a autonomia das

unidades subnacionais aparecem como instrumentos-chave para barrar a expansão do Estado e garantir, por meio da competição/concorrência entre as esferas governamentais, maior eficiência do sistema.

Na opinião de Fabrício de Oliveira (2007), sem contar com mecanismos de cooperação, as propostas do federalismo competitivo conduziram a um progressivo esvaziamento do poder central, enquanto as esferas subnacionais poderiam se lançar numa disputa competitiva encarniçada. Esta, ao invés de resultar em maior eficiência, como suposto, poderia se traduzir em fragmentação da federação, aumento dos conflitos internos e das desigualdades e minando as bases da unidade nacional, mesmo porque não se conta com a mediação e as políticas compensatórias do poder central.

Consonante a isso, as políticas de reforma do Estado adotadas em vários países, principalmente a partir da década de 1980, inspirados no pensamento neoliberal, parecem ter evidenciado que este não era um bom caminho.

Além da interrupção do processo de crescimento econômico, do aumento do desemprego, da pobreza e do enfraquecimento das instituições públicas – fenômenos verificados nesses países –, as ondas de instabilidade que se espalharam pela economia internacional nos anos 1990 confirmaram, mais uma vez, a necessidade do Estado para regular o mercado, garantir a coesão social e a reprodução do sistema capitalista.

Destarte, no bojo das limitações decorrentes das políticas de cunho neoliberal nos campos econômico e social implementadas a partir da década de 1980, a teoria do federalismo ganha uma nova dimensão e as relações intergovernamentais adquirem um outro arranjo num cenário em que nem o mercado é dotado do poder e das virtudes que lhe atribuíam, para regular, por si só, a economia e garantir que esta opere com a máxima eficiência, nem o Estado é o “demônio” que a anarquiza com sua atuação, representando obstáculos a seus objetivos.

Contudo, a nova corrente teórica que sustenta essa visão – a *New Institutional Economics* (NIE)³² não pode ser considerada como ponto de ruptura com a escola neoclássica, em que se fundam os argumentos e pressupostos da *Public Choice*, mas como uma renovação e avanço desse pensamento, ajustando-o às transformações conhecidas pela sociedade capitalista nestes tempos de globalização dos mercados, de reestruturação produtiva, de

³² A nova economia institucional (NIE) se utiliza de abordagem interdisciplinar, contemplando a economia, o direito, a teoria da organização, a ciência política, a sociologia e a antropologia para compreender as instituições sociais. Ela toma emprestado o objeto de conhecimento de vários campos disciplinares das ciências sociais, mas a sua principal linguagem é a economia. Seu principal objetivo é explicar os determinantes das instituições e sua evolução ao longo do tempo, como também avaliar o seu desempenho econômico e seus impactos.

inovações tecnológicas e do avanço dos sistemas de informações. Neste sentido, essas correntes podem ser vistas como desdobramentos, como continuidade aprimorada e refinada do neoclassicismo.

Para Fabrício de Oliveira (2007) não se trata de um retorno ao Estado keynesiano, mas, um Estado renovado em suas bases, ajustado para responder aos desafios do mundo capitalista globalizado, por meio de instituições fortes e do estabelecimento de regras claras para os agentes privados e públicos, buscando garantir as condições exigidas para o funcionamento dos mercados com eficiência.

Sendo o mercado uma instituição como outra qualquer, para funcionar com eficiência, precisa contar com regras claras, o que pode ser provido pelo Estado, que, por sua vez, para também operar com eficiência, deve contar com instituições fortes, garantidoras do cumprimento de regras, ao mesmo tempo em que deve criar/estabelecer e respeitar regras próprias, claras e transparentes, para controlar as ações de seus diversos agentes e assegurar que essas se traduzam em políticas governamentais maximizadoras do bem-estar. No dizer de Fabrício de Oliveira (2007, p. 20), “um Estado, portanto, confiável e comportado”.

Em se tratando da descentralização, para os teóricos da nova economia institucional, prevalece a tese de que esta não é capaz, isoladamente, de garantir a concorrência com eficiência, e que essa finalidade precisa ser disciplinada e organizada com regras claras para redesenhar as estruturas de divisão de poderes e responsabilidades entre as esferas governamentais.

Emergem dessa nova visão propostas modernizadoras do Estado, sob o fito de capacitá-lo a desempenhar o papel de agente “estruturador” do mercado e, ao mesmo tempo, de contar com mecanismos próprios de controle de suas atividades. Regulação, supervisão, acompanhamento, responsabilização tornam-se, nessa perspectiva, indispensáveis para dar condições ao Estado de desempenhar, com eficiência, seu novo papel. Em se tratando das relações entre Estado e mercado, Fabrício de Oliveira (2007, p. 21), declara:

Na verdade, ao revelar as fraquezas e debilidades do mercado para garantir eficiência, e as dos Estados e dos governos para administrar recursos públicos, e introduzir, entre os dois, a importância de instituições fortes para permitir-lhes operar com esse objetivo, este novo paradigma crava uma ponte entre o Mercado e o Estado, que abriga regras para o funcionamento de ambos, despolitizando as relações entre eles mantidas.

O conceito de **instituição** ganha, assim, neste corpo teórico, um significado que o torna o centro em que repousa e se reproduz o sistema e que pode garantir sua eficiência,

libertando-o da discussão “estéril” sobre a oposição Estado *versus* mercado, já que ambos dependem de instituições fortes, controles e regras claras para atingir seus objetivos, equidade e redistribuição. O elo que permite atingi-los – as instituições – torna-os, antes, sócios do que adversários nessa construção.

A esse respeito, o governo central assume o papel de articulador, regulador e avalista de um arranjo institucional indutor de ações voltadas ao atendimento de objetivos estabelecidos. A nosso ver, este modelo federativo, afasta-se da essência do federalismo cooperativo, que pressupõe ações acordadas entre os entes da federação, decididas em conjunto, sem imposição e predominância de um sobre outro.

Surge então um federalismo amorfo, que, na ausência de melhor nome, pode ser chamado de federalismo institucional, imprimindo um novo formato às relações intergovernamentais. (OLIVEIRA, F., 2007)

No Brasil, a repercussão deste movimento começa a ganhar força em meados de 1993. Como parte dos preparativos para o lançamento do Plano Real³³, o então ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, propõe a criação, dentro do processo em curso de revisão constitucional, do Fundo Social de Emergência (FSE)³⁴, que limitava o volume das transferências vinculadas a Estados e Municípios.

Outra resposta do governo federal frente a esta situação foi aumentar as contribuições sociais, fontes de receita que não precisam ser partilhadas com as instâncias subnacionais. Além disso, em dezembro de 1995, é lançado pelo governo federal o programa de apoio aos Estados, tendo os seguintes critérios para os que desejassem assistência financeira: compromisso com metas de ajuste fiscal, controle da folha salarial e inclusão das empresas estaduais no programa nacional de privatização.

A questão do novo padrão a ser buscado nas relações entre União e Estados foi marcada pelas tentativas de re-enquadramento destes pelo poder central, em nome da busca de solução dos desequilíbrios fiscais. Assim, muda expressivamente a correlação de forças entre governo federal, Estado e Municípios. Reforma do aparato estatal e integração competitiva na

³³ O Plano Real foi um plano econômico, desenvolvido e aplicado no Brasil durante o governo de Itamar Franco, em 1994 e tinha como principal objetivo a redução e o controle da inflação. Dentre as ações e fases podemos destacar: redução de gastos públicos e aumento dos impostos; criação da Unidade Real de Valor (URV) como forma de desindexar a economia; criação de uma nova moeda: o real (R\$); aumento das taxas de juros; redução dos impostos de importação e controle cambial.

³⁴ Em 1996, o FSE passou a denominar-se Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em 2000, Desvinculação de Receitas da União (DRU). Constitui-se num mecanismo que permite afastar das vinculações constitucionais 20% de toda a arrecadação tributária brasileira. A DRU foi prorrogada até 2015, sendo que esta deixou de incidir gradativamente no orçamento da educação até não ser mais cobrada, em 2011, conforme Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009.

ordem econômica internacional globalizada passam a ser as palavras, de ordem afetando consideravelmente o formato das relações intergovernamentais.

Os estudos de Brouillet (2011) sobre o federalismo canadense dão conta de que fatores socioeconômicos direcionam uma organização do estado federado no sentido de centralização do poder em âmbito central. “Esta tendência vai ter um grande impacto sobre o futuro do federalismo em geral”. (BROUILLET, 2011, p. 601) Dentro dos sistemas federativos, a subsidiariedade tende a assemelhar-se a uma tomada de controle pelo nível federal ou a tutela disfarçada sobre os outros níveis. Pode-se inferir que este processo tem similaridades com os estudos de Barroso (2006) sobre a regulação estatal, especialmente quando trata da regulação transnacional, identificada como um conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos, circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais e são tomados como obrigação ou legitimação para adotarem em âmbito nacional. Este modo de regulação está ligado ao domínio dos países centrais em relação à dependência dos países periféricos ou semiperiféricos.

Ainda, a vigilância e as forças centrípetas foram evidenciadas nos estudos de Brouillet (2011) sobre o federalismo. Este cenário nos faz pensar sobre as novas formas de regulação dos contextos de produção descritas por Reynaud (1988 apud LESSARD, 2006, p. 149) em que os termos “autonomia” e “controle” não são mais antagônicos. Os novos contextos de produção convivem ao mesmo tempo com mais autonomia e mais controle. Segundo este autor, estaríamos agora na era da autonomia prescrita e da iniciativa obrigada ou forçada.

Segundo Kugelmas e Sola (1999), ainda não se vislumbra, neste momento, qual possa ser o novo desenho institucional de relações intergovernamentais. O que se observa com nitidez é a ausência de mecanismos cooperativos mais eficazes, quer na União, Estados e Municípios, quer nas relações entre estes.

As relações intergovernamentais em países federativos como o Brasil reveste-se de particular complexidade, uma vez que tanto a União como os Estados e Municípios são entes federados com autonomia relativa, que atuam de acordo com interesses e prioridades específicas. Conseqüentemente, as políticas em que são pressupostas ações articuladas das diferentes instâncias administrativas podem alimentar comportamentos não cooperativos.

Tudo indica que as dificuldades de consolidação de um modelo de relações intergovernamentais após a década de 1990, no Brasil, devem-se em grande parte à ausência de um plano ordenado de descentralização que não só evitasse distorções administrativas, como a agudização das incertezas que lhe são intrínsecas, devido a não definição de fronteiras nítidas nas responsabilidades de cada nível.

Estabelecidos o conceito de federalismo, os modelos de relações entre as instâncias governamentais e suas características, discorreremos a seguir sobre os principais entraves do complexo marco institucional em que se processam as relações intergovernamentais no Brasil, na atualidade. Além disso, trataremos dos reflexos desse movimento no âmbito municipal para completar um marco de referências capaz de fornecer diretrizes satisfatórias à investigação sobre os fatores condicionantes da política de educação básica brasileira instituída pelo PDE focalizando as bases que dão sustentação às relações intergovernamentais no contexto da nova gestão pública, com ênfase na educação municipal.

4.5 O PACTO FEDERATIVO E SUAS IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO MUNICIPAL

No Brasil, a autoridade política de cada nível de governo é autônoma e independente das demais e, diferentemente de outros países, os Municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos. A partir disso, a estrutura organizacional do sistema social brasileiro vem sendo profundamente redesenhada diante da implantação de programas de descentralização que vêm transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para a esfera municipal.

A montagem do complexo marco institucional em que se processam as relações federativas no Brasil, pós 1988, deve ser vista como um coroamento de um longo processo de pressões para a descentralização do Estado realizado por segmentos da sociedade que, à medida que avançava a transição democrática, foi adquirindo um peso cada vez maior na determinação de seu resultado. Além disso, as mudanças constitucionais a partir da década de 1990, tendo como justificativa os desafios da globalização, aliados à crise do Estado, repercutiram consideravelmente na visibilidade da instância municipal no seio do federalismo brasileiro.

Neste particular, levando em consideração a natureza dos problemas que delineiam a crise do federalismo brasileiro, estudos de Barreto e Vigevani (2004) apontam que as dificuldades enfrentadas relacionam-se diretamente com as questões de maior complexidade, envolvendo a vasta extensão territorial, a existência de enormes desequilíbrios econômicos, políticos e sociais, intra e inter-regionais. Além disso, esses autores pontuam que “a federação brasileira está requerendo um novo tipo de legitimidade que depende de um esforço de construção de cooperação, capaz de ir além dos acordos entre as elites dominantes”, ou seja, de caminhar no sentido de institucionalizar também os interesses coletivos (BARRETO; VIGEVANI, 2004, p. 38-39)

Portanto, observa-se que a natureza dos problemas do federalismo brasileiro demonstra que as dificuldades dos Municípios brasileiros não se resolvem somente com as reformas tributárias, embora importantes. Tais reformas revelam-se impotentes para consolidar um pacto capaz de aperfeiçoar a federação brasileira no sentido de aproximá-la do seu conceito original.

Nessa discussão, outra questão relevante é que a descentralização político-institucional na Constituição de 1988, acompanhada da ampliação de recursos fiscais, das competências tributárias dos Municípios, causou também o mais expressivo processo de fragmentação dos Municípios brasileiros. Tomio (2005, p. 103) tem mostrado que essa situação “[...] despertou preocupações sobre as consequências da falta de estabilidade no ordenamento federativo, do desperdício fiscal e da instabilidade na gestão das políticas públicas”.

Do ponto de vista legal ou administrativo, o Município só existe por autorização ou delegação de poder jurídico superior, ou seja, a origem da instituição municipal depende sempre da vontade, da manifestação de um poder que lhe é superior. Não obstante, a partir da Constituição de 1967 até o ano de 2000, a divisão territorial brasileira foi aprofundada. Por força constitucional, os Estados passaram a decidir sobre a criação de novos Municípios, o que antes era de responsabilidade da União.

Estudos de Faria (2006, p. 70) apontam que no período de 1988 até o ano de 2000 foram criados 1.438 municípios no Brasil (cerca de 25% de todos os Municípios), acelerando o processo de instabilidade institucional no ordenamento federativo e, conseqüentemente, a fragmentação municipal.

Em larga escala, essas iniciativas envolveram micro e pequenos Municípios, até que, em 1996, com a recentralização normativa para a esfera da União, através da Emenda Constitucional 15/1996³⁵, ocorreu um refreio desse processo, significando que determinados acordos políticos entre Estados e Municípios deixariam de prevalecer no critério central de desmembramento dessas localidades. Sobre esse fenômeno Donaldo Souza (2006, p. 195) argumenta que

A multiplicação desordenada de municípios notada naquele período, resultado de práticas político-decisórias que se efetivaram, muitas vezes, à margem de critérios técnico-administrativos que contemplassem a real capacidade de emancipação local, trouxe uma série de dificuldades tanto para os municípios emergentes quanto, em alguns casos, para aqueles que se desmembraram.

³⁵ A Emenda Constitucional 15/96 retirou das unidades federadas a autonomia de regulamentar sua divisão político-administrativa interna. A partir dessa emenda, o processo de fragmentação municipal voltou a ser regulamentado por Lei Complementar Federal. (TOMIO, 2005, p. 105)

Apesar do surgimento de tantos Municípios e do seu reconhecimento como antiga instituição que sobreviveu ao período colonial, muitos Municípios brasileiros não possuem ainda condições econômicas mínimas, necessitando, portanto, de ajuda financeira da União e dos Estados, o que reduz conseqüentemente a sua autonomia política. (FARIA, 2006) Nesse sentido, Gockel (2003 apud SOUZA, D., 2006, p. 196), aponta que 80% das prefeituras do país, em 2003, não conseguiam sustentar-se com receita tributária própria, tendo como principal fonte de renda o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tal quadro, em conseqüência, veio a intensificar a dependência dessas localidades em relação às transferências de fundos federais e estaduais. A partir desta situação, Romão (1992, p. 22) destaca que

[...] a relativa autonomia institucional não encontra suporte financeiro decisório para a sustentação de iniciativas próprias. O esvaziamento da capacidade tributária, embora acompanhado por uma maior participação nas receitas públicas disponíveis, aumentou a dependência do município em relação ao Estado e à União.

Se este movimento repercutiu na possibilidade da participação direta do cidadão na gestão dos serviços públicos, significou, outrossim, a ampliação das dificuldades na tentativa do estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a diversidade das demandas e da capacidade orçamentária dos 27 Estados e dos mais de 5.500 Municípios brasileiros. (ARAÚJO, G., 2006)

Conforme já assinalado, a importância relativa dos governos municipais no Brasil vem sendo paulatinamente reconhecida a cada Constituição Federal, principalmente com a Constituição de 1988. Neste período, elevou-se consideravelmente o volume de recursos próprios dos Municípios e, por conseguinte, importantes tarefas, antes assumidas pela União ou pelo Estado, passaram a ser de responsabilidade do Município.

Para Celina Souza (2004), tais recursos, contudo, são distribuídos de forma muito desigual, dada a grande heterogeneidade socioeconômica e demográfica do país; além do mais, no Brasil, a definição oficial de Município não faz distinção entre a enorme diversidade dos Municípios, nem mesmo em relação ao grau de urbanização e à separação entre áreas urbanas e rurais. Neste âmbito, a referida autora (SOUZA, C., 2004, p. 34) destaca que,

[...] embora a descentralização tenha sido um dos objetivos dos constituintes de 1988, estudos desenvolvidos apontam para a consolidação de políticas

voltadas para a implementação de políticas sociais e não para o aumento da capacidade de decidir sobre onde e como investir os recursos.

A transferência de responsabilidades, no caso brasileiro nos tempos atuais, está sendo feita através de estratégias indutivas desenhadas para delegar a implementação de uma dada política a outro nível de governo, de forma a superar os obstáculos à descentralização. Além disso, esse processo pode desencadear “[...] barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir à outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivado”. (ARRETCHE, 1999, p. 115)

Por esse motivo, o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil tenderá a ser substancial na medida em que as administrações locais avaliem as suas condições técnicas, políticas e financeiras a partir da assunção das atribuições de gestão, ou, pelo menos, que considerem que os custos com os quais deveriam arcar poderiam ser minimizados pela ação dos demais níveis de governo. Neste sentido, Arretche (1999, p. 115) pontua que

[...] nas condições brasileiras atuais, a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e os benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa.

A descentralização das políticas sociais em nível local configurou-se com mais intensidade na municipalização da provisão dos serviços universais de saúde e educação, sendo que ambas as políticas foram concebidas como um sistema complexo de relações intergovernamentais baseado em recompensas e sanções. Geralmente, nesse processo, os entes federados dotam-se de características autoritárias. Isso se resume na seguinte situação: a instância federal pretende agir como determinante sobre a municipal e a estadual e esta sobre a municipal.

No que se refere à educação, a Constituição de 1988 deixa claro, no artigo 211, que “a União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Assim, sendo a educação dever de todos os entes federativos, diz-se que ela é uma matéria de natureza concorrencial. O regime de colaboração, que deve ser recíproco, supõe normas e finalidades gerais, mediante ações articuladas e compromissadas entre os entes federados na repartição de responsabilidades e competências na prestação de serviços, neste caso, educacionais.

Alguns autores, dentre esses Gilda Cardoso de Araújo (2005), Maria Couto Cunha (2007) e Carlos Roberto Jamil Cury (2006), afirmam que a Constituição de 1988 caracteriza-se pela definição imprecisa quanto ao regime de colaboração, vez que situa o Poder Público como responsável por assegurar o direito à educação, com uma organização extremamente descentralizada, sem definir, de forma clara, as competências dos entes federados na prestação desses serviços.

A imprecisão do texto quanto ao regime de colaboração, juntamente com a fragmentação orçamentária, inviabilizaram as possibilidades da melhoria das políticas de acesso e permanência dos alunos na escola. Faria (2006) também alerta que as implicações políticas e sociais que delimitam a questão local no Brasil estão diretamente ligadas ao modelo do federalismo adotado.

A Constituição de 1988 ampliou a faculdade de governar-se aos Municípios e os dotou, no campo educacional, de uma relativa autonomia. No entanto, somente a partir das diretrizes gerais estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal n. 9.394/96, ficou explícita a possibilidade da União, dos Estados e dos Municípios de livre organização de seus sistemas de ensino, obedecendo às suas prioridades, estabelecendo ainda para os Municípios a atribuição de integração de seus órgãos e instituições oficiais às políticas e planos educacionais da União e dos Estados, ressaltando a integração entre os sistemas mediante regime de colaboração.

A Emenda Constitucional n. 14/96, que criou o Fundef, e, recentemente, a Emenda Constitucional n. 53/2006, que criou o Fundeb, apesar de se caracterizarem como estratégias indutivas de responsabilização do ensino pelos Municípios, também podem ser consideradas instrumentos legais na tentativa de definição do regime de colaboração entre os entes federados. (DUARTE, 2005) Todavia, mesmo situando o papel suplementar da União, tais instrumentos legais mantiveram a necessidade de explicitação das diretrizes operacionais para efetivar o regime de colaboração entre as instâncias federadas.

Desse modo, políticas apontadas como mecanismos de superação de constrangimentos financeiros entre entes federados foram engendradas pelo governo federal, através da adoção de novos desenhos e formas de financiamento, visando à descentralização da provisão de serviços sociais.

Anteriormente à introdução desses novos desenhos, era comum a acusação de que a Constituição de 1988 havia transferido recursos, mas não competências, para os governos subnacionais. No entanto, a experiência brasileira demonstra que a questão da transferência de responsabilidades, pela provisão de serviços sociais, em especial a educação, entendida como

estratégia de descentralização, não se restringe à existência de mais recursos financeiros. Reportando sobre como se caracteriza o repasse das atribuições do governo central para os níveis subnacionais, Rodden (2005, p. 15) esclarece que

[...] muito raramente os governos centrais cedem autonomia plena aos governos subnacionais. Na vasta maioria dos casos, a descentralização envolve um movimento de uma situação de completo controle do governo central para a de um envolvimento conjunto entre o centro e uma ou mais unidades subnacionais.

Há autores que apontam características de um federalismo concorrente, dentre estes, Santos e Ribeiro (2004) no Brasil, destacando a ausência de uma ação coordenada no processo de descentralização, como fator que tem estimulado o surgimento de atribuições concorrentes entre as distintas instâncias do governo. Nesta senda, Estados e Municípios não conseguem definir com evidência seus papéis e, dentro desse ambiente de profunda competição, lhes faltam, na maioria das vezes, não somente as condições técnicas (político-administrativas) como, principalmente, as financeiras. Segundo Santos e Ribeiro (2004, p. 252)

Assiste-se a partir desse momento ao acirramento do conflito federativo e, embora as instâncias subnacionais tenham ampliado significativamente os seus gastos, inclusive na área social, estão muito longe de cobrir as imensas necessidades atuais, especialmente em áreas mais pobres como o Nordeste, onde a grande maioria dos municípios se encontra em condições de alto grau de dependência financeira e indigência social.

Concomitante a este período de transição no perfil das responsabilidades e competências da esfera municipal, ou melhor, intrinsecamente ligado a ele, apontou-se a crise do Estado como resultado do esgotamento de sua capacidade relativa de enfrentamento dos problemas. Por isso, tornou-se nítida a posição de destaque do nível subnacional, mais especificamente a esfera municipal, na federação do Estado brasileiro, derivada não só das mudanças constitucionais, como também de um novo posicionamento ideológico.

Nessa linha argumentativa, a partir dos anos 1990 desencadearam-se inúmeras medidas para a ruptura com o passado intervencionista. Através da prioridade atribuída às reformas constitucionais, iniciou-se um processo de reconstrução legal e institucional que abriu caminho para a redefinição das funções do Estado.

Esse fenômeno provocou uma profunda transformação nas relações intergovernamentais. Por meio da substituição gradual de um modelo intervencionista do

Estado para funções de caráter orientador e regulatório, reduziram-se gradativamente os mecanismos de proteção aos Estados federados e Municípios, criando-se um vácuo e um novo espaço de atuação para as instâncias subnacionais de governo. Conseqüentemente, a lógica da economia global, ao estimular a disputa entre esferas de governo e entre regiões e localidades, contribuiu para elevar o grau de fragmentação socioterritorial. Este processo foi marcado por uma nova institucionalidade de relações entre os governos locais e o pelo poder central, conforme aponta Kugelmas e Sola (1999, p. 71)

A ênfase político-ideológica nas virtudes da descentralização e a maior autonomia constitucional dos municípios como entes federados [...], defrontaram-se, na segunda metade da década 1990, com uma série de medidas marcadas pelo reenquadramento dos governos locais pelo poder central.

Durante esse período as ações da União evidenciaram que os governos locais não conseguiram resistir ao crescente processo de transferência de funções de gestão, na medida em que as políticas eram definidas em âmbito central com repasse das responsabilidades pela execução para os outros níveis. Essa mudança provocou uma alteração significativa na distribuição das competências entre os entes federados, no que se refere ao processo de implementação de políticas, que envolveu a transferência, para os Municípios, da responsabilidade de oferta de vários serviços, dentre esses, os serviços sociais, como os de educação e de saúde, e a diminuição dos investimentos federais em políticas sociais.

No processo de mudanças pós Constituição de 1988, segundo Tenório (2004, p. 55), a União procurou compensar suas perdas de receitas para as esferas subnacionais de três formas distintas:

Reduzindo os gastos, por meio da diminuição de transferências não constitucionais para Estados e Municípios; estabelecendo restrições creditícias para esferas subnacionais, desonerando-se de alguns encargos financeiros e criando tributos e elevando alíquotas de impostos não sujeitos à partilha com as demais esferas subnacionais.

Dessa forma, a União buscou recuperar ao menos parte do montante transferido às outras esferas. Como vimos anteriormente, a criação da Desvinculação de Recursos da União (DRU), originalmente denominado Fundo Social de Emergência, que mantém a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União, reflete muito bem esse movimento.

No âmbito educacional, à semelhança das reformas descentralizadoras executadas na saúde, habitação e saneamento básico, houve uma municipalização acentuada do ensino fundamental, induzida principalmente com a instituição do Fundef, ou mais especificamente pelos recursos adicionais possíveis para ampliação do atendimento. Segundo Arretche (2002), essa descentralização caracterizou-se como um processo induzido de transferência de responsabilidades e de atribuições para o poder local, sem a contrapartida necessária à qualificação de tais políticas e ações.

Esse período também foi marcado pela intensa orientação dos organismos internacionais, especialmente a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Banco Mundial, nas recomendações das políticas brasileiras, intervindo no planejamento do sistema educacional e nas políticas sociais como um todo. A nova forma de administração apresentada tinha como pressuposto colocar em evidência uma estrutura burocrática de não racionalidade de custos em que os sistemas educacionais brasileiros até então se apoiavam.

Com efeito, novas políticas voltadas para a descentralização foram engendradas sendo suas motivações diversas daquelas que prevaleceram no processo da Constituinte de 1988. Nesse movimento, o principal indutor da descentralização foi o próprio governo federal e os organismos multilaterais³⁶, como tem sido em muitos países periféricos, transformando os governos locais nos principais provedores de serviços universais sociais.

Frente a esses novos requisitos de gestão, governos locais são levados a assumir novos papéis e funções, dentre estas, a liderança desse processo de transformação e o desempenho de função articuladora entre as administrações públicas das diferentes instâncias de governo, a iniciativa privada e os demais integrantes da sociedade civil.

A resposta a essas demandas implica a ampliação de seus respectivos campos de atuação em muitos setores estratégicos, como: concepção e implementação de projetos urbanísticos, de moradia e de meio ambiente, infraestrutura de serviços urbanos, transportes, segurança pública e, principalmente, políticas sociais. Diante desse quadro, Barreto e Vigevani (2004, p. 31) indicam que

O grande desafio da gestão pública municipal consiste não apenas em promover mudanças capazes de conseguir competitividade e inserção nos espaços econômicos globais, mas também – e, sobretudo nos países em

³⁶ Os organismos multilaterais são entidades criadas pelas principais nações do mundo com a finalidade de atingir determinados objetivos. Atuam na administração dos interesses econômicos e financeiros dominantes, por meio de consultorias e relatórios que interferem nas políticas dos Estados, inclusive, nas políticas educacionais.

desenvolvimento, como é o caso latino-americano – em assegurar as condições mínimas de bem-estar social para que a convivência democrática possa se consolidar.

São inegáveis os reflexos para os Municípios dessas medidas tomadas em âmbito nacional com o fim de transferir para esta instância de governo a responsabilidade da prestação de vários serviços ao povo. Essa transferência se dá a partir do princípio da descentralização, como garantia da transformação de sua função provedora para o Estado regulador, avaliador, incentivador e gerador de políticas.

O que se observa é que o Estado vem passando por inúmeras transformações no contexto contemporâneo, e a esfera municipal, sobretudo, tem sido alvo de atenção e responsabilidade, valorização e expectativas que lhe são atribuídas num forçado redesenho do Estado em resposta a uma situação de crise.

Para Duarte (2001), a valorização dos governos municipais na América Latina guarda sua origem, simultaneamente, nos processos de redemocratização, impulsionados a partir da década de 1970, como também, na reestruturação produtiva por que passa a economia capitalista nesse período. Assim, este fenômeno opera em duplo movimento: “por um lado, a redefinição das bases de intervenção do Estado na esfera social e, por outro, as mudanças organizacionais e de gestão no setor público”. (DUARTE, 2001, p. 1)

Tais mudanças influenciaram o surgimento de um novo cenário social, que, por sua vez, influenciou a gênese das políticas públicas no Brasil, incluindo as educacionais. Diante disso, faz-se mister, neste trabalho, uma discussão sobre a configuração da educação municipal no contexto das relações intergovernamentais do federalismo brasileiro pós 1988.

4.6 A EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Como vimos, um quadro de transição, inspirada em princípios democráticos e de tendência descentralizaste, ganhou contornos mais claros com a promulgação da Constituição Federal de 1988, concebendo a organização político-administrativa do Brasil como um todo em que as partes, embora organicamente integradas, mantêm a sua autonomia.

Isso conferiu aos Municípios, que nas Constituições anteriores estavam subordinados aos Estados, a condição de entes autônomos, possibilitando-lhes um maior grau de determinação. Apesar disso, perduram dificuldades de consolidação de um modelo substancial de relações intergovernamentais na provisão das políticas públicas, relacionadas

diretamente com questões de maior complexidade, envolvendo a vasta extensão territorial, a existência de enormes desequilíbrios econômicos, políticos e sociais, intra e inter-regionais.

A Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988 (CF/88) considera a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes autônomos na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Quanto à percentagem mínima da receita que cada ordem federada deverá aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, foi estabelecido, a teor do artigo 212 da CF/88, que a União aplique nunca menos de dezoito por cento (18%); e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, não menos de vinte e cinco por cento (25%), da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Estabeleceu ainda, com ineditismo no Brasil, a organização dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pela via do chamado regime de colaboração (art. 211). Dessa forma, a Constituição de 1988 colocou o Município como próprio para organizar o seu sistema de ensino, ao lado da União, Estados e Distrito Federal.

Duarte (2001) destaca que, após a aprovação desta Constituição, a organização da educação básica no Brasil passou de 26 grandes sistemas estaduais autônomos articulados a partir da regulamentação estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024/61 e na Lei 5.692/71, para a possibilidade de existência de mais de cinco mil sistemas municipais, além dos estaduais. Pode-se dizer que, do ponto de vista educacional, foi uma das maiores inovações possibilitar à esfera do poder local o estabelecimento de normas pedagógicas.

Em sua versão inicial, a Carta de 1988 fixou a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental (antigo primeiro grau) e a progressiva extensão de ambas também para o ensino médio (incisos I e II, art. 208). Firmou o compromisso da União em prestar assistência técnica e financeira aos entes federados para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário da escolaridade obrigatória.

Com relação às competências dos diferentes níveis de governo em relação aos diferentes níveis de ensino, o seu artigo 211, parágrafo 1º explicitou:

A União organizará o sistema federal de ensino e dos territórios, as instituições de ensino públicas e 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. (BRASIL, 1988)

Ainda, no parágrafo 2º: “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”; no parágrafo 3º: “Os Estados e o Distrito Federal atuarão

prioritariamente no ensino fundamental e no médio”; e o parágrafo 4º cita as formas de organização dos sistemas: “[...] na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

Por conseguinte, mesmo a Constituição de 1988 destacando o princípio de federalismo que atinge o Município, reconhecendo-o como ente autônomo e, conseqüentemente, dando-lhe o poder de organizar o seu sistema, a descentralização do ensino como política somente foi efetivada em termos consideráveis no contexto brasileiro a partir da nova engenharia política de financiamento estabelecida em 1996 que foi capaz de induzir a descentralização da gestão deste nível de ensino, através da Emenda Constitucional n. 14³⁷, de 12 de setembro de 1996, que criou o (Fundef) e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

A Emenda Constitucional n. 14 (EC 14/96) procedeu a uma série de alterações na versão original da Constituição, particularmente nos dispositivos relativos à educação. Em decorrência da nova redação dada aos incisos I e II do artigo 208, embora a gratuidade do ensino fundamental continuasse assegurada a todos, a obrigatoriedade se torna específica à população em idade escolar. Quanto ao ensino médio, fica garantida a progressiva gratuidade.

A União passa a ter, em matéria educacional, uma função “redistributiva e supletiva” e a sua assistência técnica e financeira irá se destinar a “[...] garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino”. O ensino fundamental torna-se, então, prioritário em todos os níveis subcentrais de organização político-administrativa (parágrafo 1º, 2º e 3º do artigo 211).

Entretanto, o que causou maior impacto foram os dispositivos contidos nos parágrafos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelecendo que a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios ficaria assegurada através da criação (em cada Estado e no Distrito Federal) de um fundo contábil, cujos recursos (formados de tributos e transferências provindas dos próprios entes federados envolvidos) seriam distribuídos na proporção dos alunos atendidos nas respectivas redes (estadual e municipal). Se, por acaso, na distribuição dos referidos recursos, o Estado, ou o Distrito Federal não alcançar, por aluno, o valor definido nacionalmente, por ato do Presidente da República, a União procederá à devida complementação.

³⁷ Modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96 explicita as funções da União e as formas de distribuição das responsabilidades entre os Estados e os seus Municípios, ratificando os dispositivos Constitucionais (com as alterações da EC 14) e afirmando que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão liberdade de organizar o seu sistema de ensino (parágrafo 1º e 2º, do art. 8º). Com relação às responsabilidades dos entes federados, delega aos Estados a prioridade na oferta do ensino médio, desde que assegurado o ensino fundamental; e aos Municípios, a prioridade na oferta do ensino fundamental e, em seguida, a educação infantil. Destaca, ainda, o estabelecimento de formas colaboração dos Estados com os seus Municípios para assegurar a oferta do ensino fundamental (art. 10 e 11) e estabelece, pela primeira vez, as despesas que poderão ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como aquelas que não podem ser consideradas como tal (artigos 70 e 71), tentando atenuar a prática desonesta de gestores públicos com relação aos desvios e alocações ilegais dos recursos da educação.

A composição dos níveis escolares na atual LDB é exposta em dois patamares: educação básica³⁸ (composta pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior (art. 21, incisos I e II). O ensino fundamental tem por objetivo “a formação básica do cidadão” (art. 32); e o ensino médio, “[...] o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos” e também a preparação básica para o trabalho (art. 35). Pelo fato da LDB ser de inspiração liberal, a organização da educação básica não segue uma disposição rígida. Ao contrário, é extremamente flexível e admite diversas configurações para o ensino fundamental e o ensino médio.

Tal flexibilidade está presente também na organização do ensino superior, em que são introduzidos cursos sequenciais e programas de educação à distância, nos quais a frequência de alunos e professores obedece à norma específica. (SILVA, I., 2003) Essa mesma autora faz uma análise sobre a LDB, afirmando que

[...] a sua elaboração e aprovação, na forma em que se apresenta, somente se tornou possível graças às alterações procedidas previamente na Constituição pela EC 14/96. Ou seja, a Constituição teve que ser “(r)emendada” para dar

³⁸ A expressão educação básica é relativamente nova e nos remete à época (1980-1990) em que começam a ser veiculadas as idéias relativas à “educação para todos”, a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien, na Tailândia, onde foi elaborada a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, que entende a educação básica como base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre o qual os países podem construir sistematicamente níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação. Seu espaço por excelência seria a escola fundamental. (VIEIRA, 2006)

amparo legal a vários dispositivos constantes na LDB, e esta buscou menos atender às expectativas da sociedade (representada nos debates que ocorreram durante o processo de sua elaboração, inclusive no Congresso Nacional) que aos interesses do mercado e das agências financiadoras (ou credoras) internacionais. (SILVA, I., 2003, p. 71, grifos da autora)

Em se tratando de iniciativas para o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação intermunicipal para o desenvolvimento de instrumento jurídico de cooperação entre os diferentes níveis de governo, conforme preconiza o artigo 23 da CF/88, a Emenda Constitucional n. 19, de 1998, determinou que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinassem, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados.

De acordo a Gilda Araújo (2013), esse dispositivo constitucional teve impacto inexpressivo para a área de educação, pois, embora o consórcio público seja uma das formas mais conhecidas de cooperação entre entes federados, especialmente entre municípios, a sua principal característica é se constituir como uma cooperação acordada, o que não é uma característica da Federação brasileira, com perfil marcadamente predatório e hierárquico.

Dentre as justificativas para a não utilização desse instrumento na educação, a referida autora (ARAÚJO, 2013, p. 795) pontua que

[...] suas principais vantagens consistem nos ganhos de escala de produção ou de aquisição, racionalização dos recursos financeiros e padronização de suprimentos, vantagens essas que não estão vinculadas à prestação direta dos serviços públicos de educação (excetuando transporte e merenda escolar). Talvez por isso a inexistência de consórcios monotemáticos de educação, contrastando com sua expressiva disseminação na área da saúde. Por essas razões os consórcios públicos também tiveram impacto inexpressivo para a configuração de formas de colaboração para a prestação de serviços educacionais e, fundamentalmente, para o avanço quanto à proposição de mecanismos eficazes de equalização da oferta educacional.

Dando continuidade ao emaranhado de reformas, a Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 passaram por importantes alterações na década de 2000, de modo que novos preceitos constitucionais foram inscritos nos marcos regulatórios basilares da educação básica brasileira.

As alterações promovidas na Constituição de 1988 pela Emenda Constitucional n. 53, de 20 de dezembro de 2006 (EC n. 53/2006), dizem respeito principalmente ao campo do

financiamento da educação básica, com a criação do Fundeb em substituição ao Fundef, instituído pela EC n. 14/1996, que tinha uma vigência de dez anos.

Com o Fundeb, ao mesmo tempo em que se tem a consolidação de uma política de fundos na educação básica marcada pela subvinculação de recursos já previstos para este campo, estende-se essa política para toda a educação básica e não apenas para o ensino fundamental.

No que se refere ao financiamento da educação básica, além das alterações destacadas acima, outras mudanças merecem ser apreciadas, como por exemplo: houve alterações quanto às fontes de recursos que compõem o Fundeb no sentido de uma gradual ampliação do percentual de contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios de 15% para 20% das atuais fontes que estruturam o Fundo; uma especificação mais clara sobre os valores a serem complementados pela União aos Estados, DF e Municípios, de sorte que a partir de 2010 essa complementação deveria chegar a 10% do total arrecadado para o Fundo; e o estabelecimento uma das diferenciações do valor mínimo nacional por aluno/ano, o qual passou a contemplar diferentes etapas e modalidades de ensino.

Esta Emenda Constitucional alterou a competência do Município que agora precisa se organizar para assegurar não apenas a oferta da educação pré-escolar e do ensino fundamental, como preconizado anteriormente, mas também a oferta da creche, que envolve as crianças de 0 a 3 anos de idade, portanto, abrangendo toda a educação infantil, além do ensino fundamental.

A partir das alterações promovidas no texto constitucional pela EC n. 59/2009, percebemos que novos marcos regulatórios começam a ser estabelecidos em relação à educação básica. Isso fica mais evidenciado diante da extensão da escolarização obrigatória, disposta na nova redação do art. 208, inciso I: “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos a que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

Pelas mudanças promovidas no inciso I do art. 208, a obrigatoriedade do Estado na oferta de educação gratuita passou a abranger desde a pré-escola até o ensino médio, uma vez que o novo texto constitucional define como responsabilidade do Estado a garantia não apenas do ensino fundamental, como estava estabelecido anteriormente, mas, agora, de toda a educação básica dos 4 aos 17 anos, inclusive para os que "não tiveram acesso na idade própria".

Ainda, por meio da EC n. 59/2009, torna-se aparente o desejo de um reposicionamento da União em relação à construção do regime de colaboração entre os entes federados, tendo

em vista as alterações promovidas no parágrafo 4º do art. 211, que passou a contemplá-la na organização dos sistemas públicos de ensino. Vejamos a nova redação: “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

Com esta nova redação, a União é convocada a participar na construção do regime de colaboração juntamente com os demais entes federados. Com efeito, esta era uma grave lacuna no texto constitucional em vigor até 2009. Em relação a isto, Marcelo Silva (2012, p. 9) destaca que

A ausência da União na articulação entre Municípios, Estados e Distrito Federal constituía, e em boa medida ainda constitui, em um forte entrave para que o regime de colaboração entre esses entes pudesse vir a se definir. Sem dúvida o caminho a percorrer nessa direção ainda é longo. O Brasil não possui sólidas experiências de desenvolvimento e organização articulada do Estado e das políticas públicas, em especial no campo da educação.

Para os Municípios, cuja atribuição constitucional prioritária é oferecer oportunidades educacionais nas etapas infantil e fundamental, esse novo paradigma legal exige a adoção de medidas para seguir ampliando a oferta de pré-escola e ensino fundamental, alcançando o atendimento de toda a população a partir dos 4 (quatro) anos.

Tendo em vista a frequência escolar bruta da população de 4 e 5 anos em 2011 de 77,4%, alcançar 100% dessa população até 2016, conforme indica a EC n. 59/2009, não é um desafio pequeno, significa incluir cerca de 1,3 milhão de crianças de 4 e 5 anos. (IBGE, 2012)

Assim, o diagnóstico pode apontar que, para cumprir a obrigação de universalização com garantia de qualidade, seja necessário mobilizar novos recursos. Torna-se imperativo criar um sistema nacional de educação que não se limite a averiguar eficiência e resultados, a estabelecer competências excludentes ou a, no máximo, redistribuir recursos dentro dos Estados com um relativamente pequeno apoio do governo federal. O mais prudente, neste caso, seria adotar como princípio básico a igualdade de condições de oferta pelos Municípios de forma a atender as necessidades básicas de aprendizagem dos estudantes.

No atual cenário de relações intergovernamentais do federalismo brasileiro, no setor educação, observa-se que o código legal é direcionado pela descentralização das políticas educacionais de educação básica. Percebe-se ainda que tais medidas, nos últimos anos, foram impulsionadas pelo poder central, impondo o estabelecimento de novos arranjos nos papéis das esferas administrativas. Este processo se apresenta como estratégia de transferir para as instâncias locais encargos e decisões previamente tomadas, para serem executadas.

Concomitante a este movimento, ou melhor, em auxílio a ele, uma série de medidas foi implementada na administração pública brasileira a partir dos anos 1990. As novas propostas situam-se num contexto maior de reformas sob a influência da Nova Gestão Pública ou Novo Gerencialismo, destinadas a promover mudanças no sentido de adoção de técnicas de gestão do setor privado as quais enfatizam o desempenho das organizações públicas e o controle da gestão.

Nesse contexto, presume-se que os novos dispositivos constantes na CF/88 e na própria LDB n. 9.394/96 são caracterizados por uma nova racionalidade de natureza econômico-financeira que vem marcando consideravelmente o atual cenário das políticas educacionais no Brasil. A partir disso, acirra-se o debate acadêmico e político sobre a responsabilização acentuada da oferta de educação por parte dos entes subnacionais, quando o Município é chamado para cumprir um volume de encargos, de acordo com os novos parâmetros da gestão pública.

Novas formas de organização da gestão educacional, incluindo as administrações municipais, ganharam visibilidade através de planos, programas e projetos em consonância com os pressupostos do novo padrão de organização gestonária em que se propõe uma racionalidade para a administração pública pautada na eficiência e nos resultados, como elemento central nas atuais políticas públicas.

Nesse contexto, a gestão tem sido um mecanismo chave tanto na reforma política, quanto na reengenharia cultural no setor público. Tem se transformado na principal forma através da qual se tem reconfigurado a estrutura e a cultura do serviço público. Ao fazer isto, a reforma “procura introduzir novas orientações, remodela relações de poder existentes e afeta como e onde as escolhas sobre as políticas sociais são feitas”. (BALL, 2001, p. 108)

Assim, torna-se relevante uma discussão sobre as mudanças ocorridas na gestão pública, na medida em que os modelos organizacionais estão sendo revistos, tendo como base as questões econômicas, políticas e sociais que atingem as sociedades capitalistas.

5 REFORMAS E MODELOS ORGANIZACIONAIS: DA ADMINISTRAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Historicamente, o Estado assumiu as mais variadas faces, em um processo de transformação constante, para se conformar à dinâmica social. Nesse contexto de permanente mudança, o Estado Moderno em sua evolução foi levado a rever, por mais de uma vez, suas formas de agir.

Neste panorama, sabe-se também que o aprimoramento das estruturas do Estado acompanha as mudanças sociais mais amplas. As discussões sobre o papel do Estado e dos instrumentos adotados para sua organização foram alteradas por reformas administrativas que representaram tentativas de criar resposta do aparelho estatal para o contexto socioeconômico. Apesar de uma grande vinculação dessa estrutura estatal com outras formas de dominação, principalmente relacionadas ao poder econômico, existe uma "relativa autonomia do Estado" na condução de suas mudanças, a nosso ver, principal fato que impulsiona o interesse de pesquisas e estudos neste campo.

Este capítulo tem o objetivo de discorrer sobre os principais modelos organizacionais que vêm inspirando o desenho das estruturas e processos nas reformas da administração e da Administração Pública.

Nas últimas décadas, no setor público, reformas administrativas vêm pregando a substituição progressiva do modelo tradicional burocrático por novos modelos de gestão e de relação do Estado com a sociedade. Assim, propusemo-nos a apresentar os principais elementos da constituição da administração e da Administração Pública brasileira, em especial, na atualidade, e suas características, destacando a influência da nova gestão pública no campo educacional.

5.1 ORIGEM E CARACTERÍSTICAS DAS PRINCIPAIS TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO

A partir do século XX, com o desenvolvimento e expansão do Capitalismo, as fábricas, as indústrias e organizações, devido à dimensão e à complexidade alcançadas, passam a apresentar problemas e dificuldades para serem administradas, impondo-se a

necessidade de serem pensados modelos para a solução dos problemas. As primeiras teorias administrativas e organizacionais surgem, no início do século, a partir de correntes teóricas que se desenvolveram representando o pensamento administrativo sistematizado pela Administração³⁹.

Convém destacar que o ideário da Administração tem sido referência na administração de empresas e na Administração Pública, inclusive, na administração da educação, de forma mais branda em alguns momentos e vigorosa em outros. Neste trabalho, optou-se por um recorte das principais ideias que representam as teorias da administração mais adequadas à compreensão do objeto de estudo, vez que estão na gênese do referencial teórico ora adotado.

Segundo Chiavenato (2000, p. 5), etimologicamente, a palavra administração vem do latim *administratio, onis*, “ação de prestar ajuda, execução, administração, gestão, direção”. A palavra é composta por *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação, obediência) e significa “aquele que realiza uma função abaixo do comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço a outrem”. Tal significado torna-se mais complexo a partir do surgimento das teorias administrativas (re)formuladas em contextos históricos, políticos e econômicos, em diferentes períodos.

Para Messas (2007), os significados e sentidos dos conceitos de administração das diferentes teorias administrativas podem ser clarificados a partir dos estudos existentes, no âmbito dessas áreas, e trazem em si a síntese do ideário das teorias de Administração e suas relações com as concepções de homem e de organização que representam a essência dos modelos hegemônicos, em cada tempo histórico.

Com o surgimento do Racionalismo⁴⁰ e do seu apogeu, no século XVIII, essas noções passam a ser aplicadas às ciências e ao campo do trabalho, fazendo emergir um (novo) primeiro conceito de administração. Assim, no início do século XX, através da escola de administração científica ou *Escola Clássica* de Administração, que tem como precursor o engenheiro americano Frederick Wilson Taylor, começam a aparecer, no cenário da administração de empresas, teorias administrativas propondo “a racionalização da organização e execução do trabalho”. (MOTTA, 2003)

³⁹ A utilização do termo “administração” ao invés de “gestão” nesta parte do trabalho se justifica por questões históricas próprias desse campo. Embora existam dissensos, não se constitui objeto de preocupação desse trabalho, uma discussão concentrada em suas diferenças. Dessa forma, em alguns momentos do texto, poderão ser utilizados com o mesmo significado.

⁴⁰ Doutrina que afirma que tudo que existe tem causa inteligível. Privilegia a razão em detrimento da experiência do mundo sensível como via de acesso ao conhecimento. O racionalismo é baseado nos princípios da busca da certeza e da demonstração, sustentada por um conhecimento *a priori*, ou seja, conhecimentos que são elaborados somente pela razão.

Segundo Fernando Tenório (2011), historicamente, antes de Taylor, outros momentos e outros autores contribuíram para o desenvolvimento de formas de gestão organizacional. Para este mesmo autor, um texto clássico da literatura econômica mundial e que contribui para reforçar a ideia de que antes de Taylor já se escrevia sobre formas gerenciais de produção é o livro de Adam Smith (1723-90), *A riqueza das nações*, publicado em 1776. No Livro Primeiro desse texto, Smith discute a divisão do trabalho dando como exemplo o conhecido caso da fábrica de alfinetes (SMITH, 1983, p. 41-42 apud TENÓRIO, 2011, p. 1145):

Tomemos, pois, um exemplo, tirado de uma manufatura muito pequena, mas na qual a divisão do trabalho muitas vezes tem sido notada: a fabricação de alfinetes. Um operário não treinado para essa atividade [...] nem familiarizado com a utilização das máquinas ali empregadas [...], dificilmente poderia talvez fabricar um único alfinete em um dia, [...]. Entretanto, da forma como essa atividade é hoje executada, não somente o trabalho todo constitui uma indústria específica, mas ele está dividido em uma série de setores, [...]. Um operário desenrola o arame, um outro o endireita, um terceiro o corta, um quarto faz as pontas, um quinto o afia nas pontas para a colocação da cabeça do alfinete; [...]. Assim, a importante atividade de fabricar um alfinete está dividida em aproximadamente 18 operações distintas, as quais, em algumas manufaturas, são executadas por pessoas diferentes, [...] parte daquilo que hoje são capazes de produzir, em virtude de uma adequada divisão do trabalho e combinação de suas diferentes operações.

O que Taylor fez não foi criar algo inteiramente novo, mas organizar e apresentar ideias em um todo razoavelmente coerente, as quais germinaram e ganharam força em vários países no século XIX. Não obstante, Ramos (2009) aponta a obra de Frederick Tylor como “[...] um dos fatores decisivos que concorreram para que o trabalho se emancipasse das sanções tradicionais e místicas de origem medieval e se transformasse em instrumento de legítima competição social”. (RAMOS, 2009, p. 55) Portanto, a contribuição fundamental de Tylor consistiu, em essência, “em libertar o trabalho humano do domínio da tradição”. (RAMOS, 2009, p. 58) Sua tarefa principal foi a de “racionalizar as tarefas, a de mostrar a pista de uma verdadeira ciência do trabalho”. (RAMOS, 2009, p. 58)

Dessa forma, Taylor, um dos precursores da administração científica traz como uma de suas preocupações a tarefa a ser executada pelo operário. Defende o princípio segundo o qual o desempenho das pessoas pode ser definido e controlado por padrões e regras do trabalho. Para isso, tomam-se como referência os estudos de tempos e movimentos para dividir as tarefas em etapas simples e separadas, a serem executadas de forma repetitiva, por diferentes empregados.

O sistema de Tylor se traduz numa tentativa de aplicação da ciência a toda forma de atividade humana, conforme explicita Lametrie (1748 apud RAMOS, 2009, p. 57) “[...] desde os mais simples de nossos atos individuais até os trabalhos de nossas mais complexas empresas”. O método científico, nesta abordagem, é constituído por duas operações fundamentais: a “análise” e a “síntese”. Em se tratando do trabalho, distinguem-se o sujeito (o homem) e o seu objeto (a matéria). Tylor, aplicando o método científico ao homem atingiu o estudo dos tempos e dos movimentos. A “análise” se constitui em cada atividade analisada ou decomposta em suas orientações mais elementares. Por sua vez, a “síntese” refere-se à identificação das operações inúteis ou supérfluas em que se elabora uma composição racional de operações na qual os tempos de execução devem ser reduzidos a um mínimo e os movimentos devem ser os mais elementares possíveis. (RAMOS, 2009)

Nesse cenário, Tylor constatou a necessidade de formação e treinamento prévio do operário já que este não mais poderia ser deixado entregue a si mesmo, como acontecia até então. Além disso, reconhecendo a necessidade de desembaraçar o operário de tudo que excedesse sua capacidade, criou o chamado sistema funcional da organização administrativa do trabalho industrial, edificado na dicotomia ente o planejamento e a execução.

As idéias de Tylor foram disseminadas no mundo. A sua maior influência ocorreu nos Estados Unidos onde havia objetivo explícito de promover o desenvolvimento da organização científica do trabalho. Na Inglaterra, foram desenvolvidas propostas decorrentes do sistema de Tylor. Na França, apesar de bem difundido, o sistema encontrou alguns obstáculos em relação às peculiaridades da formação histórica daquele país. Já na Alemanha, o taylorismo sofreu severas críticas pelo fato de prender-se excessivamente ao objetivo do rendimento do trabalho. Contudo, foi na França que se formou o maior reduto de resistência contra o taylorismo. Ali se formou uma vasta literatura crítica dessa tecnologia que põe em evidência um pensamento contrário à aplicação extensiva das novas técnicas de trabalho. Segundo Ramos (2009, p. 61), esta literatura foi exportada para os países da América do Sul, onde adquiriu ampla voga, sendo “prontamente assimilada pelas elites marginais”.

O Fordismo se constitui num sistema de produção, criado pelo empresário norte-americano Henry Ford, cuja principal característica é a fabricação em massa. O objetivo principal deste sistema era reduzir ao máximo os custos de produção e assim baratear o produto, podendo vender para o maior número possível de consumidores. Desta forma, preconiza uma política de altos salários e de produção a baixo custo, uma vez que estes fatores terão como consequência alargar imensamente o mercado consumidor.

O fordismo foi o sistema de produção que mais se desenvolveu no século XX, sendo responsável pela produção em massa de mercadorias das mais diversas espécies. A contribuição substancial de Ford na esfera da organização científica do trabalho foi a ritmização, que pode ser compreendida da seguinte forma: a tarefa do operário transcorre numa espécie de tempo elástico, dentro de cujos limites encontra-se uma integração rítmica, que por sua vez possibilita vencer a monotonia do trabalho repetitivo e libertar o operário da fadiga.

Na opinião de Bauman (2001) o conjunto de práticas produtivas cunhado de fordismo é característico da modernidade sólida ou do capitalismo pesado, sendo importante para a organização da produção até meados dos anos 70 do século passado. Para este mesmo autor (BAUMAN, 2001, p. 33-34), entre os principais ícones dessa modernidade estavam

[...] a fábrica fordista, que reduzia as atividades humanas a movimentos simples, rotineiros e predeterminados, destinados a serem obediente e mecanicamente seguidos, sem envolver as faculdades mentais e excluindo toda espontaneidade e iniciativa individual.

O modelo fordista pode ser entendido por uma série de características: meticulosa separação entre projeto e execução, iniciativa e atendimento a comandos, liberdade e obediência, invenção e determinação, com o estreito entrelaçamento dos opostos dentro de cada uma das oposições binárias e a suave transmissão de comando do primeiro elemento de cada par ao segundo (BAUMAN, 2001, p. 68); baixa mobilidade dos trabalhadores; homogeneização da mão-de-obra; mão-de-obra numerosa e predominantemente masculina; produção em massa; consumo em massa; rotinas de trabalho; controle do tempo; adaptação ao ritmo da máquina; e homogeneidade dos produtos.

Os Estados Unidos constituem o meio ideal do fordismo já que dispõem de um dos maiores mercados do mundo com condições populacionais que se mostram propícias à adoção de hábitos sugeridos de consumo, acrescida(s) a disponibilidade em matérias primas, favorecendo assim, a indústria. Já em outros países, a aplicação do fordismo encontrou limitações de ordem econômica, social e política.

Segundo Ramos, (2009) a teoria da eficiência de Ford baseia-se nos seguintes princípios interdependentes: produtividade, intensidade e economicidade. O princípio da produtividade recomenda o máximo de produção dentro de um período determinado. O da intensificação consiste em aumentar a velocidade rotatória do capital circulante, tornando o ciclo de produção mais rápido, pela redução do tempo da fabricação e aceleração do ritmo de

trabalho. Já o princípio da economicidade permite excluir o tempo perdido para a matéria. A matéria desperdiçada pode ser recuperada, mas o tempo desperdiçado deixando a matéria imobilizada, jamais pode ser recuperado.

No entendimento de Motta (2003), embora Taylor se voltasse para os métodos e sistemas de racionalização do trabalho, é somente com Henri Fayol que o conceito de administração emerge e clarifica-se no contexto da **Teoria Clássica da Administração**, a partir do que ele estabelece “[...] os princípios da boa administração, voltada para a definição das tarefas dos gerentes e executivos”. (MOTTA, 2003, p. 32) É Fayol quem “submete a administração a uma análise científica penetrante e dela discerne os elementos fundamentais, ao mesmo tempo em que abre a pista da metodologia da organização”. A obra desse autor representa, portanto, “a tomada de consciência da administração como disciplina autônoma”. (RAMOS, 2009, p. 70)

Fayol, considerando a administração como uma das funções essenciais que “existem sempre em qualquer empresa, seja ela simples ou complexa, pequena ou grande”, as atribui a um administrador, que, para administrar, deveria “prever, organizar, comandar coordenar e controlar” (RAMOS, 2009, p. 23), sendo essas ações específicas da esfera de ação do contexto administrativo da empresa. Em suma, o pensamento de Fayol caracteriza-se pela ênfase na estrutura organizacional, pela visão do homem econômico⁴¹ e pela busca da máxima eficiência. Tais contribuições tornam-se evidentes no cenário da administração no período das últimas duas décadas. Portanto, é fácil compreender, pois, que esta metodologia da organização está ainda em emergência. Para Ramos (2009), seu presente estágio, que pode ser caracterizado como escolástico, carece de unidade conceitual.

Outra escola significativa neste contexto evolutivo é a **Escola de Relações Humanas**. Teve como precursora Mary Parker Follet e constituiu-se através dos estudos dos relatores da Experiência de *Hawthorne*, realizada numa fábrica no bairro que dá nome à pesquisa, em Chicago, EUA, e dos testes do médico e sociólogo australiano Elton Mayo em busca por variáveis que influenciassem, positiva ou negativamente, a produção. Tal ideário ganha força com a Grande Depressão⁴², período em que todas as verdades até então aceitas são

⁴¹ O conceito de *homo economicus* ou homem econômico baseia-se na necessidade humana de receber incentivos, no caso econômico, de receber recompensas por aquilo que faz (pelo seu trabalho/ produção) tendo a finalidade de combater o desânimo do trabalhador e conseqüentemente otimizar a sua eficiência ao máximo já que este se vê de uma certa forma obrigado a trabalhar para suprir suas necessidades básicas ou não. (COLTRO, 2006)

⁴² Em resumo, a Grande Depressão, também denominada de Crise de 1929, foi uma grande crise econômica que teve início em 1929 e perdurou ao longo da década de 1930, causando altas taxas de desemprego, queda na produção industrial e do produto interno bruto em diversos países no mundo.

contestadas na busca da causa da crise econômica que assolou os Estados Unidos, com repercussões no mundo econômico mundial da época.

Destarte, foi a crise dos anos 1930 que desacreditou os padrões clássicos, seja no plano econômico, seja no plano da administração e se tornou o ambiente propício para a evolução das novas ideias. Os conceitos trazidos pela Escola de Relações Humanas suscitam uma nova perspectiva para a recuperação das empresas que começam a tratar de forma mais complexa os seres humanos.

Essas ideias se constituem num movimento de reação e de oposição à Teoria Clássica da Administração, visto que, até então, o trabalhador era tratado de uma forma muito mecânica. A Escola de Relações Humanas buscava conhecer as atividades e sentimentos dos trabalhadores, como também estudar a formação de grupos em detrimento ao indivíduo. Soma-se a isso o fato de que o taylorismo era “[...] uma pura teoria de engenheiro e, assim sendo, impunha ao operário uma condição que, à luz das ideias democráticas em voga, lhe parecia ditatorial, uma espécie de escamoteação do capitalismo”. (RAMOS, 2009, p. 79-80)

Tais argumentos constituem-se num poderoso estímulo ao desenvolvimento da psicologia e da fisiologia do trabalho na administração, logo após os primeiros ensaios do taylorismo. A fisiologia do trabalho tem como objeto de estudo os processos de ajustamento fisiológico do homem ao trabalho os quais lhe permitem atingir o máximo de rendimento, com o mínimo de esforço. Em relação à relevância deste campo, Ramos (2009, p. 81) destaca que

A fisiologia do trabalho é uma disciplina em plena evolução. Cada vez mais se torna inseparável da psicologia. Assim, exige a unidade fundamental do organismo humano, no qual o fisiológico e psíquico estão em estreitíssima interdependência.

Nessa perspectiva, infere-se que a administração consiste, também, na busca de soluções para os conflitos existentes na organização e em evitá-los, a todo custo, através de um tratamento preventivo. (CHIAVENATO, 2000) Em se tratando do conceito de administração na perspectiva da Escola de Relações Humanas, Messas (2007, p. 36) destaca que

[...] ao conceber o homem social e ao focar os aspectos internos e relacionais da organização, dando ênfase às pessoas, individual e coletivamente, bem como às relações entre elas, e ao promover a autonomia e a confiança nas pessoas, altera o conceito de *administração*, na medida em

que, nele, são incorporadas as perspectivas humanísticas, que passam a ser pensadas para a administração da organização.

Em 1939, inicia-se a Segunda Guerra Mundial. A escassez de mão-de-obra criada pela mobilização militar promove a valorização do trabalhador. Houve uma necessidade urgente de substituir a mão-de-obra especializada que morria nos campos de batalha. Nesse período, há relatos da capacitação de profissionais em tempo inferior à metade do que anteriormente se achava necessário. (BRÍGIDO, 2001)

Ao longo dos anos em que se desenrolava a guerra e daqueles imediatamente seguintes, o que se observa é um constante crescimento do humanismo e de formas de disputa no campo das ideias e dos exemplos. Crescentes conquistas de direitos sociais e trabalhistas se verificam, alcançando o clímax com o advento do Estado de Bem-Estar, nascido no imediato pós-guerra, na Inglaterra. (GURGEL; CUNHA, 2012)

Após o domínio da Escola das Relações Humanas por cerca de mais de uma década, ao final dos anos 50, a referida abordagem entrou em declínio, passando a ser intensamente criticada, a tal ponto que suas concepções passaram a ser profundamente revistas e alteradas. As condições econômicas favoráveis careciam de uma administração voltada para a produtividade, para um mercado agora medido em escala mundial. Cuidava-se de revigorar os referenciais “científicos”, que associavam a valorização do trabalhador ao volume de produção que oferecesse e não mais a sua condição humana e social. Nesse contexto de hostilidade aos discursos humanistas e de alta demanda econômica surge o Movimento Neoclássico.

A **Teoria Neoclássica** representa um conjunto de teorias que propõem uma retomada das abordagens clássica e científica na administração. Para Gurgel e Cunha (2012, p. 156), “[...] de todas as correntes, essa talvez seja a de menor aprofundamento, constituindo efetivamente uma lacuna na literatura de Administração”.

O neoclassicismo pode ser entendido como um movimento relativamente heterogêneo, representado pelas construções de vários autores⁴³. Na opinião de Motta (2003, p. 47), estas teorias são consideradas “[...] instrumentos de administração mais que teorias e, frequentemente, são chamadas neotayloristas ou neoclássicas, uma vez que retomam e atualizam alguns dos pressupostos tayloristas [...]”. Dentre as principais características deste movimento, apontadas por Chiavenato (2000), destacam-se a reafirmação dos postulados clássicos, a ênfase nos princípios gerais de administração, a ênfase nos objetivos e nos

⁴³ Peter F. Drucker, Ernest Dale, Harold Koontz, Cyril O'Donnell, Michael Jucius, Willian Newman, Ralph Davis, George Terry, Morris Hurley, Louis Allen. (CHIAVENATO, 2000, p. 112)

resultados e o Ecletismo, pois os neoclássicos não se baseiam apenas na Teoria Clássica, mas absorvem o conteúdo de outras teorias administrativas. A este respeito, merecem destaque os comentários de Gurgel e Cunha (2012, p. 171)

O que ocorre na verdade é uma retomada dos postulados clássicos, porém levando em consideração conceitos aplicados pelas diversas outras teorias e inevitavelmente alguns avanços nas relações de trabalho que correspondiam à aparentemente irreversível civilidade nascida das otimistas perspectivas do pós-guerra. Por isso, é comum a literatura sobre o assunto referir-se ao caráter eclético do neoclassicismo.

Constata-se que, mesmo diante de um fenômeno que se desenvolve a partir de visões que não são consideradas divergentes, não há maior preocupação com determinado alinhamento. Tal fato justifica que o neoclassicismo, para alguns, não pode ser considerado uma teoria, mas um movimento pouco uniforme.

O Movimento Neoclássico foi uma corrente administrativa que expressou o renascimento da Teoria Clássica, atualizada e adaptada aos problemas da época, porém tendo como centro da atenção a produtividade, tal qual em outros tempos de intensa demanda. A referência ao classicismo não decorre de outra coisa senão do reconhecimento de que uma resposta gerencial semelhante, ainda que não igual àqueles tempos primordiais da gestão, se tornara necessária.

Seu campo argumentativo aborda aspectos sobre os princípios básicos de organização, como divisão do trabalho, especialização, hierarquia e amplitude administrativa. Para Gurgel e Cunha (2012, p. 58), “[...] uma das principais preocupações do movimento são os tipos de organização e a departamentalização”. O neoclassicismo caracteriza-se pela ênfase na organização formal (até mesmo por uma reação aos humanistas) e pelo maior número de órgãos especializados (sendo esta especialização horizontal).

Nessa perspectiva, a administração consiste em “orientar, dirigir e controlar os esforços de um grupo de indivíduos para um objetivo comum” (CHIAVENATO, 2000, p.114), sendo considerada como uma técnica social básica, já que o administrador além de conhecer os aspectos técnicos e específicos de seu trabalho, também desenvolve os aspectos relacionados à gestão de pessoas dentro das organizações. As funções do administrador são redimensionadas consonantes aos elementos da administração defendidos por Fayol (prever, organizar, comandar, coordenar e controlar), passando a ser: planejamento, organização, direção e controle. O desempenho dessas quatro funções administrativas básicas constitui o processo administrativo.

Além disso, essa concepção teórica valoriza o pragmatismo, reduz os controles de meios e acentua o controle de resultados, introduzindo o culto às metas de produção. Por conseguinte, uma intensa pressão pelo cumprimento de metas é parte desse culto, de certa forma retomando o centro de atenções de Taylor, para quem o tempo padrão, a produção padrão e a importância da peça produzida, como medida de avaliação, são referenciais da gerência e das relações sociais de trabalho. (GURGEL; CUNHA, 2012)

De outra parte, igualmente relevante nesse percurso histórico, temos a **Administração por resultados** que surgiu em 1954 com a publicação do livro *The Practice of Management*, posteriormente, traduzido para o português, como *Prática da Administração de Empresas*, de Peter Drucker e pode ser considerada uma metonímia do movimento neoclássico. Constituiu-se no ápice do Movimento Neoclássico, sendo caracterizada pela adoção de uma visão com foco nos fins. Portanto, “atenta-se mais para a eficácia do que para a eficiência”. (GURGEL; CUNHA, 2012, p. 159) Destacam-se, ainda, neste modelo, que os mecanismos de planejamento e de definição dos objetivos são fatores fundamentais, bem como o desenvolvimento de indicadores para acompanhar a evolução dos planos e permitir uma comparação do que foi alcançado com os resultados que eram esperados.

Na Administração por resultados, metas são definidas por gerentes e subordinados. Estes últimos possuem um grau maior de liberdade para desempenharem suas funções, não se verificando o forte controle de meios que se destacava no classicismo. Segundo Peter Drucker (1981 apud GURGEL; CUNHA, 2012, p. 159), “[...] na Administração por resultados os esforços individuais devem ser reunidos para atingir um resultado ótimo”. Salienta-se que a abordagem quantitativa da administração constitui parte integrante desse ideário por meio de apoio matemático e estatístico na solução de problemas, na fixação de objetivos e metas e no seu controle. Além disso, Montana e Charnov (1998) falam de um “contrato de desempenho”, como elemento desse modelo, o qual seria um “acordo entre o gerente e o subordinado sobre as responsabilidades e padrões para o subordinado, durante um determinado período de tempo”.

A Administração por resultados trouxe novos elementos para o pensamento administrativo, num contexto organizacional de forte pressão recebida pelos profissionais das organizações para apresentarem resultados. Além de projetar Peter Drucker como um dos principais teóricos da Administração, percebe-se, por essa breve caracterização que estamos tratando, que a aludida teoria é constituída de formulações duradouras, já que fazem parte do discurso teórico da gestão contemporânea. Como um movimento, agregou um grande número

de teóricos⁴⁴ que, ao longo dos anos, se redistribuíram por correntes do pensamento administrativo que se seguiram ou que conviviam à época, fato este analisado por Gurgel e Cunha (2012, p. 160) ao comentarem que “[...] isto acabou por introduzir as ideias centrais do movimento em práticas comportamentais, estruturalistas, sistêmicas, contingenciais e da própria administração flexível, ditas pós-fordistas”.

Convêm elucidar que as ciências evoluem através da sucessão de paradigmas, compostos de suposições teóricas gerais e de leis e técnicas para a sua aplicação, adotadas por uma comunidade científica específica. Contudo, no caso da administração, diferentemente do que ocorre nas ciências naturais, o advento de um novo paradigma não significa o abandono definitivo da concepção anteriormente predominante. É comum a integração transformadora de um pelo outro, ou a convivência de referenciais teóricos no mesmo tempo e espaço. (GURGEL; CUNHA, 2012, p. 170)

Ao abordarmos os modelos organizacionais que vêm inspirando o desenho das estruturas e processos nas reformas da administração nas instituições, torna-se necessário discutirmos a especificidade do setor público tendo em vista que as reformas administrativas das últimas décadas vêm pregando a substituição do modelo tradicional burocrático por novos modelos de gestão e de relação do Estado com a sociedade. Desta forma, intentamos discorrer sobre a reforma do Estado e as suas repercussões na constituição da Administração Pública brasileira, destacando seus elementos, características e finalidades.

5.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A BUROCRACIA

A Administração Pública, como área de estudo, é uma subárea da administração que enfoca o desenvolvimento e a sistematização de conhecimentos administrativos no âmbito das organizações públicas. Pode ser entendida como um “[...] conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”. (DI PIETRO, 2008) Partindo disso, a Administração Pública é uma “máquina” composta por órgãos e

⁴⁴ Além de Peter F. Drucker, figuras expressivas como Ernest Dale, autor com L. C. Michelon, de *Gerência empresarial: métodos modernos*, Harold Koontz e Cyril O'Donnell, ambos autores do conhecido *Princípios de administração*, Michael Jucius que escreveu, com William Schlender, *Introdução à administração: elementos de ação administrativa*, George Odiorne, que aportou métodos quantitativos sofisticados ao planejamento, William Newman, que publicou *Ação administrativa*, Theo Haiman, autor de *Dirección e gerencia*, publicado em língua neolatina pela Hispano Europea, Ralph Davis, George Terry, Morris Hurley, Louis Allen e outros, cuja influência foi certamente sentida ao longo dos anos, até os dias de hoje. (GURGEL; CUNHA, 2012, p. 160)

entidades, organizados de forma hierárquica sob a direção de um chefe de Estado (ARAÚJO, E., 2005) e tem como objeto a função administrativa, que abrange o fomento, a polícia administrativa e o serviço público. (DI PIETRO, 2008)

Nesse caso, “Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. (MEIRELLES, 1998, p. 65) Por sua vez, aparelhamento do Estado diz respeito à estrutura do Estado voltada para atendimento de suas tarefas essenciais, visando ao bem comum. É a organização definida pelo governo que por meio da prestação de seus serviços, busca atender à expectativa da população que lhe concedeu o poder, ou melhor, é o governo em ação, conforme Gobert e Muller (1987 apud HÖFLING, 2001, p. 31).

Em sentido objetivo, Administração Pública consiste na execução de atividades administrativas, por órgãos do Estado, a fim de contemplar os interesses públicos. Destina-se à própria sociedade. Já em seu sentido subjetivo, significa o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas com a incumbência de realizar atividades administrativas. Destaca-se aqui “o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce, de fato”. (CARVALHO FILHO, 2011, p. 10)

Esse campo de conhecimentos faz referência às atividades de gestão que um governo desempenha sobre os bens do Estado no intuito de subministrá-lo de forma imediata e permanente para a satisfação das necessidades públicas. Nessa discussão, torna-se procedente retomar os conceitos de Estado e Governo, conforme Hofling (2001, p. 30)

[...] é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Desta forma, Estado é uma estrutura político-organizacional formada por um poder político soberano, um povo, um território e inclusive por um governo, que por sua vez é identificado pelo grupo político que está no comando de um Estado e se ocupa em gerir os interesses sociais e econômicos da sociedade. De acordo com sua orientação ideológica, estabelece níveis maiores ou menores de intervenção. Apesar disso, para Manoel Rocha (2008/2009, p 142), “[...] o governo possui a discricionariedade, que é a liberdade de ação e

de escolha nos limites da legalidade, mas o Estado possui princípios que limitam a opção ideológica dos governos”.

Nesta seara discursiva, a burocracia, como forma de organização humana ou como forma de dominação estatal, considerada a base do Estado Moderno e do sistema de produção, a partir da industrialização, emerge sob a inspiração e influência da Sociologia e do pensamento de Max Weber⁴⁵. Nesse sentido, em se tratando da esfera pública, Ramos (2009, p. 85) destaca que “[...] a racionalização assume algumas peculiaridades na esfera da Administração Pública. Aí ela é uma questão eminentemente sociológica, antes de ser de qualquer natureza”.

A Teoria da Burocracia vai surgir no cenário da Administração quando alguns estudiosos redescobrem os trabalhos de Max Weber, inspirando-se neles para elaborá-la, em razão da incapacidade da Escola Clássica e da Escola de Relações Humanas de resolver os problemas estruturais da organização e os comportamentais dos seus membros e atender a nova situação de tamanho e complexidade das empresas.

O surgimento da teoria sociológica burocrática, com a divulgação do pensamento weberiano e sua sociologia da dominação, em que se insere o tipo racional-legal ou burocracia moderna, está associada à expansão do Estado, verificada a partir dos anos 1930. Como efeito da crise, o novo Estado aumenta suas atividades, assume um papel organizativo e fomentador da economia, ampliando o tamanho e a complexidade de seu aparelho. (GURGEL; CUNHA, 2012) Nestas condições, o Estado necessita de um referencial que lhe dê organização e ordenamento racional-legal. Nas palavras de Ramos (2009, p. 86), na Administração Pública, a racionalização

[...] é, antes, uma fase da evolução do Estado que uma tecnologia propriamente dita. Ela surge, sob a forma do que Max Weber chamou burocracia, naqueles tipos de Estado em que, sob a influência do constitucionalismo, se afirma o predomínio da função pública sobre a feudalidade e a soberania territorial, ou seja, do interesse universal sobre o interesse particular.

Sob o choque da Grande Depressão dos anos 1930, os Estados nacionais aumentaram sua presença nos cenários político, social e econômico, transformada em tendência mundial, sob o incentivo da obra de Keynes. Em outras palavras, os Estados nacionais de feição liberal

⁴⁵ Max Weber (1864-1920), sociólogo alemão foi o criador da Sociologia da Burocracia. Sua sociologia política contribuiu para a teoria das organizações e os seus trabalhos, ao serem divulgados, nos Estados Unidos, após a tradução de alguns de seus livros para a língua inglesa por Talcott Parsons (sociólogo funcionalista), originaram a Teoria da Burocracia.

se converteram em estados keynesianos, com o viés comum de atribuir à Administração Pública um papel relevante na gestão econômica e social. Concomitante a isso, percebe-se o aumento nas despesas públicas, conforme explicita Tanzi e Schuknecht (1995, p. 49 apud GURGEL, 2008, p. 6):

As despesas públicas, que antes da Primeira Guerra (1914), estavam na casa dos 9% do PIB dos principais países, tendo nos extremos os EEUU (1,8%) e a França (17%), saltaram após a Grande Depressão (aproximadamente em 1937) para a casa dos 20%, tendo saltos monumentais, como da França (de 17 para 29%), do Japão (de 8,3 para 25,4%), do Reino Unido (de 12,7 para 30%) e da Alemanha (de 14,8 para 42,4%) [...]. Depois da Segunda Guerra (1945), estes percentuais sobre o PIB tornaram a saltar, tendo alcançado nos anos 1990 a casa dos 50%, em média, pontificando a Suécia com 68% do PIB administrados pelo governo. Mesmo no extremo mais baixo, os EEUU ultrapassaram a casa dos 30% (33,5%).

O fato do aumento das despesas públicas em vários países atribuiu à máquina pública uma responsabilidade inusitada e consagrou um campo fértil para o desenvolvimento da racionalização da Administração Pública que se cercou de proteções, projetando a mais ampla burocratização, de modo a tornar o mais legal e impessoal a gestão destas fortunas nacionais.

Ramos (2009), em tese apresentada em 1949, denominada *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*, destaca que a evolução da Administração Pública distingue duas fases importantes identificadas como: administração patrimonial e administração racional ou burocrática. A administração patrimonial é nada mais que uma espoliação legitimada pela tradição, em que os cargos públicos são distribuídos como dádivas. Tal administração não cogita da eficiência das funções públicas, até porque ela só tem vigência em sociedades em que não se configura ainda uma consciência política capaz de distinguir nitidamente a esfera do interesse público da esfera do interesse privado. Em relação à presença do patrimonialismo na Administração Pública, Gurgel (2008, p. 6) destaca que

A Administração Pública tem em sua história uma trajetória patrimonialista longa, que se estende dos governos monárquicos até o início do século XX. Ao correr deste tempo, mesmo os governos pós-monarquia tiveram uma relação pouco republicana com os bens públicos. Mais uma vez lembrando Cícero na obra citada, a *res publica* exige uma relação diferente da *privata*, da *domestica* e da *familiaris*. O comum, da comunidade, não pertence a alguns ou a alguém, mas a todos.

Diante desse cenário, se faz necessário elucidar conforme a literatura consultada que a superação da administração patrimonial pelo desenvolvimento da administração racional

ocorre mais ou menos lentamente, conforme a composição social de cada país. A partir do século XIX, esta superação firmou-se na Europa, como uma tendência decisiva. Conclui-se que a administração racional não surgiu, abruptamente, tampouco, em nenhuma sociedade contemporânea, ela se verificou em toda sua pureza. Em relação a isto, Ramos (2009, p. 90) destaca que “[...] o que existe atualmente são formas híbridas de Administração Pública, umas mais do que outras”.

Na abordagem weberiana, a administração pré-moderna é, grosso modo, de caráter patrimonial, uma vez que não obedece a disposições objetivas, mas à pessoa chamada pela tradição ou pelo soberano tradicionalmente determinado. Além disso, os servidores são recrutados independentemente de suas qualificações para os cargos, como destaca Ramos (2009, p. 87),

[...] são escolhidos entre os indivíduos de qualquer modo vinculados ao mandante: os pertencentes às linhagens, escravos, domésticos, clientes, colonos, libertos; ou mediante relações pessoais de confiança, pacto de fidelidade com o mandante legitimado como tal.

Tendo a finalidade de atingir objetivos explícitos e formalizados, o modelo weberiano se configura num tipo ideal de burocracia, representado por um sistema racional-instrumental, que busca organizar de forma estável e duradoura a ação administrativa pautada na coerência da relação de meios e fins visados. Partindo disto, quando a autoridade racional-legal envolve um corpo administrativo organizado, toma a forma de estrutura burocrática ou burocracia, cujas principais características são: funções definidas e competências estabelecidas por leis e regulamentos; direitos e deveres dos membros do sistema baseados no princípio da igualdade burocrática, evitando o clientelismo; definições de hierarquia e especializações de funções; impessoalidade nas relações; objetivos explícitos e estrutura formalizada; autoridade racional-legal e; racionalidade instrumental. (MOTTA, 2003)

Ainda, se faz presente na administração burocrática, o **princípio de competência**, pelo qual se delimitam as atribuições dos funcionários e se constituem as instâncias. Os servidores burocráticos são pessoalmente livres, emancipados de qualquer vínculo pessoal e submetidos unicamente aos deveres objetivos de seu cargo. Por sua vez, o cargo público é considerado uma profissão, sendo que as normas e as técnicas necessárias para o exercício dos cargos são objetivas e constituem uma tecnologia especial e, com o fim de ensiná-las, aparecem institutos e cursos de formação profissional. (RAMOS, 2009)

Para Pereira (1998), a administração burocrática, foi implantada nos principais países europeus no final do século XIX; nos Estados Unidos, no começo século XX; no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, no governo Getúlio Vargas. Já Ramos (2009) comenta que as iniciativas para uma administração racional no Brasil são implementadas inicialmente na esfera federal e daí se estende aos Estados e Municípios.

Influenciados pela experiência americana, os reformadores tentam, a partir de 1931, ensaiar na administração federal brasileira, tipos de organização das atividades institucionais semelhantes aos que existiam nos Estados Unidos a exemplo da criação da Comissão Central de Compras, em 1931, da Comissão Permanente de Padronização, em 1935, e a instituição do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1936, por meio da Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936.

De acordo a literatura consultada, no Brasil, a racionalização da Administração Pública defronta-se com sérios obstáculos, principalmente oriundos de sua formação histórica. Pode-se afirmar que sua introdução em nossa máquina estatal corre por conta daquele idealismo utópico, característico da elite brasileira. A verdade é que a estrutura social e política do país não apresentaram condições capazes de tornar plenamente efetivo um sistema racionalizado de Administração Pública. Neste cenário, Ramos (2009, p. 96) destaca que duas concepções antagônicas entram em choque

A burocracia moderna é concebida, sobretudo, como processo de despersonalização e o personalismo como sobrevivência do patrimonialismo. Esse conflito que se faz sentir em toda nossa vida político-administrativa é uma fonte constante de desequilíbrio social e desintegração cultural.

A racionalidade administrativa, antes mesmo de galgar maiores espaços na Administração Pública brasileira sofre severas críticas diante da justificativa de crise do Estado, enquanto tendência mundial. A partir dos anos 1990, reformas foram implementadas no setor público apoiadas na proposta de Administração Pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado e à globalização da economia. O contexto específico da reforma do Estado no Brasil será tratado adiante, no próximo tópico.

5.3 REFORMA DO ESTADO, CRISE DA BUROCRACIA E O NOVO GERENCIALISMO

Mudanças na esfera pública não ocorrem em um vazio histórico, estando inseridas no contexto estrutural em que se encontram as instituições e organizações (MENDES, 2000); desta forma, procura-se neste trabalho, relacionar as reformas ocorridas na Administração Pública ao modo de desenvolvimento capitalista.

A queda da burocracia como modelo dominante na organização da administração pública perpassa necessariamente pelas transformações capitalistas promovidas pelo cenário da crise econômica mundial da década de 1970 que pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial, período em que não só os países capitalistas desenvolvidos, mas o bloco socialista e parte do Terceiro Mundo alcançaram taxas de crescimento consideráveis. A principal receita para o contínuo sucesso durante trinta anos foi a existência de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado, o qual procurava garantir prosperidade econômica e bem-estar social.

O tipo de Estado que começava a declinar em meio à crise dos anos 70 era caracterizado pelas dimensões: econômica, social e administrativa. A primeira dimensão era a keynesiana, determinada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. A dimensão social do modelo correspondia ao *Welfare State*, adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos com o objetivo de desenvolver políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) de forma a garantir o suprimento das necessidades básicas da população. A dimensão administrativa correspondente ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental. (ABRÚCIO, 1997)

A redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado. Segundo Abrúcio (1997), em resposta ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na Administração Pública, inicialmente e com mais vigor em alguns países do mundo anglo-saxão, dentre esses, Grã-Bretanha e Estados Unidos, e depois, gradualmente, em vários outros países ocidentais. Interpretando a justificativa apresentada pelos países, Mendes (2000, p. 77) aponta que

[...] os argumentos apresentados pela vertente norte-americana do Novo Gerencialismo para a adoção de inovações gerenciais, ou melhor, para o combate à burocracia, são de ordem econômica e ideológica. Na vertente inglesa, observam-se razões de ordem política e ideológica. As falhas do poder público são exploradas e compreendidas pelas duas vertentes como ensejo para a destruição da burocracia. Talvez os defensores das idéias do Novo Gerencialismo não compreendam que a ineficiência do aparelho burocrático do Estado levou ao aumento, cada vez maior, do poder dos burocratas e esqueçam que capitalismo e burocracia estiveram *pari passu* durante décadas.

Para Ferraz (2012), com o alargamento das funções do Estado em áreas mais complexas, notadamente as áreas sociais, e com o advento da globalização e das novas tecnologias, o contexto em que o modelo burocrático se desenvolve deixa de ser previsível e a mudança passa a ser uma constante, desfavorecendo modelos organizacionais administrativos assentes em procedimentos rígidos e estandardizados, como eram o caso das organizações e estruturas burocráticas.

Ainda, para este mesmo autor (FERRAZ, 2012, p. 2), se o contexto se altera constantemente e, por isso, deixa de ser previsível, “as normas e procedimentos que haviam sido definidos, para esse mesmo contexto, deixam de fazer sentido gerando as chamadas **disfunções burocráticas**. Acrescenta-se a isto o fato de que, com o crescimento do Estado Social o endividamento do Estado aumenta e, conseqüentemente, a sua necessidade de financiamento também. Tal situação tende a agravar-se com as crises petrolíferas e com a incapacidade de financiamento das referidas funções sociais. Por sua vez, Abrúcio (1997, p.9) contribui com o diagnóstico sobre a crise do Estado, apontando que

Em linhas gerais, quatro fatores sócio-econômicos contribuíram fortemente para detonar a crise do Estado contemporâneo. O primeiro foi a crise econômica mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo, e retomada ainda com mais força em 1979, na segunda crise do petróleo. O fato é que a economia mundial enfrentou um grande período recessivo nos anos 80 e nunca mais retomou os níveis de crescimento atingidos nas décadas de 50 e 60. Neste momento de escassez, o Estado foi o principal afetado, entrando numa grave crise fiscal.

As críticas ao Estado Social e ao modelo burocrático somam-se às críticas feitas pela Teoria da Escolha Pública as quais salientam que os funcionários e dirigentes da Administração Pública procuram, no decurso das suas funções, obter vantagens para si próprios, ao invés da maximização do interesse público. Advogam que essas vantagens são provenientes da posição que ocupam na hierarquia e na sua carreira maximizando o seu interesse pessoal e, só depois, o interesse coletivo. (DUNLEAVY, 1991 apud FERRAZ, 2012,

p. 2) Desta forma, contribuía ainda mais para piorar a imagem da burocracia o fato de ela ser classificada, à época, muito mais como um grupo de interesse do que como um corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos.

A Teoria da Escolha Pública foi, ao longo das últimas décadas, a principal contraposição teórica de outra corrente (essa essencialmente econômica) que fundamenta a intervenção do Estado na economia – a Economia do Bem-estar (*welfare economics*)⁴⁶. Enquanto esta se centrava na análise dos fracassos de mercado que justificam a intervenção corretiva do Estado, a Teoria da Escolha Pública destaca os fracassos do governo e os limites da intervenção desse mesmo Estado. Naturalmente, a *public choice* foi aproveitada ideologicamente por todos aqueles que defendem uma menor intervenção do Estado na economia, em particular, pelos neoliberais. (PEREIRA, 1997)

A partir desse momento, constata-se a ascensão das teorias críticas às burocracias estatais. Não somente a *public choice*, mas o ideário neoliberal hayekiano⁴⁷, abriu espaço para o avanço do modelo gerencial como referência ao setor público. Para Abrúcio (1997) a visão negativa a respeito da burocracia não se vinculava apenas a teorias intelectualmente mais elaboradas, já que “[...] de uma forma avassaladora, a perspectiva do senso comum contra a burocracia, normalmente anedótica, se expandia rapidamente no final da década de 70 e no começo da de 80”. (ABRÚCIO, 1997, p. 10) Além disso, ao sentimento antiburocrático juntava-se a crença, presente em boa parte da opinião pública, de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão. O fato é que “[...] embora haja consenso sobre as disfunções da burocracia, não há consenso quanto às razões para a adoção de inovações gerenciais na Administração Pública”. (MENDES, 2000, p. 77)

Segundo Abrúcio (1997), dentre os fatores socioeconômicos que contribuíram fortemente para denotar a crise do Estado, destacam-se: a crise econômica mundial; a crise fiscal, entendida como dificuldades em financiar déficits; a situação de ingovernabilidade, enquanto inaptidão dos governos para resolver seus problemas; a globalização e as inovações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo e afetaram profundamente o funcionamento do Estado.

⁴⁶ O conceito de bem-estar econômico está ligado ao conceito de equilíbrio geral da economia e não pode ser dissociada da definição do papel adequado do Estado no que diz respeito à redistribuição do rendimento de uma economia que, por sua vez, pode ser implementada através de vários meios, como sejam os impostos, as transferências etc.

⁴⁷ Friederich Hayek, da Escola de Viena, destaca-se por sua teoria em favor da reestruturação do modelo de Estado para atendimento das novas demandas do sistema capitalista de produção e superação da crise econômica.

Como assinalado, as medidas suscitadas a partir da reforma do Estado articulavam a proposta de mudança no padrão burocrático de gestão pública, pela introdução do que se denominou de reforma da Administração Pública gerencial e decorrem da crise econômica mundial iniciada na década de 70 e agravada ao longo dos anos 80, da crise fiscal do Estado, da situação de ingovernabilidade e da globalização e todas as inovações tecnológicas. Mendes (2000) destaca que, além dos fatores econômicos e financeiros decorrentes principalmente da crise fiscal do Estado, fatores políticos decorrentes da ascensão da Nova Direita, em países de capitalismo avançado, estariam levando à adoção de inovações no setor público e difundindo estas práticas para as economias em desenvolvimento.

A partir desse período, instalou-se um quadro de instabilidade na economia mundial, época em que se desencadearam no mundo capitalista profunda recessão, baixas taxas de crescimento e elevada taxa de inflação. Para os reformadores, a crise era consequência do modelo do Estado de Bem-estar Social, no sentido de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento. Desse modo, as políticas sociais foram fortemente criticadas e responsabilizadas pela crise do capitalismo. (FIORESE, 2006) Tal movimento se constitui numa tentativa de desmantelamento do acordo político-econômico entre capital e trabalho que tinha sido institucionalizado no Estado de Bem-Estar-Social keynesiano. Porém, o foco sobre o acordo político e econômico, tende a desconsiderar não somente o acordo *social* inscrito no estado de bem-estar, mas também, o acordo *organizacional* que era fundamental para a sua concretização. (CLARKE; NEWMAN, 2012, p. 355)

Nesse sentido, partindo do pressuposto de que os governos tinham menos recursos e mais déficits, o corte de custos transformou-se em prioridade na Administração Pública, ocasionando a redução de gastos com pessoal e a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que implicava uma modificação profunda do modelo burocrático, considerado lento e excessivamente apegado a normas, em suma, ineficiente.

Além disso, o modelo de Estado em crise vinha perdendo seu poder de ação em face da sobrecarga de responsabilidades e dos efeitos da globalização. Surgia naquele contexto não só um Estado com menos recursos, mas um Estado nacional com menos poder e, para enfrentar tal situação, o aparato governamental precisava ser mais ágil e flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas.

Foi neste cenário de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor

público, cabendo aos conservadores ingleses⁴⁸ e aos republicanos americanos⁴⁹ a iniciativa nesse sentido.

A partir disso, a abordagem denominada Novo Gerencialismo⁵⁰ tem se apresentado como tendência hegemônica de mudança na Administração Pública. Reforma administrativa no setor público não é uma questão nova. No século XIX, sua prática já era tão enfática como desgastada. Entretanto, no final do século XX, as inovações gerenciais tomam o lugar das antigas reformas administrativas sendo, aceleradamente, transplantadas do setor privado para o público, com consequências imprevisíveis, principalmente para as economias em desenvolvimento. (MENDES, 2000, p. 74)

O Novo Gerencialismo, muitas vezes, apresenta-se como um tema de convergência nas discussões sobre o papel do Estado, contudo, geralmente essas abordagens permanecem alheias às características culturais e políticas específicas de cada país. Em relação a isto, Clarke e Newman (1997, p. 11) destacam que “a natureza da mudança em nações específicas não pode ser compreendida simplesmente em termos de forças globais e recuo econômico transnacional. Tampouco pode ser lida como o efeito local de um conjunto de ideias globais sobre como dirigir serviços públicos”.

Estudos denominam as mudanças que estão ocorrendo na Administração Pública de *Nueva Gestion Pública*, na versão em espanhol, ou *New Public Management*, na versão em inglês. Para Ferlie e outros (1999, p. 26 apud MENDES, 2000, p. 79) “[...] não há definições claras e unânimes sobre o que a nova Administração Pública é realmente e não apenas há controvérsias acerca do que é ou do que está a caminho de tornar-se, mas também do que deveria ser”.

Para Farnham e Horton (1996 apud MENDES, 2000, p. 79), Gerencialismo e Novo Gerencialismo são termos usados para descrever mudanças gerenciais, estruturais e organizacionais que têm ocorrido nos serviços públicos desde os últimos anos da década de 1970. Para Mendes (2000, p. 79), o sentido dado pelo Novo Gerencialismo “[...] é a introdução, no setor público, de mecanismos de mercado e a transferência, para este setor, do conjunto de ideias, valores e técnicas predominantes do setor privado”, o que pode provocar “alguns equívocos, uma vez que o setor privado não está preocupado com valores como justiça e distribuição equitativa de recursos”. (MENDES, 2000, p. 91)

⁴⁸ O conservadorismo é uma corrente de pensamento político surgida na Inglaterra alinhada ao tradicionalismo e à transformação gradual, que em geral se contrapõem a mudanças abruptas de determinado marco econômico e político-institucional.

⁴⁹ Refere-se ao partido político republicano, considerado um dos maiores dos Estados Unidos que tem como base fundamental o conservadorismo norte-americano.

⁵⁰ Novo Gerencialismo e Nova Gestão Pública neste trabalho possuem o mesmo significado.

Por sua vez, Clarke e Newman (2012, p. 354) definem o Gerencialismo como uma formação cultural e um conjunto distinto de ideologias e práticas que se constituiu como um dos sustentáculos de um novo acordo político. Portanto, enquanto “[...] elemento chave de uma lógica global e globalizante, orientou muitos programas nacionais de reformas e foi promulgada por órgãos transnacionais” (CLARKE; NEWMAN, 2012, p. 354) como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e outras agências de desenvolvimento.

De acordo com esses mesmos autores, o Novo Gerencialismo apresenta-se por meio de um discurso articulado, com a finalidade de legitimar o processo de reforma do Estado, como necessidade universal. Diante das variadas formas do discurso de mudança, predomina aquele no qual esta é entendida como um processo para transformação e desenvolvimento de uma “nova ordem”. Neste sentido, a mudança envolve o desmantelamento da “velha” burocracia, da ordem social do *Welfare State* e do pensamento que o sustenta. (MENDES, 2000)

Ao invés de se constituir em uma doutrina rígida e fechada, o Novo Gerencialismo (*managerialism*) tem apresentado um grande poder de transformação, incorporando as críticas à sua prática e, assim, modificando algumas peças de seu arcabouço. Mais do que isso: as atuais transformações apontam para uma pluralidade de concepções organizacionais que ultrapassam o mero gerencialismo, de modo que não existe um paradigma global capaz de responder, tal qual uma “receita de bolo”, a todos os problemas enfrentados pela crise do modelo burocrático weberiano. (HOOD, 1996 apud ABRÚCIO, 1997, p. 8)

Nesse cenário, houve profundas transformações na organização produtiva, como forma de se proteger das mudanças econômicas que estavam em ritmo cada vez mais veloz. Os mercados se tornaram cada vez mais diversificados e as transformações tecnológicas faziam com que os equipamentos de produção se tornassem obsoletos num período curto de tempo. Para Castells (1999 apud FRAGA, 2006), o sistema de produção em massa, proposto pelo fordismo ficou muito rígido e dispendioso para as características da nova economia. Dessa forma, surge o sistema produtivo flexível como uma possível resposta à superação dessa rigidez.

A partir disso, no setor público a temática da Reforma do Estado tem dominado a agenda política internacional. De certa forma, a reformulação do aparelho estatal se tornou uma questão praticamente universal, como resposta à crise econômica que paralisou econômica e politicamente os países nos últimos decênios do século XX.

A seguir, buscamos apresentar os fatores determinantes da reforma do aparelho do Estado impulsionada nas duas últimas décadas do século XX, no intuito de extrair as bases do

novo modelo de Estado e analisar os reflexos desse movimento nas relações entre entes federados no contexto do federalismo brasileiro, com destaque nas políticas educacionais.

5.3.1 A matriz orientadora da reforma do Estado

As formulações de princípios e valores para a estrutura econômica, política, administrativa e ideológica de um Estado nacional acompanham as teorias estabelecidas em cada momento histórico proveniente de respostas às questões apresentadas pela dinâmica social, cultural, política e econômica. Nessa disputa se destacam as aproximações teóricas capazes de atender as aspirações em cada contexto.

O mercantilismo como orientação econômica foi prevalente na Idade Moderna, entre o século XV e o final do século XVIII, época que marca o final da proeminência da ideologia econômica do cristianismo. Numa época que os reis desejavam possuir o máximo de ouro possível, as teorias mercantilistas buscavam esse objetivo e desenvolviam uma problemática baseada no enriquecimento, com base numa análise simplificada dos fluxos econômicos, em que, por exemplo, não se levava em conta o papel do sistema social. Este ideário tinha como principais características o acúmulo de riquezas e a exploração de novos territórios. Ainda, relacionava a prosperidade de uma nação ou Estado ao capital que este possuía e preconizava o desenvolvimento econômico por meio do enriquecimento das nações, graças ao comércio exterior, o que permitia encontrar saída aos excedentes da produção. Dentre os inúmeros autores mercantilistas, destacam-se Martín de Azpilicueta (1492-1586), Tomás de Mercado (1525-1575), Jean Bodin (1530–1596) e Antoine de Montchrétien (1576–1621).

No século XVII, o liberalismo começa a se destacar como um conjunto de ideias e doutrinas com o objetivo central de defesa da liberdade individual na sua dimensão política, moral, religiosa e social, atendendo aos anseios da burguesia emergente, detentora de recursos financeiros, mas desprovida de direitos políticos e sociais. Assim, atuando em duas arenas principais, a política e a econômica, o liberalismo difundido através dos trabalhos sobre política, publicados pelo filósofo inglês John Locke, era constituído com base nos seguintes princípios: defesa da propriedade privada; liberdade econômica (livre mercado); mínima participação do Estado nos assuntos econômicos da nação (governo limitado); igualdade perante a lei (estado de direito).

As teorias políticas liberais concebem as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade. Entre os direitos individuais destaca-se a propriedade privada como direito natural, assim como o direito à vida, à liberdade e aos bens necessários para conservar ambas. A obra *A riqueza das nações* de Adam Smith (1776) pode ser considerada o marco fundamental do liberalismo.

O liberalismo baseou-se na noção de que o mercado continha mecanismos racionais e eficientes de autorregulação das condições socioeconômicas de uma sociedade. Dessa forma, o papel do Estado deveria se limitar a duas coisas: cumprir os contratos e garantir a propriedade privada. Esta “mão invisível”, do capitalismo, começou a ser criticada no final do século XIX, pois, na verdade, a realidade vista era muito diferente do que os liberais pregavam. Os mecanismos do capitalismo não estavam sendo racionais e eficientes no sentido de uma regulação social.

Assim, a crença da “mão invisível” foi amplamente questionada em um dos períodos mais difíceis da história do capitalismo: a Crise de 1929. Nessa época, o mundo inteiro se interrogou a respeito da eficiência do capitalismo. Após a crise, certificou-se: a “mão invisível”, ou seja, os supostos mecanismos autorreguladores do capitalismo, não era suficiente para manter a economia nos trilhos.

Oferecendo uma saída para a crise vivenciada, John Maynard Keynes, em 1926, postulou uma teoria que rompia totalmente com a ideia liberalista, afirmando que o Estado deveria interferir na sociedade, na economia e em quais áreas entendesse necessário. O modelo do Estado intervencionista (*Welfare State*), do qual já nos referimos em outras partes deste trabalho, foi adotado por muitos países após o fim da Segunda Guerra Mundial, já que a interferência estatal parecia essencial para a recuperação do mundo no pós-guerra.

As teorias de John Keynes consistem numa organização político-econômica, oposta às concepções liberais, fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia e tiveram enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Defendiam a ideia de que o Estado era livre para intervir na situação econômica do país como quisesse, visando ao pleno emprego e usando do mercado para isso. O objetivo do keynesianismo era manter o crescimento da demanda em paridade com o aumento da capacidade produtiva da economia, de forma suficiente para garantir o pleno emprego.

Portanto, o Keynesianismo, doutrina econômica que sustentou o conhecido "Estado de Bem-Estar Social" se fundamenta no princípio de que o ciclo econômico não é auto-regulado como pensam os neoclássicos, uma vez que é determinado pelo "espírito animal" (*animal spirit* no original em inglês) dos empresários. É por esse motivo e pela incapacidade do sistema capitalista conseguir empregar todos os que querem trabalhar, que Keynes defende a intervenção do Estado na economia.

A partir dos anos 1970, com a crise dos países centrais, ocasionada pela acumulação intensiva e por uma regulação monopolista, o keynesianismo foi questionado. Foi assim que nasceu um novo modelo de liberalismo: o neoliberalismo, o qual estabelecia certo limite ao Estado e afirmava que as garantias da liberdade econômica e política estavam ameaçadas pelo intervencionismo. Conforme o neoliberalismo, Estado e Mercado são formas de organizações antagônicas e irreconciliáveis.

Nesse cenário, começa a ser desenhado um modelo alternativo ao modelo burocrático – o *New Public Management*, com a finalidade de reconstruir o setor público sob bases pós-burocráticas, que encontram no *managerialism* um de seus principais fundamentos.

O neoliberalismo, como concepção de sociedade e Estado, remonta ao liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX. No século XX, Friederich Hayek, da Escola de Viena e Milton Friedman, da Escola de Chicago se destacaram por suas teorias em favor da reestruturação do modelo de Estado para atendimento das novas demandas do sistema capitalista de produção e superação da crise econômica.

Em 1944, Hayek lançou a obra “O caminho da servidão” considerada o primeiro expoente do pensamento com base na crítica ao Estado de Bem-Estar Social, destacando-se por estabelecer o conceito do neoliberalismo. A defesa de Hayek e Friedman, entre outros autores, fundamenta-se no poder do mercado em produzir as regulações necessárias à garantia do bem-estar da sociedade como um todo, dispensando a intervenção do Estado nesse processo. Destacam-se também neste ideário a defesa da propriedade privada, com a consequente diminuição do setor público a desregulamentação e liberação das regras de comércio, com a abertura para a criação de um mercado internacional. (TORRES, 1995) Além disso, o neoliberalismo representou uma saída política, econômica, jurídica e cultural que se fez necessária, segundo os teóricos, frente à crise do modelo de produção fordista, pautado na produção em grande escala, o que ocasionou um abalo na economia de países capitalistas desenvolvidos a partir do fim dos anos 60 e início dos anos 70. (GENTILI, 1995)

Przevorski (1998) argumenta que a compreensão da proposição de uma reforma do Estado não deve estar alheia ao debate sobre o papel do Estado na economia. Nesse aspecto, tanto os liberais como os neoliberais, apesar de defenderem a mínima intervenção do Estado, reconhecem que este tem função relevante na promoção dos ajustes necessários para garantir a funcionalidade e a sobrevivência do sistema capitalista. Todavia, o Estado precisa se restringir em alguns aspectos, tais como:

[...] a redução do tamanho da Administração Pública; a redução do tamanho do setor público; o isolamento do Estado das pressões do setor privado; um apoio maior em regras do que em decisões discricionárias; e a delegação das decisões sujeitas à inconsistência dinâmica a unidades independentes que não se sintam incentivadas a ceder a pressões políticas. (PRZEVORSKI, 1998, p. 42)

Arelado ao processo de desenvolvimento do capitalismo, o neoliberalismo atua na defesa do mercado em detrimento do Estado. Combatendo enfaticamente as teses de Keynes (1883-1946), que resultaram no Estado de Bem-Estar Social, o neoliberalismo é contundente na defesa dos direitos individuais e do Estado mínimo, acreditando de forma efetiva no poder do mercado livre. Para Perry Anderson (1995, p. 9), um dos críticos do neoliberalismo, este movimento pode ser entendido como um

[...] fenômeno distinto do simples liberalismo clássico que nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar [...]. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.

A crítica neoliberal ao Estado do Bem-Estar passa pelo padrão de acumulação capitalista e sua concepção da relação entre Estado e sociedade, igualando o Estado a outros parceiros nos sistemas de negociação. A mesma crítica neoliberal, ademais, questiona o tipo de intervenção pública na economia, previsto no paradigma keynesiano e defende a desregulamentação da economia para torná-la mais competitiva, uma vez exposta às leis do mercado.

Nessa leitura, o Estado deve reduzir-se a funções mínimas, com competências públicas sendo transferidas para o setor privado, sob a lógica da eficiência e do lucro, limitando sua

atuação no âmbito do sistema de políticas sociais, responsáveis, segundo essa visão, pelo déficit público e pelo desestímulo ao trabalho.

Dentre os princípios básicos deste modelo, figuram-se: mínima participação estatal nos rumos da economia de um país; política de privatização de empresas estatais; livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização; desburocratização do Estado (leis e regras econômicas mais simplificadas para facilitar o funcionamento das atividades econômicas); e abertura da economia para a entrada de multinacionais.

Repise-se que o neoliberalismo ganhou força e visibilidade no cenário político mundial, a partir da eclosão da crise do petróleo em 1973, que causou um quadro de instabilidade na economia mundial, época em que se desencadeou no mundo capitalista profunda recessão, baixas taxas de crescimento e elevada taxa de inflação. O diagnóstico dos defensores desse sistema afirmava que a crise era consequência do modelo do Estado de Bem-Estar Social.

Cabe ressaltar que, embora a receita para enfrentar a crise do Estado seja comum, o diagnóstico não é o mesmo entre os diferentes países. Na América Latina, com exceção de Uruguai nos anos 1960, a crise do Estado não é devida ao regime de *Welfare State*, mas ao Estado desenvolvimentista populista, com grande intervenção direta na economia. (AZEVEDO; ANDRADE, 1997 apud MENDES 2000, p. 72)

Diante dessas considerações propedêuticas, a reforma do Estado não pode ser compreendida sem o viés histórico das correntes de pensamento acima-expostas, de sorte que toda a abordagem analítica do objeto de estudo lhe deve permanente referência e contextualização.

5.3.2 Reforma do Estado: a experiência brasileira

No caso brasileiro, no contexto da Administração Pública federal, especificamente no período em que foram determinadas as diretrizes para a atuação dos Estados nacionais, no Consenso de Washington, o país enfrentava a desestabilização econômica demarcada na década de 1970 e que se agravou nos anos da década de 1980 com a crise da dívida externa e a desaceleração do crescimento econômico, os quais trouxeram muitas consequências, entre elas, o impacto dessa conjuntura para a população, com a escassez de emprego e o aumento da inflação. Além disso, o Estado brasileiro enfrentava a crise fiscal e a redução dos recursos públicos para provimento das necessidades impulsionadas por esta crescente desestruturação.

Esses aspectos levaram muitos à crença de que um dos maiores problemas do país não era simplesmente a escassez de recursos, mas a forma com que o Estado estava organizado para fazer uso desses recursos, ou seja, uma questão de governabilidade.

O ajuste neoliberal no Brasil foi considerado por Soares (2002) como tardio em relação aos outros países adeptos a essa ideologia. Nacionalmente esse movimento se fez sentir de forma mais contundente entre os anos 80 e 90, no período de abertura política e comercial, após os anos de Ditadura Militar, e em um momento de preparação do território para as demandas de um mercado global.

A intensificação da crise econômica dos anos 1980 contribuiu para a campanha contra a forma de organização do Estado, considerada ineficaz, face aos avanços tecnológicos e à necessidade de reestruturação econômica. Desse modo, o sistema burocrático de administração, conforme caracterizaram o regime brasileiro, foi apontado como um dos fatores favoráveis à crise, qualificada como “crise de governabilidade”. (BRASIL, 1995)

A existência de uma crise econômica no Brasil foi uma realidade indiscutível. De acordo com Farah (1994), os encaminhamentos para a superação desta crise divergiram entre duas propostas ideologicamente diferenciadas. De um lado, os progressistas defendiam a manutenção da forma estrutural do Estado e a busca de alternativas para a superação da crise. De outra parte, mais próximos aos ideais neoliberais, manifestaram-se os defensores da mudança na estrutura administrativa, encontrando apoio por parte do governo federal para as pretensas modificações no aparato estatal.

Consoante Farah (1994), ao repensar o Estado, é preciso analisar criticamente o papel que este assumiu no que diz respeito à excessiva centralização e burocratização, o clientelismo e o corporativismo, o distanciamento das necessidades da comunidade, o não atendimento de segmentos populacionais de baixa renda e a má qualidade de alguns serviços prestados. Algumas destas características também são apontadas pela crítica neoliberal.

Desse modo, prevalecendo a concepção hegemônica de ordem neoliberal, como alternativa para o enfrentamento dos complexos problemas do país, surge a proposta de reestruturar o Estado na perspectiva do redimensionamento de suas funções, repercutindo significativamente nas relações entre União, Estados e Municípios, em atendimento à divisão de competências estabelecidas na Constituição Federal de 1988. Ressalta-se também, nesse contexto, o entendimento por alguns autores de que a Constituição, mecanismo de afirmação dos direitos no Brasil, sobretudo, políticos e sociais, embora considerada um avanço político, foi antes um retrocesso histórico frente à crise do Estado, ocasionada pelo impedimento do

avanço das reformas no campo da Administração Pública visando à modernização e à desburocratização.

Cabe assinalar que o Decreto-Lei n. 200/67 (que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências) se constitui na primeira iniciativa de quebra de rigidez burocrática que tentou reorganizar a Administração Pública Federal, representando a culminação do amplo esforço de transformação institucional, iniciado no governo Castelo Branco. Contudo, foi na década de 1990 que a proposta de reforma administrativa do Estado brasileiro ganhou fôlego numa perspectiva de redimensionamento do seu papel de acordo aos novos parâmetros consagrados internacionalmente. Essa nova ordem alterou sobremaneira as relações entre os entes federados a partir da intensificação da política de descentralização.

Na primeira metade da década de 1990, o Brasil definiu um conjunto de mudanças no âmbito da “reforma do Estado”, ainda no governo de Fernando Collor de Melo com algumas medidas também implantadas pelo seu sucessor Itamar Franco. Outro conjunto de mudanças mais intensas neste sentido foi implementado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso que instituiu o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). À frente desse Ministério, Luiz Carlos Bresser Pereira coordenou a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em novembro de 1995. Com base no PDRAE, documento máximo de expressão sistematizada da proposta de reestruturação do Estado, a crise brasileira se agravou porque na década de 80, após transição democrática, o Estado a ignorou, subestimando a crise de governabilidade, não atentando para os desequilíbrios sociais.

A análise feita pelos reformadores gerou conclusões sobre a forma administrativa do Estado brasileiro, afirmando que este “[...] concentra e centraliza funções e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos”. (BRASIL, 1995, p. 4) O Plano Diretor foi construído com a especificidade de tornar a Administração Pública mais eficiente no âmbito federal, com perspectiva de alargar suas diretrizes para Estados e Municípios. Assim, foi introduzido o princípio da eficiência na Constituição de 1988 e entre os vários aspectos da proposta destaca-se a mudança na concepção da função do Estado na sociedade através da redefinição do seu papel, “[...] que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. (BRASIL, 1995, p. 4)

Contudo, na concepção de Pereira (1998), este Estado não perderia a sua função social; seriam feitos ajustes por meio da incorporação de valores de mercado como medida

primordial para aumentar o potencial competitivo em relação a outros países do globo. Dessa forma, ele lançou a seguinte previsão,

[...] o Estado do século vinte e um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (PEREIRA, 1998, p. 59-60)

O PDRAE teve por finalidade a reestruturação do Estado em quatro setores: “núcleo estratégico”, que compreende o governo como setor que define as leis e as políticas públicas, cobrando o seu cumprimento, com vistas a aumentar a efetividade e supervisionar o controle da gestão; “atividades exclusivas”, que englobam a regulamentação e fiscalização dos serviços sociais a partir do critério de eficiência, baseado nos resultados; “serviços não exclusivos”, que correspondem ao setor onde o Estado atua em parceria com as organizações públicas não-estatais como saúde e educação, a partir dos critérios de eficiência e qualidade, com menor custo; e “produção de bens e serviços” abarcando a atuação das empresas, com vistas à privatização, a partir de critérios de eficiência e administração gerencial. (BRASIL, 1995)

A reforma do Estado no Brasil foi acompanhada, a exemplo do que ocorreu em outros países, de uma posição discursiva que buscava caracterizar toda política estatal voltada para os serviços públicos como ineficiente e obsoleta. Nessa vertente, tornou-se perceptível a tendência do setor público em ser transformado na principal variável de ajuste, mediante as eficientes medidas de cortes nos gastos públicos, principalmente no setor social, com o objetivo de equilibrar as contas do governo e estabilizar a economia.

No sentido posto acima, a otimização de recursos, segundo Souza e Faria (2004) significa criar condições para maior eficiência e, por conseguinte, maior agilidade e transparência na prestação de serviços públicos pelo Estado, presumindo, ainda, maior envolvimento direto do poder local na captação das demandas, no controle dos gastos e na inspeção do cumprimento das metas estabelecidas e, a um só tempo, o acompanhamento dessas ações pelo setor público.

Nesse panorama, Barreto e Vigevani (2004) sinalizam que, no caso brasileiro, o novo consenso internacional estabelecido frente aos padrões macroeconômicos globais gerou uma

nova postura no governo, que consistiu em perseguir critérios universalmente aceitos de competitividade e de produtividade, procurando fixar uma imagem de credibilidade e confiabilidade.

Além disso, as políticas governamentais nesse período sinalizaram a racionalidade financeira e, nesse contexto, o uso instrumental do conceito de descentralização aproxima-se do conceito de desconcentração, pois esta corresponde a uma transferência com hierarquia ao criar uma relação de subordinação entre os entes federados. Isto é, a partir do momento em que, no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecem-se mecanismos rígidos de atuação dos entes federativos, colocando-se a União em posição de supremacia de planejamento e controle em face dos demais entes subnacionais, no que tange a bens relevantes como a educação, temos notória assimilação dos laços federativos de cunho descentralizador para nítida feição desconcentradora.

5.3.3 A reforma do Estado e seus efeitos nas relações entre entes federados no âmbito da educação brasileira

As mudanças institucionais são influenciadas não somente por condições estruturais, mas também por processos que envolvem ações passadas e arranjos existentes que podem propiciar o surgimento de novos padrões decisórios e institucionais. Neste sentido, opta-se pela aproximação destas abordagens tendo a finalidade de obter ganhos analíticos a partir de visões complementares.

As mudanças na forma de conceber o Estado provocaram modificação nas relações intergovernamentais. Mediante a substituição gradual de um modelo intervencionista de Estado por funções de caráter orientador e regulatório, reduziram-se gradativamente os mecanismos de proteção aos Estados e Municípios criando-se um vácuo e um novo espaço de atuação para as instâncias subnacionais de governo. Partindo dessa realidade, Kugelmas e Sola (1999, p. 71) ao refletirem sobre as relações entre a União e os Municípios enfatizam que

A ênfase político-ideológica nas virtudes da descentralização e a maior autonomia constitucional dos municípios como entes federados, presentes no início de sua tramitação, defrontaram-se, na segunda metade da década de 1990, com uma série de medidas marcadas pelo reenquadramento dos governos locais pelo poder central.

Durante esse período, as ações da União evidenciaram que os governos locais não conseguiram resistir ao crescente processo de transferência de funções de gestão, na medida em que as políticas eram definidas em âmbito central, com repasse das responsabilidades pela execução para os outros níveis. Essa mudança provocou uma alteração significativa na distribuição das competências entre os entes federados, no que se refere ao processo de implementação de políticas, que envolveu a transferência, para os Municípios, da responsabilidade de oferta de vários serviços, dentre esses, os serviços sociais, como os de educação e de saúde, e a diminuição dos investimentos federais em políticas sociais.

Segundo Reinaldo Tenório (2004), encerrada as discussões sobre a reforma tributária e promulgada a Constituição de 1988, a União procurou compensar suas perdas de receitas para as esferas subnacionais, reduzindo os gastos, por meio da diminuição de transferências não constitucionais para Estados e Municípios, estabelecendo restrições creditícias para esferas subnacionais, desonerando-se de alguns encargos financeiros, criando tributos e elevando alíquotas de impostos não sujeitos à partilha com as demais esferas subnacionais.

No âmbito educacional, o movimento correspondente às reformas descentralizadoras executadas na saúde, habitação e saneamento básico foi a municipalização acentuada do ensino fundamental, induzida principalmente pela instituição da política de fundos na educação⁵¹, ou mais especificamente pelos recursos adicionais possíveis para ampliação do atendimento. Segundo Arretche (2002), essa descentralização caracterizou-se como um processo induzido, de transferência de responsabilidades e de atribuições para o poder local, sem a contrapartida necessária para a qualificação de tais políticas e ações.

O discurso em favor da descentralização no campo da educação brasileira torna-se acentuado a partir dos anos 1990, sustentado pela eficácia, eficiência e competitividade, típicos do modelo de racionalidade econômica. Este fato teria indicado a necessidade de rever a ação do Estado, conduzindo a transferência de parte dos mecanismos de atuação para as instâncias regionais, locais ou para a sociedade civil, por via de parcerias consoantes com as relações de quase-mercado. Ao analisar este processo, Nardi (2005, p. 58) destaca que

[...] se o discurso descentralizador, construído alternativamente ao período histórico brasileiro em que se constituíram propostas aos efeitos da ditadura militar, se postara como um referencial para um modelo de descentralização em educação então defendido, o que se observa nos anos 90 é uma espécie

⁵¹ A política de fundos na educação básica brasileira teve início com o Fundef, instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, vigorando de 1997 a 2006 e deu continuidade com o Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de dezembro de 2006, com prazo de vigência de 14 anos.

de renovação daquelas propostas, uma resignificação, de sorte que, por via da descentralização, seriam preservadas formas de controle pelo Estado.

Esse período foi marcado por acentuada orientação dos organismos internacionais, especialmente aquelas formuladas pela Unesco e o Banco Mundial às políticas brasileiras, intervindo no planejamento do sistema educacional e nas políticas sociais como um todo.

A nova forma de administração apresentada tinha como pressuposto colocar em evidência uma estrutura burocrática de não racionalidade de custos em que os sistemas educacionais brasileiros se apoiavam. Para Rabelo e Segundo (2007, p. 4), a concepção de educação contida no “receituário” desses organismos internacionais é entendida

[...] como um mecanismo de redução da pobreza, mas principalmente, como fator fundamental para a formação de capital humano necessário aos requisitos do novo padrão de acumulação do capital. É por esta razão, que assistimos à implementação de reformas educacionais, na maioria dos países periféricos.

Essas reformas educacionais caracterizam-se pela promoção da adequação desses países aos novos parâmetros internacionais do trabalho, que ao mesmo tempo tem como base o atendimento às exigências dos organismos internacionais que adotam como uma das estratégias a reforma gerencial do sistema educacional, já que em seus diagnósticos os países em desenvolvimento são altamente incompetentes na Administração Pública dos seus recursos.

Frente a esses novos requisitos, os governos locais são induzidos a assumir novos papéis e funções, dentre estas, a liderança desse processo de transformação e o desempenho de função articuladora entre as administrações públicas das diferentes instâncias de governo, a iniciativa privada e os demais integrantes da sociedade civil. A resposta a essas demandas implica a ampliar seus respectivos campos de atuação em muitos setores estratégicos como: concepção e implementação de projetos urbanísticos, de moradia e de meio ambiente, infraestrutura de serviços urbanos, transportes, segurança pública e principalmente, políticas sociais.

Diante desse quadro, Barreto e Vigevani (2004, p. 3) apontam que o grande desafio da Administração Pública municipal consiste

[...] não apenas em promover mudanças capazes de conseguir competitividade e inserção nos espaços econômicos globais, mas também – e, sobretudo nos países em desenvolvimento, como é o caso latino-americano – em assegurar as condições mínimas de bem-estar social para que a convivência democrática possa se consolidar.

Podemos assinalar os reflexos para os Municípios dessas medidas tomadas em nível da política nacional, com o fim de transferir para esta instância governamental a responsabilidade da prestação de vários serviços à população a partir do princípio da descentralização, visto que esse processo vem se constituindo, quase que exclusivamente, “[...] enquanto fruto das iniciativas do governo federal, visando a adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade [...] e não para o atendimento às reivindicações da sociedade civil”. (ARELARO, 1999, p. 65)

O que se observa é que o Estado vem passando por inúmeras transformações no contexto contemporâneo, e a esfera municipal, principalmente, tem sido alvo de atenção e responsabilidade, valorização e expectativas que lhe são atribuídas num forçado redesenho do Estado em resposta a uma situação de crise. Nesse cenário, a tentativa de implantar o gerencialismo na Administração Pública assumiu posição de destaque. No Plano Diretor, esse modelo apresenta características distintas, o que torna relevante a sua explicitação nos termos da proposta:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrativa. (BRASIL, 1995, p. 8)

Nas palavras de Clarke e Newman (2012, p. 360), os métodos de administração burocrática eram desafiados pela promessa de uma abordagem mais dinâmica e empresarial para gerir as organizações. Desta forma, a utilização do modelo gerencial foi movida pela crença de que este seria um mecanismo de eficiência e qualidade dos serviços públicos, por meio da otimização dos recursos. Outro aspecto desse modelo é a rigidez nos mecanismos de fiscalização e controle, que requisitou da sociedade civil uma atuação efetiva mediante a implantação de conselhos e organizações sociais, necessários em um processo de descentralização que manteve a União encarregada de controlar a proposição de políticas

públicas e promover a redistribuição dos recursos financeiros, reservando a implementação aos níveis subnacionais.

Para além das contradições identificadas nessa perspectiva, destaca-se a semelhança entre essas diretrizes adotadas no âmbito nacional e as orientações propostas internacionalmente, que, apesar de não determinar por completo as políticas locais, mantiveram grandes influências sobre seus rumos.

As discussões desenvolvidas ao longo do texto, com intuito de apreender algumas características da reforma do Estado e as mudanças advindas desse processo para as relações intergovernamentais, demonstraram que a reestruturação do Estado, centrada na eficientização de suas funções através da busca por excelência, com o constante desafio de fazê-la com os recursos disponíveis e, muitas vezes, insuficientes para atendimento da demanda, surgiu como alternativa para o complexo quadro político e econômico do Brasil.

Todavia, não se pode subestimar a dinâmica das instituições públicas e a sua marcante cultura, pois, sem embargo do empenho das agências internacionais, a reforma do Estado não foi implementada conforme previu o receituário neoliberal. Um dos entraves para essa realização deve-se à herança patrimonialista do Estado brasileiro e seu legado histórico de caráter autoritário, marcado pela intervenção dos detentores do poder, “[...] instalados nos altos postos da Administração Pública, na economia e na sociedade”. (GANDINI; RISCAL, 2002, p. 43) Apesar disso, nas palavras de Nader (2005, p. 2), o Plano Diretor, mesmo que não tenha sido incorporado na íntegra, favoreceu a inserção de alguns princípios como “[...] descentralização, flexibilização e responsabilização por resultados, que continuam a ser perseguidos”.

A eleição presidencial no Brasil, no início da década de 2000, desencadeou várias expectativas diante da mudança do grupo político que se encontrava no poder. Esperava-se ser possível reverter muitas das mudanças introduzidas pelos governos anteriores. No entanto, observou-se que os novos governos parecem não ter promovido mudanças administrativas significativas no setor público, há, em maior grau, elementos de continuidade do que de ruptura. (BOITO JÚNIOR, 2003)

O que se tornou evidente foi que, se os governos anteriores teriam logrado uma reforma mais ampla do Estado, priorizando também a reforma do aparelho estatal, caberia aos novos governos, a partir da década de 2000, deter-se nas reformas setoriais que os antecessores não conseguiram realizar, seja porque não deu tempo, seja porque não possuíam apoio político para tanto. A razão deste cenário de continuidades, segundo Fernham *et al* (1999 apud MENDES, 2000, p. 68) é que “[...] todos os governos são pressionados pelo

sistema capitalista internacional e pelas forças da globalização e transformação tecnológica sobre as quais eles não tem controle”.

Faz-se necessário deixar claro que o objeto deste estudo situa-se no contexto das modificações processadas no sistema capitalista a partir da década de 70, quando vem à tona a crise estrutural do capital. Assim, investigando as implicações dessa crise é que procuramos caracterizar a reforma do Estado e seus efeitos na Administração Pública e em especial na política de educação básica brasileira instituída pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, focalizando as bases que dão sustentação às relações intergovernamentais no federalismo brasileiro, no contexto da nova gestão pública, com ênfase na educação municipal.

Clarke e Newman (2012) ao focarem seus estudos sobre os contornos do Estado gerencial, com atenção à ideologia do gerencialismo, afirmam que esta traz implicações sobre a educação, particularmente a escolarização. Reformas dos sistemas educacionais na Inglaterra, nos últimos anos da década de 1980 imbuídas nesta lógica, dão conta de que, quando as escolas foram liberadas do controle do governo nacional e local, precisaram competir – por financiamento, por alunos e por boa reputação. A ideia de que determinada Escola é uma “boa escola”, define, em si, vantagem competitiva. Este fato permitiu novas dinâmicas e estratégias por parte da organização escolar, dentre as quais se destaca a seletividade enquanto uma lógica organizacional que procura manter os alunos mais capazes para que consigam ter um bom desempenho nas tabelas classificatórias de sucesso em exames e, assim, atrair pais clientes de boa qualidade.

Os autores afirmam que o Estado não abandonou completamente seu papel de governo neste setor; ele estabeleceu as regras do jogo. Contudo, torna-se evidente a adoção de uma racionalidade capitalista no sistema de educação e um conseqüente distanciamento da ideia de escolarização como um meio de formação integral do educando, levando em conta todas as dimensões da formação humana e também como meio de reparar padrões estruturais de injustiça social. Neste cenário, percebe-se um clima em que as crianças são encaradas como mercadoria que era valorizada de forma diferenciada.

O que se torna comum é que o ciclo de reformas empreendidas no setor público em países, especialmente, no Brasil, fez emergir um novo modo de regulação das políticas sociais amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados. Para tanto, no contexto de descentralização dos serviços públicos, a melhoria do desempenho via introdução da lógica de resultados tornou-se fundamental para o aperfeiçoamento da gestão governamental, do aumento da eficiência e do controle social, conforme essa lógica capitalista.

As estratégias da nova gestão pública inauguram através do empoderamento, da responsabilização e da descentralização, um (neo) taylorismo (ABRÚCIO, 1997), a partir do momento em que distribui tarefas e delega poder de decisão em níveis inferiores da escala organizacional. Seguindo esta tendência de mudanças, intentamos, a seguir, analisar a política da educação básica brasileira, através de documentos que fazem parte do PDE como propósito de contemplar: uma discussão sobre a dinâmica das relações intergovernamentais e uma abordagem sobre as características do modelo de gestão adotado nesta política e suas repercussões na gestão da educação municipal.

6 A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA PRESENTE NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE): RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

A produção científica em educação vem atribuindo lugar de destaque à política educacional enquanto objeto de análise. Ao buscar compreender os fundamentos teóricos, o sentido das propostas emanadas dos órgãos oficiais, o modelo de gestão proposto e o quadro de mudanças requeridas nos sistemas educacionais, a análise da política educacional tem sido cada vez mais recorrente nos estudos acadêmicos.

Nessa direção, este capítulo intenta analisar com mais profundidade os fatores determinantes da política de educação básica brasileira instituída pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, focalizando as bases que sustentam as relações intergovernamentais no contexto da nova gestão pública, com ênfase na educação municipal.

Parte-se da premissa de que este objeto está inserido num amplo movimento desencadeado, principalmente, a partir dos anos 1990, que contribuíram para definir novos rumos organizacionais da administração da educação. Portanto, a fim de imprimir maior visibilidade ao movimento de mudanças para a administração educacional, nesse cenário, optou-se por analisar uma política oficial emanada do Ministério da Educação (MEC), oficialmente lançado em abril de 2007, que se constituiu no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O referencial neoinstitucionalista, discutido em outras partes desta tese, nos proporcionou desenvolver várias interpretações acerca do federalismo brasileiro, das relações intergovernamentais e do papel da União frente às políticas públicas educacionais. Por seu turno, a abordagem sobre a regulação das políticas educacionais nos ofereceu elementos para a compreensão do papel do Estado, bem como dos demais atores e instâncias nos processos de ajustamento e reajustamento dos sistemas educacionais ao novo ordenamento das políticas nas últimas décadas. Torna-se relevante especificar que o termo “regulação”, neste trabalho, conforme apresentado em capítulos anteriores, significa o modo como são produzidas e aplicadas as regras que orientam as ações das instituições e dos sujeitos e os modos como essas mesmas instituições e esses mesmos sujeitos se apropriam delas e as transformam.

Como já divulgado no decorrer deste trabalho, optou-se pela “análise política” do objeto explorado, no interesse de evidenciar os fatores que influenciam uma política (HOFLING, 2001), ou melhor, os elementos de sua formulação e o conteúdo dela. (GORDON; LEWIS; YOUNG, 1977)

Bowe, Ball e Gold (1992) propõem um modelo de análise de política educacional que abrange três contextos que são condicionados e condicionam as políticas públicas desde a abertura de sua agenda à implementação; a partir disso, surge um importante instrumento analítico que explicita a consecução dos objetivos esperados à luz dos contextos considerados.

O contexto de influência é quando a elaboração da política pública normalmente tem início e onde os discursos políticos são construídos. É aqui que as partes interessadas disputam a definição e os propósitos sociais da educação. Envolve grupos que influenciam o governo, mas não são eles que determinam diretamente a política. (BOWE; BALL, 1992, p. 19-20) Complementando, Eugenio (2009) destaca que também podem ser analisadas nesse contexto as influências da circulação de intencionalidades e ideias dos organismos internacionais e de grupos de indivíduos que “vendem” suas soluções no mercado político e acadêmico por meio de periódicos, livros, conferências, entre outros. É também nesse espaço que os conceitos adquirem legitimidade e é constituído o discurso que dá embasamento à formulação das políticas.

O contexto da produção de textos inclui a elaboração de documentos oficiais que “representam” a política e a narrativa que lhe dá suporte. Textos políticos são normalmente articulados à linguagem do público em geral. Sua narrativa caracteriza-se pelo poder de convencimento, pelo populismo, apelo ao senso comum e à razão política. Essa representação pode adquirir várias formas: textos oficiais e documentos políticos. Estes textos serão lidos, interpretados, por vezes bem interpretados ou não, compreendidos ou não, e reinterpretados. “Embora desejem, os autores não podem ter controle sobre os significados que serão atribuídos aos seus textos. Parte dos textos pode ser rejeitada, excluída, ignorada, deliberadamente mal entendida”. (BOWE; BALL, 1992, p. 22) Por esta razão, buscando assegurar uma compreensão uniforme de acordo com as intenções do(s) autor(es) do(s) documento(s), muitos outros textos que fazem a apologia das ideias mestras presentes nos documentos oficiais são difundidos, procurando dar sentido aos textos oficiais. Aqui a mídia e o mercado editorial exercem um papel estratégico.

O contexto da prática refere-se à esfera da implementação das políticas. Ball (1994) observa que quanto mais ideológica e abstrata for uma política, mais distante da concepção da prática, menor será a possibilidade de ser incorporada no contexto da prática. De acordo com este mesmo autor, os textos produzidos a partir de idealizações sobre o mundo real não são exaustivos, sendo, portanto, incapazes de cobrir as eventualidades. No contexto da prática, os educadores são influenciados pelos discursos da política, contudo, a leitura diferenciada dos mesmos pode conduzir a consequências não previstas pelos reformadores.

Nessa perspectiva, a avaliação de políticas por meio do ciclo é um método que define como as políticas são feitas e atuam em distintos contextos, o que para a área educacional poderá trazer contribuições quanto aos elementos envolvidos na elaboração de uma política específica, como é desdobrada e, em sua dimensão da prática, como é vivida e ressignificada pelos atores sociais.

Mesmo reconhecendo a contribuição e potencial do modelo apresentado por Bowe e Ball (1992) para a análise de políticas públicas educacionais, nesta tese, conforme já mencionado, não se pretende adotá-lo como referencial analítico deste trabalho, tendo em vista as contribuições da abordagem institucionalista, no sentido de que não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. Partindo disso, ao invés de adotar esta abordagem de ciclos das políticas, pretende-se tão somente aproximar a plataforma seguida para a análise do objeto de pesquisa ao contexto da influência e ao contexto da produção de texto, conforme os referidos autores.

Ainda, contribuem para este estudo alguns apontamentos para a análise de documentos de política educacional, utilizados por Shiroma, Garcia e Campos (2011), quando eles chamam a atenção de verificar se: 1) os documentos das políticas contêm ambiguidades, contradições e omissões que fornecem oportunidades particulares para debates no processo de sua implementação; 2) os textos possam ser lidos *com* e *contra* outros, ou seja, compreendidos em sua articulação ou confronto com outros textos; 3) nos documentos pode se perceber a intertextualidade⁵² como uma dimensão constituinte dos textos das reformas educativas, uma vez que os discursos sobre educação vêm sendo colonizados por significados e sentidos originários de outras áreas.

Neste sentido, contempla-se, neste capítulo, discussão sobre a influência dos organismos internacionais na definição da política da educação básica no Brasil, sobre os antecedentes do lançamento do PDE e uma análise sobre as relações intergovernamentais, em se tratando da dinâmica de definição de atribuições e de formas de colaboração entre os níveis da Federação, em âmbito do PDE. Além disso, discorre-se sobre as características do modelo de gestão adotado para a educação básica, nos documentos que compõem o PDE no intento de evidenciar quais são os fatores que têm movido o estabelecimento das políticas no setor

⁵² Ecos ou referências de um texto em outro. A essa relação se dá o nome de *intertextualidade*. De acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2011, p. 224) “[...] o conceito de intertextualidade, desenvolvido por Fairclough (2001), possibilita-nos compreender a historicidade intrínseca dos textos, considerando a dupla relação – dos textos na história e da história nos textos”.

educacional das últimas décadas e quais os desdobramentos desse movimento na gestão da educação municipal.

6.1 A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

A análise da política da educação básica no Brasil, implementada pelo PDE, no contexto da nova gestão pública perpassa, necessariamente, pelo conhecimento das circunstâncias políticas nas quais as reformas educacionais vêm se constituindo, contextualizando os eventos, os programas e planos que sustentam as ações propostas.

Compõem este cenário o PDE, o Movimento *Todos pela Educação* e o Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação* (BRASIL, 2007), este último que criou acordos entre o Ministério da Educação (MEC) e os governos dos estados federados, assim como dos municípios, para a elaboração e monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR). Ao mesmo tempo estabeleceu uma rede de relações entre os governos federal, estaduais e municipais para a efetivação de ações nos sistemas públicos de ensino de nosso país, conforme os objetivos e metas fixados.

A divulgação sistemática de programas e planos nacionais tem sido uma tendência e uma estratégia política adotada pelo MEC, desde a última década do século XX, para legitimar o discurso oficial em favor das reformas no campo da educação. Como apontam Shiroma, Campos e Garcia (2005), a crescente proliferação de textos oficiais permite a construção de uma hegemonia discursiva no movimento global das reformas educacionais, possibilitando uma análise da política tendo por base os conceitos, o conteúdo e os discursos presentes. Muitos documentos oficiais, a exemplo daqueles que compõem o PDE, são facilmente acessados na *internet*, o que serve como uma tecnologia governamental de publicização⁵³ das reformas, visando a popularizar um conjunto de informações e justificativas que tornem as reformas legítimas para o conjunto da sociedade brasileira.

Para Apple (1995), as reformas desencadeadas nos Estados Unidos e na Inglaterra forneceram as bases para a avalanche de reformas verificadas em vários países nas últimas décadas. Nessa empreitada, tiveram marcada influência os organismos multilaterais como Banco Mundial (BM), Unesco, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

⁵³ No sentido de tornar público, de dar publicidade.

Econômico (OCDE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros, que por meio de seus documentos não apenas prescreviam as orientações a serem adotadas, mas também produziam o discurso “justificador” das reformas que, preparadas em outros contextos, necessitavam erigir consensos locais para sua implementação. Tais agências produziram a reforma e exportaram também a tecnologia de fazer reformas. De acordo com os próprios documentos, a década de 1990 foi a de formulação da primeira geração de reformas; em seguida, é tempo de implementá-las.

Este cenário nos reporta aos estudos de Barroso (2003) e aos desenvolvidos por alguns autores, já mencionados neste trabalho, realizados nos Estados Unidos, Canadá, diferentes países da Europa, Austrália e, ainda, outros efetivados em países periféricos. O estudo de Barroso, por exemplo, constatou que na **regulação transnacional se manifesta o efeito contaminação** que diz respeito à tendência de alguns países em tomar como referência, internamente, projetos e programas educacionais desenvolvidos em outras realidades nacionais. A **regulação transnacional** se situa na dinâmica de domínio dos países centrais em relação à dependência dos países periféricos ou semiperiféricos e se traduz no

[...] conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consultas internacionais, no domínio da educação, e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões ao nível de funcionamento do sistema educativo. (BARROSO, 2006, p. 44)

Dentre as estratégias utilizadas pelos organismos internacionais para a difusão de reformas, estão os fóruns e as conferências. O Brasil, através de seus representantes políticos, tem participado efetivamente desses eventos que objetivam promover reformas nas políticas educacionais globais. Desta forma, sucessivos governos vêm assumindo certos compromissos com os organismos internacionais, resultando em diversas leis, planos e programas na busca de soluções para os problemas educacionais.

O PDE se constitui numa das políticas instituídas pelos governos brasileiros com o fito de promover as reformas educacionais consideradas necessárias para inserir nosso país no projeto de desenvolvimento global.

A seguir, apresenta-se a trajetória de alguns eventos promovidos por organismos internacionais e representantes de governos que buscaram imprimir os contornos das reformas políticas, econômicas e educacionais em diversos países tendo em vista o diagnóstico de crise econômica mundial, de crise fiscal do Estado, da situação de ingovernabilidade, da

globalização e das inovações tecnológicas. Nesse contexto, o setor educacional torna-se “cerne” da ação política internacional como instrumento das mudanças pretendidas ao enfrentamento da crise do sistema econômico hodierno.

No ano de 1989, economistas, chefes de Estados, outras autoridades e representantes de instituições financeiras, como o BM e Fundo Monetário Internacional (FMI), reuniram-se em Washington com o intuito anunciado de gestar uma política comum que fosse capaz de conter a crise do Estado e retomar a estabilização, com posterior crescimento. O encontro ficou conhecido como o *Consenso de Washington* e dele foram emanadas várias diretrizes que deveriam ser aplicadas pelos Estados para superar a crise estatal. O programa foi dividido por seus idealizadores basicamente em três estágios, sendo o primeiro dedicado à contenção fiscal; o segundo, à liberalização dos mercados; e o terceiro seria a volta ao crescimento. Fiori (1997, p. 12) identificou o movimento como

Um programa ou estratégia sequencial em três fases: a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de “reformas estruturais”, liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados, e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

Boaventura Santos (2002) destaca os principais traços desta nova economia mundial idealizada por esses atores internacionais: economia dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global; processos de produção flexíveis e multilocais; revolução nas tecnologias de informação e comunicação; desregulação das economias nacionais; e preeminências das agências financeiras multilaterais. Este mesmo autor resume as implicações destas transformações para as políticas econômicas nacionais que são traduzidas pelas seguintes exigências: as economias nacionais devem abrir-se ao mercado mundial e os preços domésticos devem adequar-se aos preços internacionais; deve ser dada prioridade à economia de exportação; as políticas monetárias e fiscais devem ser orientadas para a redução de inflação e da dívida pública; o setor empresarial do Estado deve ser privatizado; a tomada de decisão privada, apoiada por preços estáveis, deve ditar os padrões nacionais de especialização; a mobilidade de recursos, de investimentos e dos lucros; a regulação estatal deve ser mínima; deve reduzir-se o peso das políticas sociais no orçamento do Estado, reduzindo, também, o montante das transferências sociais, eliminando sua universalidade.

Assim, os Estados nacionais, que anteriormente tinham como um dos seus principais objetivos a promoção do bem estar social e econômico, foram se enfraquecendo na medida em que avançava o processo de globalização, reduzindo a proteção externa de suas economias, adaptando-as às economias mundiais e diminuindo a sua capacidade de controlar os fluxos de capital.

O Consenso de Washington não se restringiu à economia. Os seus efeitos e, conseqüentemente, a reforma que desencadeou impactou substancialmente o âmbito educacional, já que se tratava de uma reforma da máquina estatal a qual abrangeu todos os serviços até então inerentes ao Estado.

Nesse contexto, houve o entendimento de que a crise educacional era originada pela forma de intervenção do Estado e não como uma crise causada pela debilidade de financiamento. Para Gentili (1998), de acordo com o Consenso, o Estado não tinha condições de gerir sistemas educacionais tão complexos, logo essas responsabilidades deveriam ser repassadas à iniciativa privada e aos demais entes federados, a fim de diminuir ao máximo a sua intervenção nessa esfera. Esse mesmo autor (GENTILI, 1998, p. 18) destaca que o diagnóstico apontava que o problema educacional não era de investimento, mas de gerenciamento. Assim,

[...] a crise de qualidade expressa, por outro lado, a incapacidade gerencial do Estado para administrar os imensos e aparentemente ingovernáveis sistemas educativos nacionais. Trata-se de um complexo problema administrativo cuja solução não requer um aumento de recursos, mas uma destinação mais eficaz dos mesmos.

A influência desse ideário pode ser evidenciada, em países latino-americanos, através do Quadro 1 que mostra os gastos públicos no setor educação nos países em relação ao percentual do Produto Nacional Bruto (PNB) do início da década de 1980 até meados dos anos 2000. Tais resultados revelam o esforço de cada país ao atendimento da agenda global fixada pelos acordos internacionais.

QUADRO 1 - Gasto Público em Educação

País	Total de gastos públicos em educação em % do PNB (Produto Nacional Bruto)						
	1980	1990	1995/96	1998	1999	2002	2004/05
Argentina	2,67	1,12	3,50	4,1	4,6	4,3	4,0
Bolívia	4,42	5,39	5,58	5,6	-	6,5	-
Brasil	3,60	4,55	5,55	5,3	4,4	4,4	4,5
Chile	4,63	2,67	3,11	3,8	4,0	4,3	3,8
Colômbia	2,38	2,61	4,43	4,0	4,5	5,4	5,0
Cuba	7,20	6,55	-	6,8	-	8,7	-
México	4,73	3,73	4,87	4,3	4,5	5,4	5,5
Panamá	4,90	4,98	-	5,3	-	4,6	-
Paraguai	1,51	1,12	3,94	4,5	-	4,4	-
Peru	3,09	-	2,94	3,3	3,5	3,1	3,5
Uruguai	2,29	3,08	3,33	2,6	-	2,6	-

Fonte: 1980/1996 – Global Education Data Base e UNESCO (apud CASASSUS, 2001, p. 16).

1998/2005 – Relatório de Monitoramento Global UNESCO (2006, 2008 apud TROJAN, 2009, p. 3).

No Quadro 1, apesar dos dados de alguns países estarem incompletos, devido às dificuldades nas informações para a composição dos relatórios utilizados, é possível perceber um aumento significativo nos gastos públicos em quase todos os países a partir da década de 1990. Porém, ao analisar o percurso histórico de 1998 a 2005, período em que se vislumbra certa prevalência dos objetivos e metas da agenda global fixada pelos acordos internacionais iniciados em 1990, pode-se observar que os gastos não apresentam grande variação e, menos ainda, um aumento constante. De um modo geral, confirma-se a tendência, observada por Casassus (2001, p. 17) “[...] de destinação de um percentual similar do PNB, em torno dos 4%”.

Tomando como referência o Brasil, percebe-se que houve aumento significativo de gastos públicos em educação de 1980 (3,6%) para 1990 (4,55%) e a 1995 (5,55%); mas, a partir daí, o percentual se reduziu e se manteve entre 4,4 e 4,5%. Bolívia, Colômbia, Cuba e México, dentre os países citados, são as exceções, que mantêm um processo de aumento progressivo desses gastos.

Presume-se que essa tendência de investimento em torno dos 4% do PNB pode ser verificada de um modo geral na maioria dos países da América Latina, indicando uma possível influência do ponto de vista do Banco Mundial, que entende que já se investe o suficiente em educação e que o problema é que: “O gasto público em educação costuma ser ineficiente e inequitativo” (BANCO MUNDIAL, 1995 apud TROJAN, 2009, p. 3)

A regulação nos processos de recomposição do papel do Estado e na alteração dos seus modos de intervenção governativa tem sido evidenciada com veemência nos estudos em políticas públicas de vários países. Como estratégia desta lógica, o Estado abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana das ações, funções que transfere para os

níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com atores privados desejosos de assumirem uma parte significativa dos serviços públicos. (LESSARD; BRASSARD; LUSIGNAN, 2002 apud BARROSO, 2005, p. 7)

A Conferência Mundial de Educação Para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, em 1990, caracteriza-se como um dos marcos importantes dos processos de reformas de educação na América Latina, a qual teve a participação de representantes de mais de cem países e Organizações Não Governamentais (ONG) que, à época, se comprometeram com a meta da Educação Primária Universal (EPU) para a população mundial num prazo de dez anos, ou seja, até o ano de 2000, sob o pressuposto de que este nível de ensino seria satisfatório às necessidades básicas de aprendizagem. A promoção dessa Conferência representa um marco estratégico do novo papel que a educação passou a desempenhar, em âmbito mundial, na suposta sustentabilidade dos países envolvidos com a agenda neoliberal.

A respeito dessa prodigiosa tarefa atribuída à educação, Leher (1998) assinala que, para o Banco Mundial, os sistemas de educação e demais instituições públicas podem ajudar a estabelecer as regras e disseminar a confiança na inserção dos países pobres na nova era global, assim como “aliviar a pobreza externa, manter o capital humano e adaptá-lo às necessidades de um sistema de mercado as quais contribuem para o crescimento, tanto quanto para a promoção da justiça social como para a sustentabilidade política”. (LEHER, 1998, p. 101)

A utilização de avaliação externa, a descentralização da administração pública e o foco nos resultados têm sido algumas das recomendações feitas aos Estados Nacionais por organismos internacionais como o Banco Mundial e outros. Exemplo pode ser visualizado no documento produzido a partir da Conferência de Jomtien, em 1990, ao se buscar acordar entre os países signatários a erradicação do analfabetismo e a universalização da educação primária; outrossim, foram feitas recomendações concernentes à reforma da gestão da educação, à atenção aos resultados, à avaliação da aprendizagem e à descentralização da administração das políticas sociais. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 99)

Estes pressupostos encontram-se no cerne do novo gerencialismo, definido como uma formação cultural e um conjunto distinto de ideologias e práticas que se constituiu como um dos sustentáculos de um novo acordo político. Por conseguinte, o novo gerencialismo, enquanto elemento chave de uma lógica global e globalizante orientou muitos programas nacionais de reformas que foram recomendadas por órgãos transnacionais, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e outras agências de desenvolvimento. (CLARKE; NEWMAN, 2012)

Em 1993, um novo Encontro foi realizado, desta vez, em Nova Delhi, para dar continuidade às discussões iniciadas em Jomtien, com a participação dos nove países em desenvolvimento mais populosos do mundo e que apresentavam dificuldades em relação ao alcance da universalização da Educação Primária Universal (EPU): Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão. Na oportunidade, esses países reafirmaram o estabelecimento do ano de 2000 como data-limite para o cumprimento de todas as metas de universalização do ensino básico, por meio da ampliação da oferta de vagas na escola elementar e nos programas de alfabetização de adultos. A Conferência, coerente com a defesa de uma estratégia integrada, alertou para a necessidade de melhorar a qualidade dos programas de educação básica, ressaltando a necessidade de intensificação de esforços para aperfeiçoar o *status*, o treinamento e as condições de trabalho do magistério, além do aprimoramento dos conteúdos educacionais, material didático e implantação de outras reformas necessárias aos sistemas educacionais.

Chega-se ao ano de 2000 e, ao invés da prevista universalização, o que se consumou foi um novo evento, que, por seu turno, prorrogou em mais quinze anos à frente o prazo para a consecução da referida meta. Desta feita, seguindo a trajetória e as determinações das conferências anteriores, o Fórum de Dakar (2000) contou com a participação de 180 países e 150 Organizações Não Governamentais (ONG) que reiteraram o papel da educação não apenas como um direito humano fundamental, mas também, como a chave para o desenvolvimento sustentável, a segurança, a paz e a estabilidade dentro e fora de cada país envolvido.

Em um documento síntese que se denominou Marco de Ação de Dakar (UNESCO, 2000), o Fórum estabeleceu a educação como o meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e nas economias do século XXI, advertindo que todos os países deveriam envidar esforços para atingir as metas de EPU e alcançar as necessidades básicas de aprendizagem até 2015, enquanto um compromisso coletivo para a ação, assumido pelos países membros da Unesco.

Neste documento, a função do Estado é relativizada e ao mesmo tempo co-responsabilizada com outras instâncias, ao deixar claro que “[...] o papel do Estado deve ser suplementado e apoiado por parceiras ousadas e abrangentes em todos os níveis da sociedade” (UNESCO, 2000, p. 3), estando aí subentendidas as parcerias com o setor privado e com as Organizações Não-Governamentais.

Em relação à administração da educação, o documento estabelece que sejam desenvolvidos sistemas de administração e de gestão educacional participativos e capazes de

dar respostas e de prestar contas sobre os resultados das ações. Estipula um apanhado de normas a serem seguidas pelos países-membros, dentre estas, destacando: “[...] assegurar fluxo do auxílio externo (gestão/avaliação)” e realizar “monitoramento através de avaliações periódicas”. (UNESCO, 2000, p. 3) Ainda, destaca que os Estados deverão desenvolver ou fortalecer planos nacionais de ação integrados em um marco mais amplo de redução da pobreza e de desenvolvimento. (UNESCO, 2000) Ao que nos parece o propósito da universalização do ensino fica amparado por um sistema de avaliação que visa a assegurar que ajustes e reformas sejam efetivadas. Nesse sentido, Rabelo, Segundo e Jimenez (2009, p. 11-12) assinalam:

Na verdade, percebe-se nas propostas de implementação dos sistemas de avaliação de políticas no campo da educação, um intenso controle e monitoramento [...] que se apresenta mediante diferentes programas avaliativos para as várias modalidades de ensino, que vão desde a educação infantil ao ensino superior, determinando, sobretudo, a Legislação Educacional; os Parâmetros e Diretrizes Curriculares; a formulação e gestão de Planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Educação e os fundos de investimentos na educação.

A partir de estudos sobre a política educacional em países da América Latina, Trojan (2009) constata que há uma tendência de homogeneização no modelo de administração educacional adotado em vários países no que se refere à centralização das decisões de política educacional, de regulamentação e de avaliação dos sistemas; e descentralização da normatização complementar e operacionalização do processo pedagógico nas esferas administrativas menores. Com efeito, “[...] a globalização das políticas educacionais é fato confirmado e monitorado pelos organismos internacionais, especialmente a UNESCO”. (TROJAN, 2009, p. 10)

Enquanto o Consenso de Washington traça um conjunto de medidas para promover o ajustamento macroeconômico dos países periféricos com repercussões no setor da educação, a Conferência de Jomtien (1990) inaugura, por assim dizer, a era da chamada Educação Para Todos e, em seus termos, a educação “deve estar universalmente disponível”. (1990, p. 2) A Declaração de Nova Delhi (1993) reforça tal princípio, reiterando, em sua carta de intenções, que “[...] com zelo e determinação [serão atingidas] as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação Para Todos”. (1993, p. 1) Finalmente, o Marco de Ação de Dakar (UNESCO, 2000) consigna: “Nós, participantes da Cúpula Mundial de Educação, nos comprometemos a alcançar os objetivos e as metas de Educação Para Todos (EPT) para cada cidadão e cada sociedade”. (UNESCO, 2000, p. 1)

A respeito da semelhança observada quanto aos termos constantes das diferentes declarações de cunho mundial, certamente aplica-se o que observou Shiroma, Moraes e Evangelista (2004, p. 85), referindo-se ao conteúdo dos variados documentos nacionais relativos à implantação das reformas da educação brasileira a partir da década de 1990:

O grau de homogeneidade entre as formulações, diagnósticos, justificativas e recomendações encontrado nos documentos não surpreende. Não raro, são os mesmos sujeitos os encarregados de colocar, nos diversos fóruns, os dados e propostas, disseminando argumentos favoráveis à reforma.

O exame de documentos e pesquisas sobre as reformas educativas da América Latina permite constatar muita similaridade entre os aspectos priorizados nas recomendações de organismos internacionais e políticas implantadas por governos locais. Dentre os eixos convergentes dessas políticas, destaca-se a gestão da educação. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011)

Os textos documentais que compõem o Projeto de Educação Para Todos assentam suas premissas na tese de que, para se inserir no cenário competitivo da era da globalização, os países pobres devem modelar suas políticas de modo a garantir a sustentabilidade socioeconômica. (RABELO; SEGUNDO; JIMENEZ, 2009)

Esse contexto relaciona-se com o movimento de redefinição do papel do Estado na economia e na área social frente à crise do Estado, repercutindo na necessidade de aumentar a eficiência governamental. Surge, então, não só um Estado com menos recursos, mas um Estado nacional com menos poder e, para enfrentar tal situação, o aparato governamental precisava ser mais ágil e flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas.

Além disso, os documentos de políticas produzidas no âmbito do Estado e/ou dos organismos internacionais possuem características prescritivas e recorrem comumente a argumentos de autoridade como estratégia para legitimação e difusão de orientações, análises, relatórios etc. No entanto, vale lembrar o comentário de Fairclough (2001 apud SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 223) de que os textos de política “não são ‘fechados’, mas ao contrário, dão margem a interpretações e reinterpretações que geram, por consequência, significados e sentidos diversos a um mesmo termo”.

Assim, as políticas educacionais passaram a ser influenciadas, em grande medida, pela orientação de organismos multilaterais, evidenciando a expansão das políticas mais convenientes aos interesses do capital por meio de viés economicista e do referencial

ideológico neoliberal. Essas políticas contam com o apoio decisivo dos governos e das elites nacionais que viabilizam sua inserção e operacionalização, conforme as orientações desses organismos.

No sentido de reiterar o esforço em destacar a trajetória do Projeto de Educação para Todos, neste capítulo, merece destaque o pensamento de Trojan (2009) ao alertar-nos que a análise das políticas educacionais não pode ignorar as influências e os impactos deste movimento produzidos no âmbito da educação.

6.2 OS ANTECEDENTES DO PDE: O COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

As diretrizes internacionais para a política educacional em países periféricos inspiraram a criação de movimentos da sociedade civil para apoiar a educação em países latino-americanos a exemplo do *Proyecto Educar 2050*, na Argentina, criado em 2001; da *Fundación Empresarios por la Educación*, fundada em 2002, na Colômbia; do *Mexicanos Primero*, originado em 2005; da *Fundación Educación 2020*, no Chile, surgida em 2008; e o *Juntos por la Educación*, do Paraguai, concebido em 2011. No Brasil, a ONG "Todos pela Educação" (TPE) foi criada em 2006 por empresários, com a mesma finalidade das anteriormente citadas.

Nesse contexto, as proposições desse movimento brasileiro foram assimiladas pelo mais importante plano dos dois últimos governos federais no que tange à educação (Lula 2003-2010 e Dilma 2011 até a atualidade), o PDE.

Contudo, a influência das formulações dos organismos internacionais nas políticas de educação e suas relações com a atuação empresarial no meio educacional não são recentes. Tendo como base os estudos de Shiroma, Garcia e Campos (2011), a seguir, intenta-se fazer uma breve trajetória deste movimento no Brasil, como legítimo arcabouço histórico antecessor do PDE.

Em 1992, foi realizado o Fórum Capital/Trabalho na Universidade de São Paulo (USP), reunindo empresários e representantes de centrais sindicais com o objetivo de discutir os “problemas básicos da sociedade brasileira”, sobretudo aqueles vinculados às relações entre capital e trabalho. Os presentes assinaram a *Carta Educação*, expressando o interesse convergente na prioridade à educação. Entre as recomendações apresentadas nessa carta, destacam-se as voltadas à melhoria da eficiência do sistema, tais como as afirmativas de que: “[...] a descentralização promove transparência de operação e responsabilidade”; “É preciso

avaliar o desempenho dos alunos para requalificar e revalorizar escola e professor”. Ainda, destacam-se as recomendações voltadas para a ampla mobilização social, considerada condição necessária às mudanças desejadas: “Capital e trabalho convidam Executivos, Legislativos e Meios de Comunicação para uma ação articulada”; “Empresas e sindicatos devem se dispor a uma ação concreta na recuperação educacional da força de trabalho”. Esse fórum realizava, assim, a recomendação da Cepal 1992⁵⁴ de construir um amplo consenso educativo e permanente, abrangendo os diversos atores econômicos, políticos e sociais. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 228-229, grifos da autora)

Em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a comissão presidida por Nassim Mehedeff no Ministério do Trabalho (MTB), em âmbito do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI) e do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQT)⁵⁵, organizou o documento *Questões críticas da educação brasileira: consolidação de propostas e subsídios para ações nas áreas da tecnologia e da qualidade*, sintetizando prioridades da educação e recomendações para os diversos níveis e modalidades da educação nacional. Fogaça (2006, p. 2), um dos autores deste documento, destaca que

Um movimento importante foi a iniciativa governamental, através do Ministério da Ciência e Tecnologia, com o apoio da OIT, de empresas nacionais (o Banco do Brasil foi uma delas) e de associações empresarias, na qual se discutiu aquilo que seriam as bases de uma ampla reforma educacional brasileira, que atingiria tanto os sistemas públicos de ensino – educação geral e ensino técnico – quanto o Sistema S e demais instituições envolvidas até então nas ações de formação profissional).

Dando continuidade a esse movimento, em 1995, Horácio Penteado lançou o livro *O ensino fundamental vai mal*, com o apoio do Instituto Herbert Levy (IHL) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Na parte da apresentação, Agop Kayayan, representante da Unicef no Brasil, saúda a iniciativa que promove o processo de mobilização em favor da ideia de educação para todos e todos pela educação. Também faz menção ao fundamental envolvimento dos empresários, sindicalistas, ONG e outros segmentos sociais em ações comprometidas com a superação dos graves problemas do sistema educacional

⁵⁴ A CEPAL, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, com o objetivo de coordenar as políticas de desenvolvimento dos países da América Latina e que incorporou posteriormente o Caribe, formulou em 1992 a sua proposição educacional por meio do documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. (OLIVEIRA, R., 2001)

⁵⁵ O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), no governo FHC pretendia ser o *locus* privilegiado de formulação das políticas necessárias à adequação das condições de produção do país aos níveis de competitividade internacionais. Para tanto foi criado dentro do PBQP um subprograma responsável pela formulação da política educacional do governo, a qual teria como eixo a noção de “educação para a competitividade”. (ANDRADE, 2001, p. 2).

brasileiro como um caminho para lograr a meta de Educação para Todos. Conclui afirmando que essas iniciativas contribuem para que “Educação de qualidade para todos e todos pela qualidade da educação” deixe de ser um *slogan* para tornar-se uma realidade. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 230, grifos das autoras)

Soma-se a essas iniciativas a publicação do documento *Educação fundamental e competitividade empresarial: uma proposta para a ação do governo*, em 1996, pelo Instituto Hebert Levy (IHL) e a Gazeta Mercantil. Segundo esse documento, não é intenção ou missão do Instituto substituir as ações do governo para o ensino público, mas assegurar que a participação direta do empresário no trato das questões educacionais é importante por três razões: “familiariza o empresário com a educação básica; porque no estado atual da educação brasileira é útil complementar a ação do governo; e porque é a empresa que mais ganha quando a comunidade onde se insere melhora seu padrão educacional”. (INSTITUTO HEBERT LEVY, 1996, p. 88) Além disso, desenvolveram um diagnóstico da educação brasileira reafirmando pontos da agenda anterior, mantendo as indicações sobre a necessidade de uma gestão educacional eficaz e da ampla mobilização social para efetivação das mudanças necessárias.

Uma década mais tarde, em 2006, a Fundação Lemann, a Fundação Jacobs e o Grupo Gerdau promoveram, com o apoio do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL)⁵⁶, a Conferência Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina. Nesse evento, personalidades e representantes de empresas brasileiras reuniram-se para compor compromissos concretos com vistas à melhoria da educação, discutindo ações que comporiam um documento final intitulado *Compromisso Todos pela Educação: rumo a 2022*. (TODOS..., 2006)

Segundo Martins (2008), o TPE foi criado por um grupo de intelectuais orgânicos do capital que, constatando os efeitos da baixa escolaridade da educação brasileira para a capacidade competitiva, assumiram a missão de mudar o quadro educacional do país, capitaneando uma grande mobilização social em prol da educação.

O economista e ex-ministro da educação Paulo Renato Souza, em artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo*, em 19 de junho de 2006, fala sobre a situação da educação da América Latina e sobre a relevância da iniciativa do movimento, destacando que a novidade

⁵⁶ PREAL é um projeto de desenvolvimento regional de educação, majoritariamente financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Unesco, cujos objetivos estão articulados às Conferências de Educação para Todos, realizadas em Jontiem (UNESCO, 1990) e Dakar (UNESCO, 2000). Conforme o site oficial (<http://www.preal.org.br>), o PREAL pretende contribuir para a melhoria da qualidade e para a igualdade da educação, mediante a promoção de debates sobre temas de política e reformas educacionais, a identificação e difusão de boas práticas e a avaliação e monitoramento do progresso na educação.

da conferência não está no diagnóstico ou na definição de metas para a região, mas por ser organizada pelo setor privado. Para o economista, isto representa um reflexo regional da crescente consciência de que o Estado sozinho não é capaz de resolver esses graves problemas num período curto de tempo.

O *Compromisso* rapidamente ganhou força, conquistando novas adesões e ampliando o leque de participantes com a inclusão não apenas dos empresários, mas também de diversas organizações da sociedade civil, intelectuais, universidades, sindicalistas, grande mídia e, de forma especial, do próprio governo federal. Vale lembrar que a adesão do MEC ao movimento se expressa na incorporação de suas metas ao PDE. Dessa forma, o movimento mantém-se, por um lado, estreitamente vinculado à esfera governamental, e por outro, assume uma posição de vigilância sobre suas ações, cumprindo os preceitos que anuncia para todos: responsabilização e controle social.

Em consonância com esse ideário, as políticas educacionais no Brasil, nas últimas duas décadas vêm sendo desenvolvidas tendo como referência os pressupostos da nova gestão pública. Desta maneira, tais políticas estão pautadas bastante em aspectos que possam revelar resultados, atingir metas, controlar as ações, atuar no sentido da responsabilização e promover os ajustes reguladores necessários ao processo de acordo com essa lógica. Tais aspectos foram explorados neste trabalho.

Conforme divulgado por seus idealizadores⁵⁷, o TPE é uma organização sem fins econômicos ou lucrativos e foi criada com o objetivo de contribuir para assegurar o direito à Educação Básica de qualidade para todos, meta esta vinculada ao ano de 2022, quando se comemorará o bicentenário da independência do Brasil. Entre seus objetivos estratégicos, estão cinco metas que abrangem especialmente a Educação Básica pública: 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 à sua série; 4) todo jovem com ensino médio concluído até os 19 anos e 5) investimento em educação ampliado e bem gerido. As metas acentuam, também, que os processos de gestão pública devem ser transparentes e que, para tanto, há que se divulgar o monitoramento da Educação no Brasil, abrangendo Estados e Municípios, de forma a tornar acessíveis à opinião pública os referenciais educacionais.

Conforme o documento *Todos pela Educação, 5 anos, 5, metas, 5 bandeiras* (2010), a partir da experiência acumulada e do amadurecimento de proposições, o *Todos Pela Educação* avançou em seu planejamento, desdobrando as Metas em 5 Bandeiras. Essas

⁵⁷ Disponível em <http://www.todospelaeducacao.org.br/>

medidas são entendidas como urgentes, cujos resultados podem impactar forte e positivamente a qualidade da Educação Básica no País, bem como auxiliar no cumprimento das 5 (cinco) Metas. São elas: formação e carreira do professor; definição das expectativas de aprendizagem; uso relevante das avaliações externas na gestão educacional; aperfeiçoamento da gestão e da governança da Educação; e ampliação da exposição dos alunos à aprendizagem.

O princípio fundamental do movimento é que a sociedade, como um todo, monitore a evolução dos indicadores educacionais, cobrando de si mesma e dos governantes, a melhoria da Educação. As formas de atuação deste movimento são evidenciadas a partir de: produção de documentos e de parcerias estratégicas com profissionais da mídia e comunicações, bem como organização de eventos para difusão de seus preceitos; criação de um portal “De olho na educação”, cujo objetivo é fornecer indicadores aos pais, gestores e estudantes, sobre a educação no Brasil; criação de *links* apropriados aos diversos perfis que se deseja atingir, com informações personalizadas sobre como pode ajudar a mudar a educação.

O documento intitulado *Todos pela Educação: rumo a 2022* (2006), produzido no âmbito do movimento empresarial *Compromisso Todos pela Educação*, expressa claramente em seu conteúdo e forma a recomposição da agenda empresarial para o campo da educação, bem como oferece novas referências para a “[...] formação de uma ‘nova consciência’, uma ‘nova sensibilidade’ social com relação ao direito à educação e à responsabilidade social que o exercício desse direito implica”. (TODOS..., 2006, p. 226)

Este documento foi estruturado em torno de dez mensagens, cujo objetivo foi criar disposições subjetivas pautadas na ideia de que a educação é um direito de todos e que o cumprimento desse direito exige uma vigilância ativa sobre os fornecedores desse serviço, no caso, o Estado. Ao mesmo tempo, exige como contrapartida uma responsabilidade partilhada pelos resultados. Essas mensagens, organizadas a partir de eixos orientadores, revelam uma lógica assentada em três componentes básicos: um diagnóstico; uma tomada de posição, expressa quase sempre na forma de “pergunta-resposta”; e um conjunto de recomendações. Referindo-se às intenções deste documento, Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 226) declaram que

[...] pela “liturgia da palavra”, pretendem operar uma mudança no perfil dos “usuários” dos serviços educacionais, difundindo um novo “jeito” de ser cidadão. Pais, sociedade, profissionais da mídia, intelectuais, empresários, sindicalistas, estudantes são convocados para experimentar uma nova forma de exercer seu protagonismo – cada qual fazendo a sua parte e juntos, mudando a educação! Almejam, assim, “reconverter” os pais, expectadores de outrora, em cidadãos exigentes movidos pelo compromisso de não negarem às novas gerações o direito de inserirem-se socialmente, pela via da educação.

Torna-se nítido que o referido documento tem como alvo primeiro os formadores de opinião. De modo específico, visa a atingir os meios de comunicação em massa, considerando que estes possuem um alto poder persuasivo, sendo instrumentos importantes no desenvolvimento de novas atitudes e consciência social em relação à educação.

Dessa forma, ao apelar para um grande pacto social em torno da educação, a classe empresarial se antecipa e estabelece a pauta da agenda governamental: reafirmam o papel estatal redefinindo, no entanto, o sentido e o significado da educação pública. Este fato nos remete ao que Martins e Neves (2010) denominam de emergência de uma nova “pedagogia da hegemonia”.

Gramsci (1999) situa o exercício da hegemonia como uma relação pedagógica que busca subordinar, em termos morais e intelectuais, diferentes grupos sociais, por meio da persuasão e da educação. Portanto, “pedagogia da hegemonia” trata-se de um conceito que expressa o movimento realizado por uma classe ou frações de classe para convencer e organizar o consenso em torno de uma concepção particular de mundo, de modo a transformar seu projeto particular em uma concepção aceita pela maioria. (MARTINS; NEVES, 2010)

Martins (2008) tem alertado que o empresariado brasileiro vem, desde o início dos anos 1990, envidando esforços para a construção de uma agenda educacional, com vistas à produção de uma nova sociabilidade mais adequada aos interesses privados do grande capital nacional e internacional. Assim, procurando intervir diretamente no aparelho do Estado, os empresários organizaram diversos fóruns e documentos no início daquela década apontando premissas e metas que deveriam orientar a reforma da educação brasileira.

Como referimos anteriormente, as reformas educacionais iniciadas na década de 1990 e aprofundadas no decorrer das últimas décadas apoiaram-se fundamentalmente na introdução de mecanismos gerenciais no campo da gestão educacional e na difusão da ideia segundo a qual o sistema educacional brasileiro carecia de “eficiência” e “eficácia” em seus processos internos. A resolução da crise educacional implicava, entre outros aspectos, a descentralização, a introdução de mecanismos de avaliação de resultados e a

responsabilização de todos “os atores sociais” pela efetivação de mudanças necessárias. Assim, tal processo demanda, portanto, mais do que insumos e recursos financeiros; exige um amplo pacto, envolvendo todos os setores sociais.

Os empresários, interpelados pela grave crise educacional, declararam a vontade de assumir a sua cota de “responsabilidade social”, chamando seus pares à discussão, promovendo e articulando seminários, difundindo argumentos e propostas, na tentativa de construir consensos. De forma intencional, tornavam-se interlocutores privilegiados dos governantes, tanto na esfera federal, como na estadual e na municipal.

Ghiraldelli Júnior (2009) questiona também o significado do apoio a ser dado, pelos empresários que integram o TPE, à Educação, fazendo referência a alguns discursos proferidos pelo Presidente do Comitê Executivo do Todos pela Educação, o empresário Jorge Gerdau Johampeter. O referido autor apresenta os seguintes trechos da fala do empresário: “[...] a única forma de competirmos globalmente é garantindo uma educação de qualidade para todos”; “[...] a ajuda dos empresários para o sucesso dessa missão se daria através da sua competência gerencial”, ou seja, “[...] uma das principais contribuições que as empresas podem dar à educação é promover a melhoria da gestão das instituições de ensino”, pois “[...] governos e organizações sociais têm pouca competência para o trabalho de gestão”. (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2009, p. 263)

O movimento TPE, apoiado política e financeiramente pelo Ministério da Educação e por empresas nacionais e internacionais, defende a qualidade empresarial, a qual se fundamenta em princípios de eficiência, eficácia e produtividade da Educação que deve ser mensurada através de exames e provas padronizadas.

Além disso, os discursos dos agentes do TPE que circulam no seu site e em outros meios informativos por eles divulgados, no que se refere à Educação, possuem sentidos ambíguos e contraditórios, podendo significar práticas de governo que buscam vigiar, controlar, ajustar as políticas educacionais e ajustar as práticas institucionais e pedagógicas aos moldes da gestão empresarial, do mercado. Este fato nos remete ao efeito híbrido evidenciado na regulação nacional, conforme é referido por Barroso (2003), já visto nesta tese. Tal efeito se manifesta a partir da sobreposição de diferentes discursos, lógicas e práticas na definição e ação políticas. Contudo, o referido fenômeno (efeito híbrido), neste caso, não ocorre no contexto da regulação nacional, que se refere ao modo como as autoridades exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimento, mas se dá via espaço privado (TPE) que se coloca como instância de influência na definição da política pública.

Além disso, a ótica dos empresários neste processo de intervenção nos rumos do setor educação não se limita a uma reforma da educação, na tentativa de torná-la mais eficaz e adequada às novas demandas do capital, mas também de formar uma mão de obra com condições compatíveis com a chamada “sociedade do conhecimento”. Conforme o pensamento de Peter Drucker (1999), autor neoclássico da atualidade no campo da Administração, o conhecimento é visto como um dos principais fatores de superação de desigualdades, de agregação de valor, criação de emprego qualificado e de propagação do bem-estar.

Logo, as análises denotam a influência das formulações dos organismos internacionais na indução das políticas educacionais e suas relações com a atuação empresarial no meio educacional no Brasil, evidenciando o modo de atuação dessas instâncias na construção de uma nova sociabilidade capaz de manter a coesão social por meio da educação, como forma de inserção do país no projeto de desenvolvimento global.

Nesse cenário, o MEC lançou o PDE em consonância com o ideal de educação defendido pelo *Todos pela Educação*, incorporando outros elementos aos compromissos originais desse Movimento. Insta advertir, finalmente, que as reformas na política de educação básica no Brasil não atendem apenas a expressão de acordos internacionais e nacionais. As reformas vêm sendo negociadas em um complexo contexto que compreende o papel do Estado nos processos de ajustamento dos sistemas educacionais e o desenho organizacional como fator que pode influenciar de modo decisivo o encaminhamento do processo político.

6.3 O PDE COMO POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: CONCEITOS E RAZÕES

Durante o segundo mandato do governo Lula foram instituídas reformas em todo o sistema educacional brasileiro. Vários decretos⁵⁸ foram editados, especialmente no ano de 2007, trazendo profundas alterações na organização e gestão educacionais de nosso país. Com

⁵⁸ Os decretos presidenciais lançados simultaneamente ao PDE foram: 6.093/07 (dispõe sobre a organização do Programa Brasil Alfabetizado); 6.094/07 (dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação); 6.095/07 (estabelece diretrizes para a constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET) e 6.096/07 (institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI).

o intuito de alinhar a educação ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁵⁹, o governo Lula através do então Ministro da Educação Fernando Haddad lançou o PDE. Este Plano se traduz num conjunto de ações, algumas já existentes e outras novas e é gestado e executado pelo próprio Ministério da Educação (MEC) com incidência direta sobre os Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros.

Intitulado como o PAC da Educação (SAVIANI, 2008), o PDE, lançado em abril de 2007, constitui-se de programas e medidas reunidos e transformados em um “plano executivo”. O intento propalado foi o de enfrentar o problema da qualidade educacional, especialmente a da educação básica, elemento do foco deste trabalho.

Assim, o PDE é num conjunto complexo de programas e ações governamentais o qual institui diversas reformas, abrangendo todos os níveis e modalidades do sistema educacional brasileiro⁶⁰. Assim, o conjunto de ações cobre as diversas áreas de atuação do MEC.

Observa-se que, no decorrer do tempo, o conjunto geral de ações segue sendo alterado no site institucional do MEC⁶¹. Desde as primeiras, agrupadas sob o título “Ações do PDE”, várias outras foram incluídas ou excluídas do conjunto, sem que se tenha como precisar critérios que orientam essas variações. Cabe salientar que algumas ações já existiam antes da implantação do Plano, tendo sido reorientadas em algum aspecto, como o tempo de cobertura, abrangência, base normativa, reconfiguração e outros. Atualmente, algumas ações e programas que se apresentavam como sendo parte do PDE, estão ordenados em tópicos (educação superior, educação profissional e tecnológica, educação básica e educação continuada, alfabetização, diversidade e inclusão e outros), sem nenhuma menção ao PDE.

Após o lançamento desse Plano, em abril de 2007, várias críticas foram feitas em relação à ausência de um documento que evidenciasse as suas bases de sustentação. Destarte, justificou-se o lançamento pelo MEC do livro *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): razões, princípios e programas* (BRASIL, 2007), em outubro de 2007, na Abertura da 30ª reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), em Minas Gerais. O livro, então, expõe que a principal razão do PDE é o enfrentamento da desigualdade de oportunidades educacionais. (BRASIL, 2007, p. 5)

⁵⁹ Segundo Ghiraldelli Júnior (2009, p. 251), a ideia básica do PAC era de se tornar um programa capaz de preparar a infraestrutura do país para um crescimento que deveria vir a partir de uma reforma tributária e política, puxada por um forte apoio governamental em projetos sociais. O PDE foi considerado, então, o PAC da Educação.

⁶⁰ A Educação Básica, a Educação Superior, a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a Educação Profissional, a Educação Especial, a Educação Indígena e Quilombola.

⁶¹ Considerando que, desde o lançamento do PDE, houve grande variação no número de programas e ações como integrantes, apresenta-se no Anexo B um quadro sintético da composição do Plano em 2009, elaborado por Grinkraut (2012) a partir de sistematização realizada por Saviani (2009).

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. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace.

Em se tratando desses arranjos educativos, Gilda de Araújo (2013) destaca que há um crescente protagonismo do empresariado junto ao governo federal, na tentativa de buscar outras formas de regramento do regime de colaboração que passam longe da lei complementar, conforme preconizado pelo texto constitucional em seu artigo 23, parágrafo único. Essas novas formas de colaboração são conhecidas por **arranjos de desenvolvimento da educação** (ADE) os quais se propõem a estabelecer a aproximação entre entes políticos visando a um projeto regionalizado de incremento da educação. Estes arranjos possuem uma forte característica intermunicipal, logo horizontal, e contam com a participação do Estado, da União e de instituições privadas, configurados normalmente no modelo de consórcios.

Contudo, essas ações e proposições do Executivo estão muito distantes dos princípios de equalização, enquanto equilíbrio de forças entre os entes federados, e não sanam a falta de regulamentação do regime de colaboração, em conformidade com a legislação brasileira. Esses novos contornos, acerca do regime de colaboração para a educação, “têm forte matriz empresarial, com um arcabouço teórico que valoriza conceitos de territorialidade, associativismo intermunicipal, redes, protagonismo local e visão estratégica” (ARAÚJO, G., 2013, p. 795), a partir de metas e resultados, estando assentados nos ADE, regulamentados pela Resolução n. 1/2012 do Conselho Nacional de Educação.

Sem embargo desses arranjos plurilocais e, até mesmo, alheios a eles, o PDE, no livro *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): razões, princípios e programas* (BRASIL, 2007), é expressado como um conjunto de programas que objetivam dar sequência às metas do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, estabelecendo-se as formas de execução das ações que incidiriam sobre a qualidade da Educação, o que depende de uma visão sistêmica capaz de superar as oposições herdadas de políticas educacionais implantadas em governos anteriores.

O fato é que, para alguns autores, a relação entre PDE e PNE não foi tão evidente. Desta forma, a despeito de as ações do PDE incidirem sobre aspectos do PNE, sua condição de plano, em sentido próprio, vem sendo questionada. Cara (2007) destaca que, para se constituir como um efetivo plano de Educação, o PDE deveria focar claramente o cumprimento das metas do PNE e responder aos desafios propostos por ele, especialmente na

articulação entre acesso e qualidade na Educação. Já Saviani (2007) lhe confere o caráter de programa de ação por entender que o PDE não se define como estratégia para o cumprimento das metas do PNE, pois não parte do diagnóstico assim como das diretrizes, dos objetivos e metas do Plano, mas se compõe de ações não articuladas organicamente com este.

A visão sistêmica, tão propalada, representaria a superação da fragmentação entre os diferentes níveis, etapas e modalidades do sistema educacional, o que seria evidenciado, segundo o texto do livro, pelas disparidades de investimento em cada nível e pela desarticulação das políticas educacionais destinadas a atender isoladamente uma ou outra etapa da escolaridade. Além da visão sistêmica, o PDE fundamenta-se nos seguintes princípios: regime de colaboração, transparência, controle social, responsabilização, mobilização e territorialidade.

O PDE lança mão do chamado regime de colaboração, previsto no texto da CF/88 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (n. 9.394/96), definindo o significado deste regime como o compartilhamento de “[...] competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação”. (BRASIL, 2007, p. 10)

Ao que nos parece, o PDE busca o estabelecimento de uma nova relação entre os entes governamentais, revendo, inclusive, a postura da União no regime de colaboração. Neste sentido, organiza uma nova sistemática para efetuar a assistência técnica e financeira prevista constitucionalmente, junto aos Estados e Municípios. Este propósito tem relações com o movimento de regulação nacional que se refere, conforme explicito anteriormente, ao modo como as autoridades (neste caso, o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos. (BARROSO, 2006) Esta regulação trabalha no sentido de sustentar uma nova forma de intervenção do Estado na condução das políticas públicas, neste caso as educacionais.

Portanto, o regime de colaboração na proposta do PDE, no âmbito da educação básica, tem o sentido de ampliar o comprometimento dos Estados e Municípios com a oferta e manutenção da educação básica, sob as regras e auxílio da União. A transparência e o controle social da gestão pública se dariam através da mobilização e responsabilização dos demais setores sociais, sejam eles públicos ou privados, cabendo ao conjunto da sociedade acompanhar, fiscalizar, mobilizar-se pela melhoria da Educação. Com isso, a tese “todos são responsáveis pela educação” torna-se imperativa, no bojo da concepção pedagógica ensejada pelo PDE a evidenciar a construção de um novo quadro relacional entre Estado e sociedade.

Partindo do pressuposto que esse movimento tem ligações com o processo de reconfiguração do papel do Estado e da alteração nos seus modos de intervenção, merece destaque o pensamento de Barroso (2006) ao apontar a paradoxal condição em que o Estado se encontra de assegurar um papel relevante na definição, orientação e execução das políticas e ação públicas e, ao mesmo tempo, partilhar esse papel com a intervenção crescente de outras entidades e atores.

Esse conjunto de enunciados compõe o discurso a favor da formação de redes sociais, cujas ações, por si só, dariam conta de promover a qualidade da educação. Esta retórica acaba por legitimar a tímida participação do governo central em relação à manutenção da educação básica, conforme demonstrada no quadro abaixo.

Quadro 2 - Histórico da estimativa do percentual do Investimento Público Direto em Educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Esfera de Governo – Brasil 2000-2010

Ano	Total	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
2000	3,9	0,7	1,7	1,5
2001	4,0	0,8	1,7	1,6
2002	4,1	0,7	1,8	1,6
2003	3,9	0,7	1,6	1,6
2004	3,9	0,6	1,6	1,6
2005	3,9	0,7	1,6	1,7
2006	4,3	0,7	1,8	1,7
2007	4,5	0,8	1,9	1,8
2008	4,7	0,9	2,0	1,9
2009	5,0	1,0	2,0	1,9
2010	5,1	1,0	2,0	2,0

Fonte: Inep/MEC. Tabela elaborada pela Deed/Inep (apud MACIEL, 2012, p. 19)

Com isso, parece-nos que o foco das preocupações para o alcance da qualidade da educação como elemento central do PDE sai da disponibilidade de condições necessárias para o alcance desta, para a formação de redes locais, como parte da estratégia de construção do sentimento de pertencimento nos atores sociais, para que se engajem nas ações pela educação. Não que este último foco seja maléfico em si, mas poderá estar sustentado num discurso em que se defende que o problema educacional não perpassa por maiores investimentos, mas reside no gerenciamento ou mesmo numa lógica mercantil. Conforme Lessard (2006), esta lógica é caracterizada pela importância da resposta à demanda dos clientes ou consumidores, levando em consideração a relevância de satisfazer os pais e os usuários clientes, num esforço empreendido para atender as demandas fomentadas pela lógica de mercado.

6.4 INSTRUMENTOS DO PDE E SEUS DESDOBRAMENTOS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

A atribuição aos governos locais de um papel central na prestação de serviços públicos aparece com grande destaque nas atuais políticas públicas. De acordo com José Afonso (2007), na maioria das vezes, a ênfase pela responsabilidade das políticas é mesmo nas esferas mais inferiores de governo (as municipalidades). Tal fato se justifica primeiro, porque esta é a unidade adotada pela imensa maioria dos países (organizados como Estados unitários); segundo, porque partem de um conceito de governo centrado no cidadão. É defendido que o atendimento seja dado ao governo mais próximo do cidadão, com flexibilidade gerencial, com responsabilização e operacionalização e com o menor custo possível.

Este pressuposto esbarra na situação da malha municipal brasileira, conforme discutida neste trabalho, que configura uma estrutura explicitamente frágil, já que a maioria dos Municípios possui uma população de até 20 mil habitantes e apresentam poucas opções estruturais para o atendimento das faixas educacionais que lhes cabem.

Neste cenário, se encontra a **microrregulação local** que remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e ações de vários atores, pelo qual as normas, injunções e os constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustados localmente.

Dentre as políticas educacionais brasileiras com efetivo alcance em âmbito municipal, destaca-se o PDE e, no rol dos componentes deste Plano, sobressai o Decreto Presidencial n. 6.094/2007, que apresenta o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, como a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e das comunidades, em favor da melhoria da qualidade da educação básica.

Aludido decreto define que a participação da União no Compromisso será pautada no incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das diretrizes que norteiam as ações do plano.

Os sistemas municipais e estaduais que aderirem ao Compromisso deverão seguir 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento escolar. Após a adesão, o ente federativo tem dois compromissos iniciais: aplicação de um instrumento com vistas ao diagnóstico da situação educacional na rede pública e a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

O PDE, composto por programas e ações e com o objetivo declarado de promover a melhoria da qualidade da educação básica brasileira, é operacionalizado, assim, pelo Plano de

Metas Compromisso Todos pela Educação, que prevê o estabelecimento de convênios entre os Municípios e a União, por meio da elaboração, em nível local, do PAR. Através do convênio, os Municípios e Estados se comprometem com as metas do PDE e com a implementação de programas e ações no campo educacional derivados dessa política e, como resultado, podem obter: transferência de recursos e assessoria técnica da União, através da assinatura de termo compromisso por parte do Município, no qual são detalhadas as suas obrigações em relação ao que é esperado pelo MEC. Percebe-se que esta estratégia levou todos os Municípios e Estados brasileiros a aderirem ao Plano com compromisso de atingir as metas estabelecidas.

Diante das constatações, pode se inferir que o PDE e seus elementos, especialmente o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, sustenta-se nos pressupostos da Administração por resultados. Este modelo é caracterizado pela adoção de uma visão com foco nos fins. Destacam-se, ainda, neste modelo, que os mecanismos de planejamento e de definição dos objetivos são fatores fundamentais, bem como o desenvolvimento de indicadores para acompanhar a evolução dos planos e permitir uma comparação do que foi alcançado com os resultados que eram esperados.

Salienta-se que a abordagem quantitativa da administração constitui parte integrante desse ideário por meio de apoio matemático e estatístico na solução de problemas, na fixação de objetivos e metas e no seu controle. Além disso, Montana e Charnov (1998) falam de um “contrato de desempenho”, como elemento desse modelo, o qual seria um “acordo entre o gerente e o subordinado sobre as responsabilidades e padrões para o subordinado, durante um determinado período de tempo”. Esse “contrato” guarda aproximações com o termo de compromisso assinado pelos Municípios e Estados, no qual são detalhadas as suas obrigações, de acordo ao que se espera pelo MEC.

O PDE faz uso do discurso da mobilização e da responsabilização social para o estabelecimento de um “compromisso de todos pela melhoria da qualidade da educação”. Esse compromisso é consubstanciado na elaboração do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que se fundamenta em vinte e oito diretrizes educacionais que norteiam a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) de cada localidade que adere ao programa do MEC. O PAR, segundo o documento, deve ser construído com a participação dos gestores e educadores locais mediante a utilização de instrumentos técnicos de avaliação pré-concebidos em plataforma virtual sobre a situação educacional de cada escola ou rede de ensino. Nesta plataforma, também, a partir desse diagnóstico, são geridas as ações que devem

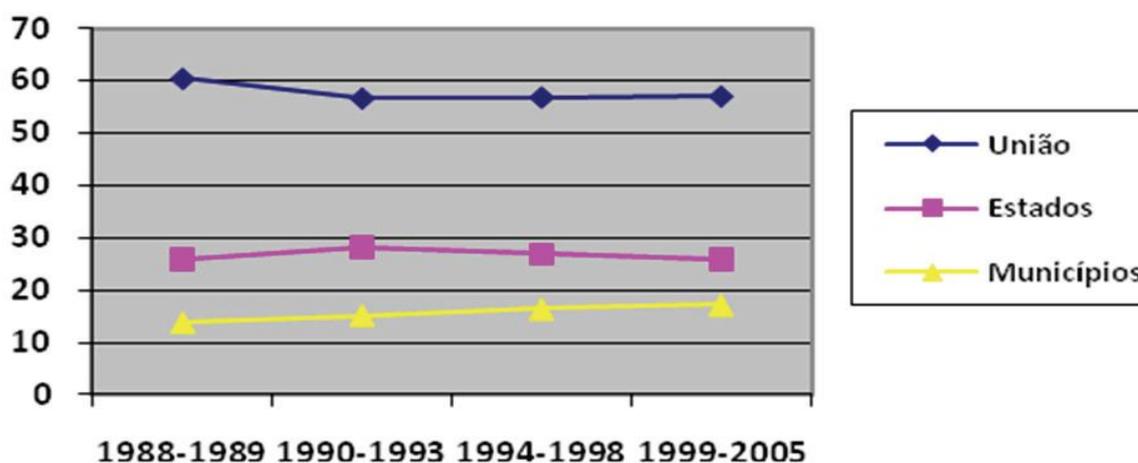
ser desenvolvidas pelo ente federado, no prazo fixado, assim como os passos para o monitoramento da sua realização e consecução dos resultados.

Ainda, o PDE condicionou o apoio técnico e financeiro do MEC à adesão denominada voluntária pelos Estados, Distrito Federal e Municípios ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Diante das condições dos Municípios brasileiros, conforme discutido neste trabalho, em que a maior parte é dependente de transferências dos Estados e da União, a adesão ao Plano, a nosso ver, não se caracteriza, como voluntária, mas obrigatória, diante da iminente e única possibilidade de maior aporte de recursos em âmbito municipal, frente os seus desafios em relação às crescentes demandas por serviços públicos, no caso, os educacionais.

Apesar de a Constituição de 1988 ter elevado a participação relativa dos Municípios na divisão tributária, a multiplicação do número de Municípios, ocorrida na primeira metade da década de 1990 e as medidas de recentralização tributária implementadas pela União contribuíram para aumentar a dependência dos Municípios por recursos financeiros em relação às outras esferas de governo, repercutindo na sua capacidade de financiamento. (DUARTE, 2001) Soma-se a isto o crescimento das responsabilidades dos Municípios pela oferta do ensino em Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos, conforme a legislação vigente.

No Gráfico 1, observam-se disparidades consideráveis na participação dos entes federados em relação à distribuição das receitas ao longo das últimas décadas.

Gráfico 1 – Divisão Federativa da Receita Disponível: 1988-1989, 1990-1993, 1994-1998 e 1999-2005 (valores em R\$ bilhões)



Fonte: Elaboração do autor baseado em Rezende (2010, p. 76).

Ainda pode-se considerar como agravante a evolução constatada nos investimentos em educação, que diferencia a atuação da União, dos Estados e dos Municípios, antes do lançamento do PDE. Enquanto os Municípios quase que duplicaram seus investimentos no período de 1995 a 2005, o mesmo não se observou em relação à União e aos Estados, conforme apresenta Quadro 2, abaixo:

Quadro 3 - Gastos com educação pública por esfera de governo, em valores constantes, 1995 – 2005

Ano	Municípios	Estado/DF	União
1995	17,1	29,6	14,6
1996	17,8	31,6	12,7
1997	17,6	30,0	12,2
1998	22,5	33,2	13,2
1999	25,0	31,6	13,5
2000	25,5	30,3	15,6
2001	27,0	33,0	15,3
2002	30,1	33,7	14,7
2003	30,9	32,4	13,8
2004	33,9	34,5	15,2
2005	33,8	36,5	16,6

Fonte: Ipea/DISOC, IBGE/MP, INEP/MEC.

Outro fato, comumente destacado em relação ao PDE, diz respeito à ausência dos entes federados na elaboração do Plano, desde a sua origem e elaboração, o que favorece o entendimento da concepção de política, conforme discutida neste trabalho, pautada no fortalecimento do papel da esfera central do Estado como produtor e regulador das mudanças nacionais, principalmente na educação básica (BARROSO; VISEU, 2003; BARROSO, 2004, 2005; OLIVEIRA, D., 2005), e, de outro, na responsabilização de Estados e Municípios pela implementação e pelos resultados pretendidos com as reformas educacionais em curso. (AZEVEDO, 2002; KRAWCZYK, 2005)

No plano normativo, o Decreto Presidencial n. 6.094/97 institui o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a partir do qual metas a curto, médio e longo prazo foram estabelecidas para todas as escolas, redes e sistemas municipais e estaduais de educação. Com base nas metas previstas, as redes e sistemas públicos de educação deveriam se organizar para melhorar as notas do IDEB e alcançar as metas a curto, médio e longo prazo, estipuladas pelo governo federal.

De acordo com os pressupostos apresentados neste trabalho, esta medida pode ser entendida como instrumento de regulação no contexto das políticas públicas, em sua dimensão institucional que Barroso (2006, p. 13) define como “o conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre as quais detém certa autoridade”. Extrai-se ainda, desta iniciativa, a validade do pensamento de Lessard, Brassard e Lusignan (2002 apud BARROSO, 2005, p. 7), ao analisarem o papel do Estado nas atuais políticas públicas, afirmando que

Ele adopta um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo em que monta um sistema de monitorização e de avaliação, para saber se os resultados desejados foram, ou não alcançados.

Além das metas, o índice tem servido para o governo federal estabelecer prioridades em sua atuação, com a identificação das escolas e redes “mais frágeis”. (BRASIL, 2007) A priorização de sua ação, conforme apresentado anteriormente, tem se dado em dois aspectos fundamentais: a) no que se refere às transferências voluntárias – aquelas que não estão previstas legalmente e, assim, são dependentes das políticas de distribuição do governo federal e das solicitações dos governos subnacionais; e b) no apoio técnico às escolas e Municípios que obtiveram os mais baixos índices nacionalmente, ou que tiveram uma redução no mesmo em relação à avaliação anterior.

O PDE altera as regras de realização dos exames nacionais ao criar o IDEB, que é calculado com o cruzamento das notas obtidas pelos alunos das escolas públicas na Prova Brasil⁶² e os dados referentes às taxas de matrícula, reprovação e evasão de cada rede pública de ensino e das escolas. O IDEB passa a ser o indicador básico de medição da qualidade da Educação Básica que é usado como elemento justificador das reformas em curso.

A criação do IDEB, sob a responsabilidade do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) é justificada, segundo Fernandes (2007, p. 5), pela “[...] necessidade de se estabelecer padrão e critérios para monitorar o sistema de ensino no Brasil”, uma vez que, “[...] experiências bem-sucedidas de melhoria no desempenho de redes e escolas

⁶² A Prova Brasil foi criada em 2005 e compõe o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). É uma avaliação censitária envolvendo os alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do ensino fundamental das escolas públicas e abrange as áreas de Língua portuguesa e Matemática. Em 2013, foi incluída a área de ciências na 8ª série/9º ano do ensino fundamental

começam a ser registradas, apontando a importância do uso de indicadores para monitoramento permanente [...] em relação às metas e resultados fixados”.

Por outra parte, para Popkewitz (2001), a adoção de políticas restritas à mensuração e classificação dos resultados obtidos no ensino por meio do IDEB concentra os esforços institucionais e sociais pela qualidade da educação em processos gerenciais de controle e regulação que enfatizam a eficiência e eficácia da gestão escolar e educacional, uma vez que “[...] os números definem trajetórias para sinalizar progressos ou identificar locais potenciais de intervenção por meio de políticas de Estado”. (POPKEWITZ 2001, p. 115)

Tais justificativas podem ser analisadas à luz do pensamento de Maroy (2005), quando destaca que o modelo burocrático passa a conviver com formas pós-burocráticas, em que sua dinâmica de coordenação perpassa por modos de difusão de normas de referência (difusão das melhores práticas, sessões de formação, de acompanhamento de projetos), de contratualização e avaliação (processos de resultados, de práticas) e de ajustamento individual e competição.

Observando-se o conceito de avaliação, no livro *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razão, princípios e programas* (BRASIL, 2007), nota-se a predominância de uma visão da avaliação como medição do desempenho dos alunos e das instituições escolares, já que este livro se refere ao (SAEB) como um meio de dar condições a prefeitos e diretores das escolas para “[...] saber se seus esforços para melhorar as condições de aprendizagem no seu estabelecimento de ensino produziam ou não os resultados esperados”. (BRASIL, 2007, p. 20)

Esta conexão entre avaliação, financiamento e gestão não é nova na história da educação brasileira. Esteve presente nas alterações ocorridas na política educacional desde a década de 1990, com os processos de Reforma do Estado, conforme referenciado neste trabalho. O que pode ser considerado novidade é a assistência técnica e financeira aos Municípios inaugurando um novo modelo de relações intergovernamentais.

Contudo, se, por um lado, o governo federal estabelece uma dinâmica voltada aos sistemas de ensino com situação educacional mais frágil (conforme indicação do rendimento escolar e taxas de aprovação dos estudantes), por outro, busca disponibilizar de forma universal, isto é, para todas as escolas e sistemas de educação, instrumentos de avaliação, planejamento e orientação da gestão educacional. Segundo o MEC, esta seria uma alternativa para não cometer equívocos identificados em gestões anteriores com a focalização de grande parte dos recursos em determinadas áreas. (BRASIL, 2007)

Por consequência, os exames nacionais padronizados e aplicados em todo o território nacional tornam o princípio da “territorialidade”, anunciado como um dos pilares do PDE, bastante fragilizado, pois estes testes não levam em conta as peculiaridades e as culturas

locais e regionais. (MAINARDES, 2010) Além disso, a adoção do IDEB, ao contrário do que se anuncia, pode tornar ainda maior a disparidade de condições da oferta de escolarização, uma vez que são acirradas as relações de disputa, competição, vigilância e frustração entre as escolas, os sistemas e os sujeitos implicados nessa política.

Ao fixar a avaliação da qualidade do ensino pelo IDEB, que se baseia na análise de desempenhos por resultados em termos de notas em testes padronizados e em taxas de evasão e repetência, certos fatores conjunturais, como as condições socioeconômicas e culturais dos sistemas de ensino, das escolas e dos alunos e as condições de trabalho dos professores e demais profissionais do ensino, são negligenciados.

Percebe-se que tal sistemática de avaliação se utiliza de fórmulas matemáticas e cálculos bastante complexos, em que é estabelecida uma média que serve de referência para considerar o sucesso ou o fracasso do ensino que cada escola ou rede obtém, comparando os resultados obtidos com a média estipulada para cada instância avaliada. Em determinados casos, pode incitar a comparação dos resultados entre escolas e sistemas de ensino, no intuito de promover *ranking* de qualidade, como uma forma de aumentar a responsabilização e a mobilização da comunidade, de pais, professores, dirigentes e da classe política com a educação. Essa forma de racionalização e operacionalização numérica de fatores multifacetados, como a reprovação e a evasão escolar, acaba por homogeneizar diferentes realidades escolares e, com isso, tende a produzir resultados contraditórios e ambíguos, além de uma generalidade excessiva.

Outra questão a ser considerada diz respeito ao fato de que as necessidades e as demandas municipais apontadas no documento PAR são limitadas àquilo que o MEC definiu anteriormente, com base nos programas que o mesmo tem desenvolvido. Assim, inúmeras necessidades e demandas municipais que não fazem parte desse rol de programas já existentes do MEC também não podem ser expostas e, conseqüentemente, não se tornam pauta de debate para a política, nem são consideradas nas atividades de planejamento, o que caracteriza a centralização na definição da política, sem a participação de outras instâncias federativas e da sociedade.

Portanto, além de garantir a adesão dos Municípios, o MEC, ao disponibilizar um instrumento fechado de planejamento, busca induzir o seu cumprimento, seja por determinações legais, seja por meio de programas e ações federais. Nesse debate, cabe a observação de Marta Arretche (2002), que admite que, no Brasil, as políticas sociais não estão no centro da legitimação política dos governos. Isso evidencia que a política educacional se

caracteriza pelo binômio centralização/descentralização, mantendo-se a relação histórica entre os entes federados.

No que concerne ao PAR, citado no decorrer deste capítulo, trata-se de um instrumento elaborado pelo MEC, cujo preenchimento cabe a um Comitê Local composto especificamente para esta finalidade, o qual ficaria também responsável pelo acompanhamento e monitoramento das ações previstas neste processo, sejam estas de atribuição da União ou do próprio Executivo Estadual e Municipal. O documento do PAR consiste em um roteiro de questões divididas em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Cada uma destas dimensões abrange vários indicadores. O Comitê do PAR deve atribuir uma nota de um a quatro a cada um destes indicadores, sendo um, a nota que se refere à situação mais desfavorável e quatro, a situação mais favorável, em uma escala crescente. Quando atribuem um ou dois para determinado indicador, gera-se uma demanda a ser resolvida, seja com uma ação do MEC seja por uma ação do Município.

Assim, surge o PAR no contexto da gestão da educação básica dos sistemas públicos de ensino, como instrumento de planejamento estratégico e bilateral, de caráter plurianual com a promessa de contribuir com o regime de colaboração para melhorar as condições de acesso, permanência e desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica.

Observando o relatório público de alguns Municípios do Estado da Bahia⁶³, constatamos que não existem critérios claros para a implementação de ações e programas que são de responsabilidade do MEC. Desta forma, se há a intenção de um planejamento bilateral entre os Municípios e o governo federal, ao menos no que se refere às ações do MEC, sua implementação, todavia, ocorre de forma unilateral já que o recebimento das ações e programas federais nos Municípios tem dependido quase que exclusivamente dos tempos e dinâmicas do governo federal. Assim, os Municípios não se sentem parte deste planejamento, que, apesar de sua importância, já chega pré-definido e sua implementação se dá no tempo do governo federal, sem levar em conta as necessidades e condições municipais.

Em síntese, a dinâmica proposta pela União, com o PDE, ou seja, os aspectos introduzidos em sua atuação junto aos demais entes federados foram: a) o estabelecimento de um Plano de Metas a ser seguido pelos entes governamentais que aderiram ao Compromisso

⁶³ Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: 27 fev. 2014.

Todos pela Educação; b) a disponibilização do PAR, instrumento de planejamento a ser utilizado bilateralmente entre a União e os governos estaduais ou municipais; e c) a assistência técnica e financeira disponibilizada aos Municípios tidos como prioritários. No entanto, devemos assinalar que este último aspecto não aconteceu na prática substancialmente conforme idealizado, pois, ao que se sabe, a totalidade dos entes federados aderiram ao *Compromisso* e se comportou, em termos de estabelecimentos de suas políticas, a partir de 2007, conforme esta cartilha adotada pelo governo central.

6.5 A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA INSTITUÍDA PELO PDE: AUTONOMIA, COLABORAÇÃO/COOPERAÇÃO E REGULAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Para Almerindo Afonso (2001), o Estado pode ser entendido como a organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, funções de regulação, coerção e controle social. Nesse contexto, situa-se o PDE, compreendido nos documentos que o compõem como uma política de colaboração intergovernamental, com características de centralização e descentralização, já que existe a concepção da política centralizada que, no entanto, é operacionalizada nos Estados e Municípios.

Torna-se intrínseca a este movimento a ideia de regulação como estratégia para a recomposição do papel do Estado, contemplando alteração dos seus modos de intervenção governativa, o que tem sido evidenciado com veemência nos estudos em Políticas Públicas. Neste caso, a questão do novo padrão a ser buscado nas relações entre União e os outros entes federados (Estados e Municípios) no caso do Brasil, conforme se viu no item anterior, é marcada pelas tentativas de re-enquadramento destes pelo poder central.

Após o lançamento do PDE, desencadeou-se um amplo processo de mobilização social e descentralização das políticas educacionais, incentivadas pelo MEC, a serem desenvolvidas pelos Estados e Municípios, a fim de atender aos objetivos fixados para a educação brasileira, constantes nos principais documentos de planejamento estabelecidos pela política.

Nesse influxo, percebe-se que o PDE é um plano gestado em momento de mudanças na gestão da educação básica brasileira, num cenário que aponta a necessidade de planejamento e de avaliação de larga escala como instrumentos de regulação para mensurar o desempenho dos sistemas de ensino.

Como explorado neste trabalho, a descentralização via transferência de responsabilidades, no caso brasileiro nos tempos atuais, está sendo feita através de estratégias indutivas desenhadas para delegar a implementação de uma dada política a outro nível de governo, de forma a superar os obstáculos à descentralização. Em relação a esse processo, Kugelmas e Sola (1999) pontuam que a ênfase político-ideológica nas virtudes da descentralização e a maior autonomia aos Municípios defrontaram-se, a partir da segunda metade da década 1990, com uma série de medidas marcadas pelo reenquadramento dos governos locais pelo poder central.

Tal situação nos faz pensar sobre as novas formas de regulação dos contextos de produção descritas por Reynaud (1988 apud LESSARD, 2006, p. 149), em que os termos “autonomia” e “controle” não são mais antagônicos. Os novos contextos de produção convivem ao mesmo tempo com mais autonomia e mais controle. Segundo este autor, estaríamos, agora, na era da “autonomia prescrita” e da “iniciativa obrigada ou forçada”.

Em particular no campo da educação, isso significa dizer que as políticas educacionais das últimas décadas têm evidenciado duas tendências principais: 1) fortalecimento do papel do Estado como produtor e regulador das mudanças nacionais, principalmente na educação básica (BARROSO, 2004, 2005, 2006; OLIVEIRA, D., 2005); 2) responsabilização de Estados e Municípios pela implementação e pelos resultados pretendidos com as reformas educacionais em curso. (AZEVEDO, 2002; KRAWCZYK, 2005)

Esse cenário torna-se campo fértil para a iniciativa de políticas federais voltadas à educação as quais regulam a atuação dos governos estaduais e municipais. De acordo com Arretche (2010), as políticas reguladas são “aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas”, (ARRETCHÉ, 2010, p. 603) Compreendido desta forma, tem-se que o PDE, bem como demais programas de assistência técnica e financeira em execução pelo Ministério da Educação, traduzem este caráter da política descentralizada, de forma a regular a gestão da educação e, por conseguinte, a oferta da educação municipal.

Além disso, as novas formas de transferências de recursos oriundos do MEC para as escolas e sistemas de ensino, ao passo em que trazem recursos novos para a educação, induzem formas de gerenciamento divergente, até certo ponto da burocracia estatal em que estávamos acostumados. Estas novas práticas, provenientes do novo gerencialismo, como as denominamos ao longo do presente trabalho, carregam em si características intimamente ligadas à racionalidade pós-burocrática oriunda de uma nova postura do Estado-Nação.

Tais argumentos se tornam evidentes no PDE, especificamente no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, quando estabelece que “a política, como estratégia, metas e meios, foi concebida centralmente, mas sua execução é descentralizada” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 11), uma vez que o MEC oferece suporte e dá atribuições às redes escolares dos Municípios com baixos índices educacionais. No entanto, a execução sofre a intervenção direta do poder central, pelo fato de o MEC só assegurar desta forma a assistência para a formulação dos planos, o provimento de bases de dados, o acompanhamento da evolução do IDEB e a assistência técnica e financeira para as ações que forem planejadas, a fim de melhorar a qualidade da educação.

Conforme Luce e Farenzena (2007), este modelo pode ser caracterizado primeiro, como uma “descentralização convergente”, considerando que as ações do MEC e do ente que adere ao Compromisso se agregam em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas; e segundo, por uma “descentralização monitorada”, considerando a exigência de um planejamento através do Plano de Ações Articuladas (PAR) e pela existência de um índice que será tomado como medida de avaliação dos resultados das ações empreendidas. (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 11)

Em estudo sobre os “fios condutores do PDE”, Araújo (2007) identifica fortes vínculos entre o Plano e o ideário da política educacional implementada nos anos 1990, a qual esteve centrada em uma “concepção produtivista e empresarial das competências e da competitividade: o objetivo é formar em cada indivíduo um banco de reserva de competências que lhe assegure empregabilidade”. (ARAÚJO, 2007, p. 30)

Nesse contexto, o autor reconhece fios condutores das ações na área da educação, dentre estes, a regulação e o financiamento. No primeiro, identifica como tarefa do MEC “impor uma regulação ao sistema educacional, essencialmente baseada em instrumentos de avaliação de larga escala” (ARAÚJO, 2007, p. 25), apresentando uma linha de continuidade com as políticas hegemônicas das últimas décadas, as quais acentuam formas de controle do Estado sobre o currículo e os recursos aplicados nesta área. Em relação ao financiamento, o segundo fio condutor, o autor questiona a real possibilidade de os recursos aportados incidirem sobre os indicadores dos alunos das redes públicas de ensino. O autor adverte ainda sobre a manutenção, no PDE, da resistência governamental em enfrentar o debate do financiamento da educação.

Neste panorama, mesmo reconhecendo os problemas peculiares em outras áreas sociais, como na saúde e na assistência social, o governo brasileiro tem organizado a oferta dos serviços entre os entes federados no formato de *sistema*, nos quais autonomia e

interdependência têm sido combinadas a partir de um importante papel coordenador da política nacional realizada pelo governo federal, bem como com a constituição de arenas de negociação e deliberação entre os níveis de governo. (ABRUCIO, 2010) Na educação, não se conseguiu até o momento construir um consenso sobre o formato de organização que deveria ser adotado para atender aos objetivos consagrados da educação escolar.

Com o fundamento e a origem do PDE colmatados no Decreto Presidencial n. 6.094/2007, que apresenta o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cabe questionamento acerca da construção desse plano de metas. Seguindo Saviani (2007), além de sua construção ter ocorrida sem um debate mais amplo, que envolvesse os movimentos sociais e os profissionais da educação, foi conclamado como uma iniciativa da sociedade civil, da qual teriam participado *todos* os setores sociais. Não obstante, o *todos* restringiu-se, de fato, a um conjunto de grupos empresariais e de entidades representantes.

Assim, ao decretar o PDE, o governo rompeu com as práticas de construção participativa de projetos e planos para a Educação, indo na contramão de outros movimentos históricos como os processos políticos de definição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) e do próprio Plano Nacional de Educação (Lei n.10.172/01) nos quais houve significativa participação social.

O PDE não nasceu de um movimento amplo e democrático de discussão das políticas educacionais que permitisse a participação efetiva dos segmentos sociais e educacionais, de entidades sindicais e representações dos educadores e demais profissionais da Educação. Tal situação gerou insatisfação e profundas críticas ao PDE. Para Werle (2009, p. 104),

Não se pode caracterizar um tal projeto como de estímulo à organização dos educadores, ou de valorização à organização dos sistemas de ensino e estabelecimentos de estratégias de colaboração. Ao contrário, nesse momento, há um reforçamento do tradicional centralismo brasileiro.

Críticas ao PDE também foram feitas por outros intelectuais e entidades políticas representativas de profissionais e pesquisadores da área da Educação, a exemplo da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e da Conferência Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE) que, historicamente, têm promovido e participado de fóruns que debatem as políticas educacionais brasileiras. O questionamento frequente nessas análises diz respeito à falta de interlocução com as universidades, intelectuais, pesquisadores

e profissionais da educação, sindicatos e entidades representativas dos movimentos docentes e discentes, para discussão e elaboração do PDE.

Outro ponto relevante é que tais instrumentos e documentos analisados dão conta de que a proposta do MEC concebe o Município como um dos *loci* de atuação, pela questão do enlace entre territorialidade e educação. Nisso, o processo desencadeado pelo PDE é fundamentalmente realizado pela gestão municipal, sem a participação efetiva da gestão educacional em âmbito estadual. A ausência do Estado federado na política municipal de educação traz várias implicações na dinâmica e gestão da política local, a exemplo de ações sobrepostas e desarticuladas, gerando um campo de disputas emblemático. A nosso ver, esta prática distancia-se dos princípios do federalismo cooperativo, que pressupõe ações acordadas entre os entes da federação, decididas em conjunto, sem imposição e predominância de um sobre outro.

Como foi visto, um dos pilares de sustentação do PDE é, pelos documentos das políticas educacionais formuladas a partir da CF/88, o regime de colaboração entre os entes federativos, na perspectiva da integração. Contudo, não é possível concluir que a proposta do PDE esteja dissociada da velha tradição do repasse de responsabilidades aos Estados e, principalmente, aos Municípios, sem o correspondente compartilhamento de recursos financeiros e das decisões políticas. O que ainda fica em aberto, mesmo prevalecendo condições políticas e econômicas contrárias, conforme discutido neste trabalho, é a necessidade premente de uma regulamentação do regime de colaboração, no setor educação, como prevê, inclusive, a legislação, como elemento básico do regime federativo cooperativo, tarefa que há muito vem sendo adiada (artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988).

Em se tratando de territorialidade, como outro pilar de sustentação do PDE, Freitas (2007), ao analisar o IDEB, que é um dos elementos do PDE, comenta que este indicador foi apresentado à sociedade como “neutro”, mas ao dissociar os resultados obtidos pelas escolas dos fatores que lhe são externos/peculiares e promovendo soluções que buscam a alteração de sua organização interna, este tipo de indicador acaba por ocultar as desigualdades educacionais decorrentes de desigualdades socioeconômicas. Assim, a territorialidade, como pilar do PDE se torna questionável ou, pelo menos, sem uma exploração mais aprofundada.

Torna-se evidente que, não somente no Brasil, mas também em muitos outros países, em especial os países ocidentais, tem utilizado mecanismos de avaliação externa como elemento central dos processos de reforma educacionais, em particular, e de transformação das funções do Estado, em geral. Ainda que com diferentes usos e abrangência, a avaliação

tem sido um dos principais instrumentos criados por diferentes países nas últimas décadas, no processo de reforma dos sistemas educacionais.

Entretantes, de acordo com Afonso (2005), o uso de instrumentos de avaliação tem se constituído como um pré-requisito para a incorporação da lógica de administração privada no setor público, proporcionando a adoção de uma cultura gerencialista e competitiva, que dá ênfase nos resultados educacionais e nas novas formas de controle e responsabilização dos processos. Ainda que a avaliação seja uma ação intrínseca a todo processo político, a sua utilização nas últimas décadas, nos formatos em que vem se desenvolvendo nas políticas governamentais, tem proporcionado a inserção de novos significados.

No atual estágio do sistema capitalista, os Estados nacionais se vêem compelidos a se estruturarem de forma mais competitiva, proporcionando melhores condições para investimentos e entrada de capital, ou seja, garantindo a manutenção dos processos de acumulação e reprodução do capital. (DALE, 1994) A busca dos Estados nacionais por se tornarem mais competitivos numa economia cada vez mais globalizada tem tido consequências em suas políticas, incluindo a de educação.

Nesse sentido, muitas das ações dos Estados nacionais têm sido redefinidas com a finalidade de produzir uma determinada qualidade educativa que responda às exigências da competitividade do mercado e das novas demandas de serviços. Para o alcance desse objetivo, privilegiam políticas com impacto mais imediato, abandonando aquelas que exigem mais tempo, mas que, em contraposição, neste cenário, possivelmente, seriam necessárias para uma melhoria real da qualidade do sistema educacional como um todo. Assim, os governos nacionais têm concentrado seus esforços na produção centralizada de mecanismos que, embora não tenham um alto custo, têm grande capacidade de promover alterações em todo o sistema. (TIRAMONTI, 2001)

As discussões desenvolvidas ao longo deste trabalho, com intuito de apreender algumas características das mudanças na administração pública, nas últimas décadas, para as relações intergovernamentais, demonstraram que a reestruturação do Estado, centrada na efficientização de suas funções, com o constante desafio de fazê-la com os recursos disponíveis e, muitas vezes, insuficientes para atendimento da demanda, surgiu como alternativa para o complexo quadro político e econômico do Brasil, afinado com as mudanças internacionais.

Em particular, tratando da política da educação básica implementada pelo PDE, o governo central assumiu o papel de articulador, regulador e avalista de um arranjo institucional indutor de ações voltadas ao atendimento de objetivos estabelecidos. Com efeito,

este modelo federativo, afasta-se da essência do federalismo cooperativo, que pressupõe ações acordadas entre os entes da federação, decididas em conjunto, sem imposição e predominância de um sobre outro.

Segundo Fabrício de Oliveira (2007), neste cenário, o que tem prevalecido é um tipo federalismo amorfo, que, na ausência de melhor nome, pode ser chamado de federalismo institucional, imprimindo um novo formato às relações intergovernamentais.

Com base nas discussões, nos estudos e pesquisas até então produzidos sobre a relação entre os entes federados na gestão das políticas públicas educacionais no Brasil a partir de meados da década de 1990, momento em que houve mudanças substanciais no Estado brasileiro, na tônica da nova gestão pública, o que se pode observar é a configuração de um movimento híbrido caracterizado por uma ponte entre Estado e mercado em que descentralização, regulação, supervisão, acompanhamento e responsabilização tornam-se, nessa perspectiva, indispensáveis para dar condições ao Estado desempenhar o seu novo papel.

A trajetória a ser percorrida para superação das desigualdades regionais, como as que compreendem a melhor distribuição de recursos e responsabilidades não pode se alhear da regulamentação de regras institucionais que aprofundem o estímulo a práticas cooperativas entre os entes federados e de espaços de coordenação e deliberação conjunta entre as instâncias federadas, nesse setor. Portanto, parece-nos que o caminho mais prudente neste momento é a manutenção do debate, buscando construir acordos pactuados com base em relações horizontais, preservando-se a autonomia dos entes federados nessa construção.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Torna-se necessário deixar claro, neste capítulo, que não se pretende consumir uma abordagem do ponto de vista conclusivo nessa etapa do trabalho, mas somente recuperar alguns elementos relevantes apreendidos no estudo que teve o objetivo de analisar a política de educação básica implementada pelo PDE, com foco nas relações intergovernamentais no contexto da nova gestão pública, a qual vem sendo materializada por meio de seus instrumentos no seio das redes públicas estaduais e em especial, das municipais de todo o país.

A análise do desenho engendrado na configuração dessa política foi desafiadora tendo em vista a complexidade inerente aos múltiplos aspectos que a compõem, desde seus antecedentes à forma como foi produzida e as abordagens que lhe dão suporte, além das repercussões das diretrizes dos seus elementos.

Mesmo sem a pretensão de esgotar a análise, nem apresentar proposta de intervenção, o acúmulo de atividades produzidas neste estudo, tendo como base os elementos da pesquisa teórica e documental, adequada à interpretação e à análise do objeto estudado, permite-nos dialogar sobre alguns aspectos evidenciados, os quais auxiliam na identificação dos fatores determinantes da política de educação básica brasileira, desvendados na formulação e na implementação do PDE.

Esse arcabouço metodológico possibilitou o levantamento de um conjunto de elementos relevantes, necessários à análise da política, que contemplou as seguintes discussões: o papel do Estado na formulação e regulação das políticas educacionais; as características do federalismo brasileiro; os elementos da administração pública, tendo como foco o novo gerencialismo; as relações intergovernamentais nas políticas educacionais, em especial no PDE; o conteúdo produzido nos principais documentos que representam a referida política e a narrativa que lhe dá suporte.

Não se pode perder de vista que o objeto estudado está situado no contexto das modificações processadas no sistema capitalista a partir da década de 70, quando vem à tona a crise estrutural do capital. Assim, investigando as implicações dessa crise é que procuramos caracterizar a política de educação básica brasileira instituída pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, focalizando as bases que dão sustentação às relações intergovernamentais no federalismo brasileiro, no contexto da nova gestão pública, com ênfase na educação municipal.

O PDE tem o objetivo declarado de promover a melhoria da qualidade da educação básica brasileira, sendo operacionalizado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que prevê o estabelecimento de convênios entre os Municípios e a União, por meio da elaboração, em nível local, do PAR. Através do convênio, os Municípios e Estados se comprometem com as metas do PDE, conseqüentemente, com a melhoria do IDEB e a implementação de programas e ações no campo educacional que podem contar ou não com recursos da União. Em caso afirmativo, a transferência de recursos se dá através da assinatura de termo compromisso por parte do Município, no qual são detalhadas as suas obrigações em relação às expectativas do MEC. Percebe-se que esta estratégia levou todos os Municípios e Estados brasileiros a aderirem ao Plano com compromisso de atingir as metas estabelecidas.

O PDE foi apresentado como um conjunto de ações novas anunciadas, outras já em andamento e, a cada instante, novas ações e acréscimos são introduzidos ao longo do percurso de implantação, conforme explicitado neste trabalho. Assim, o plano se caracterizou como processo em constante mutação, em que, a cada momento, uma ou outra ação ganhava prioridade. Por outro lado, não se tornaram evidenciadas as relações entre o PDE, enquanto plano executivo, e o PNE (2001-2010), plano elaborado por segmentos da sociedade brasileira, em atendimento ao artigo 214 da Constituição Federal de 1988 e demarcado o seu cumprimento, como responsabilidade da União, no inciso I do Artigo 9º da Lei n. 9.394/1996.

Como já divulgado no decorrer deste trabalho, optou-se pela “análise política” do objeto explorado no interesse de evidenciar os fatores que influenciam uma política (HOFLING, 2001), ou melhor, os elementos de sua formulação e o conteúdo dela. (GORDON; LEWIS; YOUNG, 1977) Dessa feita, a análise do objeto perpassa inicialmente pelo conhecimento das circunstâncias políticas em que as reformas educacionais brasileiras vêm se constituindo nas últimas décadas.

As formulações dos organismos internacionais e suas relações com a atuação empresarial demonstraram intensa influência nas políticas educacionais, no Brasil, em especial, na formulação do PDE. Como visto, as diretrizes internacionais para a política educacional em países periféricos inspiraram a criação de movimentos da sociedade civil para apoiar a educação em países latino-americanos, a exemplo do TPE no Brasil, formado por um grupo de intelectuais orgânicos do capital, que, constatando os efeitos da baixa escolaridade da educação brasileira para a capacidade competitiva, assumiram a missão de mudar o quadro educacional do país capitaneando uma grande mobilização social em prol da educação. (MARTINS, 2008) Ao apelar para um grande pacto social em torno da educação, a classe empresarial se antecipa e estabelece a pauta da agenda governamental.

As intervenções dos organismos internacionais buscam imprimir os contornos das reformas políticas, econômicas e educacionais em diversos países tendo em vista o diagnóstico de crise econômica mundial, de crise fiscal do Estado, da situação de ingovernabilidade, da globalização e de todas as inovações tecnológicas. A educação passa a se constituir “cerne” da ação política internacional, como instrumento das mudanças pretendidas ao enfrentamento da crise do sistema econômico atual.

Em consonância com esse ideário, as políticas educacionais no Brasil, nas últimas duas décadas, vêm sendo desenvolvidas tendo como referência os pressupostos da nova gestão pública. Desse modo, tais políticas estão pautadas, sobremaneira, em aspectos que possam revelar resultados, atingir metas, controlar as ações, atuar no sentido da responsabilização e promover os ajustes reguladores necessários ao processo de acordo com essa lógica. Tais elementos têm origem no novo gerencialismo, definido por Clarke e Newman (2012) como uma formação cultural e um conjunto distinto de ideologias e práticas que se constituiu como um dos sustentáculos de um novo acordo político. Em se tratando de sua finalidade, Mendes (2000) refere-se que o novo gerencialismo pretende introduzir no setor público, mecanismos de mercado, transferindo, para este setor, um conjunto de ideias, valores e técnicas predominantes do setor privado, o que pode provocar “alguns equívocos, uma vez que o setor privado não está preocupado com valores como justiça e distribuição equitativa de recursos” (CLARKE; NEWMAN, 2012, p. 91) e de oportunidades para a população.

Esse movimento tenta imprimir certa tendência de homogeneização no modelo de administração educacional adotado em vários países no que se refere à centralização das decisões de política educacional, de regulamentação e de avaliação dos sistemas; e descentralização da normatização complementar, além da operacionalização do processo pedagógico nas esferas administrativas subnacionais.

A análise de políticas públicas em vários países tem evidenciado que as mudanças ocorridas no setor público são justificadas por um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado, ou mesmo de natureza filosófica e cultural, no sentido de promover a participação comunitária. (BARROSO, 2005)

Pode-se considerar que as atuais políticas públicas de educação são concebidas e formuladas no sentido de atender as demandas econômicas, sociais e políticas do País. Ressalte-se que essas demandas se articulam de forma explícita com as estratégias dos organismos internacionais que entre suas prioridades enfatizam a avaliação educacional em larga escala, o planejamento estratégico, os programas de inclusão social, dentre outras.

Enfim, é um Estado que administra as crises (OFFE, 1984) e, ao mesmo tempo, atua na criação de condições para a acumulação do capital. (MÉSZÁROS, 2002)

Entende-se que o PDE se constitui numa das políticas instituídas com o objetivo de promover as reformas educacionais consideradas necessárias para inserir nosso país no projeto de desenvolvimento global. Infere-se daí que esta política pode ser entendida como componente do processo de regulação para a recomposição do papel do Estado no que tange à alteração nos modos de intervenção governativa.

Além de uma abordagem sobre a regulação das políticas públicas que possibilitou visualizar os condicionantes da política de educação básica brasileira e suas relações econômicas, decorrentes das tendências globais no processo de transformação do Estado, este trabalho considerou de igual importância a compreensão sobre a estrutura institucional do Estado e das relações de poder que o materializam, traduzidas nos comportamentos adotados pelas unidades federativas e, por conseguinte, em seus resultados nos cenários político, econômico e social, em função do jogo federativo que se faz presente.

Destarte, as mudanças na forma de conceber o Estado provocaram modificações nas relações intergovernamentais mediante a substituição gradual de um modelo intervencionista de Estado por funções de caráter orientador e regulador. Nesse sentido, a dinâmica federativa tem se tornado uma das pautas prementes na discussão sobre políticas públicas, principalmente as educacionais, entendidas como matéria de competência concorrente na CF/88.

Recentemente, inseriu-se esta preocupação na agenda educacional, particularmente nos debates acerca do novo Plano Nacional de Educação, seja para definir o significado do regime de colaboração, e delimitar a origem dos recursos financeiros de forma a garantir a elevação do percentual do PIB para educação, seja para demarcar quais deveriam ser as atribuições da União na superação das desigualdades nacionais, ou, ainda, seja para instituir um sistema articulado, nacional de educação, ponto de pauta atualmente recorrente nos fóruns de discussão sobre a educação escolar no nosso país.

A dinâmica federativa brasileira expressa na forma de relações intergovernamentais é resultante dos conflitos de interesse que têm conformado o próprio Estado brasileiro e, conseqüentemente, sua política educacional. Esta realidade contribui para a manutenção das desigualdades nas condições de acesso e permanência escolar ao redor do país. Desta forma, este trabalho buscou estudar a política de educação básica brasileira no contexto de mudanças na gestão pública, levantando questões sobre as relações intergovernamentais. Optou-se estudar este objeto a partir da consolidação do PDE – política do governo federal, cujos

objetivos evidenciavam a pretensão de rever as relações intergovernamentais, em especial, a atuação da União junto aos demais entes políticos.

O que se constatou foi que essa política inaugurou um novo modelo nas relações entre os entes governamentais, revendo, inclusive, a postura da União em ações de colaboração ao organizar uma nova sistemática para efetuar a assistência técnica e financeira prevista constitucionalmente, junto aos Estados e Municípios. Contudo, diante do fato de que o apoio técnico e financeiro do MEC está condicionado à “adesão voluntária” ao Plano de Metas Todos pela Educação, elaborado pelo governo federal, buscando disponibilizar de forma universal e homogênea, isto é, para todas as escolas e sistemas de educação, instrumentos de avaliação, planejamento e orientação da gestão educacional, as inúmeras necessidades e demandas estaduais e municipais que não fazem parte do rol de programas do Plano não podem ser atendidas.

Portanto, além de garantir a adesão dos Municípios, o MEC, ao disponibilizar um instrumento fechado de planejamento, busca induzir o cumprimento, seja de determinações legais, seja de programas e ações federais, que, em alguns casos, não condizem necessariamente com a realidade dos sistemas públicos de ensino.

Tendo em vista a não constatação de acréscimos consideráveis em investimento público direto em educação no período de 2007 a 2010, ou seja, de 4,5% do PIB em 2007 para 5,1 em 2010 (INEP apud MACIEL, 2012, p. 19), o discurso presente no PDE foca a formação de redes sociais, como parte da estratégia de construção do sentimento de pertencimento nos atores sociais, cujas ações, por si só, dariam conta de promover a qualidade da educação, retirando o foco das preocupações sobre as condições necessárias para a melhoria da educação.

O pano de fundo desse discurso está no argumento de que o problema educacional não perpassa por maiores investimentos, mas reside no gerenciamento ou mesmo numa lógica mercantil, conforme Lessard (2006), caracterizada pela importância da resposta à demanda dos clientes ou consumidores, levando em consideração a importância de satisfazer os pais e os usuários clientes, num esforço empreendido para atender as demandas fomentadas pela lógica de mercado.

Ao mesmo tempo em que o MEC descentraliza as ações de implementação, põe em prática novas formas de controle e vigilância, com base na cobrança dos resultados que foram prometidos por meio da fixação de objetivos e metas estabelecidas pelo próprio governo central. Assim, as atuais políticas educacionais tomam como referência os pressupostos da

nova gestão pública, apoiando-se fundamentalmente na introdução de mecanismos gerenciais no campo da gestão educacional.

Nesse cenário, o regime de colaboração na proposta do PDE, no âmbito da educação básica, tem o sentido maior de ampliar o comprometimento dos Estados e Municípios com a oferta e manutenção da educação básica, sob auxílio e regras da União, pautadas na descentralização, na introdução de mecanismos de avaliação de resultados e na responsabilização de todos “os atores sociais” pela efetivação de mudanças necessárias.

A partir disso, as discussões sobre a regulamentação do regime de colaboração tornaram-se esvaziadas diante da proposta de constituição de arranjos de desenvolvimento da educação, já previstos na proposta do PDE, como forma possível de se efetivar o regime de colaboração. Esta proposta está voltada basicamente para a colaboração horizontal entre Municípios, os quais, seja pela proximidade geográfica ou por possuírem características sociais e econômicas semelhantes, constituem estes arranjos com o objetivo de “trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação, trabalhando de forma articulada com os Estados e a União”. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2011, p. 2)

Depreende-se, então, que o PDE está sustentado em nova visão modernizadora do Estado, sob o fito de capacitá-lo a desempenhar o papel de agente “estruturador” do mercado e, ao mesmo tempo, de contar com mecanismos próprios de controle de suas atividades. Regulação, supervisão, acompanhamento, responsabilização tornam-se, nessa perspectiva, indispensáveis para dar condições ao Estado de desempenhar, com eficiência, seu novo papel.

A esse respeito, o governo central assume o papel de articulador, regulador e avalista de um arranjo institucional indutor de ações voltadas ao atendimento de objetivos estabelecidos. Este modelo federativo vai de encontro às pretensões da nova Carta Constitucional, promulgada em 1988, ou seja, afasta-se da essência do federalismo cooperativo, que pressupõe ações acordadas entre os entes da federação, decididas em conjunto, sem imposição e predominância de um sobre outro.

Surge, assim, um federalismo amorfo, que, à falta de outra nomenclatura, pode ser chamado de federalismo institucional, vetor de um novo formato nas relações intergovernamentais. (OLIVEIRA, F., 2007) O novo padrão a ser buscado nas relações entre União e Estados é marcado pelas tentativas de re-enquadramento destes pelo poder central, em nome da busca de solução para as desigualdades educacionais. Por conseguinte, altera expressivamente a correlação de forças entre governo federal, Estado e Municípios. Reforma

do aparato estatal e integração competitiva na ordem econômica internacional globalizada passam a ser a tônica de um novo formato das relações intergovernamentais.

A relação entre os entes federados no PDE é consubstanciada por um movimento híbrido caracterizado por uma interligação entre Estado e mercado em que descentralização, regulação, supervisão, acompanhamento e responsabilização tornam-se, nessa perspectiva, indispensáveis para dar condições ao Estado de desempenhar o seu novo papel.

Desta forma, pode-se concluir que a política de educação básica instituída pelo PDE preocupa-se muito mais em fortalecer o poder regulatório do governo central em relação ao controle dos sistemas de ensino, estimulando o jogo decisório da União do que com uma substancial cooperação entre os entes federativos como esforço do Estado. A lógica vigente nesta política aproxima-se menos das questões propriamente educativas e mais da busca por uma governabilidade pública, unida pela adoção de técnicas de gestão do setor privado, neste caso, enfatizando o desempenho das organizações públicas e o controle da gestão por meio de resultados quantificados, sem a preocupação com os processos e as metodologias com que são executadas as ações.

Diante das análises produzidas neste estudo a partir dos pressupostos apresentados, destaca-se que o grande desafio da atual agenda federativa brasileira, no setor educação, consiste na construção de mecanismos institucionais de coordenação e cooperação que incluam Estados e Municípios não apenas na operação dessas políticas, mas na elaboração de proposições que sejam mais equitativas em relação à distribuição de responsabilidades e competências educacionais. Esta proposição pode ser alcançada com a instituição de arenas de discussão, negociação e deliberação entre os entes federados, preservando-se a autonomia dos mesmos, de forma a construir um equilíbrio de forças baseado no diálogo e na busca de consensos possíveis.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 173-200.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 39-70.

_____. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília, DF: Enap, 1997. (Cadernos Enap, 10)

AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

AFONSO, José Roberto R. *Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil*. Santiago do Chile: Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2007.

_____; LOBO, Theresa. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 14, p. 5-22, dez. 1996.

AGUIRRE, Basília Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão federativa no Brasil: um estado das artes da teoria. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 1, p. 65, jan./mar., 1997.

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. O estado como objeto de estudo: as diferentes visões do Estado. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 45, 1 set. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/52>>. Acesso em: 11 dez. 2013.

ALMEIDA, Maria H. T. de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências Sociais*, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 1º sem. 2001.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDRADE, Flávio A. reestruturação produtiva, estado e educação no Brasil de hoje. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24., 2001, Caxambú, MG, 2001. In: *Anais...* Caxambú, MG, 2001. 1 CD-ROM histórico.

APPLE, Michael W. *Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul./set. 2013

_____. *Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil*. 2005. 331 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2005.

_____. Município, federação e educação: instituições e idéias políticas no Brasil. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu, MG: ANPED, 2006. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-1909--Res.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. Avaliação da gestão pública : a administração pós burocrática. In: CONFERÊNCIA DA UNED, A Coruña, España, 2007. *Conferência da UNED*. [S.l.: s.n.], 2007. p. 1-16. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

ARAÚJO, Luiz. Os fios condutores do PDE são antigos. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, n. 2, p. 24-31, set. 2007. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araujo2.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2012.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino no estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. (Org.). *Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61-89.

ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2012.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

_____. Implicações da nova lógica da ação do Estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

AZEVEDO, Janete M. Lins de; GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e regulação: contribuição ao debate no campo da educação. *Linhas Críticas*: revista semestral da Faculdade de Educação, Brasília, DF, v. 15, n. 28, p. 95-107, 2009.

BALL, Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

_____. *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham [England]; Philadelphia: Open University Press, 1994.

BARRETO, Maria Inês; VIGEVANI, Tullio. Cenário global e o espaço de intervenção dos governos locais. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). *Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP & A, 2004. p. 29-55.

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 725-749, out. 2005.

_____. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 39. p. 19-28, jul. 2004.

_____. A regulação das políticas públicas. In: _____ (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, 2006.

_____. A tirania da transformação permanente. *A Página da Educação*, Porto, ano 12, n. 119, jan. 2003. Disponível em: <<http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=119&doc=9237&mid=2>>. Acesso em: 9 fev. 2014.

_____; VISEU, Sofia. A emergência de um mercado educativo no planejamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 24, n. 84, p. 897-921, set. 2003.

BAUMAN, Zygmund. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

_____. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BIANCHETTI, Roberto G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOCCHI, João Ildebrando. Crises capitalistas e a escola francesa da regulação. *Pesquisa e Debate*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 26-48, 2000.

BOITO JÚNIOR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Revista Crítica Marxista*, Rio de Janeiro, n. 17, 2003. Disponível em:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/brasil/unicamp/Governo_Lula.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

BOMENY, Helena Maria B.; FEITAL, Renata. Descentralização no Brasil: reforma educativa em curso. In: _____. (Org.). *Ensino básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, Rio de Janeiro, 1998.

BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. Campinas, SP: Papirus, 1997.

BOWE, Richard; BALL, Stephen J.; GOLD, Anne. *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London; New York: Routledge, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1988.

BRASIL. Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. *Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 243 de abr. 2007*.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União, Brasília, 12 nov. 2009*.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In: MARCOS legais. Brasília: MEC, Fundescola, 1999. Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM II.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: MARCOS legais. Brasília, DF: MEC, Fundescola, 1999. Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM II.

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

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. 86 p.

BRÍGIDO, Raimundo V. Certificação e normalização de competências: origens, conceitos e práticas. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, jan./abr. 2001. Disponível em: <<http://www.senac.br/informativo/BTS/271/boltec271a.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2014.

BROUILLET, Eugénie. Canadian federalism and the principle of subsidiarity: should we open Pandora's Box? *Supreme Court Law Review*, v. 54, p. 601-632, 2011.

CAMPOS, Francisco Carlos Cardoso de. *Gestão intergovernamental no financiamento do Sistema Único de Saúde: a programação pactuada e integrada (PPI) do SUS-MG, 1997-9*. 2000. 169 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2000.

CARA, Daniel. Plano de Desenvolvimento da Educação: ausências e limitações. *Retratos da escola*, Brasília, DF, n. 1, 2007. Disponível em: < <http://www.cnte.org.br/index.php/621-retratos-da-escola/retratos-da-escola-numero-01/702-plano-de-desenvolvimento-da-educacao-ausencias-e-limitacoes> > Acesso em: 24 jan. 2014.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. São Paulo: Papirus, 1988.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: _____; _____ (Org.). *Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional*. Recife: EDUFEPE, 2003. p. 23-40.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão (Org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 291-314.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 114, p. 7-28, 2001.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Accountability: uma nova estratégia de controle de gestão escolar. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL EDUCAÇÃO, GLOBALIZAÇÃO E CIDADANIA, 2008, João Pessoa. *Novas perspectivas da sociologia da educação: trabalhos apresentados...* João Pessoa: UFPB, 2008. Disponível em: <www.socieduca-inter.org/cd/gt5/03.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2012.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a república brasileira*. Brasília, DF: Ed. UnB, 1983. (Coleção Temas Brasileiros, v. 48)

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CICCO, Cláudio de; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. *Teoria geral do estado e ciência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 12-65.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. Gerencialismo. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

_____; _____. *The managerial state: power, politics and ideology in remaking of social welfare*. London: SAGE, 1997.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, 2008.

COLTRO, Alex. *A racionalização do trabalho*. Piracicaba, 2006. Disponível em <<http://www.economia.esalq.usp.br/intranet/uploadfiles/1458.doc>>. Acesso em: 3 fev. 2013.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul./dez. 2002.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (BRASIL). Parecer n. 9, de 30 de agosto de 2011. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010.

CUNHA, Antônio Geraldo da. *Dicionário etimológico Nova Fronteira da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CUNHA, Maria Couto. Relações intergovernamentais, políticas de descentralização e gestão da educação municipal. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DE EDUCAÇÃO, 23, 2007, Porto Alegre. *Anais eletrônicos...* Porto Alegre: ANPAE, 2007. Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/277.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação*. Brasília, DF: Líber Livro, 2006. p. 113-119.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade e Culturas*, Lisboa, n. 12, p. 109-139, 1994.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. *Reforma do estado com participação cidadã? déficit democrático das agências reguladoras brasileiras*. 2006. 460 f. Tese (Doutorado) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DRUCKER, Peter Ferdinand. *Sociedade pós-capitalista*. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 821-839, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a06.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2011.

_____. Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24., 2001, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu, MG: ANPED, 2001. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/24/T0593764807949.doc>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EGLER, Cláudio; MATTOS, Margarida. Federalismo e gestão do território: as regiões

integradas de desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 5., 2003, Florianópolis. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. Disponível em: <http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/ANPEGE_1.pdf> Acesso em: 15 fev. 2012.

EUGENIO, Benedito Gonçalves. *Políticas curriculares para o ensino médio no estado da Bahia: permeabilidades entre contextos e a cultura da escola*. 2009. 207 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o estado: gestão do setor público e reforma da educação. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 11, p. 188-236, jun./dez. 1994.

FARIA, Lia. A questão local: um debate para a educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 67-84, jan./jun. 2006.

FERNANDES, Reinaldo. *Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB): metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas*. Brasília, DF: Inep, 2007.

FERRAZ, David Alexandre Correia. Política, administração e responsabilização de dirigentes públicos: o caso da administração portuguesa. Trabalho apresentado no XVII Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 17., 2012, Cartagena, Colombia.

FIGLIARESI, Gilmar. O estado brasileiro e a política de financiamento para a educação: uma reflexão preliminar sobre o FUNDEF. *Faz Ciência: revista de ciências humanas*, Francisco Beltrão, PR, v. 8, n. 1, p. 275-290, jan./jun. 2006.

FIORI, José Luis. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FOGAÇA, Azuete. *Educação, trabalho e desenvolvimento tecnológico no Brasil: um breve retrospecto dos últimos dez anos*, 2006. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/seminariotextoazuetezogaca.pdf>>. Acesso em: 14 dez 2013.

FONSECA, Valéria Silva da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falção; CARVALHO, Cristina Amélia (Org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2003. p. 47-66.

FRAGA, Alexandre. Da rotina à flexibilidade: análise das características do fordismo fora da indústria. *Revista Habitus: revista de graduação em ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 36-43, mar. 2006. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 14 mar. 2014.

FREITAS, Helena. PDE: responsabilidades e desafios. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, n. 1, 2007, p. 14-15, 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GAGNON, Alain. The political uses of federalism. In: _____; BURGESS, Michael. (Org.). *Comparative federalism and federation*. London: Harvester, 1993. p. 9-23.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho; RISCAL, Sandra Aparecida. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (Org.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 39-58.

GARCIA, Valter E. *Federalismo e gestão educativa no Brasil: notas para debate*. Em Aberto. Brasília, DF, v. 19, n. 75, p. 70-77, jul. 2002. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/cibec/2002/em_aberto/em_aberto_75.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2011.

GARGARELLA, Roberto. En nombre de la constitución: el legado federalista dos siglos después. In: BORÓN, Atílio A. (Org.). *La filosofía política moderna: de Hobbes a Marx*. Buenos Aires: CLACSO, 2002. CD-ROM.

GENTILI, Pablo. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. (Org.). *Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. *Filosofia e história da educação brasileira: da colônia ao governo Lula*. 2. ed. Barueri, SP: Manole, 2009.

GORDON, Ian; LEWIS, Janet; YOUNG, Ken. Perspectives on policy analysis. *Public Administration Bulletin*, n. 25, p. 125-137, 1977.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere: volume 1: introdução ao estudo da filosofia, a filosofia de Benedetto Croce*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GRINKRAUT, Ananda. *Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. 2012. 210 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, SP, 2012.

GURGEL, Claudio Roberto Marques. Gestão pública democrática. *Gestão Pública: revista do Sistema de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos da Escola de Governo do Estado do Pará*, Belém, ano 2, n. 2, p. 13-34, 2008.

_____; CUNHA, Robson Moreira. Movimento neoclássico na administração: um exemplo histórico. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 153-174, jan.-abr. 2012.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, Campinas, SP, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

IANNI, Octavio. *Classe e nação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD*: síntese de indicadores sociais, 2012. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default_intese.shtm>. Acesso em: 10 dez. 2013.

INSTITUTO HERBERT LEVY. *Ensino fundamental e competitividade empresarial: uma proposta para ação do governo*. São Paulo, 1996.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: CONCURSOS DE ENSAYOS DEL CLAD, 11., 1997, Caracas. *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones*. Caracas: [s.n.], 1997.

KOMATSU, Suely. *A criação de um ambiente regulatório no Brasil: mecanismos de controle social e o processo de institucionalização das agências reguladoras federais*. 2004. 331 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2004.

KRAWCZYK, Nora Rut. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 799-819, out. 2005.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização; dinâmicas do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social: revista sociologia*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: EDUFMG, 1999.

LEHER, Roberto. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para o “alívio” da pobreza*. 1998. 267f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

LESSARD, Claude. Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 44, p. 143-163, dez. 2006.

LIBÂNIO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação escolar: políticas, estruturas e organização*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

- LIMA, Luciana Leite. *Gestão da política de saúde no município: a questão da autonomia*. 2005. 101f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências humanas, Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Rio Grande do Sul, 2005.
- LIPIETZ, Alan. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. *Ensaio EFE*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 304-335, 1989.
- LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalu. O regime de colaboração intergovernamental. *Em Questão*, São Paulo, n. 4, p. 9-13, 2007.
- MACIEL, Willians Kaizer dos Santos. *Metodologia para o cálculo do indicador investimento público em educação em relação ao PIB*. Brasília, DF: Inep, 2012. \
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 27, n. 94, p. 1-21, jan./abr. 2006.
- _____. *A educação brasileira no caminho da qualidade? questões e problemas das políticas educacionais atuais*. Trabalho apresentado no VIII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sul, ANPED Sul, em 20 jul. 2010, na Sessão Especial do Eixo Educação Básica.
- _____; FERREIRA, Márcia dos S.; TELLO; César. Análise de políticas e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.
- MAROY, Christian. Une comparaison des formes de régulation intermédiaire dans cinq pays européens. In: DUTERCQ, Yves (Ed.). *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005. p. 51-85.
- MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulamentação dos serviços públicos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 1, p. 1-18, fev./mar./abr., 2005.
- MARTINS, André Silva. Todos pela educação: o projeto educacional de empresários para o Brasil século XXI. REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31., 2008, Caxambú, MG. *Anais...* Caxambú, 2008. p. 1-16.
- _____; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A nova pedagogia da hegemonia e a formação/atuação de seus intelectuais orgânicos. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *A direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2010.
- MAUÉS, Olgaíses. Regulação educacional, formação e trabalho docente. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 44, p. 473-492, set./dez. 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 140-141.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. *Inovação gerencial na administração pública: um estudo na esfera municipal no Brasil*. 2000. Tese (Doutorado em Administração Pública). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2000.

MENDONÇA, Antonio Augusto da Ascensão. A teoria da regulação e a crise dos paradigmas na ciência econômica. In: MENDONÇA, Jorge Pessoa; NAKATANI, Paulo. *Crise ou regulação: ensaios sobre a teoria da regulação*. Vitória: Editora Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1994. p. 5-30.

MENDONÇA, J. Ricardo C. de; AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline. Gerenciamento de impressões: em busca de legitimidade organizacional. *ERA: revista de administração de empresas*, v. 43, n. 1, p. 36- 48, jan./mar. 2003.

MESSAS, Júlia Cristina Alves e. *Administração da educação e administração pública: relações e implicações*. 2007. 257 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Marília, 2007.

MESZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Boitempo; Campinas: Unicamp, 2002

MONTANA, Pattick J.; CHARNOV, Bruce H. *Administração*. São Paulo: Saraiva, 1998.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria das organizações: evolução e crítica*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

_____. *Teoria geral da administração: uma introdução*. São Paulo: Pioneira Administração e Negócios, 2000.

_____; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. *Teoria geral da administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

NARDI, Elton Luiz. (Des) centralização em educação no Brasil: face de um modelo político. *Gestão em Ação*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 53-65, jan./abr. 2005.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, nº 1, p. 95-121, jan.-jun. 2009.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new *polyarchies*. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Mark (Org.). *Institutionalizing accountability*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 29-52.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Ana Paula. *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. 2007. 289 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 26, n. 92, out. 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Teorias da federação e o federalismo fiscal: o caso brasileiro*. 2007. Disponível em: < <http://www.fjp.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

OLIVEIRA, Ramon de. O legado da CEPAL á educação nos anos 90. *OEI: revista iberoamericana de educação*, Madrid, 2001. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/deloslectores/Oliveira.PDF>>. Acesso em: 4 mar. 2014.

OZGA, Jenny. *Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação*. Porto: Porto Editora, 2000.

PENTEADO, Horácio. *O ensino fundamental vai mal*. São Paulo: Instituto Herbert Levy, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 237-270.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem Neo-liberal? *Análise Social*, Lisboa, v. 32, n. 141, p. 419-444, 1997.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. *Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das organizações sociais da saúde na Bahia*. 2004. 255 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

PIO, Carlos; PORTO, Mauro. Teoria política contemporânea: política e economia segundo os argumentos elitistas, pluralistas e marxistas. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (Org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998. p. 290-314.

POPKEWITZ, Tom S.; LINDBLAD, Sverker. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. *Educação e Sociedade*, ano 22, n.75, p. 112-148, ago. 2001.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998. p. 201-213.

RABELO, Jackline Josefa; SEGUNDO, Maria das D. Mendes. O papel do Banco Mundial na reestruturação do capital: estratégias e inserção na política educacional brasileira. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE, 18., 2007, Maceió, AL. *Anais...* Maceió: UFAL, 2007.

_____; _____. JIMENEZ, Susana. Educação para todos e reprodução do capital. *Trabalho Necessário*, ano 7, n. 9, 2009. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*. 2. ed. Brasília, DF: Conselho Federal de Administração, 2009.

REIS, Isaura Machado dos. *Governância da educação em Portugal: o local e os modos de regulação da oferta educativa (2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário)*. 2009. 458 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Psicologia e Educação, Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2009.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 71-88.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 11-28, jan.-jun. 2005.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. Estado e Governo: diferença conceitual e implicações práticas na pós-modernidade. *Revista Uniara*, Araraquara, SP, n. 21/22, p. 140-145, 2008/2009.

_____. *Reflexão sobre o conceito de soberania frente à desterritorialização provocada pela globalização econômica*. 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Franca, SP, 2000.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROMÃO, José E. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: _____. VALADÃO, Maria Izabel. *O estudo da política: temas selecionados*. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, Paul A. Political science and public policy. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public policy: the essential readings*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, c1995. p. 10-15.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: _____. (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-94.

_____. *As tensões da modernidade*. [Porto Alegre: s.n., 2002]. Disponível em: <http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1325792284_As%20tens%C3%B5es%20da%20Modernidade%20-%20Boaventura%20de%20Sousa%20Santos.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2013.

SANTOS, Reginaldo Souza. As contribuições dos economistas ao estudo da administração política: o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo. *Organizações e Sociedade*,

Salvador, v. 10, n. 28, p. 99-116, 2003.

_____; RIBEIRO, Elizabeth Matos. As impossibilidades do projeto descentralizante do Brasil. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador, 2004. p. 251-274.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

_____. PDE: desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 213-231, jul./out. 2008.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SELCHER, W. O futuro do federalismo na Nova República. *Revista de Administração pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 165-190, 1990.

SERAFIM, Milena; DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão de literatura. *Cadernos Gestão Social*, Salvador, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan/ jun. 2012.

SHAW, Jane S. Public choice theory. In: HENDERSON, David R. (Ed.). *The concise encyclopedia of economics*. 2008. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Enc1/PublicChoiceTheory.html>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política; subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul/dez. 2005.

_____; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-248.

_____; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda de. *Política educacional*. 3. ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; ARAUJO, Erika Amorim. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV; 2007.

SILVA, Igínia Caetana Finelli. *A (re) invenção da municipalização do ensino: o avesso e o direito* na representação social dos responsáveis pela gestão do ensino fundamental público no Município. 2003. 239 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Educação, UNICAMP, São Paulo, 2003.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. *Mudanças nos marcos regulatórios da educação brasileira no período de 2003 a 2010: uma análise das alterações na Constituição Federal e na LDB*. [2012]. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MarceloSoaresPereiraDaSilva_res_int_GT7.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2013.

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Celina. Estado da arte da área de políticas públicas: conceitos e principais tipologias. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 27., 2003, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG, 2003.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004

_____. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581998000300003>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

_____. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

SOUZA, Donaldo Belo de. O ensino fundamental público em municípios do estado do Rio de Janeiro: primeiras aproximações. *EccoS: revista científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 193-211, jan./jun. 2006.

_____. Globalização: a mão invisível do mercado mundializada nos bolsões da desigualdade social. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 3-12, maio/ago. 1996.

_____; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). *Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-40, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n61/a02v2161.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

SOUZA, Paulo Renato. Educação e responsabilidade social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 jun. 1996. Caderno Tendências e Debates.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

TEDESCHI, Valter. *Gestão intergovernamental da política de recursos hídricos: estudo de caso da dinâmica do Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP*. 2003. 217 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2003.

TENÓRIO, Fernando G. A unidade dos contrários: fordismo e pós-fordismo. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 1141-1172, ago. 2011.

TENÓRIO, Reinaldo Aparecido. Os aspectos financeiros da municipalização do ensino. *Cadernos da FACECA*, Campinas, SP, v. 13, n. 1, p. 51-63, jan./jun. 2004.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

TIRAMONTI, Guillermina. Após os anos 90: novos eixos de discussão na política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 117-140.

_____. Los imperativos de las políticas educativas de los '90. In _____. *Modernización educativa de los '90: ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, 2001.

TODOS pela educação. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/QuemSomos.aspx>>. Acesso em: 8 jul. 2010.

TODOS pela educação: *5 anos, 5 metas e cinco bandeiras*. 2010. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/tpe_5anos_final.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.

TODOS pela educação: *rumo a 2022*. [S.l.: s.n.], 2006. Disponível em: <<http://www.educacao.salvador.ba.gov.br/site/documentos/espaco-virtual/espaco-legislacao/EDUCACIONAL/NACIONAL/todos%20pela%20educacao%20rumo%20a%202022.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, Curitiba, n. 42, p. 103-120, 2005.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica ao neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

TROJAN, Rose Meri. Políticas educacionais na América Latina: tendências em curso. *Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação*, n. 51/1, p. 1-12, dic. 2009.

UNESCO. *A declaração de Nova Delhi sobre Educação Para Todos*. Nova Delhi- Índia, 1993. Disponível em: <www.unesco.org.br/publica/Doc_Internacionais/declaraNdelhi>. Acesso em: 18 fev.2014.

_____. *Declaração mundial sobre Educação Para Todos* (Conferência de Jomtien). Tailândia, 1990. Disponível em: <www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais>. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. *O marco da ação de Dakar para todos: atendendo nossos compromissos coletivos*. Dakar, Senegal: Cúpula Mundial de Educação, 2000. Disponível em: <www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais/marcoDakar>. Acesso em: 27 fev. 2014.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política e gestão da educação básica: revisitando alguns conceitos simples*. Palestra apresentada em Seminário Regional de Política e Administração da Educação. Rio Grande do Norte, nov. 2006. Mimeografado.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 3. ed. Brasília, DF: Editora Universitária de Brasília, 1994. p. 139-198.

_____. *O político e o cientista*. Lisboa: Editorial Presença, 1973. p. 7-45.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma análise do PDE. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 35, n. 21, p. 98-119, maio/ago. 2009.

ANEXO A - Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

Decreto nº 6.094, DE 24 de abril de 2007.

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 23, inciso V, 205 e 211, § 1º, da Constituição, e nos arts. 8º a 15 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;

II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;

III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;

IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;

V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;

VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;

VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;

VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;

IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;

X - promover a educação infantil;

XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;

XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;

XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;

XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;

XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

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;

XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII - organizar 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.

CAPÍTULO II

DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, 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).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

CAPÍTULO III

DA ADESÃO AO COMPROMISSO

Art. 4º A vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao Compromisso far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma deste Decreto.

Art. 5º A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º.

§ 1º O Ministério da Educação enviará aos Municípios, Distrito Federal e Estados, como subsídio à decisão de adesão ao Compromisso, a respectiva Base de Dados Educacionais, acompanhada de informe elaborado pelo INEP, com indicação de meta a atingir e respectiva evolução no tempo.

§ 2º O cumprimento das metas constantes do termo de adesão será atestado pelo Ministério da Educação.

§ 3º O Município que não preencher as condições técnicas para realização da Prova Brasil será objeto de programa especial de estabelecimento e monitoramento das metas.

Art. 6º Será instituído o Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, incumbido de colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados.

§ 1º O Comitê Nacional será instituído em ato do Ministro de Estado da Educação, que o presidirá.

§ 2º O Comitê Nacional poderá convidar a participar de suas reuniões e atividades representantes de outros poderes e de organismos internacionais.

Art. 7º Podem colaborar com o Compromisso, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica.

CAPÍTULO IV

DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 8º As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados.

§ 1º O apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira, que privilegiarão a implementação das diretrizes constantes do art. 2º, observados os limites orçamentários e operacionais da União.

§ 2º Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

§ 3º O apoio do Ministério da Educação será orientado a partir dos seguintes eixos de ação expressos nos programas educacionais do plano plurianual da União:

I - gestão educacional;

II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar;

III - recursos pedagógicos;

IV - infra-estrutura física.

§ 4º O Ministério da Educação promoverá, adicionalmente, a pré-qualificação de materiais e tecnologias educacionais que promovam a qualidade da educação básica, os quais serão posteriormente certificados, caso, após avaliação, verifique-se o impacto positivo na evolução do IDEB, onde adotados.

§ 5º O apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR, na forma da Seção II.

Seção II

Do Plano de Ações Articuladas

Art. 9º O PAR é o 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.

§ 1º O Ministério da Educação enviará ao ente selecionado na forma do art. 8º, § 2º, observado o art. 10, § 1º, equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local.

§ 2º A partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica, observado o disposto no art. 8º, §§ 3º e 4º.

Art. 10. O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado.

§ 1º São requisitos para a celebração do convênio ou termo de cooperação a formalização de termo de adesão, nos moldes do art. 5º, e o compromisso de realização da Prova Brasil.

§ 2º Os Estados poderão colaborar, com assistência técnica ou financeira adicionais, para a execução e o monitoramento dos instrumentos firmados com os Municípios.

§ 3º A participação dos Estados nos instrumentos firmados entre a União e o Município, nos termos do § 2º, será formalizada na condição de partícipe ou interveniente.

Art. 11. O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica.

§ 1º O Ministério da Educação fará o acompanhamento geral dos planos, competindo a cada conveniente a divulgação da evolução dos dados educacionais no âmbito local.

§ 2º O Ministério da Educação realizará oficinas de capacitação para gestão de resultados, visando instituir metodologia de acompanhamento adequada aos objetivos instituídos neste Decreto.

§ 3º O descumprimento das obrigações constantes do convênio implicará a adoção das medidas prescritas na legislação e no termo de cooperação.

Art. 12. As despesas decorrentes deste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de abril de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Fernando Haddad

Este texto não substitui o publicado no DOU de 25.4.2007.

ANEXO B - Ações e programas contemplados pelo PDE

Ações e programas	Níveis e modalidades de ensino atendidos	Descrição geral
Fundeb	Educação Básica	Fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, formado por recursos provenientes dos impostos dos estados, Distrito Federal e municípios. A União complementa os fundos estaduais que não alcançam o valor mínimo estabelecido nacionalmente.
Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação	Educação Básica	Avaliação do nível de aprendizagem dos Alunos
Piso do Magistério	Educação Básica – voltada aos docentes	Elevação gradativa do salário dos professores da educação básica, sendo que a União teria a responsabilidade de complementar os recursos dos entes federados que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado e comprovarem tal situação
Formação Docente	Educação Básica – voltada aos docentes	Oferecimento por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e universidades públicas de cursos de formação inicial e continuada a docentes
Transporte Escolar ação de apoio	Educação Básica – ação de apoio	Garantia de acesso às escolas pelos alunos do meio rural
Luz para Todos	Educação Básica – ação de apoio	Dotação de todas as escolas rurais de energia Elétrica
Saúde nas Escolas	Educação Básica – ação de apoio	Assegurar o atendimento básico a alunos no interior das escolas, com a colaboração das equipes do Programa Saúde da Família
Guia de Tecnologia Educacionais	Educação Básica – ação de apoio	Qualificação de propostas de melhoria dos métodos e práticas de ensino pelo recurso de técnicas e ferramentas tecnológicas
Educacenso	Educação Básica – ação de apoio	Levantamento de dados de cada estudante, professor, turma e escola do país (pública ou privada)
Mais Educação	Educação Básica – ação de apoio	Ampliação do tempo de permanência nas escolas
Inclusão Digital	Educação Básica – ação de apoio	Distribuição de computadores às escolas públicas
Conteúdos Educacionais	Educação Básica – ação de apoio	Auxílio financeiro para a produção de conteúdos de ensino na forma digital em Multimídia
Livre do analfabetismo	Educação Básica – ação de apoio	Premiação de estados e municípios com bom desempenho na educação básica, incluindo a alfabetização de

		jovens e adultos
PDE Escola	Educação Básica – ação de apoio	Auxiliar as escolas públicas priorizadas pelo MEC a melhorar a sua gestão por meio de repasse de recursos financeiros para a execução de todo ou parte do seu planejamento
Biblioteca na Escola	Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos)	Implantação de bibliotecas nas escolas e distribuição de livros de acordo com o nível de ensino atendido
Provinha Brasil	Avaliação aplicada no Ensino Fundamental	Avaliar o desempenho em leitura das crianças de 6 a 8 anos de idade.
Programa Dinheiro Direto na Escola	Educação Básica – ação de apoio	Assistência financeira às escolas públicas com acréscimo de 50%, às escolas que cumprirem as metas do IDEB
Gosto de Ler	Ensino Fundamental	Estímulo do gosto pela leitura por meio da Olimpíada Brasileira de Língua Portuguesa
Nova Capes	Educação Básica e Ensino Superior	Atuação na qualificação dos professores da educação básica
Iniciação à Docência	Educação Básica e Ensino Superior	Desenvolvimento de projetos de educação por alunos dos cursos de licenciatura e pedagogia em escolas da rede pública de educação básica
FIES – PROUNI	Ensino Superior	Facilitar o acesso ao Ensino Superior através de financiamento, em instituições privadas
Pós-Doutorado	Ensino Superior	Retenção no país de pessoal qualificado em nível de doutorado
Professor Equivalente	Ensino Superior	Facilitar a contratação de professores para universidades federais
PROUNI	Ensino Superior	Duplicar o número de vagas nas universidades federais
Programa Incluir	Ensino Superior	Ampliar o acesso de pessoas com deficiência aos espaços e atividades das instituições federais de ensino superior
Programa de Apoio à Extensão Universitária	Ensino Superior	Financiamento de projetos de extensão associados ao ensino e à pesquisa
Prodocência	Ensino Superior	Consolidação de cursos de licenciatura e melhoria da qualidade da formação docente
Incentivo à Ciência	Ensino Superior	Aproximação das universidades às empresas mediante redução fiscal que incentive investimentos em projetos de

		inovação científica e tecnológica
Formação da Saúde	Ensino Superior	Integração do ensino ministrado na universidade com o trabalho prático dos profissionais da saúde
Brasil Alfabetizado	Educação de Jovens e Adultos	Ampliação do percentual de educadores do programa, incluindo aqueles que trabalham em redes públicas
Literatura para Todos	Educação de Jovens e Adultos	Incentivo à produção de textos destinados à leitura por parte dos jovens e adultos em fase de alfabetização por meio de concurso literário
Salas de Recursos Multifuncionais	Educação Especial	Equipamentos destinados ao atendimento especializado aos alunos com deficiências
Olhar Brasil	Educação Especial	Identificação dos alunos com problemas de visão e distribuição de óculos, gratuitamente
Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiências Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social	Educação Especial	Acompanhamento do acesso e permanência dos beneficiários, prioritariamente na faixa etária de 0 a 18 anos
Educação Profissional	Educação Tecnológica e Formação Profissional	Reorganização da rede federal de escolas técnicas, aumento no número de vagas via educação à distância e articulação do ensino profissional ao ensino médio regular
Novos Concursos Públicos	Educação Tecnológica e Formação Profissional	Realização de concursos públicos para preencher vagas do FNDE e de instituições federais de educação profissional e tecnológica
Cidades-Pólo	Educação Tecnológica e Formação Profissional	Abertura de novas escolas federais de educação tecnológica
Estágio	Educação Superior, Formação Profissional de nível médio, da educação especial e de jovens e adultos	Elaboração de projeto de lei para regulamentar o estágio como atividade educativa supervisionada e estabelecimento de suas regras de funcionamento
Livro PDE	Contempla todos os níveis e modalidades mencionadas	Livro que expõe a razão, os princípios e os programas que constituem o PDE

Fonte: Grinkraut (2012, p. 55-57) com base em Saviani (2009).