

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

KATYA LACERDA FERNANDES

**ORIENTAÇÃO POLÍTICA DO PLANO NACIONAL DE  
EDUCAÇÃO (2014-2024): IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA  
EDUCAÇÃO**

PALMAS  
2015

KATYA LACERDA FERNANDES

**ORIENTAÇÃO POLÍTICA DO PLANO NACIONAL DE  
EDUCAÇÃO (2014-2024): IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA  
EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Educação, da Universidade Federal do Tocantins, para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Dra. Rosilene Lagares.

Coorientador: Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan.

PALMAS  
2015

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

F363o      Fernandes, Katya Lacerda.  
                    Orientação política do Plano Nacional de Educação (2014-2024):  
                    implicações para a gestão da educação . / Katya Lacerda Fernandes.  
                    – Palmas, TO, 2015.  
                    104 f.

                    Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do  
                    Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-  
                    Graduação (Mestrado) em Educação, 2015.  
                    Orientadora : Rosilene Lagares  
                    Coorientador: Newton Antonio Paciulli Bryan

                    1. Educação. 2. Plano Nacional de Educação. 3. Gestão da  
                    Educação. 4. Reforma do Estado. I. Título

**CDD 370**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO


**ORIENTAÇÃO POLÍTICA DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

Autora: Katya Lacerda Fernandes  
Orientadora: Dra. Rosilene Lagares  
Coorientador: Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan.

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida por Katya Lacerda Fernandes e aprovada pela Comissão Julgadora.


Data: 03/08/2015

**COMISSÃO JULGADORA**

Profa. Dra. Rosilene Lagares   
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Prof. Dr. Dermeval Saviani   
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Profa. Dra. Isabel Cristina Auler Pereira   
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Profa. Dra. Carmem Lúcia Artioli Rolim   
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Dedico este trabalho a minha mãe-vó, Maria de Lourdes Lacerda Lopes,  
*in memoriam*, que muito trabalhou pela educação do Norte de Goiás,  
atual Tocantins.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha orientadora Profa. Dra. Rosilene Lagares e ao meu coorientador Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan, que demonstraram rigor e amizade constantes.

Aos membros da banca de qualificação e defesa: Prof. Dr. Dermeval Saviani, Profa. Dra. Isabel Cristina Auler Pereira e Profa. Dra. Carmem Lúcia Artioli Rolim, pela disposição em avaliar este trabalho e por suas valiosas contribuições.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Tocantins e a todos os profissionais que a integram.

Ao meu marido, Domingos Pereira da Silva, que apesar do pouco tempo que tem, em razão do seu doutoramento, tirou um tempinho para revisar meus escritos, para além das nossas eternas discussões acadêmicas.

À Universidade Federal do Tocantins, especificamente a Pró-Reitoria de Graduação, Diretoria de Programas Especiais em Educação e a Coordenação de Formação e Desenvolvimento, pelo apoio e liberação para estudos.

À Universidade Estadual de Campinas, nomeadamente ao Grupo de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil" (HISTEDBR) e ao Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional (LAPPLANE).

Ao Subgrupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal (SEPPEM), no qual participo como membro.

Aos Professores das disciplinas que cursei no mestrado: Carmem Lúcia Artioli Rolim, Rosilene Lagares, Newton Antônio Paciulli Bryan, Dermeval Saviani, Pedro Ganzeli, Mara Regina Martins Jacomeli, Walquíria Gertrudes Domingues Leão Rego e Renê José Trentin Silveira.

A minha família, especialmente a minha irmã Alexandria, que cuidou da nossa mãe, Aurenice, juntamente com seu marido Elcione e minhas sobrinhas Heloisa Khetley e Thaissa. Tenho-lhes um carinho imensurável.

A todos os colegas do Mestrado em Educação e a amizades que trago comigo de longa data: Joenita da Silva Carvalho Santos, Tatyane Alves das Neves, Laudiany Martins Bandeira, Elza Neres dos Santos, Dinalva Corrêa da Silva Borges e Mônica Regina Vieira Santos.

Aos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho.

“[...] a sociedade atual não é um cristal inalterável,  
mas um organismo capaz de transformação e  
em constante processo de mudança”  
(MARX, 2013, p. 80).

## RESUMO

O objetivo desta investigação é compreender os fundamentos do processo de reforma do Estado da década de 1990 e seus desdobramentos para a gestão da educação no Brasil nos primórdios do século XXI, a partir da orientação política do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024). Algumas indagações permearam o seu desenrolar, especificamente: Quais as influências da reforma estatal da década de 1990 para a gestão da educação no Brasil nos primórdios do século XXI? Quais os pressupostos e a lógica do PNE? Que aspectos evidenciam a relação entre a reforma do Estado da década de 1990 e o PNE em vigência? Em linhas gerais, quais as possíveis implicações do referido PNE para a gestão da educação no Brasil? É, pois, de fundamental importância compreender a materialidade da gestão da educação e seus fundamentos no atual contexto brasileiro no qual o PNE é constituído e das questões que perpassam a instituição do Sistema Nacional de Educação. Para tanto, o posicionamento que orientou a construção e a interpretação dos resultados foi o método materialista histórico-dialético e, como forma de aproximação da realidade, utilizaram-se fontes bibliográficas e documentais. Como resultado, a orientação política identificada corresponde a nova face do neoliberalismo, a “terceira via”, o que acarreta para a gestão da educação: a manutenção da lógica de responsabilização, mediante desconcentração da União para os estados, Distrito Federal e municípios, a ampliação da competição administrada, a implementação de múltiplas normas e diferentes interpretações a respeito da gestão democrática e o reforço à imbricação entre a gestão produtiva e a “gestão democrática”, o que tem implicado na adoção da administração pública gerencial, no empreendedorismo e no estabelecimento de parcerias público-privadas, no contexto de redefinição das relações entre Estado e sociedade.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação. Gestão da Educação. Reforma do Estado. Gerencialismo.



## ABSTRACT

The objective of this research is to understand the fundamentals of the State reform process of the 1990s and its developments for the management of education in Brazil in the outset twenty-first century, from the political orientation of the National Education Plan (PNE) (2014-2024). Some questions have permeated their unfolding, specifically: What are the influences of state reform of the 1990s for the management of education in Brazil in the outset twenty-first century? Which are the presuppositions and the logic of the PNE? What aspects evidence the relationship between the 1990 state reform and the PNE into effect? Generally speaking, what are the possible implications of the PNE for the management of education in Brazil? It is therefore of fundamental importance to understand the materiality of management education and its foundations in the current Brazilian context in which the PNE is constituted and the questions that underlie the establishment of the National Education System. To this end, the positioning that oriented the construction and interpretation of the results was the historical-dialectical materialist method, as form of approximation of reality, it used bibliographical and documentary sources. As a result, the identified political orientation corresponds the new face of neoliberalism, the "third way", which entails to the management education: the maintenance of the accountability logic, by means deconcentration of the Union to the states, Federal District and municipalities, the expansion of administered competition, the implementation of multiple norms and different interpretations about the democratic management and the reinforcement of the overlap between the productive management and the "democratic management", what has implied at the adoption of managerial public administration, in entrepreneurship, and in establishing public-private partnerships in the contexto of redefinition of the relations between state and society.

**Keywords:** National Education Plan. Education Management. State reform. Managerialism.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco Mundial
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade inicial
CNE	Conselho Nacional de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ICTs	Instituições Científicas e Tecnológicas
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRE	Lei de Responsabilidade Educacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP's	Parcerias público-privadas
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNE	Sistema Nacional de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>17</b>
<b>A MATERIALIDADE DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Trabalho, capital e Estado .....</b>	<b>18</b>
<b>1.2 Gerência, gestão, governação e administração: origens e     pressupostos .....</b>	<b>20</b>
<b>1.3 O breve século XX: alterações no mundo do trabalho.....</b>	<b>25</b>
<b>1.4 O Brasil no âmbito do desenvolvimento do capital.....</b>	<b>31</b>
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>35</b>
<b>REFORMA DO ESTADO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NOS PRIMÓRDIOS DO SÉCULO XXI .....</b>	<b>35</b>
<b>2.1 Redimensionamento entre Estado e sociedade: fundamentos da     reforma .....</b>	<b>36</b>
<b>2.2 As políticas educacionais no Brasil: bases formais do     estabelecimento da gestão da Educação .....</b>	<b>46</b>
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>57</b>
<b>O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): IMPLICAÇÕES DA REFORMA DO ESTADO DA DÉCADA DE 1990 PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>57</b>
<b>3.1 PNE (2014-2024): pressupostos e lógica .....</b>	<b>57</b>
<b>3.1.1 Metas e estratégias do Plano Nacional de Educação .....</b>	<b>64</b>
<b>3.2 Influências e implicações da reforma estatal da década de 1990 para     a gestão da educação no Brasil .....</b>	<b>81</b>
<b>À GUIA DE CONCLUSÃO .....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>97</b>

## INTRODUÇÃO

Segundo Marx (1978), o processo histórico corresponde a uma rica totalidade de determinações e relações diversas que correspondem à concreticidade das relações sociais em devir, que ao se expressarem em categorias, exprimem formas e modos de ser, determinações da existência histórica e social.

Nesse sentido, como estratégia de aproximação da realidade concreta, tomamos as categorias trabalho, capital e Estado e atrelada a elas a gestão gerencial, o empreendedorismo e o controle social em termos relacionais, para as quais a compreensão do objeto se efetiva no conjunto das relações em que estas se materializam. Com efeito, segundo a análise de Engels, no prefácio da edição inglesa de “O Capital” (MARX, 2013, p. 103):

[...] uma teoria que considera a moderna produção capitalista como um mero estágio transitório na história econômica da humanidade tem de empregar termos distintos daqueles normalmente usados pelos autores que encaram esse modo de produção como imperecível e definitivo.

É preciso observar que a atribuição de significados objetivos aos objetos de análise deve levar em conta os processos materiais e que somente pela investigação destes, podemos fundamentar de maneira adequada nossos conceitos (HARVEY, 2013).

Nesse sentido, temos constantemente como pressuposição que “o caráter social é o caráter universal de todo o movimento; assim como a sociedade mesma produz o homem enquanto homem, assim ela é produzida por meio dele” (MARX, 2009, p. 106).

Como aspecto caracterizador desta pesquisa, podemos destacar que “a procura da relação dialética entre os eventos particulares e a totalidade foi a orientação geral da abordagem” (COELHO, 2012, p. 37). Nessa perspectiva:

Qualquer que seja o objeto de análise no campo das ciências humanas e sociais que se queira tratar no plano da historicidade, vale dizer, no campo das contradições, mediações e determinações que o constituem, implica necessariamente tomá-lo na relação inseparável entre o estrutural e o conjuntural. Por outra parte, implica tomar o objeto de análise não como um

fator, mas como parte de uma totalidade histórica que o constitui, na qual se estabelecem as mediações entre o campo da particularidade e sua relação com uma determinada universalidade (FRIGOTTO, 2011, p. 236-237).

Em linhas gerais, as políticas educacionais implementadas pelo governo federal a partir dos anos 1990 podem ser entendidas no contexto de reestruturação do capitalismo mundial e de seus desdobramentos dos quais se destacam as alterações no modelo do Estado e no padrão produtivo.

Nosso objetivo, portanto, é compreender os fundamentos do processo de reforma do Estado da década de 1990 e seus desdobramentos para a gestão da educação no Brasil nos primórdios do século XXI, a partir da orientação política do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024). Há que situar que a referida discussão perpassa o interior do bloco histórico, ou, em termos lukacsianos, a totalidade concreta, concebida como:

*[...] a estrutura global na qual se inserem, como momentos dialéticos, a estrutura econômica e as superestruturas ideológicas. Não existe, assim, uma hierarquia a priori dos momentos da realidade, nem no sentido idealista nem no sentido materialista (COUTINHO; KONDER, 1995, p. 4, grifos dos autores).*

Deste modo, o problema desta pesquisa é expresso nos seguintes termos: Que orientação política, expressa nos pressupostos do PNE (BRASIL, 2014), serve de arcabouço para a organização da gestão da educação no Brasil nos primórdios do século XXI e quais as influências da reforma estatal da década de 1990 para esse processo?

Especificamente indagamos: Quais as influências da reforma estatal da década de 1990 para a gestão da educação no Brasil nos primórdios do século XXI? Quais os pressupostos e a lógica do PNE? Que aspectos evidenciam a relação entre a reforma do Estado da década de 1990 e o PNE em vigência? Em linhas gerais, quais as possíveis implicações do referido PNE para a gestão da educação no Brasil?

Ao situarem as pesquisas e publicações brasileiras sobre políticas educacionais, Ball e Mainardes (2011, p. 12) destacam a existência de dois grupos distintos:

a) estudos de natureza teórica sobre questões mais amplas do processo de formulação de políticas, abrangendo discussões sobre mudanças no papel do Estado, rede de influências no processo de formulação de políticas, abordagens históricas das políticas educacionais brasileiras (geralmente vinculadas à análise dos contextos socioeconômico e político), entre outros, aspectos; b) análise e avaliação de programas e políticas educacionais específicas.

Na presente dissertação, buscamos articular a interpretação do *sociometabolismo* das relações sociais em curso com a análise de uma política educacional específica. Importará, portanto, evidenciar os pressupostos do PNE (BRASIL, 2014) expressamente no que diz respeito aos seus fundamentos e implicações para a gestão da educação no Brasil, atentando para as influências da reforma estatal da década de 1990 para a constituição do arcabouço que lhe confere sustentação.

A discussão a respeito do PNE é significativa por este se constituir como um instrumento jurídico de normatização, que possui a potencialidade de influir nos diferentes âmbitos nos quais se processa a gestão da educação.

Partimos do entendimento de que: (i) A reforma estatal da década de 1990 apresenta aspectos fundamentais para a compreensão da lógica presente no PNE, e que (ii) os pressupostos do PNE, apesar de não determinarem de forma absoluta a implementação da gestão da educação, não podem ser desconsiderados para a compreensão dos diferentes *lôcus* em que se realiza.

É necessário pontuar que as políticas são processos engendrados pelo modelo de Estado e pelo modo de produção, logo, indissociáveis da sociedade que as fundamenta e, portanto, a gestão da educação, como um elemento constitutivo da política pública, apresenta aspectos reveladores da articulação de um conjunto multifacetado de determinações políticas, econômicas e culturais.

O enfoque utilizado para tratar da gestão da educação não se voltou para uma “identidade dependente de lugar”, afastando-se de uma abordagem que é parte da “fragmentação que um capitalismo móvel e uma acumulação flexível podem alimentar” (HARVEY, 2013, p. 272).

A compreensão do método materialista histórico-dialético permite situar o posicionamento que orientou a construção e interpretação dos resultados. Este pressupõe o entendimento de que a produção material é um todo articulado no

qual “o concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso” (MARX, 1978, p. 116), o que implica a apreensão do movimento do real, resultante do caráter contraditório da sociedade burguesa e das mediações que entrelaçam a totalidade social.

Ao buscar ascender do abstrato ao concreto, a investigação realizada neste trabalho buscou apresentar aspectos da diacronia, referentes ao desenvolvimento histórico, bem como da sincronia, ao analisar uma política pública que se encontra em curso, apresentando os seus fundamentos. Para tanto, utilizamos como formas de aproximações sucessivas fontes bibliográficas e documentais para o exame da realidade.

A presente pesquisa ocorreu em dois momentos complementares. No primeiro, realizamos uma pesquisa bibliográfica tendo em vista identificar o que já foi discutido sobre o tema. Articulado a esse foi adotada a pesquisa documental, considerada, para fins deste trabalho, não como uma fonte linear de dados, mas como um instrumento que nos permitiu confrontar as informações coletadas e discuti-las.

Os referidos momentos perpassaram toda a pesquisa até a redação e revisão final da dissertação, correspondendo ao período de 2013/2, 2014 e 2015/1 e buscaram, a partir da coleta de dados, abranger a máxima amplitude na compreensão do objeto em estudo, pois parte do princípio de que “é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com a macrorrealidade social” (TRIVIÑOS, 2006, p. 138).

Dentre os documentos selecionados para o desenvolvimento da pesquisa documental inserem-se: a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9394/96 (BRASIL, 1996), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995), o Caderno 1 “A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle” (BRESSER PEREIRA, 1997), o documento de apresentação do “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” (BRASIL, 2007b) e o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

A presente dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro, intitulado “A materialidade da gestão da educação no contexto do modo de produção capitalista”, buscamos apresentar elementos para a compreensão da



base material na qual se realiza a gestão da educação. Ao partir do pressuposto marxiano de que o conjunto das relações de produção forma a estrutura da sociedade, imediatamente entrelaçada com as formas de consciência, realizamos uma breve discussão a respeito da indissociabilidade entre trabalho, capital e Estado, que constitui a base na qual se processa a separação entre gerência, controle e execução ou, em outros termos, a apropriação da gestão, governação e administração seja para realização da lógica mercadológica, seja para a finalidade democrática. Nesse sentido, ao tratar a gestão da educação como um processo político-administrativo, pautado por relações contratuais, situamos o contexto no qual essa se realiza, no bojo das alterações do mundo do trabalho, e, vinculada a essa discussão, os aspectos gerais do desenvolvimento do Brasil, no âmbito do desenvolvimento do capital.

No segundo capítulo, denominado: “Reforma do Estado e gestão da educação nos primórdios do século XXI”, apresentamos os fundamentos do processo de reforma do Estado e suas imbricações com a gestão da educação no Brasil, mediante análise que abrange os anos 1990 até os primórdios do século XXI.

E, em articulação com ambos, no terceiro capítulo “O Plano Nacional de Educação (2014-2024): implicações da reforma do Estado para a gestão da educação”, analisamos a orientação política, expressa nos pressupostos do PNE, como arcabouço para a gestão da educação no Brasil nos primórdios do século XXI e a influência da reforma estatal da década de 1990 para esse processo.

A análise do PNE nos permitiu evidenciar as estratégias em estreita relação com o problema apresentado. Logo, a seleção dessas buscou abranger aspectos relevantes do documento em função dos objetivos da pesquisa.

Nessa linha de pensamento, situamos que a organização desta dissertação levou em consideração a compreensão, conforme Marx (2013), que o modo de exposição, segundo sua forma, distingue-se do modo de investigação, pois a análise realizada em uma investigação tem de se apropriar da matéria em seus detalhes e rastrear seu nexos interno (lógica), sendo possível, somente depois de consumado esse trabalho, expor adequadamente o movimento do real.

## CAPÍTULO I

### A MATERIALIDADE DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

O objetivo deste capítulo, construído por meio de pesquisa bibliográfica, é apresentar elementos para a compreensão da base material na qual se realiza a gestão da educação. Há, portanto, a necessidade de observar, conforme Marx (2008, p. 45), que o conjunto das relações de produção “constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência”.

Nessa linha de pensamento, é possível depreender a articulação indissociável entre capital, trabalho e Estado, que, conforme Mészáros (2011), constitui o sistema de sociometabolismo do capital, cujo pilar fundamental é caracterizado pela divisão hierárquica do trabalho. Nesse sentido, o capitalismo vem se efetivando mediante a subsunção do trabalho e do Estado aos seus ditames. Importa destacar que:

[...] a relação entre capital e trabalho não é *simétrica*. Isto significa que, enquanto o capital depende *absolutamente* do trabalho – no sentido de que o capital inexistiria sem o trabalho, que ele tem de explorar permanentemente –, a dependência do trabalho em relação ao capital é *relativa, historicamente criada e historicamente superável* (MÉSZÁROS, 2011, p. 30, grifos do autor).

Resulta desse entendimento a abordagem utilizada nesta dissertação que não trata o modo de produção capitalista como um processo imperecível e definitivo e, portanto, calcado por mistificações eternizadoras do capital. Assim, partimos da concepção marxiana de que o trabalho é um elemento constitutivo, constituinte e distintivo dos homens, aspecto imprescindível para a compreensão de suas relações historicamente produzidas em sociedade (MARX, 2013).

Em linhas gerais, pretendemos apresentar a discussão das relações fundamentais para a compreensão do objeto em estudo, pois a gestão da educação não pode ser entendida por si mesma, desvinculada da materialidade social que lhe concerne significação. Desse modo, iniciaremos com a discussão

a respeito da indissociabilidade entre trabalho, capital e Estado. Atrelado a essa análise, polemizaremos os pressupostos da gerência, gestão, governação e administração e posteriormente situaremos, conforme a expressão de Hobsbawm (2009), o *breve século XX* no contexto das alterações do mundo do trabalho.

### 1.1 Trabalho, capital e Estado

Para Marx (2013, p. 255), “o trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza”. Assim, é condição de existência e eterna necessidade de mediação do metabolismo homem e natureza, independentemente de todas as formas sociais.

Importa-nos, fundamentalmente, a forma-conteúdo que o trabalho assume no interior das relações capitalistas de produção da vida material. Nesse sentido, Marx (2013), ao analisar a mercadoria como representação do duplo caráter do trabalho, demonstra que este, sendo criador de “valor de uso”, como trabalho útil; e como produtor de “valor” sob condições mercantis, deve ser considerado sob o ponto de vista da qualidade e da quantidade.

Há que se destacar, entretanto, que em relação àquilo que “se encontra na base da determinação da grandeza de valor – a duração desse dispêndio ou a quantidade do trabalho –, a quantidade é claramente diferenciável da qualidade do trabalho” (MARX, 2013, p. 147), pois os diferentes tipos de trabalho utilizados para uma produção são indiferentes à forma de determinação de valor que representa. Assim, “no interior de sua troca os produtos do trabalho adquirem uma objetividade de valor socialmente igual, separada de sua objetividade de uso, sensivelmente distinta” (MARX, 2013, p. 148).

Por meio desse modo de apreensão da realidade concreta é que Marx (2013, p. 149, grifo do autor) assevera que “a igualdade *toto cuelo* [plena] dos diferentes trabalhos só pode consistir numa abstração de sua desigualdade real, na redução desses trabalhos ao seu caráter comum como dispêndio de força humana de trabalho, como trabalho humano abstrato”.

É nesse terreno que o Estado moderno tem sua gênese, mediada pela relação capital-trabalho, logo, emerge “da absoluta necessidade material da

ordem sociometabólica do capital e depois, por sua vez – na forma de uma reciprocidade dialética – torna-se uma precondição essencial para a subsequente articulação de todo o conjunto” (MÉSZÁROS, 2011, p. 108).

A produção social da vida material se constitui como um todo orgânico, que apresenta momentos distintos vinculados por uma relação de reciprocidade. Nesse sentido, Mézszáros (2011, p. 108-109) elucida que:

[...] o Estado se afirma como pré-requisito indispensável para o funcionamento permanente do sistema do capital, em seu microcosmo e nas interações das unidades particulares de produção entre si, afetando intensamente tudo, desde os intercâmbios locais mais imediatos até os de nível mais mediato e abrangente.

Ao analisar a capacidade do capital de ajustar seu modo de controle às alterações sócio-históricas, Mézszáros (2011, p. 48, grifos do autor) assevera que as contradições internas do sistema do capital andam de mãos dadas com as mudanças do capitalismo. Assim, passa-se:

[...] do *laissez-faire* para uma confiança cada vez maior na intervenção direta do Estado nas questões econômicas, ao mesmo tempo em que a mistificação ideológica continua a glorificar o ‘livre-mercado’, praticamente inexistente, o faz de conta da ‘ausência da intervenção do Estado’ e as virtudes do individualismo sem restrições.

A crítica do “livre-mercado”, realizada por Mézszáros, reforça a ideia de indissociabilidade entre capital, trabalho e Estado, pois é possível evidenciar historicamente, em maior ou menor grau, a atuação do Estado como uma relação indissociável das estruturas de classe. Nesse sentido:

Para entender a realidade do mercado atual, é necessário que se tenha constantemente em mente sua grande dependência do Estado, já que pesadas esferas da atividade econômica são absolutamente inviáveis no sistema do capital contemporâneo sem o apoio direto do Estado em uma escala fenomenal (MÉSZÁROS, 2011, p. 912).

Além da relação intrínseca expressa anteriormente, outro aspecto que precisa ser considerado versa, especificamente, a respeito do comando do capital sobre o processo de trabalho. Este, conforme Marx (2013, p. 406), aparentava inicialmente “ser uma decorrência formal do fato de o trabalhador trabalhar não para si, mas para o capitalista e, portanto, sob o capitalista [...]”,

porém com a utilização da cooperação em sua forma capitalista “o comando do capital se converte num requisito para a consecução do processo de trabalho” (MARX, 2013, p. 406).

A apropriação do processo social e combinado do trabalho cooperativo<sup>1</sup> é fundamental para a compreensão do modo pelo qual se constituiu a separação entre gerência, controle e execução, aspectos que discutiremos no próximo item.

## **1.2 Gerência, gestão, governação e administração: origens e pressupostos**

A gerência, em forma rudimentar, tem início nos primórdios ainda artesanais da manufatura, com a subsunção pelo capital das funções de direção, supervisão e mediação do processo social e combinado do trabalho cooperativo.

Neste ponto, vale acenar para a existência de duas características que distinguem a cooperação dos primórdios da civilização humana, da forma subsumida que apresenta no capital, pois a cooperação:

[...] entre povos caçadores ou, por exemplo, na agricultura da comunidade indiana, baseia-se, por um lado, na propriedade comum das condições de produção e, por outro, no fato de que o indivíduo isolado desvencilhou-se tão pouco do cordão umbilical da tribo ou da comunidade quanto uma abelha da colmeia (MARX, 2013, p. 409).

Deste modo, segundo Marx (2013, p. 411), “a cooperação fundada na divisão do trabalho assume sua forma clássica na manufatura”, estendendo-se da metade do século XVI até o último terço do século XVIII. Assim, em oposição à economia camponesa e à produção artesanal independente, a cooperação capitalista desenvolve-se por meio da intensificação do controle sobre o processo de trabalho, por uma vontade alheia à do trabalhador, que submete seu agir em razão da maior autovalorização possível do capital.

Mészáros (2011, p. 991), ao discutir a respeito do controle social nos informa que:

[...] no decurso do desenvolvimento humano, a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o

---

<sup>1</sup> “A forma de trabalho dentro da qual muitos indivíduos trabalham de modo planejado uns ao lado dos outros e em conjunto, no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes porém conexos chama-se cooperação” (MARX, 2013, p. 400).

capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição. Ironicamente, porém, a tendência objetiva inerente ao desenvolvimento do capital em todas as esferas [...] traz consigo resultados diametralmente opostos ao interesse do capital.

Assim, é explicitada a existência de um controle social separado, na forma de uma personificação do capital que se não for tomado e autonomamente exercido pelos trabalhadores, continuará mantendo e ampliando a alienação<sup>2</sup> sobre a sociedade (MÉSZÁROS, 2011).

Braverman (2012, p. 68), ao polemizar a respeito da origem da gerência, alterca que esta, na sociedade capitalista, “torna-se um instrumento mais perfeito e sutil [no qual] o controle é, de fato, o conceito fundamental de todos os sistemas gerenciais”. Etimologicamente:

O verbo *manage* (administrar, gerenciar), vem de *manus*, do latim, que significa mão. Antigamente significava adestrar um cavalo nas suas andaduras, para fazê-lo praticar o *manège*. Como um cavaleiro utiliza rédeas, bridão, esporas, cenoura, chicote e adestramento desde o nascimento para impor sua vontade ao animal, o capitalista empenha-se, através da gerência (*management*) em *controlar* (BRAVERMAN, 2012, p. 68, grifos do autor).

Há que destacar, conforme Salerno (2007, p. 65, grifos da autora), que o prefixo do termo administração representa duas vertentes: “*ad manus* – reger, governar, dirigir etc., e *ad minus* – ministrar, oferecer, prestar serviço etc. Na combinação desses radicais, tomamos a administração como meio para alcance de fins peculiares [...]. Temos, portanto, *ad manus* (mão forte) com *ad minus* (a serviço) como expressão geral do sentido da administração.

Nomeadamente, no âmbito da educação, tratar das questões relativas à gestão enseja, mesmo que brevemente, retomar a discussão sobre o uso do termo gestão e administração da educação. Estes são utilizados ora como sinônimos, ora como termos distintos. Nesse sentido, segundo Gracindo e Kenski (2001, p. 113, grifos das autoras):

---

<sup>2</sup> O processo de alienação, descrito por Marx (2009), realiza-se de quatro formas: alienação do homem quanto ao produto e processo de seu trabalho, ao seu próprio ser e aos outros homens.

Algumas vezes, gestão é apresentada como um processo dentro da *ação administrativa*; em outras, seu uso denota a intenção de *politizar* essa prática. Apresenta-se também como sinônimo de *'gerência'*, numa conotação neotecnicista, e, em discursos mais politizados, gestão aparece como a *'nova' alternativa* para o processo político-administrativo da educação.

De forma geral, é possível caracterizar a administração como “a utilização racional de recursos para realização de determinados fins” (PARO, 2006, p. 18). Especificamente, Sander (2005, p. 123, grifos do autor) revela que “ao longo de nossa vida republicana, o termo *administração* dominou o pensar e o fazer a educação. Atualmente, no entanto, uma série de termos disputa seu espaço semântico, destacando-se os de *gestão*, *gerência* e *governança*”.

Cury (2002), ao explorar a origem etimológica do termo gestão, assevera que este vem do verbo latino *gerere* (gerar, trazer em si, produzir), vinculado à postura dialógica subjacente a esse conceito, como forma de governo da educação em seus diferentes níveis e modalidades. Logo, não se caracteriza como algo a ser administrado externamente, mas organicamente pelos envolvidos no processo de gestão.

De forma análoga, Lima (2002) apresenta semanticamente o termo *governança*, proveniente do latim *gubernatione* (conduzir, dirigir, ação ou efeito de governar), destacando a ideia de processualidade em detrimento do caráter funcionalista de efetivação das práticas administrativas.

Paralelamente ao exposto, Sander (2005, p. 124, grifos do autor), ao situar a recente história da gestão na teoria e na prática da educação brasileira, indica que os primeiros a adotar o termo gestão tenham sido “os administradores de empresa, que o traduziram do *management* anglo-americano, da *gestion par les systèmes* dos franceses, enfim, da *gerência* racionalizadora e instrumental dos homens de negócios”.

Frente ao exposto, os termos gestão e gerência foram tomados por muitos analistas como “mais uma transposição, tão comum na história do pensamento administrativo brasileiro, de categorias analíticas e praxiológicas da administração empresarial para a administração do Estado e da Educação” (SANDER, 2005, p. 124).

No interior dessa disputa semântica, importa situar os pressupostos e objetivos por parte do Banco Mundial (BM) e das políticas por ele ditadas, via

acordos internacionais, nos quais o termo gestão é adotado “como sinônimo de *gerência*, como processo instrumental através do qual fica garantida a implementação dessas políticas” (GRACINDO; KENSKI, 2001, p. 113, grifo das autoras).

É sobre as bases desse entendimento, conforme Gracindo e Kenski (2001, p. 113, grifos das autoras), que se pode “compreender a disseminação, os largos incentivos e fartos financiamentos para a implantação de processos de ‘gerência total’ ou ‘qualidade total’ nos diversos níveis de ensino e nas diversas instâncias do Poder Público”.

Noutra perspectiva, muitos educadores utilizam a expressão gestão da educação “como uma reação à forma descomprometida, ‘neutra’, tecnicista e mantenedora da realidade vigente com que a administração da educação se desenvolveu na década de 70, trazendo importantes reflexos nas seguintes” (GRACINDO; KENSKI, 2001, p. 113, grifo das autoras).

É possível depreender que as proposições acerca da gestão da educação resultam de perspectivas político-ideológicas distintas. A esse respeito, Sander (2005) apresenta duas tendências atuais em matéria de políticas públicas e gestão da educação, a saber: a gestão produtiva, voltada para o mercado; e a gestão democrática, orientada política e culturalmente para a participação ativa na construção do processo educacional e social mais amplo.

Associada à gestão produtiva, o termo gestão insere-se nos diferentes âmbitos da administração pública como sinônimo de gerência, como processo instrumental, em uma conotação neotecnicista. Noutra vertente, a gestão democrática aproxima-se dos conceitos de governo, governação ou governança, o que não impede que estes sejam utilizados em outras perspectivas.

Decorre, pois, da análise de Montañó (2003, p. 192, grifos do autor) que “enquanto a ‘gestão’ refere-se a processos tanto administrativos como decisórios (políticos) da atividade, a racionalidade neoliberal reduz este conceito ao de ‘gerência’, apenas ligado à administração dos fundos e da execução”.

Assim, para a perspectiva mercantil, a gestão situa-se ao nível do gerenciamento, logo, deve ser caracterizada por uma administração gerencial. Diferentemente, em uma abordagem mais ampla, a gestão refere-se a um todo estruturado que abarca desde a formulação das políticas até a avaliação do executado, para além da participação restrita à operacionalização de tarefas.



Em suma, tratar o termo gestão como sinônimo de gerência revela uma perspectiva limitadora do processo político-administrativo, pois, conforme Sander (2005, p. 127), a gestão da educação, assim como a administração da educação, diz respeito “ao pensar e ao fazer a educação em sua totalidade”.

Parte dessa ótica, a percepção de que a gestão da educação é um processo central para a análise da política educacional em curso, pois diferentemente da vertente gerencial, fragmentadora e operacional, ela pressupõe a sua própria estruturação. Entretanto, há que se ter em mente, frente à importância da definição semântica, que a perspectiva que adotamos não se refere ao âmbito da antinomia na qual as proposições são radical e categoricamente incompatíveis, mas se situam no terreno da contradição, podendo ter mais a ver com forças ou com o estado das coisas do que com palavras e implicações lógicas (JAMESON, 1997).

Nesse sentido, importa retomar a ideia de que sobre as bases do conjunto das relações de produção é erigida a superestrutura jurídica e política da sociedade. A gestão, como processo de trabalho, não se dissocia da estrutura e superestrutura e se expressa mediante a ação volitiva dos homens. Para Marx (2013, p. 159), estes, sobre os ditames da acumulação do capital, como possuidores de mercadorias, têm de:

[...] estabelecer relações uns com os outros como pessoas cuja vontade reside nessas coisas e que agir de modo tal que um só pode se apropriar da mercadoria alheia e alienar a sua própria mercadoria em concordância com a vontade do outro, portanto, por meio de um ato de vontade comum a ambos. Eles têm, portanto, de se reconhecer mutuamente como proprietários privados. Essa razão jurídica, cuja forma é o contrato, seja ela desenvolvida ou não, é uma relação volitiva, na qual se reflete a relação econômica.

As políticas educacionais nos primórdios do século XXI têm enfatizado o preceito constitucional do regime de colaboração, entretanto, conforme a análise de Oliveira e Ganzeli (2013), os mecanismos empregados nas relações dos municípios com os demais entes federados, bem como entre entidades privadas, quais sejam: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação são, em geral, fragmentários, conjunturais, portanto, não têm concorrido para a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE) e tampouco para o estabelecimento do regime de colaboração.

Nessa linha de pensamento, é possível analisar a gestão da educação como um processo político-administrativo que se pauta por relações contratuais, volitivas, e funciona carregada por uma “racionalidade que está ligada ao papel político que ela desempenha na sociedade que a abriga e que a mantém” (MENDONÇA, 2000, p. 82). Logo, importa situá-la nesse contexto, no qual se estabelece sua concreticidade.

### **1.3 O breve século XX: alterações no mundo do trabalho**

Hobsbawm (2009), ao analisar o Breve Século XX, evidencia o fato de que este foi iniciado por uma “Era de Catástrofe”, que se estendeu de 1914 até depois da Segunda Guerra Mundial, seguida por uma “Era de Ouro”, compreendendo os 25 ou trinta anos de extraordinário crescimento econômico e por mudanças sociais, e desde a década de 1970, por uma “era de decomposição, incerteza e crise”.

Cabe pontuar que no final do século XX são abundantes os sinais e marcas de modificações em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas de Estado. Entretanto, conforme Harvey (2013), estes representam mais continuidade do que diferença, quando confrontados com as regras básicas do modo de produção capitalista.

Em linhas gerais, os processos sociais têm sido marcados pelo individualismo, alienação, fragmentação, efemeridade, inovação, destruição criativa, desenvolvimento especulativo, alteração dos métodos de produção e de consumo, compressão espaço-tempo, bem como por uma dinâmica social impelida pela crise (HARVEY, 2013).

Gramsci (2008), ao situar a vinculação orgânica das transformações no processo de trabalho a um determinado modo de viver, pensar e sentir a vida, realçou o papel do americanismo e do fordismo na constituição de um “novo tipo humano”. A conjugação entre os modelos de produção taylorista e fordista, foi fundamental nesse processo e envolveu o estabelecimento de consenso e força enquanto estratégias de legitimação.

A Grande Depressão de 1929 e o quase colapso do capitalismo na década de 1930 acarretou um tenso reposicionamento entre Estado, capital e trabalho.

O Estado, ao assumir o modo de regulamentação keynesiano, aliou-se ao regime de acumulação fordista, com o intuito de estabilizar o capitalismo. O capital corporativo teve de se ajustar para garantir a lucratividade; e o trabalho organizado teve de comprometer-se com o aumento do desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção (HARVEY, 2013).

Em linhas gerais, o fordismo do pós-guerra, conforme assevera Harvey (2013, p. 131), “tem de ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que como um modo de vida total. Produção em massa significava padronização do produto e consumo de massa, o que implicava toda uma nova estética e mercadificação da cultura”.

Ao analisar a história recente, Harvey (2013) caracteriza os contrastes entre as práticas político-econômicas da atualidade e as do período de expansão do pós-guerra, de 1945 a 1973, como suficientemente significativas para tornar a hipótese de uma passagem do fordismo para o que poderia ser chamado “regime de acumulação flexível”, uma reveladora maneira de compreender a condição social vigente.

As décadas de 1970 e 1980 representaram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. Nesse contexto, tem origem o desenvolvimento de uma forma particular de acumulação do capital que atrela mutuamente as estratégias absoluta e relativa de realização do valor, no qual “sistemas de trabalho alternativos podem existir lado a lado, no mesmo espaço, de maneira que permita que os empreendedores capitalistas escolham à vontade entre eles” (HARVEY, 2013, p. 175).

Trata-se, portanto, de uma combinação de produção fordista, nuançada pela tecnologia e pelo produto flexível em alguns setores e regiões e de estruturas de trabalho artesanais, paternalistas ou patriarcais, configurando mecanismos distintos de controle do trabalho (HARVEY, 2013).

A transição do fordismo para a acumulação flexível sugere a existência de “uma intensa fase de compressão do tempo-espaço que tem tido um impacto desorientado e disruptivo sobre as práticas político-econômicas, sobre o equilíbrio do poder de classe, bem como sobre a vida social e cultural” (HARVEY, 2013, p. 257).

De fato, no decorrer do século XX, as mutações no mundo do trabalho e nas formas de estruturação do poder fazem com que o Estado capitalista,

mundialmente, redefina suas diretrizes e práticas, com o intento de reajustar suas práticas educativas às necessidades de adaptação do homem individual e coletivo aos imperativos do capital (NEVES; SANT'ANNA, 2005).

Importa situar que, sobre as bases do neoconservadorismo e do “desenvolvimento desigual”, ampliou-se a lógica do privatismo e do individualismo exacerbado, aspectos caracterizadores do neoliberalismo, que tem sua gênese nos anos finais da II Guerra Mundial, como “uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (ANDERSON, 2008, p. 9), mas que somente irá ganhar expressão na crise estrutural da década de 1970.

O historiador inglês Perry Anderson (2008, p. 9), ao realizar um balanço do neoliberalismo, inicia sua análise a partir do que se pode caracterizá-lo como distinto do liberalismo clássico, definindo-o como “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”.

Historicamente, a matriz liberal passou por metamorfoses e aprimoramentos que a levaram a assumir uma face neoliberal, que hodiernamente aparece transvestida de “terceira via”, mediante a realização de uma aparente crítica ao neoliberalismo, porém sem romper com os pressupostos da lógica sociometabólica do capital (FERNANDES; LAGARES, 2014).

Para a “terceira via”, as organizações da sociedade civil são apresentadas como um segmento que toma corpo, referente a um “terceiro setor”, que se coloca como “parceiro” do Estado, primeiro setor, e do mercado, tido como segundo setor.

No Brasil, a proposição da “terceira via” se processou com a reforma do Estado, implantada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujo principal mentor foi Luiz Carlos Bresser Pereira (CHAUI, 1999; MARTINS; GROppo, 2010).

Também fortaleceu essa lógica a aprovação da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que instituiu o modelo das organizações sociais, julgada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em decisão de 16 de abril de 2015.

Ressaltamos que identificar a unidade entre a proposta liberal, a neoliberal e a de “terceira via” não elimina as diferenças existentes entre elas, situadas em contextos distintos e com formulações próprias. Para Giddens (2005, p. 80), “os neoliberais querem encolher o Estado; os socialdemocratas, historicamente, têm sido ávidos para expandi-lo. A terceira via afirma que é necessário reconstruí-lo” (GIDDENS, 2005, p. 80).

Todavia, há que se destacar que para Giddens (2001, p. 166) “não há mais alternativas conhecidas à economia de mercado; a competição de mercado gera ganhos a que nenhum outro sistema pode se equiparar”. Ademais, “a esquerda deve se acostumar com os mercados, com o papel das empresas na criação de riqueza e com o fato de que o capital privado é essencial para o investimento social” (GIDDENS, 2001, p. 42).

É importante indicar que, no pensamento giddeniano, as teorias do funcionalismo, do estruturalismo e do interacionismo simbólico formam o conceito de estruturação que implica o de dualidade da estrutura, que ao fornecer regras e recursos podem ser analisadas em termos de suas propriedades estruturais, e, enquanto sistema, é produzido por meio da ação e, reciprocamente, é por ela constituída. Assim, para Giddens (1996, p. 146):

[...] cada acto que contribui para a reprodução da estrutura é também um acto de produção, um novo empreendimento, e enquanto tal pode iniciar a mudança pela alteração dessa estrutura, ao mesmo tempo que a reproduz - assim como o significado das palavras muda no e através do seu uso.

Nessa linha de pensamento, Giddens (2001, p. 46), ao tratar da política da terceira via como resposta às grandes transformações sociais do final do século XX, postula que a divisão entre esquerda e direita “refletiu um mundo onde se acreditava amplamente que o capitalismo podia ser transcendido e onde a luta de classes modelou boa parte da vida política. Nenhuma destas condições é pertinente agora”.

Em contraposição ao ideário giddeniano, para Fernandes e Lagares (2014), essas alterações promovem mudanças no conteúdo, na forma e na organização do trabalho, todavia não expressam uma modificação qualitativa no curso do projeto societário que subjuga a classe trabalhadora aos interesses da

burguesia. Logo, identificam uma relação de unidade-distinção entre liberalismo, neoliberalismo e “terceira via”.

Evidencia-se, portanto, um alinhamento entre as referidas perspectivas ao lema thatcheriano do *TINA* (*there's no alternative*). Nessa direção, rechaça-se o papel das lutas de classes e se fragmenta o conceito de Estado, decompondo-o em setores e grupos.

Considerando a abordagem liberal, neoliberal e de “terceira via”, apesar dos diferentes contextos em que foram concebidas, é perceptível a cisão entre Estado e sociedade, em contraposição à perspectiva gramsciana do Estado ampliado.

Gramsci (2010, p. 20-21, grifos do autor) rechaça a dissociação entre Estado e sociedade civil ao situá-los no conjunto geral das relações sociais, marcadas pelas lutas de classes, exercendo precisamente funções organizativas e conectivas. Dialeticamente articulado à base estrutural, fixa organicamente:

[...] dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente de ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’, planos que correspondem, respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo ‘jurídico’.

A abordagem gramsciana, que pauta a presente análise, baseia-se, necessariamente, na “reciprocidade entre estrutura e superestrutura (reciprocidade que é precisamente o processo dialético real)” (GRAMSCI, 1995, p. 53). Para Gramsci (1995), esses momentos indissociáveis formam um “bloco histórico”, o que pressupõe afirmar que o conjunto complexo, contraditório e discordante das superestruturas é constituído no conjunto das relações sociais.

É possível considerar que as perspectivas liberal, neoliberal e de “terceira via”, diferentemente dos postulados gramscianos, possuem uma ênfase na fragmentação e no conservadorismo e se associam a tendências de corte pós-moderno que, em sua heterogeneidade, representam uma fuga da historicidade do real, em um período no qual prevalece um “novo individualismo”, a efemeridade e o fetichismo, mas que nem por isso, conforme a abordagem utilizada neste trabalho, descola-se da totalidade na qual se insere.

Há que se destacar, consoante à ideia de Harvey (2013, p. 308), que “o grau de fordismo e modernismo ou de flexibilidade e pós-modernismo, varia de época para época e de lugar para lugar, a depender de qual configuração é lucrativa e qual não o é”. Atrelado a esse entendimento, também é possível evidenciar tanto formas intensificadas como sutis de gerência, cuja aplicabilidade sofre influência da natureza das práticas sociais envolvidas no processo.

Nesse contexto, verificamos “a intensificação dos processos de trabalho e uma aceleração na desqualificação e requalificação necessárias ao atendimento de novas necessidades de trabalho” (HARVEY, 2013, p. 257).

Intrinsecamente vinculado ao contexto, anteriormente citado, temos o desenvolvimento do neoliberalismo fundamentado em valores como a liberdade e o individualismo e, como pressuposto básico, o mercado como “autorregulador” das relações sociais. Logo, conforme Azevedo (2008, p. 12), “creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades”. Em um matiz clássico:

As políticas sociais, dentro da concepção neoliberal, não devem ser promovidas pelo Estado, já que isso significaria um desequilíbrio nas condições dos indivíduos, um aumento de gastos que levaria novamente à crise fiscal e uma intervenção no âmbito das decisões privadas que afetaria a liberdade individual (BIANCHETTI, 2001, p. 111).

Noutra acepção, de caráter heterodoxo, a exemplo da “terceira via”, os poderes públicos “devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado” (AZEVEDO, 2008, p. 15), de modo a estimular a competição, aquecer o mercado e manter o padrão de “qualidade” na oferta dos serviços.

Temos, portanto, com o neoliberalismo, o questionamento da intervenção estatal e do papel das políticas públicas. Nesta ótica, a educação, em sua dimensão macropolítica, como uma política social de natureza pública é posta em xeque, com desdobramentos para o processo de gestão educacional.

Atrelado ao movimento global de reprodução do capital, vale situarmos as características do Brasil na constituição das relações de classe, mormente os aspectos gerais de seu desenvolvimento. Tal contextualização, torna-se

fundamental para o desvelamento das particularidades de nossas raízes sócio-históricas e de sua vinculação com a estrutura dinâmica da sociabilidade vigente.

#### **1.4 O Brasil no âmbito do desenvolvimento do capital**

Behring e Boschetti (2010, p. 77), utilizando-se das análises de Caio Prado Junior, Octavio Ianni e Florestan Fernandes, apresenta-nos a ideia de que a inserção do capitalismo no Brasil entre os séculos XVI e XIX foi condicionada pelos dinamismos do mercado mundial e pela adaptação ao sistema colonial, prevalecendo uma acomodação intermediária, na qual “garantia-se o controle do ritmo da modernização, segundo os interesses dos antigos senhores, e uma acomodação limitada no tempo de formas econômicas opostas”.

Ao discorrer sobre o surgimento e o desenvolvimento da política social no Brasil e realizar uma breve caracterização da formação do capitalismo em nosso País, marcado pela heteronomia<sup>3</sup> e pela dependência, Behring e Boschetti (2010, p. 75) situam a origem do Estado brasileiro “sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes”.

O fato é que somente na década de 1920, após a crise do Estado republicano liberal-agrário e a reconstrução do Estado nacional no Brasil, é que se observam alterações na natureza das políticas sociais, já que até então estas prevaleceram manietadas aos interesses do setor agroexportador e “o ímpeto modernizador não teve forças suficientes para engendrar um rumo diferente, já que promovia mudanças com a aristocracia agrária e não contra ela” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 77).

Como estratégia de superação da crise que afetou os setores fundamentais da economia brasileira, temos, a partir de 1930, a criação de mecanismos de regulação e intervenção econômica que versavam sobre a garantia da reprodução do capital, mediante a substituição do modelo agrário-exportador por outro centrado na indústria e na implementação de políticas voltadas para atenuar as desigualdades sociais.

---

<sup>3</sup> Associado ao conceito de capitalismo dependente de Florestan Fernandes (2009), a noção de heteronomia é expressa como a preservação e a legitimação de uma forma de mudança social que continuamente reorganiza a dependência.



Nesse período, importa indicar segundo Saviani (2014, p. 75), que “a ideia de Plano Nacional de Educação (PNE) remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em março de 1932”, movimento que influenciou a Constituição Brasileira de 1934, especificamente o Art. 150, alínea *a*, que estabeleceu entre as competências da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (BRASIL, 1934).

Ianni (2009, p. 28) assinala que o período de 1930-1945 representou uma nova fase nas relações entre Estado e sistema político-econômico com “a agonia do Estado de tipo oligárquico e o desenvolvimento do Estado propriamente burguês”, no qual boa parte da política governamental se voltava para a reformulação da dependência estrutural do subsistema econômico brasileiro.

Nesse contexto, temos o desenvolvimento do mercado de trabalho e a regulação de normas de produção e consumo, que, para Behring e Boschetti (2010, p. 107), realizou-se de modo “restrito e incompleto, em comparação com a experiência keynesiano-fordista no capitalismo central”, aspecto que caracteriza a pálida versão de *Welfare State*<sup>4</sup> que nunca tivemos.

Há que se evidenciar que, em diferentes contextos, perpassa a interpretação histórica da formação do capitalismo no Brasil a dinâmica das lutas de classes. De forma mais explícita, podemos destacar que, entre o final do século XIX e início do século XX, “o liberalismo à brasileira não comportava a questão dos direitos sociais, que foram incorporados sob a pressão dos trabalhadores e com fortes dificuldades para a sua implementação e garantia efetiva” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 81).

Behring e Boschetti (2010, p. 109), ao situar o período de 1946-1964, ressalta que este “foi marcado por uma forte disputa de projetos e pela intensificação da luta de classes”, sendo o golpe de 1964 um novo momento de modernização conservadora. Observa-se, nesse contexto:

---

<sup>4</sup> Segundo Behring e Boschetti (2010, p. 96-97, grifos das autoras), o termo *Welfare State*, que incorpora a perspectiva da responsabilidade estatal na regulação do mercado, a universalidade de direitos sociais e de assistência, “origina-se na Inglaterra e é comumente utilizado na literatura anglo-saxônica. Mas há outras designações, que nem sempre se referem ao mesmo fenômeno e não podem ser tratadas como sinônimo de *Welfare State*. É o caso do termo *Etat-Providence* (Estado-providência), que tem origem no Estado social na França e o designa, enquanto na Alemanha o termo utilizado é *Sozialstaat*, cuja tradução literal é o Estado social”.

[...] uma tensão entre duas visões de Plano de Educação que, de certo modo, expressa a contradição entre as forças que se aglutinaram sob a bandeira do nacionalismo desenvolvimentista que atribuíam ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país libertando-o da dependência externa, e aquelas que defendiam a iniciativa privada se contrapondo à ingerência do Estado na economia e àquilo que taxavam de monopólio estatal do ensino (SAVIANI, 1999, p. 127).

Para Fernandes (2009, p. 66), desenvolve-se no Brasil um capitalismo dependente que “gera, ao mesmo tempo, o subdesenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento social, cultural e político. Em ambos os casos, ele une o arcaico ao moderno e suscita seja a arcaização do moderno, seja a modernização do arcaico”.

As relações de classes que foram sendo constituídas no Brasil permitiram apenas parcialmente a expansão do fordismo no pós-1964, em um momento em que, no plano internacional, apresentava indícios de crise. Realiza, portanto, uma restrita redistribuição dos ganhos de produtividade do trabalho, com uma ampliação limitada do mercado interno e das políticas sociais, conduzida de forma tecnocrática e conservadora em meio à restrição dos direitos civis e políticos (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

Carcanholo (2008), ao analisar as crises cíclicas do capitalismo, identifica-as como resultado do desenvolvimento das contradições do capital. Nesse sentido, é preciso considerar que a resposta à crise estrutural dos anos 1960/1970 perpassa a década de 1980, atinge seu ápice em 1990 e mantém sua influência hegemônica no século XXI.

Na década de 1960, começam a transparecer sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador, no liame da economia internacional, sendo os anos subsequentes, fundamentalmente a partir da década de 1970:

[...] marcados pela distensão, pela abertura lenta e gradual do regime, num processo de transição para a democracia que irá condicionar em muito a adesão brasileira às orientações conservadoras neoliberais, já em curso no nível mundial, implicando o caráter tardio da adesão brasileira ao neoliberalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 137-138).

Entretanto, a transição inconclusa da década de 1980 e a adesão subordinada ao Consenso de Washington<sup>5</sup>, a partir de 1990, no governo Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), foram realizadas sobretudo no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998 e 1999-2002) e, posteriormente, no governo Lula (2003-2006 e 2007-2010), que “longe de apontar para mudanças estruturais que nos permitissem romper a construção da sociedade ‘que se ergueu pela desigualdade e se alimenta dela’, indicam seu aprofundamento” (FRIGOTTO, 2006, p. 260, grifo do autor).

Nessa linha de pensamento, Carcanholo (2008) nos indica que, no governo Lula, mantiveram-se os dois pilares fundamentais da estratégia neoliberal do Consenso de Washington, a saber: a estabilização macroeconômica da inflação e das contas públicas; a obtenção de um ambiente econômico pró-mercado, com o incentivo à concorrência entre os capitais e a livre iniciativa para investimentos e crescimento econômico.

É possível evidenciar que no governo Dilma (2011-2014 e 2015-2018, em curso) não houve modificações substanciais na estrutura das políticas, pois, “a partir do ano 2000, a economia brasileira é típica dos países que encontram *uma posição muito satisfatória na globalização neoliberal*” (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 9, grifo dos autores).

No campo da educação, em conformidade com Frigotto (2011, p. 242), “as concepções e práticas educacionais vigentes na década de 1990 definem predominantemente a primeira década do século XXI”, aspecto que iremos discutir no próximo capítulo, frente ao imbricamento entre os princípios que regem a reforma administrativa do Estado e as políticas educacionais em curso nos primórdios do século e suas orientações para a gestão da educação no Brasil.

---

<sup>5</sup> Segundo Santiago e Lima (2009, p. 42), “o Consenso foi estabelecido em 1989. Criado pelo economista americano John Williamson (do BM e do FMI) que implantou medidas para disciplinar as economias latino-americanas, aproveitando a onda de renegociações das dívidas externas. É sinônimo de neoliberalismo, embora as ideias neoliberais tenham sido implementadas primeiramente no Chile (1973), depois no governo de Margaret Thatcher, na Inglaterra (1979) e no governo americano de Reagan (1980). Os empréstimos são condicionados às orientações de controle da economia e política oriundas da ideologia norte-americana”.

## **CAPÍTULO II**

### **REFORMA DO ESTADO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NOS PRIMÓRDIOS DO SÉCULO XXI**

Importa, neste capítulo, construído por meio de pesquisa bibliográfica e documental, apresentar os fundamentos do processo de reforma do Estado e suas imbricações com a gestão da educação no Brasil, mediante análise que abrange os anos 1990 até os primórdios do século XXI.

Enquanto caracterização da reforma estatal, esta foi conceituada pelo seu principal autor e arauto, Bresser Pereira (1997, p. 22), ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), primeiramente, como a definição do papel do Estado “deixando para o setor privado e para o setor público não estatal as atividades que não lhe são específicas”. Em outras palavras, a reforma do Estado significou “transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995, p. 12).

Além da delimitação das atribuições estatais, por meio de processos de privatização, “publicização” e terceirização, Bresser Pereira (1997) apresenta como componentes ou aspectos básicos da “reconstrução do Estado”: a desregulamentação, que envolve, concomitantemente, processos de regulação e desregulação; o aumento da capacidade de implementar políticas públicas, governança, bem como das condições institucionais de legitimação, governabilidade.

Partimos do pressuposto de que a reforma do Estado e a reestruturação produtiva são respostas à crise estrutural do capital, identificada como a raiz desse movimento e que, no entanto, é desconsiderada como elemento gerador da redução das taxas de crescimento econômico e elevação das taxas de desemprego e inflação. Isso ocorre mediante responsabilização do Estado pela crise. Tal análise promove uma inversão que faz com que, aparentemente, a consequência do fenômeno seja apresentada como a sua causa.

Em razão da necessidade de apresentar os fundamentos do processo de reforma e da força material de que esta perspectiva apresenta no contexto hegemônico da sociabilidade vigente, é que nos reportaremos à compressão do

Caderno 1 “A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle” (BRESSER PEREIRA, 1997) e do PDRAE (BRASIL, 1995). Estes documentos, ambos produzidos pelo MARE, estabeleceram os pressupostos gerais para a reconstrução estatal no Brasil.

Em linhas gerais, pretendemos neste capítulo: (i) polemizar a respeito do movimento de redimensionamento das relações entre Estado e sociedade e suas implicações para as políticas educacionais, aspectos que são apreendidos como pressupostos da gestão em curso no Brasil; e (ii) situar as políticas educacionais no Brasil, a partir da explicitação de suas bases formais.

## **2.1 Redimensionamento entre Estado e sociedade: fundamentos da reforma**

Bresser Pereira (1998, p. 21) manifesta que da década de 1980 para a de 1990 ocorreu uma mudança de perspectiva, pois embora o ajuste estrutural ou, em termos mais analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado continuem figurando entre os principais objetivos, “a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa”.

Nessa linha de pensamento, a questão central que perpassa a reforma é nos dizeres de Bresser Pereira (1998, p. 21) “como reconstruir o Estado – como redefinir um novo Estado em um mundo globalizado”.

Não que estejamos de acordo, porém antes de prosseguir é importante situar, conforme definição expressa no PDRAE (1995, p. 12), que “o Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território”.

A respeito do Estado, Bresser Pereira (1997, p. 22, grifo do autor) o concebe como “uma organização burocrática que detém o ‘poder extroverso’ sobre a sociedade civil existente em um território”. Pressupõe, portanto, a distinção entre “sociedade política” e “sociedade civil” e apregoa que o espaço público é mais amplo do que o estatal, pois pode ser estatal ou não estatal.

Importa situar que o conceito de público para Giddens (2001, p. 165) “não coincide com o domínio do Estado”, ou em outros termos, “não se deve identificar as instituições públicas com o governo e o Estado” (GIDDENS, 2001, p. 61). Nesse sentido, os mercados exercem uma função essencial, que deve ser

complementada com a ação política no processo de restauração da sociedade civil.

Nessa mesma direção, para Bresser Pereira e Grau (1999, p. 7), “é preciso não só que o aparato do Estado se torne realmente público, mas também que o espaço do público não se esgote no estatal”.

Assim, o conceito de sociedade civil ganha relevância face ao Estado, porém sem retirá-lo do controle gerencial das relações sociais, por representar como nos diz Wood (2006, p. 210) um “abrigo conceitual, que a tudo cobre, desde os lares e as associações voluntárias até o sistema econômico do capitalismo”. De tal modo:

‘Sociedade civil’ pode ser entendida como um código ou máscara para o capitalismo, e o mercado pode se juntar a outros bens menos ambíguos, como as liberdades políticas e intelectuais, como um objetivo desejável acima de qualquer dúvida” (WOOD, 2006, p. 210, grifo da autora).

No contexto da proposição de reformas e de formas de pensar temos por meio da “terceira via” o indicativo de um novo contrato social, que liga direitos e responsabilidades a uma “nova cultura política” que “diverge do modelo tradicional de política de classe” (GIDDENS, 2001, p. 48).

Frente ao exposto, Giddens (2001, p. 48) apregoa que “a política de classes é substituída pela nova cultura política”, aspecto que contribui para caracterização da “terceira via” como uma esquerda modernizadora, pois é capaz de conduzir, como objetivo, uma reforma profunda das instituições políticas, econômicas e sociais mais adequadas à nova dinâmica do capitalismo, ou em outros termos realizar o governo do capitalismo, por meio da defesa da esfera pública.

Ao propor um equilíbrio entre governo, mercado e sociedade civil, Giddens (2001) defende uma sociedade pluralista, baseada em um ponto de vista que pode ser descrito como pluralismo estrutural, logo, volta-se para a restauração da sociedade civil, a reconstrução e renovação das instituições públicas e o ajuste de poder do Estado e do governo<sup>6</sup> às exigências da

---

<sup>6</sup> Nos termos postos por Bresser Pereira (1999, p. 9) é preciso ter sempre clara a distinção entre governo e Estado: Enquanto os governos são formados de grupos de homens e mulheres organizados em partidos políticos, formando geralmente coalizões políticas e são, de alguma

globalização e da economia do conhecimento. Entretanto, coadunamos com a ideia de que:

[...] o aumento da influência da informação na economia não significa de nenhuma maneira a conversão do capitalismo numa 'sociedade da informação', como imaginam numerosos autores. A crescente valorização de um recurso em detrimento de outros na produção generalizada de mercadorias não altera a natureza da reprodução do capital. A 'sociedade do conhecimento' é uma sociedade de classes, economicamente regulada pela lei do valor e socialmente assentada na extração da mais-valia. Por esta razão, os parâmetros que regem o manejo, distribuição e conhecimento (ou desconhecimento) da informação são comuns às regras dominantes em qualquer outra atividade social (KATZ, 1996, p. 73, grifos do autor).

Destarte, a posição que assumimos alhures, no contexto da reprodução do capital, diverge da interpretação de Giddens e Bresser Pereira, pois não tomamos o modo de produção como imperecível e definitivo.

Com efeito, para Giddens (2001, p. 37), “a política da terceira via não despreza a esfera pública: ela proporciona os meios de reconstruir e renovar as instituições públicas, um de seus principais objetivos”. Em consonância a esse pensamento, Bresser Pereira (1998, p. 29) postula que:

O Estado é a única entidade à qual compete o poder extroverso – o poder de impor leis e impostos à sociedade civil, ou seja, a um grupo organizado de cidadãos, que não é parte integrante direta do Estado, mas que simultaneamente, é objeto do poder do Estado e fonte da legitimidade do governo.

Em contraposição, a concepção de Estado ampliado, formulada por Gramsci (1968, p. 149), permite-nos refutar a formulação do espaço público não estatal, consubstanciada mediante o reexame das relações entre Estado-sociedade, proposta, em 1995, no PDRAE, posto que “na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (nesse sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia revestida de coerção)”.

Apesar de constar no PDRAE que “Estado e sociedade formam, numa democracia, um todo indivisível” (BRASIL, 1995, p. 9), nesse mesmo documento,

---

forma, a expressão da elite política e burocrática; os Estados são constituídos principalmente por instituições.

é asseverado que “no momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado” (BRASIL, 1995, p. 15).

Bresser Pereira (1997) expõe que, a partir de 1970, o Estado se transformou em principal causa da redução das taxas de crescimento econômico e de elevação dos índices de desemprego e inflação, que redundaram, como resposta à crise enfrentada, no neoconservadorismo e em reformas econômicas voltadas para o mercado.

Consoante as análises de Bresser Pereira (1997, p. 34), “a reforma do Estado aponta na direção de sua substancial redução [do Estado], embora, em termos realistas, não se possa pensar na sua eliminação”. Diante disso, reporta-se a FHC quando, entre os critérios para pensar essa questão, afirma que o dilema Estado-mercado é falso e que o papel do Estado, como regulador, por exemplo, das questões ecológicas, só faz aumentar e, portanto, a proposição correta que devemos estudar é o papel do Estado no mercado.

Nessa linha de pensamento, Giddens (2001, p. 167) assinala que “é um erro contrapor o Estado aos mercados. Sem uma sociedade civil estável, que incorpore normas de confiança e decência social, os mercados não podem florescer e a democracia pode ser arruinada”.

A premissa, portanto, que norteia as análises de Bresser Pereira (1997, p. 8) parte do entendimento de que:

[...] o Estado é fundamental para promover o desenvolvimento, como afirmam os pragmáticos de todas as orientações ideológicas, bem como uma maior justiça social, como deseja a esquerda, e não apenas necessário para garantir o direito de propriedade e os contratos - ou seja, a ordem -, como quer a nova direita neoliberal.

Trata-se, portanto, segundo a perspectiva de Cardoso (apud BRESSER PEREIRA, 1997), de aumentar a competitividade, com o incremento da produtividade e a racionalização das atividades econômicas e de tornar mais públicas as decisões de investimento que afetam o consumo.

Ao retomar os estudos de Mészáros (2011) a respeito da relação entre capital, trabalho e Estado, percebemos que o que está sendo reiterado no processo de reconstrução do Estado é a manutenção das relações sociais, nas quais predomina a lógica da propriedade privada na gestão do “Estado capitalista



contemporâneo”. Promove-se, por conseguinte, o discurso da democracia, tomando-a como um regime de governo de caráter procedimental.

Convém observar que a democracia proposta é utilizada como “*una fórmula neutra, ‘técnica’, de la búsqueda del bien común o de la buena sociedad*” (BORON, 2003, p. 67, grifo do autor)<sup>7</sup>. Desconsidera-se, assim, o fato de que “*la democracia es la forma que adquiere la dominación social, dominación que en sociedades de classe es antes que nada, dominación de classe*” (BORON, 2003, p. 67)<sup>8</sup>.

É possível compreender o porquê da efetivação de uma democracia procedimental a partir do postulado de Marx (1978, p. 107), de que “cada forma de produção cria suas próprias relações de direito, formas de governo, etc.” bem como de que “as ideias dominantes não são nada mais do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias [...]” (MARX, 2007, p. 47).

Importa, nessa linha de pensamento, situar a ideia de gestão democrática, que, conforme Nogueira (2005), opera em um terreno que não se esgota no administrativo, no manuseio de sistemas e recursos, mas se constitui na tessitura social como um todo.

Bresser Pereira (1997, p. 11), ao postular como essencial para o bom funcionamento econômico e a consolidação dos regimes democráticos “a combinação ou a complementaridade de mercado e Estado, de capital e organização, de empresários e administradores públicos e privados” apresenta, como objetivo da intervenção, o estímulo e a preparação de empresas e do País para a competição generalizada.

Tal aspecto se encontra em perfeita consonância com a lógica societal capitalista, pois, conforme consta no PDRAE, “Estado e mercado, direta ou indiretamente são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos” (BRASIL, 1995, p. 9).

Assim, Bresser Pereira (1997) apregoa que as transformações ocorridas na segunda metade do século XX, com a aceleração do desenvolvimento

---

<sup>7</sup> “uma fórmula neutra, ‘técnica’, de busca do bem comum ou da boa sociedade” (BORON, 2003, p. 67, tradução nossa).

<sup>8</sup> “a democracia é a forma que adquire a dominação social, dominação que em sociedades de classes é acima de tudo, dominação de classe” (Id., Ibid., tradução nossa).

tecnológico e a redução dos custos de transporte e comunicação, provocaram a globalização da economia mundial, o que faz com que Estado e mercado não mais sejam vistos como alternativas polares, mas se tornem fatores complementares de coordenação econômica.

O fato é que a globalização, que é descrita por Bresser Pereira (1997) como um dos elementos que ao lado do caráter cíclico estatal acarretaram a crise do Estado, é, conforme Mészáros (2011), uma tendência que emana da natureza do capital desde o seu início, e que muito idealizada em nossos dias, na realidade significa o desenvolvimento de um sistema internacional de dominação e subordinação.

Apesar de pressupor o papel fundamental do Estado na coordenação econômica, Bresser Pereira (1997) o identifica como responsável pela crise, que se subdivide em fiscal, do modo de intervenção e da forma burocrática de administrar, cuja ênfase recai nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados pelo Estado.

Para a reforma ou reconstrução do Estado, Bresser Pereira (1997, p. 8) apresenta quatro aspectos interdependentes, mas que podem ser distinguidos. Estes, segundo ele, não objetivam enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo, quais sejam:

[...] a delimitação de sua abrangência institucional e os processos de redução do tamanho do Estado, a demarcação de seu papel regulador e os processos de desregulamentação, o aumento de sua capacidade de governança, e o aumento de sua governabilidade.

Trata-se, portanto, da delimitação do tamanho do Estado, mediante estratégias de privatização, “publicização”, terceirização e desregulação, que caracterizam a redefinição das relações entre Estado e sociedade, mesclada com a ampliação da governança e da governabilidade.

Ao utilizar-se destes termos, Bresser Pereira (1999, p. 7) trata o termo governança como:

[...] a capacidade administrativa e financeira para governar existente em um Estado, distinguindo-a de ‘governabilidade’, que indicaria a qualidade das instituições que asseguram a representação e intermediação de interesses em um Estado, bem como o grau de legitimidade – e, portanto, de poder – de cada governo.

Também, a título de esclarecimento, importa situar que as estratégias de cunho econômico-político são respectivamente conceituadas, da seguinte maneira:

Privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 19).

Ao destacar a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, considerada no PDRAE como uma resposta inadequada e utópica à crise do Estado, Bresser Pereira (1997, p. 17) identifica como natureza das reformas o estabelecimento das condições necessárias para a reconstrução do Estado, entendida como tarefa política dos anos 1990, o que significa:

[...] recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial.

No PDRAE, de forma abrangente, propala-se que reformar o Estado significa “melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil” (BRASIL, 1995, p. 44).

A reforma do Estado, promovida por uma grande coalizão de centro-esquerda e centro-direita na América Latina, no Leste Europeu, e em um grande número de países em desenvolvimento na Ásia, e mesmo nos países desenvolvidos, buscou “torná-lo [o Estado] menor, mais voltado para as atividades que lhe são específicas, que envolvem poder de Estado, mas mais forte, com maior governabilidade e maior governança [...]” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 17-18).

Pontua, portanto, que o Estado do século XXI não será o Estado Social-Burocrático, que entrou em crise, nem o Estado Neoliberal, devido à ausência do apoio político e de racionalidade econômica, mas se constituirá como um Estado Social-Liberal:

[...] social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais 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 trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 18).

Nesta perspectiva, o Estado Social-Liberal é concebido como “central para o desenvolvimento econômico e social, mas principalmente como um sócio, um agente catalizador e facilitador” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 17). Parte-se, portanto, para o referido autor, da combinação entre a visão social e a liberal, em uma acepção não radical.

É importante pontuarmos que apesar do discurso social-liberal negar a perspectiva neoliberal, encontra-se entrelaçado a ela, pois as diferenças não configuram uma alteração na lógica da configuração do capital. Assim:

[...] por mais que o discurso ideológico neoliberal seja dado para a finalidade de liberdade de atuação dos mercados, em nenhum momento suas políticas efetivas significaram redução do papel do Estado na economia. Ao contrário, essa atuação só aumentou. O que se modificou foi a forma de atuação (CARCANHOLO, 2011, p. 80).

Atrelada ao processo de reforma, Bresser Pereira (1997, p. 41, grifo do autor) constatou a existência, no capitalismo, de duas “reformas administrativas estruturais” descritas como:

A primeira foi a da implantação da administração pública burocrática, em substituição a administração patrimonialista, que ocorreu no século passado nos países europeus, na primeira década deste século nos Estados Unidos, nos anos 30 no Brasil. A segunda está sendo a da implantação da administração pública gerencial, que tem seus precedentes ainda nos anos 60, mas que de fato, só começa a ser implementada nos anos 80, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e nos anos 90, nos Estados Unidos [...] e no Brasil, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do *Plano Diretor da Reforma do Estado* (1995).

O movimento de reforma ou reconstrução do Estado aparece, portanto, vinculado à segunda alteração estrutural do processo administrativo, voltada para a implementação de uma administração pública gerencial.

Para Nogueira (2005, p. 38, grifo do autor), “a ‘nova gerência pública’ fixou-se mundialmente, entre as décadas de 1980 e 1990, como um novo paradigma no terreno da gestão pública” e representou em boa medida “a tradução do ‘pensamento único’ em termos imediatamente administrativos” (NOGUEIRA, 2005, p. 38, grifo do autor).

Tal aspecto se coaduna com a ideia apresentada por Bresser Pereira (1998, p. 30) de que “o enfoque gerencial da administração pública emergiu com vigor na Grã-Bretanha e nos EUA depois que governos conservadores assumiram o poder em 1979 (governo Thatcher) e em 1980 (governo Reagan) [...]”.

Especificamente, para a administração pública gerencial, as escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica e as creches são concebidas como atividades competitivas, ou seja, “que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase mercados” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 25).

Há que se ter em mente que a proposta de descentralização expressa pela reforma do Estado não significou uma maior participação e controle sociais, “mas uma resposta para a crise fiscal, com o objetivo de racionalizar recursos e, tanto quanto possível, atribuir à sociedade tarefas de política social que, até então, eram da esfera do Estado (PERONI, 2003, p. 18-19).

Também é preciso assinalar que no léxico da reforma do Estado as escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica e as creches são definidas como organizações sociais e não como instituições sociais. Conforme Chaui (2003, p. 6),

[...] uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma prática social determinada por sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular [...]. A instituição social aspira à universalidade. [...]. Em outras palavras, a instituição se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (imaginária ou desejável) que lhe permita responder às contradições impostas pela divisão. Ao contrário, a organização pretende gerir seu espaço e tempo particulares aceitando como dado bruto sua inserção num dos polos da divisão social, e seu alvo não é responder às contradições e sim vencer a competição com seus supostos iguais.

Nessa lógica, a não diferenciação entre organização e instituição, bem como a aproximação entre o público não estatal e a ideia de quase mercado é orgânica, pois, segundo Bresser Pereira (1997, p. 27), as organizações públicas não estatais “estão a meio caminho entre o Estado e a sociedade”.

Reforça-se, com a presente orientação, a existência de uma nova economia mista, que supostamente busca “uma nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público” (GIDDENS, 2005, p. 109). Ao nosso ver o conceito de público é ressignificado “para fazer frente às demandas de um sistema de informação globalizante” (GIDDENS, 2001, p. 40).

Frente ao exposto, de um lado é expresso que “não há razão para que estas atividades permaneçam dentro do Estado, sejam monopólio estatal” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 27). De outro lado, que “também não se justifica que sejam privadas [...] já que são, frequentemente, atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, além de contarem com doações voluntárias da sociedade” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 25).

Gomes Silva (2003), ao discutir o conceito de quase mercado, conclui que este é mais uma construção para mascarar a expansão do capital, em áreas antes consideradas essencialmente públicas e amenizar a responsabilidade do Estado.

Nesse sentido, é postulado que a reforma do Estado nesta área “não implica privatização, “mas em ‘publicização’ - ou seja, em transferência para o setor público não estatal” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 25, grifo do autor). Dessa forma, as instituições são tratadas como organizações, a educação, de direito público, passa à categoria dos serviços que podem ser privatizados e as políticas de Estado são reduzidas a um conjunto multifacetado de estratégias governamentais<sup>9</sup>.

O termo “publicização”, criado para distinguir o processo de reforma do Estado do de privatização, traz consigo a ideia de uma terceira forma de propriedade, além da propriedade pública e da propriedade privada, a

---

<sup>9</sup> Para Oliveira e Ganzeli (2013, p. 1035-1036), as políticas de governo “correspondem às iniciativas do Executivo, têm a marca da gestão, são pontuais e, em geral, envolvem pouca discussão e têm chances de descontinuidade. Já as políticas de Estado são resultantes de processos que envolvem interlocutores diversos, são portadoras de propostas mais amplas e que vão além do período de gestão”.

propriedade pública não estatal. Porém, compreendemos que o público não estatal só se justifica a partir de uma compreensão restrita de Estado.

Carcanholo (2008, p. 178), ao analisar duas décadas de neoliberalismo no Brasil, evidenciou que “rotineiramente, e com nomenclaturas variadas, o governo lança programas no sentido de aumentar os investimentos privados em setores de bens públicos”, entre os quais destacou as Parcerias público-privadas (PPP’s) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que se encontra no governo Dilma em sua segunda versão.

A partir desse contexto, polemizaremos a respeito dos aspectos normativos das políticas educacionais, buscando explicitar as bases formais de estabelecimento da gestão da educação no Brasil.

## **2.2 As políticas educacionais no Brasil: bases formais do estabelecimento da gestão da Educação**

A análise das políticas educacionais pressupõe entendê-las como processos engendrados ao modelo de Estado e ao modo de produção, o que significa também expressar os aspectos normativos que as regulam e regulamentam.

Não desconsideramos, portanto, que a produção material, em um determinado nível de desenvolvimento social, é o elemento a ser considerado em primeiro lugar, pois “religião, família, Estado, direito, moral, ciência, arte, etc., são apenas formas particulares da produção e caem sob a sua lei geral” (MARX, 2009, p. 106).

Para Cury (2010, p. 149), “o tratamento e a avaliação das políticas educacionais, no Brasil, exigem, entre outros critérios e cuidados, o de considerar a opção de sermos uma República Federativa”. Não é nosso objetivo trabalhar essa questão, mas pretendemos partir deste ponto para situar os meandros nos quais se insere a gestão da educação.

Entretanto, importa ainda situar, tendo como referência Martins, Oliveira e Bueno (2004, p. 7), que “na história política brasileira, a tensão entre centralização e descentralização esteve presente desde o momento de constituição da nação, expressando emblematicamente a questão federativa”.

Conforme Carbonari (2004), considerando as legislações hoje existentes, temos o desafio de, por um lado, fazer valer o federalismo, tomando o município como ente federativo que é, e combatendo as práticas clientelísticas de administração pública tão frequentes; por outro, garantindo que as propostas de descentralização do ensino não signifiquem apenas uma transferência de encargos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu Art. 1º que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito [...]” (BRASIL, 1988).

Nossa Carta Magna trata, no Capítulo III “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, especificamente na Seção I, do Art. 205 ao Art. 216, das diretrizes gerais da Educação no País. Inicialmente, já estabelece no Art. 205 que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

No que tange à forma de organização “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, Art. 211). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/96, ratifica este pressuposto constitucional no Art. 8º desta lei infraconstitucional.

Segundo redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 1988, § 1º, Art. 211).

Nesse sentido, “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL, 1988, § 2º, Art. 211); “os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988, § 3º, Art. 211).



Sendo que, consoante a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, “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” (BRASIL, 1988, § 4º, Art. 211).

Para Cury (2010), no conjunto do Art. 211 da Constituição ocorre a conjugação das competências privativas, comuns e concorrentes que se enfeixam no regime de colaboração. Este significa “compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (BRASIL, 2007b, p. 10).

A educação, enquanto uma prática social e uma política pública, tem suas normas gerais regulamentadas pela União que possui a competência privativa de legislar sobre as “diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1988, Inciso XXIV, do Art. 22).

No âmbito da competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, destacamos a de “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (BRASIL, 1988, Inciso V, do Art. 23).

Importa observar, conforme redação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que as “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988, Parágrafo Único, Art. 23).

No que diz respeito à competência concorrential, a União, os estados e o Distrito Federal devem legislar, dentre outros aspectos, a respeito da “Educação, cultura e desporto” (BRASIL, 1988, Inciso IX, do Art. 24).

Há, portanto, a necessidade de se levar em conta que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos estados e a prerrogativa de que inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados legislarão plenamente, atentando para o fato de que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988, § 1º, § 2º, § 3º, § 4º do Art. 24).

Também, no âmbito da Constituição (BRASIL, 1988), o Art. 214, modificado pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, propugna que a lei estabelecerá o PNE, de duração decenal, com o objetivo de articular o SNE em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Em linhas gerais, a LDBEN, Lei nº 9.394/96, estabelece especificamente as normas para a realização da educação e do ensino no País. É explícito no Título IV, “Da organização da Educação Nacional” que “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, Art. 8º).

Do exposto, “caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL, 1996, § 1º, Art. 8º).

Importa indicarmos que o PNE (2001-2011), resultado das tensões do processo de sua constituição, foi sancionado na metade final do mandato de FHC, pela Lei 10.172, em 9 de janeiro de 2001, com nove vetos referentes ao financiamento que comprometeram a viabilização do plano como um todo. Saviani (2009, p. 29), ao asseverar que o PNE (BRASIL, 2001) permaneceu, de modo geral, solenemente ignorado, indica-nos que “o PDE [Plano de Desenvolvimento da Educação] foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE”.

O PDE foi lançado oficialmente em 24 de abril de 2007, simultaneamente ao Decreto nº 6.094 que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007a), no contexto de vigência do PNE (2001-2011).

Em linhas gerais, o PDE (BRASIL, 2007b, p. 11) está sustentado em seis pilares: “i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social”.

No que tange à relação PDE-PNE (2001-2011), o documento “o Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, lançado no dia 7 de outubro de 2007 pelo então Ministro da Educação Fernando Haddad, apresenta os princípios políticos, os fundamentos teóricos, os métodos

educacionais e o passo-a-passo administrativo. Assim, o PDE expressa em seu conteúdo que “pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 2007b).

A discussão a respeito do PDE é relevante, pois este é apresentado como “horizonte do debate sobre o Sistema Nacional de Educação”. Conforme o PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o SNE, deverá ser instituído pelo poder público em lei específica, contados dois anos da publicação desta, sendo “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2014, Art. 13).

O PDE, nos dizeres de Saviani (2009, p. 5), “aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC [Ministério da Educação]”. Nesse sentido, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal inseriu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), contido no PDE, e a ele atrelou o ajuste e atualização de ações do MEC.

Saviani (2009, p. 22, grifo do autor), ao realizar uma análise crítica do PDE, identifica que este “acabou por estabelecer uma aproximação da noção de sistema com o ‘enfoque sistêmico’”. Tal aspecto fica explícito no documento de apresentação do PDE, quando de um lado apresenta como exigência “a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional” (BRASIL, 2007b, p. 6), e do outro versa sobre a “visão sistêmica que pauta o PDE” (BRASIL, 2007b, p. 7).

Também é indicado no PDE (BRASIL, 2007b, p. 11) que este:

[...] busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional.

É frente ao exposto que Saviani (2009, p. 22, grifo do autor) advoga que “não podemos perder de vista que a organização dos sistemas nacionais de

ensino antecede historicamente em mais de um século ao advento do chamado ‘enfoque sistêmico’. Portanto, trata-se de coisas distintas”. Ao aclarar a respeito das diferenças entre o enfoque sistêmico e a noção de sistema, assevera:

O enfoque sistêmico é um conceito epistemológico que está referido a uma determinada maneira de analisar os fenômenos, mais especificamente ao método estrutural-funcionalista. Portanto, quando aplicado à educação, o referido enfoque diz respeito a um dos possíveis modos de se analisar o fenômeno educativo. Em contrapartida, a noção de sistema educacional tem caráter ontológico, pois se refere ao modo como o próprio fenômeno educativo é (ou deve ser) organizado (SAVIANI, 2009, p. 22).

Para Saviani (2009, p. 22-23), a referida aproximação “resulta incompatível com a perspectiva de superação das dicotomias [...]”, de natureza dialética. Trata-se, portanto, de perspectivas distintas, contrapostas, pois enquanto o “‘o enfoque sistêmico’ deriva de uma concepção mecanicista que tende a perpetuar a forma de sociedade existente” (SAVIANI, 2009, p. 23, grifo do autor), na perspectiva dialética a realidade é constituída por “uma rica totalidade de determinações e relações diversas” (MARX, 1978, p. 116), na qual não se busca apenas interpretar o mundo, mas transformá-lo.

Nesse sentido, o termo sistema “não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade” (SAVIANI, 2008, p. 225).

Assim, “o sistema se refere ao conjunto que articula, num todo coerente, as várias partes que o integram” (SAVIANI, 2008, p. 229). Especificamente, o que se chama de “sistema nacional de educação” é corroborando com Saviani (2008, p. 226) “a organização intencional dos meios com vistas a se atingir os fins educacionais preconizados em âmbito nacional [...]”.

No Brasil, conforme Saviani (2008), a ideia de sistema nacional de educação vem sendo colocada desde o final do século XIX sem jamais conseguir se impor nos debates e se viabilizar praticamente devido a questões de ordem econômica, política, ideológica e legal, e é retomada, em meio às imprecisões e confusões da área pelo MEC, no contexto do PDE.

Noutra perspectiva, não corroborada por nós, que toma o planejamento educacional como neutro, Coombs (1972), ao descrever o método de “análise

de sistemas”, identifica que este começa por estabelecer a definição dos resultados desejados e a avaliação das várias limitações de controle e dos fatores ambientais, posteriormente, consiste em idear uma variedade de sistemas alternativos para atingir os resultados especificados.

Em linhas gerais, indicamos a análise de Krawczyk e Vieira (2008) que ao trabalhar a formulação de políticas educacionais refaz o percurso histórico a respeito da implementação das políticas educacionais no Brasil, a partir dos acordos internacionais, acentuando a articulação existente entre o “Compromisso Todos pela Educação”, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Há que se evidenciar que o Movimento Todos pela Educação, organizado pelas principais corporações do agronegócio, do setor financeiro, das mineradoras e dos meios de comunicação estabeleceu as bases para a formulação do PDE (NEVES, 2010).

Nesse sentido, Saviani (2009, p. 32) explicita que “o PDE assumiu plenamente, inclusive na denominação, a agenda do Compromisso Todos pela Educação, movimento lançado em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, em São Paulo”.

Constatamos, portanto, conforme Martins (2008), que no limiar desse século, os intelectuais e as organizações do capital assumiram um papel ainda mais decisivo no processo de estabelecimento de bases políticas e sociais de legitimação do capital.

Em conformidade com a discussão dos capítulos I e II, entendemos que a reforma do Estado, a reestruturação produtiva, o “neoliberalismo reconfigurado” (SILVA; RODRIGUEZ, 2013) e a maior aproximação do empresariado na orientação das políticas educacionais são interfaces de uma mesma resposta do capital a sua crise estrutural.

Nesse contexto, a tensão histórica que perpassa o capitalismo entre centralização e descentralização tem sido trabalhada de novas maneiras (HARVEY, 2013).

Em linhas gerais, a compreensão das reformas em curso nos leva a coadunar com Frigotto (2011, p. 241), que, ao realizar um balanço da educação brasileira na primeira década do século XXI, apresenta como pressuposto basilar o entendimento de que:

Ao não disputar um projeto societário antagônico à modernização e ao capitalismo dependente e, portanto, à expansão do capital em nossa sociedade, centrando-se num projeto desenvolvimentista com foco no consumo e, ao estabelecer políticas e programas para a grande massa de desvalidos, harmonizando-as com os interesses da classe dominante (a minoria prepotente), o governo [Lula] também não disputou um projeto educacional antagônico, no conteúdo, no método e na forma.

Nesse contexto, Frigotto (2011) explicita a expansão em secretarias estaduais e municipais de educação de três mecanismos articulados. O primeiro refere-se ao estabelecimento de parcerias entre o público e o privado, mediante a ideia de ineficiência do aparato público. Decorrente do anterior, o segundo mecanismo diz respeito ao ataque à natureza da formação docente realizada nas universidades públicas. E, como condição para a realização de ambos, têm-se ações para o desmonte da carreira e organização dos docentes com a adoção de políticas de prêmio às escolas.

Identificamos no documento preliminar da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, intitulado "Pátria Educadora: A qualificação do ensino básico como obra de construção nacional", a presença dos mecanismos supracitados, com ênfase na lógica de eficiência empresarial. O referido documento, veiculado em 22 de abril de 2015, é apresentado como parte de uma "aliança amplamente majoritária -- política, social, e intelectual" (BRASIL, 2015d).

Perpassada pelas contradições da vida material e pela tensão existente entre as forças produtivas, a gestão, na atualidade, tem se caracterizado dentre outros aspectos pelo empreendedimentismo<sup>10</sup> (sic) que para Harvey (2013, p. 161):

---

<sup>10</sup> Em razão da inexistência desse termo na língua portuguesa utilizaremos como congêneres a categoria empreendedorismo. Segundo Gimenez, Ferreira e Ramos (2008) a investigação sistemática deste tema passou a ser desenvolvida a partir de meados do século XX, sendo a partir da década de 1980 que o tema se fortalece, em especial no campo da Administração. Os referidos autores apresentam, dado a diversidade de significados existentes na literatura sobre o empreendedorismo, a perspectiva de três autores clássicos, Schumpeter, McClelland e Drucker. Em síntese, "para Schumpeter o empreendedorismo é uma função econômica (centrada no empreendimento), para McClelland é um papel entre vários (centrado no comportamento do indivíduo) e para Drucker é uma disciplina do conhecimento (que pode ser aprendido em nível individual e organizacional). Por fim, em termos de campo de aplicação ou de manifestação do fenômeno, Schumpeter se restringe a empresas, McClelland enfatiza empresas e Drucker amplia para qualquer tipo de organização" (Id., Ibid., p. 6). Importa situar que nas três análises a inovação é um aspecto central e que Gimenez, Ferreira e Ramos (Ibid., p. 7) acrescentam a concepção, desenvolvida por Jack e Anderson, baseada na teoria de estruturação de Giddens, que adota o empreendedorismo "como um processo socioeconômico incrustado, no qual o empreendedor é visto como agente e o contexto como estrutura".

[...] caracteriza não somente a ação dos negócios, mas domínios da vida tão diversos quanto a administração municipal, o aumento da produção do setor informal, a organização do mercado de trabalho, a área de pesquisa e desenvolvimento, tendo até chegado aos recantos mais distantes da vida acadêmica, literária e artística.

Krawczyk e Vieira (2008), ao analisar os resultados de pesquisas que tratam das consequências das políticas e de vários programas federais e/ou estaduais de mudança da gestão escolar, que influem nos municípios, identifica a existência dominante de duas concepções distintas de gestão escolar: a tecnocrática-gerencialista, com forte influência do modelo de gestão empresarial e a democrático-participativa, com forte presença do modelo de planejamento estratégico.

A presença do imbricamento entre a concepção “democrático-participativa” e o planejamento estratégico é um aspecto revelador da atual configuração das relações que têm permeado as políticas públicas na contemporaneidade. Tal constatação foi realizada por Silva (2011) que identificou uma maior confluência entre a perspectiva empresarial e a “perspectiva democrática”, expressa na orientação hegemônica da “terceira via”.

Nesta perspectiva, busca-se consoante as orientações do PDRAE (BRASIL, 1995, p. 13):

[...] o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

Silva Jr. (2004, p. 59, grifo do autor), ao tratar do papel político da municipalização educacional na construção dos novos traços da sociedade civil na década de 1990, evidenciou que:

[...] de um lado, a municipalização possibilita uma autonomia aparente para o município e transfere o fazer educacional do Estado no âmbito da União para essa esfera. De outro, e no mesmo movimento, repassa deveres do Estado com os direitos sociais subjetivos do cidadão para a sociedade civil, tendo como uma das instituições centrais a escola, cujo modelo de organização e forma de gestão são concretizados [...] pelo que se denominou, de forma centralizada, ‘municipalização’.

Afirmarmos, conforme Silva Jr. (2004, p. 81), que “o papel político da municipalização da educação brasileira é, pois, constituir-se em espaço social para a realização do novo pacto social [...]” orientado por um “novo paradigma político”, que identificamos, conforme a denominação de Giddens (2001), como a “terceira via”.

Nesse sentido, no caso específico da reforma da educação, de sua implantação e da mudança da sociedade civil, “a municipalização desconcentradora joga um peso muito forte na reconfiguração dessa sociedade civil e na sedimentação do novo pacto social” (SILVA JR, 2004, p. 72).

Aclarando um pouco mais o contexto da educação no Brasil, Saviani (2009, p. 24, grifo do autor), ao expor que o PDE considera acertada a política de municipalização, levada a cabo na reforma implementada pelo governo FHC, aduz que o referido plano busca “corrigir distorções dando efetividade ao ‘desejável processo de municipalização’”.

Nessa linha de pensamento, Saviani (2009, p. 24, grifos do autor) indica que:

[...] ao definir como um dos eixos do Plano a ‘territorialidade’, elege o município como território privilegiado; e, no eixo da ‘responsabilização’, institui o PAR, visando responsabilizar principalmente os gestores municipais pela qualidade do ensino, assegurando-se apoio técnico e financeiro da União com a eventual colaboração do estado em que se situa o município signatário do convênio [...].

A esse respeito, Saviani acrescenta que o PDE se constitui como “um programa de metas voltado para o enfrentamento dos problemas que o país vêm enfrentando no âmbito da educação básica” (2008, p. 214), no qual o PAR configura “a base para o termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado” (BRASIL, 2007a, Art. 10).

Ao discorrer a respeito da avaliação educacional, Freitas (2007, p. 981) ressalta a divergência com a “teoria da responsabilização” liberal, pois:

A responsabilização pressupõe uma linha direta de pressão sobre os municípios, o que poderá levar a toda sorte de armadilhas para se obter recursos. Prova Brasil, Saeb e Ideb devem ser instrumentos de monitoramento de tendências e não instrumentos de pressão.



Frente à discussão realizada nos capítulos I e II, buscaremos, no Capítulo III, analisar os pressupostos e a lógica do PNE (BRASIL, 2014), os aspectos que evidenciam a relação entre a reforma do Estado da década de 1990 e o PNE em vigência e as possíveis implicações do referido PNE para a gestão da educação no Brasil nos primórdios do século XXI.

## CAPÍTULO III

### O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): IMPLICAÇÕES DA REFORMA DO ESTADO DA DÉCADA DE 1990 PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Como parte constitutiva das discussões realizadas nos capítulos I e II, objetivamos, neste capítulo, analisar a orientação política, expressa nos pressupostos do PNE, como arcabouço para a organização da gestão da educação no Brasil nos primórdios do século XXI e a influência da reforma estatal da década de 1990 para esse processo.

Com esse intento, efetuamos: (i) uma descrição do PNE, mediante a apresentação desse plano, a explicitação de suas metas e o cotejamento, na exposição de suas estratégias frente aos propósitos deste trabalho; (ii) elencamos os elementos caracterizadores da reforma do Estado na década de 1990, os pressupostos e a lógica do PNE e suas implicações para a gestão da educação.

#### **3.1 PNE (2014-2024): pressupostos e lógica**

Em 25 de junho de 2014, foi sancionada a Lei nº 13.005, pela Presidente Dilma Rousseff, que contém a ementa “Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências”. Em conformidade com o disposto no Art. 214, da Constituição Federal, estabeleceu em seu Art. 1º a aprovação e a vigência, por 10 (dez) anos do PNE.

O PNE, composto por 20 (vinte) metas e 254 (duzentas e cinquenta e quatro) estratégias, tem em seu Art. 2º enunciado as seguintes diretrizes:

(I) erradicação do analfabetismo; (II) universalização do atendimento escolar; (III) superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; (IV) melhoria da qualidade da educação; (V) formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; (VI) promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; (VII) promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; (VIII) estabelecimento

de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; (IX) valorização dos (as) profissionais da educação; (X) promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

No Artigo 3º, que versa a respeito do cumprimento das metas, é disposto que estas “serão cumpridas no prazo de vigência deste PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas”, aspecto complementado pelo Art. 4º que evidencia como parâmetros disponíveis na data de publicação desta Lei “a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior” (BRASIL, 2014).

Em parágrafo único ao Art. 4º estabelece que “o poder público buscará ampliar o escopo das pesquisas com fins estatísticos de forma a incluir informação detalhada sobre o perfil das populações de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência” (BRASIL, 2014).

Quanto à execução do PNE (BRASIL, 2014) e ao cumprimento de suas metas, no Art. 5º são expostas como instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e avaliações periódicas, a saber: (I) Ministério da Educação - MEC; (II) Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; (III) Conselho Nacional de Educação - CNE; (IV) Fórum Nacional de Educação - FNE. Este artigo é composto por cinco parágrafos.

O primeiro acresce às competências das referidas instâncias as funções de: (I) divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet; (II) analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; (III) analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação (BRASIL, 2014).

O segundo, sem descuidar dos estudos e pesquisas de que trata o Art. 4º e sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes, estabelece o prazo de que “a cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará

estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas [...]” (BRASIL, 2014).

O terceiro parágrafo versa a respeito da avaliação do financiamento para o cumprimento das metas, no qual: “a meta progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PNE e poderá ser ampliada por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas” (BRASIL, 2014).

O quarto parágrafo explicita a composição do investimento público em educação a que se referem o inciso VI do Art. 214 da Constituição Federal, e a meta 20 (vinte) desta Lei que:

[...] engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 2014).

O terceiro e quarto parágrafos anteriormente citados tratam do investimento público em educação de forma genérica, diferentemente do que será expresso na meta 20, que como poderá ser visto, o vincula para a educação pública. Com isso, legitima-se a destinação de verbas para o âmbito privado, mediante programas como o Programa Universidade para Todos - PROUNI, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC e para a realização de maneira geral de parcerias público-privadas.

Em acréscimo aos recursos vinculados, nos termos do Art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei, a estratégia 20.3 indica a manutenção e o desenvolvimento do ensino na destinação de “parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do Art. 214 da Constituição Federal” (BRASIL, 2014).

Fica estabelecido no Art. 6º que a União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo FNE (BRASIL, 2014).

Além da atribuição mencionada o FNE: (I) acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas, e; (II) promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem (BRASIL, 2014, Parágrafo 1º, Art. 6º).

Com o intuito de avaliar a execução do PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente, “as conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas” (BRASIL, 2014, Parágrafo 2º, Art. 6º).

Para o alcance das metas e a implementação das estratégias do PNE é disposto no Art. 7º, em conformidade com a Constituição de 1988 e a LDBEN, que: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração” (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, “caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE” (BRASIL, 2014, Parágrafo 1º, Art. 7º).

É importante destacar que as estratégias desse Plano:

[...] não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca (BRASIL, 2014, Parágrafo 2º, Art. 7º).

Conforme discutido nos capítulos I e II, a perspectiva de cooperação e colaboração não são refratárias à ideia de um “novo individualismo”, apregoado por Giddens (2001). Nesse sentido, a “municipalização desconcentradora”, descrita por Silva Jr (2004), e a responsabilização promovida pelo PAR, no contexto do PDE, apresentam elementos significativos para análise.

Também está previsto que os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE e dos planos previstos no Art. 8º (BRASIL, 2014, Parágrafo 3º, Art. 7º).

Os parágrafos 4º, 5º, 6º e 7º tratam de algumas formas de realização do regime de colaboração, a saber: (§ 4º) em territórios étnico-educacionais; (§ 5º) a partir da criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios<sup>11</sup>; (§ 6º) com a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado, e; (§ 7º) mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2014).

Cabe acrescentar, conforme Oliveira e Ganzeli (2013), que a proposta dos consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação levam a soluções parciais e fragmentadas, em razão da ausência de uma ação mais incisiva da União, o que pode contribuir para a redução da ideia de regime de colaboração a uma questão administrativa e técnica.

Consoante ao estabelecido no PNE, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em conformidade com suas diretrizes, metas e estratégias, no prazo de 1 (um) ano<sup>12</sup> contado da publicação realizada no dia 26 de junho de 2014 (BRASIL, 2014, Art. 8º).

Existe o indicativo de que os entes federados deverão estabelecer nos respectivos planos de educação estratégias que:

(I) assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais; (II) considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural; (III) garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades; (IV) promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais (BRASIL, 2014, Parágrafo 1º, Art. 8º).

---

<sup>11</sup> Ver Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015, publicado no DOU nº 119, de 25 de junho de 2015, que “institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação (BRASIL, 2015b, p. 12-13).

<sup>12</sup> Ao completar seu primeiro ano, a Lei n. 13.005, no que concerne a elaboração de planos estaduais e municipais de educação, apresentava a seguinte situação: “21 estados e o Distrito Federal já haviam cumprido a meta, e 5019 municípios elaboraram o projeto de lei de seus planos de educação”. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21419:ministro-comemora-aniversario-da-lei-do-pne-assinando-portarias-que-reforcara-o-o-plano&catid=211&Itemid=86](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21419:ministro-comemora-aniversario-da-lei-do-pne-assinando-portarias-que-reforcara-o-o-plano&catid=211&Itemid=86)>. Acesso em: 26 jun. 2015.

Também no que tange aos processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, estes deverão ser realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (BRASIL, 2014, Parágrafo 2º, Art. 8º). Nesse sentido, estabelece no Art. 9º que:

Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014).

Ao retomar a questão do financiamento, o PNE expressa no Art. 10 que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (BRASIL, 2014).

Para a avaliação da qualidade da educação básica, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informação e orientação das políticas públicas desse nível de ensino (BRASIL, 2014, Art. 11). Ele produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

(I) indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica; (II) indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes (BRASIL, 2014, Parágrafo 1º, Art. 11).

Nesse quesito, é indicado no PNE no § 2º do Art. 11 que a elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que agreguem os indicadores do

inciso I do § 1º, não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles (BRASIL, 2014).

Os parágrafos 3º e 4º ao se referirem aos indicadores do § 1º explicitam a forma de realização destes, sendo no § 4º atribuído ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores ora referidos. Assim, esses:

[...] serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede (BRASIL, 2014, Parágrafo 3º, Art. 11).

Há que se destacar, conforme parágrafo 5º, que a avaliação de desempenho dos estudantes em exames, referidos no inciso I do § 1º:

[...] poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação (BRASIL, 2014, Parágrafo 5º, Art. 11).

Ficou instituído, também, que o projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação a vigorar no período subsequente deverá, até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE, ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, sem prejuízo das prerrogativas deste Poder, devendo incluir diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio (BRASIL, 2014, Art. 12).

É de fundamental importância o indicativo postulado no Art. 13 (BRASIL, 2014) de que:

O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Nesse sentido, coadunamos com a análise de Saviani (2014, p. 100) quando evidencia o risco de que o sistema “seja aprovado sem que isso



signifique uma mudança efetiva nas condições que hoje vigoram na educação brasileira”.

### **3.1.1 Metas e estratégias do Plano Nacional de Educação**

A meta 1 (um) ao tratar da educação infantil na pré-escola e em creches apresenta o seguinte enunciado:

[...] universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Dentre os aspectos abordados nas estratégias referentes a essa meta destacamos a: expansão das redes públicas de educação infantil (1.1); definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches (1.4); articulação da oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública (1.7); implementação de programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social (1.12).

Também integram o conjunto de estratégias da meta 1 (um): acompanhamento e monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil [...], em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância (1.14); busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância (1.15); realização e publicação anual de levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas pelo Distrito Federal e municípios, com a colaboração da União e dos estados (1.16).

A meta 2 (dois) ao se referir ao ensino fundamental apregoa:

[...] universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Entre o conteúdo das estratégias correspondentes a essa meta pontuamos: o dever de, até o final do segundo ano de vigência do PNE, o MEC em articulação e colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, elaborar e encaminhar ao CNE, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino fundamental (2.1); o pacto entre União, estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito dos territórios étnico-educacionais, para a implantação desses direitos e objetivos, que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental (2.2); o estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos alunos, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude (2.4).

Importa, também, acrescentar à meta 2 (dois) as estratégias de: busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude (2.5); a organização flexível do trabalho pedagógico (2.7); a relação das escolas com instituições e movimentos culturais (2.8); o estreitamento das relações entre as escolas e as famílias (2.9); a oferta de atividades extracurriculares de incentivo aos estudantes e de estímulo a habilidades, inclusive mediante certames e concursos nacionais (2.12).

Até 2016, é proposto para o ensino médio, na meta 3 (três), a universalização do “atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)” (BRASIL, 2014).

As estratégias que compõem a meta em questão, pressupõem, dentre outros aspectos: que o MEC, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao CNE, até o segundo ano de vigência do PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos de ensino médio (3.2); a implantação nos territórios étnico-educacionais da base nacional comum curricular do ensino médio, mediante pacto entre União, estados, Distrito Federal e municípios (3.3).

Entre essas estratégias inserem-se ainda: universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), articulando-o com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior (3.6).

Ao mesmo tempo, integra a meta 3 (três): estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos jovens beneficiários de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude (3.8); promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude (3.9).

A meta 4 (quatro) traz como proposição para a educação especial a universalização:

[...] para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014).

No teor das estratégias da meta 4 (quatro) ressaltamos: a contabilização, para fins do repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), das matrículas dos estudantes da educação regular da rede pública que recebam atendimento educacional especializado complementar e suplementar, e as matrículas efetivadas na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e com atuação exclusiva na modalidade (4.1); garantir

atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, nas formas complementar e suplementar, a todos os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de educação básica (4.4); fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola e ao atendimento educacional especializado, bem como da permanência e do desenvolvimento escolar desse alunado, beneficiário de programas de transferência de renda, juntamente com o combate às situações de discriminação, preconceito e violência, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude (4.9).

Compete, também, conforme a meta 4 (quatro): promover o desenvolvimento de pesquisas interdisciplinares para subsidiar a formulação de políticas públicas intersetoriais que atendam às especificidades educacionais dos estudantes que requeiram medidas de atendimento especializado (4.11); promover a articulação intersetorial entre órgãos e políticas públicas de saúde, assistência social e direitos humanos, em parceria com as famílias (4.12); definir, no segundo ano de vigência do PNE, indicadores de qualidade e política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a esses alunos (4.14).

Integra ainda essas estratégias: promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público (4.17); promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, visando a ampliar a oferta de formação continuada e a produção de material didático acessível, assim como os serviços de acessibilidade necessários ao pleno acesso, participação e aprendizagem a esses estudantes (4.18); promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, a fim de favorecer a participação das famílias e da sociedade na construção do sistema educacional inclusivo (4.19).

Pela meta 5 (cinco) busca-se: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014). Em meio as

estratégias para a sua consecução, indicamos: estruturar os processos pedagógicos de alfabetização, nos anos iniciais do ensino fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos professores alfabetizadores e com apoio pedagógico específico (5.1); instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento (5.2).

Cabe, além disso, selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas (5.3); fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras (5.4); promover e estimular a formação inicial e continuada de professores para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras (5.6).

A meta 6 (seis) tem por escopo “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, a 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica” (BRASIL, 2014).

As estratégias concernentes a essa meta pretendem entre outras: promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas (6.1); instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social (6.2); institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas (6.3); fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos e com equipamentos públicos, como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários (6.4).

Acrescentam-se às estratégias da meta 6 (seis): estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos matriculados nas

escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino (6.5); orientar a aplicação da gratuidade em atividades de ampliação da jornada escolar de alunos das escolas da rede pública de educação básica, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino (6.6).

A meta 7 (sete) apregoa o fomento à “qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb” (BRASIL, 2014), a saber:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: (BRASIL, 2014)

As estratégias que destacamos buscam: estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local (7.1); constituir, em colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional (7.3); induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática (7.4).

Atreladas a elas, busca-se: formalizar e executar os planos de ações articuladas, dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar (7.5); associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas

intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes (7.6); aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio (7.7).

Também se encontram as que versam sobre: orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência do PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos estados, inclusive do Distrito Federal, e dos municípios (7.9).

Compõem ainda as estratégias dessa meta: fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos alunos, e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação (7.10); melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), tomado como instrumento externo de referência (7.11).

Outras estratégias que a integram buscam: incentivar o desenvolvimento, selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e incentivar práticas pedagógicas inovadoras (7.12); apoiar técnica e financeiramente a *gestão escolar* mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática (7.16); ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao aluno, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (7.17);

Também podemos destacar as estratégias, a saber: institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais (7.19); a União, em regime de

colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino (7.21);

Dentre as estratégias, inserem-se também: informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação (7.22); garantir nos currículos escolares conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígena e implementar ações educacionais, por meio de ações colaborativas com fóruns de educação para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares, equipes pedagógicas e a sociedade civil (7.25); consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições (7.26).

Vale destacar, também, as seguintes estratégias: mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais (7.28); promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional (7.29); universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o atendimento aos estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde (7.30);

Entre as estratégias ainda se destacam: estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, prevenção, atenção e atendimento



à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional (7.31); fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade (7.32).

Por fim, relacionada à meta 7 (sete) tem-se o indicativo de: promover a regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada, de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação (7.35); estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar (7.36).

Quanto à ampliação da escolaridade, a meta 8 (oito) propugna:

[...] elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2014).

Destacamos entre as estratégias para a realização dessa meta: a expansão da oferta gratuita de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados (8.4); e a busca ativa de jovens fora da escola pertencentes aos segmentos populacionais considerados, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e proteção à juventude (8.6).

A Educação de Jovens e Adultos (EJA), considerada na meta 9 (nove), apresenta a necessidade de:

[...] elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE,

erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional (BRASIL, 2014).

Estando o indicador 2 (dois) pontos percentuais abaixo do proposto pela meta, conforme dados de 2013, a saber 91,5%, elencamos entre as estratégias dessa meta o indicativo de: realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil (9.5); executar ações de atendimento ao estudante da educação de jovens e adultos por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde (9.7); estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, e os sistemas de ensino (9.10).

Também se referem à meta 9 (nove) as estratégias a saber: implementar programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e para os alunos com deficiência, articulando os sistemas de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as universidades, as cooperativas e as associações, por meio de ações de extensão desenvolvidas em centros vocacionais tecnológicos, com tecnologias assistivas que favoreçam a efetiva inclusão social e produtiva dessa população (9.11).

A meta 10 (dez) tem por intento: “oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional” (BRASIL, 2014).

Sobressai entre as estratégias para o atendimento dessa meta o indicativo de: estimular a diversificação curricular da educação de jovens e adultos, articulando a formação básica e a preparação para o mundo do trabalho e estabelecendo inter-relações entre teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania (10.6); fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio de entidades privadas

de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade (10.8); institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional (10.9).

A meta 11 (onze) propõe “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público” (BRASIL, 2014).

Pontuamos entre as estratégias dessa meta a ideia de: expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional (11.1); ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade (11.6).

Destacamos, também, entre as estratégias o intento de: expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior (11.7); institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas (11.8); estruturar sistema nacional de informação profissional, articulando a oferta de formação das instituições especializadas em educação profissional aos dados do mercado de trabalho e a consultas promovidas em entidades empresariais e de trabalhadores (11.14).

A meta 12 (doze) tem por finalidade:

[...] elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo

menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público (BRASIL, 2014).

De modo geral, selecionamos as seguintes estratégias: ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil (12.2); ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (12.5); expandir o financiamento estudantil por meio do FIES (12.6); ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei (12.9); fomentar estudos e pesquisas que analisem a necessidade de articulação entre formação, currículo, pesquisa e mundo do trabalho, considerando as necessidades econômicas, sociais e culturais do País (12.11).

Com efeito, soma-se a essas estratégias as seguintes: mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica (12.14); estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do governo federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação (12.18); ampliar, no âmbito do FIES e do PROUNI, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância (12.20).

A meta 13 (treze) versa, respectivamente, por:

[...] elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores (BRASIL, 2014).

Dentre as estratégias dessa meta, encontram-se: aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (13.1); ampliar a

cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) (13.2); induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação (13.3); promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica (13.4); fomentar a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão (13.7).

A meta 14 (quatorze) que trata da pós-graduação *stricto sensu* busca elevar gradualmente o número de matrículas, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores (BRASIL, 2014).

Para efetivar essa meta, algumas das estratégias apregoam: expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento e do FIES (14.1 e 14.3); ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica (14.11); aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Ensino Superior - IES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs (14.13); estimular a pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e registro de patentes (14.15).

A meta 15 (quinze) versa a respeito da política nacional de formação dos profissionais da educação. Trata, portanto, de:

[...] garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível

superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014).

As estratégias dessa meta abarcam a intencionalidade de atuar, conjuntamente, com base em plano estratégico, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos estados, Distrito Federal e municípios, e define obrigações recíprocas entre os partícipes (15.1); promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do aluno (15.6); implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados (15.11).

O intento de implantar a política nacional de formação dos profissionais da educação no período de 1 (um) ano não se concretizou, assim como o expresso na estratégia 15.11, mencionado anteriormente. Cabe situar, nessa direção, apenas a divulgação no DOU nº 119, de 25 de junho de 2015, da Portaria nº 620, de 24 de junho do corrente ano, que “propõe consulta pública para apresentação de sugestões ao texto que servirá de base para redação do decreto que instituirá a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica” (BRASIL, 2015c, p. 13).

Busca-se por meio da meta 16 (dezesseis) a formação, em nível de pós-graduação, de:

[...] 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2014).

Como forma de realização dessa meta, destacamos entre suas estratégias a proposição de: realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (16.1); ampliar a oferta de bolsas

de estudo para pós-graduação dos professores e demais profissionais da educação básica (16.5).

A meta 17 (dezessete) possui a proposição de, até o final do sexto ano de vigência do PNE, “valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente” (BRASIL, 2014).

As estratégias a que se referem essa meta incluem: constituir, por iniciativa do MEC, até o final do primeiro ano de vigência do PNE, fórum permanente, com representação da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (17.1); implementar, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, planos de Carreira para os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica (17.3); ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional (17.4).

Tendo em vista o disposto na estratégia 17.1 e considerando a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, foi expedida a Portaria nº 618, de 24 de junho de 2015, às vésperas de completar um ano de vigência do PNE, divulgada no Diário Oficial da União (DOU) no dia 25 de junho de 2015. A referida portaria, “dispõe sobre o Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica” (BRASIL, 2015a, p. 12).

No prazo de 2 (dois) anos, ficou estabelecida pela meta 18 (dezoito) a necessidade de assegurar:

[...] a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 2014).

Para tanto, entre as estratégias que destacamos, importa: realizar, por iniciativa do MEC, a cada 2 (dois) anos a partir do segundo ano de vigência do

PNE, prova nacional para subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública (18.3); priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os estados, o Distrito Federal e os municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de Carreira para os profissionais da educação (18.7); estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira (18.8).

Também no prazo de 2 (dois) anos foi prescrita na meta 19 (dezenove) a tarefa de assegurar as condições para:

[...] a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

As estratégias referentes a essa meta visam a: priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (19.1); ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas (19.2).

Nesse enlace, acrescentamos entre as estratégias selecionadas: incentivar os estados, o Distrito Federal e os municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital, bem como efetuar o acompanhamento da execução do PNE e dos seus planos de educação (19.3); estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios



estudantis e associações de pais e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações (19.4); estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação (19.5).

Também fazem parte desse conjunto de estratégias aquelas voltadas para: estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares (19.6); favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino (19.7); desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (19.8).

Para a meta 20 (vinte) foi estabelecido o objetivo de:

[...] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014).

Entre as estratégias dessa meta destacamos: garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica (20.1); destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos (20.3); fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação (20.4).

Importa destacar também que, no prazo de 2 (dois) anos da vigência do PNE, deverá ser implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será

progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ (20.6); implementar o CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica (20.7); o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo MEC, e acompanhado pelo FNE, pelo CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal (20.8).

Integra também as estratégias de: regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o Art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (20.9); caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ (20.10).

Por fim, dentre as estratégias, encontra-se o indicativo de: aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, medida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais (20.11); definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância permanente de negociação e cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios (20.12).

### **3.2 Influências e implicações da reforma estatal da década de 1990 para a gestão da educação no Brasil**

O PDRAE, como exposto alhures, estabeleceu diretrizes e propostas para a reforma do Estado e, especificamente, para a administração pública, mas

apesar de focalizar sua atenção no âmbito federal, muitas destas, também foram aplicadas no nível estadual e municipal.

O pressuposto de que “a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil [...]” (BRASIL, 1995, p. 16) está presente na lógica do PNE (2014-2024), no âmbito da articulação interfederativa e intersetorial, e, por meio da utilização de mecanismos de consulta pública, colaboração, parcerias e pactos, dentre outros.

A relação entre Estado e sociedade constitui, portanto, aspecto fundamental para a compreensão dos documentos analisados. A título de exemplo, destacamos que tanto o PDRAE quanto o PNE confluem, fundamentalmente, no pressuposto da transferência ou divisão/complementaridade da execução das políticas públicas com o setor privado/sociedade civil.

Podemos observar que o PNE, como instrumento de desenvolvimento da educação brasileira, poderá ter maior ou menor influência sobre a gestão da educação. Analogamente, o PDRAE (BRASIL, 1995, p. 22), ao expressar a orientação à União, estados, Distrito Federal e municípios, representou a introdução da “perspectiva da mudança organizacional e cultural da administração pública no sentido de uma administração gerencial”.

A combinação ou a complementaridade entre mercado e Estado, e o pressuposto subentendido no PNE de redefinição das relações sociais, combinasse, organicamente, com o postulado do PDRAE (BRASIL, 1995, p. 43) de que “a propriedade pública não estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado”.

Wood (2006, p. 210), ao discutir a principal característica da sociedade civil contemporânea, apontou a redução “do sistema social do capitalismo a um conjunto de instituições e relações, entre muitas outras, em pé de igualdade com as associações domésticas e voluntárias”. A opacidade produzida, faz com que a autora aponte como perigo o fato “de a lógica totalizadora e o poder coercitivo do capitalismo se tornarem invisíveis” (WOOD, 2006, p. 210).

Nesse sentido, a ênfase é dada não apenas para o aspecto qualidade, mas também para a participação, “essencial para o aumento da eficiência dos serviços no nível operacional” (BRASIL, 1995, p. 55).

A reforma ou a reconstrução do Estado trouxe implicações para a gestão da educação, em um contexto de redimensionamento das relações entre Estado e sociedade, mediante adoção da administração pública gerencial, do empreendedorismo e do estabelecimento de parcerias. Assim, segundo o PDRAE, o paradigma gerencial contemporâneo tem fortalecido a tradição municipalista brasileira, que vem desde o período colonial, com a crescente responsabilização dessas unidades subnacionais na área social (BRASIL, 1995).

Temos, nesse sentido, a adoção de “formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade” (BRASIL, 1995, p. 17).

No PNE é proposta a utilização da avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica; de avaliação certificadora, para aferição de conhecimentos e habilidades, e; de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior.

De modo geral, acreditamos que o PNE possui em sua lógica, tal qual ao PDRAE: a avaliação sistemática, a recompensa pelo desempenho, a ideia de capacitação permanente, e a ênfase no cidadão-cliente, no controle por resultados, e na competição administrada.

Nessa perspectiva, se insere no PNE a estratégia de “oferecer atividades extracurriculares de incentivo aos (às) estudantes e de estímulo a habilidades, inclusive mediante certames e concursos nacionais” (BRASIL, 2014).

Com a finalidade de favorecer a participação das famílias e da sociedade na construção de um “sistema educacional inclusivo”, a estratégia 4.9 do PNE (BRASIL, 2014) visa a “promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público [...]. Estas parcerias garantem o repasse dos recursos do Fundeb, a ampliação do atendimento escolar e da formação continuada, além de materiais didáticos e serviços de acessibilidade.

Importa destacar a proposição entre as metas do PNE de instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos e estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, além do fomento ao desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras.

A parceria público-privada também é expressa na estratégia 6.5 no sentido de estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino.

A sintonia entre o PDRAE e o PNE também pode ser observada na estratégia 7.4 quando é propagado o intuito de fortalecer, mediante processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, “a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática” (BRASIL, 2014).

O planejamento estratégico e a gestão democrática são tomados enquanto dimensões de um mesmo processo, que abrange a melhoria contínua da qualidade educacional e a formação continuada dos profissionais da educação. A confluência entre planejamento estratégico e “gestão democrática” passa pela admissão de que:

[...] a combinação ou a complementaridade de mercado e Estado, de capital e organização, de empresários e administradores públicos e privados, tornara-se essencial para o bom funcionamento dos sistemas econômicos e a consolidação dos regimes democráticos (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 11).

A estratégia 7.28 do PNE traz no seu escopo a mobilização das famílias e setores da sociedade civil, de forma que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e que se amplie o controle social do cumprimento das políticas educacionais. É explícita aqui a substituição da expressão constitucional “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988) por responsabilidade de todos, o que aproxima o PNE ao PDRAE, pois atenua a responsabilidade do Estado *stricto*, a sociedade política, com a educação, considerada um serviço não exclusivo.

A administração pública gerencial, ao considerar os serviços sociais e científicos como atividades competitivas, conforme exposto no Capítulo II, irá considerá-lo como o “setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas” (BRASIL, 1995, p. 41), elemento estruturante da perspectiva da “terceira via”.

Em linhas gerais, Giddens (2001, p. 165), apesar de afirmar que a terceira via “não é uma capitulação ao neoliberalismo”, defende que “os grupos e organizações empresariais devem ser ativamente recrutados para ajudar a criar uma sociedade, tanto no nível local como mundial, em que tenham um papel responsável” (GIDDENS, 2001, p. 144).

Nesse contexto, ganham destaque mecanismos como o controle social, responsabilização, mobilização social e a constituição de quase mercados. A lógica apresentada também possui associação com o disposto no PDE, quando ao tratar da expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades por parte da União, indica que esta “somente poderá ocorrer em parceria com estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos estabelecimentos de ensino” (BRASIL, 2007b, p. 9).

Conforme discussão realizada no Capítulo II, entendemos que o público não estatal só se justifica a partir de uma compreensão restrita de Estado que é vinculada a uma noção abrangente de sociedade civil, que engloba o público e o privado em tênue relação.

Outra forma de interpretar esse fenômeno seria entender o público não estatal no movimento de ampliação da lógica do capital, enquanto uma forma social que reitera o privado no aparato público e, por isso, Bresser Pereira e Grau (1999) e Giddens (2001) vão se preocupar em “reconceitualizar o público”.

A orientação política para a efetivação dessa proposta se encontra na perspectiva da “terceira via”, marcada, fundamentalmente, pela transferência ou divisão das responsabilidades do Estado para a sociedade civil/setor privado; e pela ênfase na articulação entre o empresarial e o “democrático”.

Em consonância com as análises realizadas até aqui reforçamos a compreensão de que a reforma do Estado, a reestruturação produtiva e a articulação com o empresariado na orientação das políticas educacionais são interfaces da resposta do capital para sua reprodução.

A gestão por resultados é explícita quando na estratégia 7.9 é indicada, como orientação das políticas das redes e sistemas de ensino, a busca por atingir as metas do Ideb e, na estratégia 7.11, mediante instrumento externo de referência, a ênfase na melhoria do desempenho dos alunos da educação básica no PISA.

É possível observar que permanece o pressuposto da competição administrada, que ganha destaque na estratégia 7.36, com o estabelecimento de políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar, retomando a política de premiação.

Quanto à gestão escolar, o PNE ao visar à ampliação da transparência e o efetivo desenvolvimento da gestão democrática, expõe como mecanismos o apoio técnico e financeiro, mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, como forma de garantir a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos.

Outra estratégia nesse quesito tem por intento informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação.

De acordo com a discussão realizada no Capítulo I, é possível observar, na análise do PNE, características da gestão produtiva e da gestão democrática, pois, ao lado do estímulo à constituição e ao fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação e da ênfase na participação, observamos o enlace, que vem sendo estabelecido historicamente entre esses dois tipos de gestão, aspecto caracterizador da administração pública gerencial, retomada pelo PDRAE.

Vale ressaltar que a gestão democrática não se restringe à administração de sistemas e recursos, pois abrange a totalidade das relações sociais, para além da instrumentalidade expressa na implementação das políticas.

Um aspecto fundamental e que se encontra em aberto é a regulamentação, em matéria educacional, das normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, que se configura como um dos elementos constitutivos do SNE, e que implica a repartição das responsabilidades e dos recursos e o cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais.

Importa situar que foi estabelecido o prazo de 2 (dois) anos contados da publicação do PNE para a regulamentação do regime de colaboração, constante no parágrafo único do Art. 23 e no Art. 211 da constituição federal; da avaliação

da educação infantil; dos parâmetros mínimos de qualidade da educação básica; da reestruturação dos procedimentos na área de avaliação, regulação e supervisão dos cursos e instituições do âmbito federal de ensino; da prova nacional, para subsídio na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública; da implantação do CAQi.

Nesse mesmo período temporal, o poder público deverá instituir, em lei específica, o SNE responsável em regime de colaboração pela articulação entre os sistemas de ensino, e pela efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE (BRASIL, 2014, Art. 13).

No prazo de 2 (dois) anos, também deverão ser aprovadas leis específicas para disciplinar a gestão democrática nos estados, Distrito Federal e municípios, que implicará manter a diversidade de proposições a respeito da gestão democrática indicada, porém não definida pela LDBEN. Assim, apesar dos possíveis traços em comum, a tendência é a regulamentação de uma multiplicidade de normas e diferentes interpretações a respeito, sendo a legislação local, quando existente, adequada a essa finalidade.

Os pilares do PDE (BRASIL, 2007b): (i) visão sistêmica da educação; (ii) territorialidade; (iii) desenvolvimento; (iv) regime de colaboração; (v) responsabilização, e (vi) mobilização, são em maior ou menor grau, retomados no PNE e possuem uma interface com o PDRAE que propala “um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, 1995, p. 13).

Coombs (1972, p. 89), ao tratar da abordagem dos sistemas com vistas às estruturas de ensino, explicitou a ideia de que “sistemas educacionais vizinhos cooperem num vasto programa de pesquisas e desenvolvimento, de maneira que possam efetuar, coletivamente, experiências que nenhum deles, sozinho, teria meios de fazer”.

Em contraposição ao exposto no PDE (BRASIL, 2007b, p. 39) de que: “a visão sistêmica da educação é a única compatível com o horizonte de um sistema nacional de educação [...]”, corroboramos com Saviani (2009), que a referida aproximação entre o enfoque sistêmico e a noção de sistema é incompatível com a perspectiva de superação das dicotomias.



A ideia de pactuação voluntária, presente no Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007a), e retomado no PNE (BRASIL, 2014), possibilita uma maior diversificação na implementação das políticas e são expressão do caráter desconcentrador no qual políticas de governo são incentivadas e postas como elementos constitutivos de políticas de Estado.

Quando vinculado ao financiamento, o pacto, a exemplo do PAR, estabelecido mediante termo de convênio ou cooperação, passa a figurar como uma ação indispensável para a realização do processo político-administrativo, pautado pela responsabilização, fator indissociável da administração pública gerencial apregoada no PDRAE.

No âmbito das organizações não estatais é enfatizada a existência de uma maior autonomia administrativa e, em conjunto com a sociedade, os dirigentes são impingidos a assumir uma responsabilidade maior, na gestão da instituição (BRASIL, 1995).

A responsabilização, como um dos pilares do PDE, e elemento constitutivo do PAR e do PNE, não é exclusividade da gestão pública, pois a gestão privada “tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação” (BRASIL, 1995, p. 44), conforme discussão apresentada nos capítulos I e II.

A responsabilização dos gestores dos 26 (vinte e seis) estados e do Distrito federal, bem como dos 5.570 municípios brasileiros pela qualidade do ensino se insere em um movimento que, por seu caráter opaco, nas relações sociais capitalistas, não revela a profundidade das desigualdades existentes. Nesse sentido, importa entender que:

[...] diversas análises têm evidenciado os efeitos negativos das políticas de municipalização do ensino, mostrando que, em razão das insuficiências técnicas e financeiras e dos altos índices de desigualdades entre os municípios, as deficiências qualitativas da educação tendem a agravar-se (SAVIANI, 2009, p. 24).

Ao invés de enfatizar como o PDE, a função avaliativa e regulatória da União em relação às responsabilidades educacionais de estados e, fundamentalmente, de municípios, Saviani (2009, p. 24, grifo do autor) indicou que “dever-se-ia caminhar para outro tipo de ‘regime de colaboração’ em que

União, estados e municípios assumiriam responsabilidades efetivamente compartilhadas na construção de um verdadeiro sistema nacional de educação”.

O regime de colaboração, expresso tanto na Constituição Federal, quanto na LDBEN, figura no PDE e no PNE como uma articulação entre os entes federados em parceria com organizações da sociedade civil e instituições privadas. Entretanto, ao observar a Constituição, é possível notar, frente ao objetivo do PNE, que os meios para sua concretização se voltam para “ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” (BRASIL, 1988, Art. 214). Entretanto, a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, instituiu uma organização diferente, referendada pelo STF em 16 de abril de 2015.

Não desconsideramos aqui o princípio de que a educação é um direito de todos, porém não suprimimos o dever do Estado como promotor primordial de realização desse direito. Nesse sentido, conforme a acepção gramsciana, não descuramos do entendimento de que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil.

A tendência cada vez mais acentuada de terceirização via organizações sociais representa um processo de precarização que intensifica a lógica privada no âmbito público. Para tanto, ela se associa como apoio de entidades privadas, vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos.

Nessa linha de pensamento, podemos, de modo geral, apontar as estratégias 11.6, 11.7 e 11.8 que versam, respectivamente, sobre: (i) ampliação da oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio por entidades privadas; (ii) expansão da oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior; (iii) institucionalização de sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas (BRASIL, 2014).

Entre outras poderiam ser destacadas: a expansão do financiamento estudantil, por meio do FIES; o fomento à formação de consórcios; a busca pelo aumento da competitividade das empresas de base tecnológica; a ampliação da competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Educação Superior (IES) e demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs); além do incremento à inovação e à produção e registro de patentes (BRASIL, 2014). Importa observar que a

ênfase na competitividade e na cooperação ignora a especificidade entre organizações e instituições, frente à existência de interesses de classes.

É proposto no PNE (BRASIL, 2014), na estratégia 16.1, a realização, em regime de colaboração, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, do planejamento estratégico, que é intrinsecamente ligado à gestão produtiva, logo, ao gerenciamento das políticas públicas.

O fórum permanente, constituído às vésperas de se completar um ano de vigência do PNE, pode contribuir para o desenvolvimento de uma “gestão democrática”, ainda não efetivada plenamente, ou se associar a uma administração pública gerencial.

Também importa acrescentar o estímulo à existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira, aspecto fundamental para a melhoria das condições às quais os profissionais estão submetidos.

Para efetivação da gestão democrática, a orientação é priorizar o repasse de verbas da área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria. Frente à legislação nacional, é proposta a necessidade de se considerar, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, e a participação da comunidade escolar.

Soma-se à proposição anterior, a ampliação dos programas de apoio e formação aos conselheiros; o incentivo à constituição de Fóruns Permanentes de Educação; o estímulo à constituição e ao fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais e a sua articulação orgânica com os conselhos escolares; a busca pela constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação.

Há que pontuar que, além de visar a processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino, o PNE ressalta de forma condicionada o estímulo à participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares, de forma a assegurar a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.

Nessa linha, reforça-se a necessidade de desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, e aplicar prova nacional específica, com a finalidade de auxiliar na definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, e cuja utilização seja por adesão.

As políticas de colaboração entre os entes federados deverão atender às demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional, a ser definido juntamente com a regulamentação do regime de colaboração e serem mediadas por mecanismos e instrumentos que assegurem a transparência e o controle social dos investimentos e custos.

Como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica será implantado o CAQi, que será progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ, com complementação de recursos financeiros realizada pela União (BRASIL, 2014).

Importa situar, em consonância com o Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, que “dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015, e dá outras providências” (BRASIL, 2015e) que houve um corte de R\$ 9,42 bilhões na área da educação, no âmbito de um bloqueio total de R\$ 69,9 bilhões do orçamento de 2015.

A política de ajuste fiscal, no contexto da crise econômica mundial<sup>13</sup> é um indicativo de cumprimento da meta de superávit primário (economia para pagar os juros da dívida pública) de R\$ 66,3 bilhões, em 2015. Nesse sentido, o pagamento da dívida se sobrepõe a necessidade, inclusive de mais investimentos financeiros, para a educação, o que se encontra em alinhamento com o documento preliminar da SAE, que ao não mencionar o CAQi e, posteriormente, o CAQ, indica a disponibilização de recursos para um futuro não definido, ao enfatizar a redistribuição de recursos existentes (BRASIL, 2015d).

Em acréscimo a esse contexto, situamos que com a redução do superávit primário de 1,1% do PIB para no máximo 0,15% do PIB e com a arrecadação em queda, o governo Dilma anunciou o Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015, publicado em Edição Extra do DOU, que alterou o Decreto no 8.456, de 22 de

---

<sup>13</sup> Para maior aprofundamento a respeito da manifestação contemporânea da crise do capitalismo, consultar Carcanholo (2011).

maio de 2015 e, com isso, promoveu um corte de R\$ 8,6 bilhões, dos quais R\$ 8,47 bilhões nas contas do Executivo, sendo que o MEC teve um corte adicional de 1 bilhão (BRASIL, 2015f), o que torna ainda mais difícil o cumprimento das metas do PNE.

Consoante a estratégia 20.12, haverá a necessidade da definição de critérios para distribuição de recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados nos territórios étnico-educacionais (BRASIL, 2014).

Também destacamos, que após o decorrer de 1 (ano) do PNE, que a LRE, vinculada ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006, também não se concretizou. A proposição expressa na ementa desse projeto dispõe a respeito da qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos. Em linhas gerais, o objetivo expresso é assegurar o padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, medida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais. Importa observar que tais características trazem indícios explícitos de sua vinculação à gestão produtiva.

A partir das discussões realizadas nos capítulos I, II e III, podemos ressaltar como implicações das orientações expressas no PNE para a gestão da educação: a manutenção da lógica de responsabilização, a ampliação da competição administrada, a implementação de múltiplas normas e diferentes interpretações a respeito da gestão democrática e o reforço à imbricação entre a gestão produtiva e a “gestão democrática”.

Essa lógica se articula com a tendência de terceirização via organizações sociais, fenômeno caracterizado no PDRAE como publicização, que representa um processo de precarização que se expressa, mediante a intensificação da lógica privada no aparato público.

Em síntese, temos como arcabouço para a organização da gestão da educação brasileira, nos primórdios do século XXI, a orientação política da “terceira via”, que, frente à opacidade do real, ficou mimeticamente incrustada à reforma estatal da década de 1990, por pressupor fundamentalmente o

redimensionamento das relações entre Estado estrito e sociedade, eixo central da reforma do Estado.

## À GUIA DE CONCLUSÃO

Realizamos o esforço de tratar a gestão da educação no Brasil em seu caráter geral, de modo a apreender a orientação que a perpassa nesse início de século, sem descurar das determinações políticas, econômicas e culturais que organicamente a constituem.

Presenciamos, na década inicial do século XXI e intermédios da segunda década, resultados da reforma do Estado, iniciada no Brasil no final do século XX. Ao partirmos dessa compreensão, tecemos um esboço das características da reforma estatal, bem como as presentes no PNE (BRASIL, 2014) como forma de explicitar as influências e implicações existentes.

Resultou desse movimento de reforma a introjeção da lógica gerencial nos modos de viver, pensar e sentir a vida, como forma hegemônica de interpretação da realidade. Temos, nesse sentido, uma suposta ampliação do espaço público mediante parcerias público-privadas.

O empreendedorismo que passa a nortear a administração pública toma parte da gestão da educação por meio desse processo de redimensionamento entre Estado e sociedade, marcado por competição, controle, desconcentração e imbricamento entre a gestão gerencial e a “gestão democrática”.

Tais influências trazem como implicação a precarização, expressa na crescente responsabilização dos níveis estadual, distrital e municipal, no tratamento da educação como uma atividade competitiva, que deve ser compartilhada com diferentes organizações e grupos da sociedade civil e na perspectiva de indissociabilidade entre a gestão produtiva e a “gestão democrática” implícita às orientações do PNE e do PDRAE.

Frente ao exposto, é possível observar o entrelaçamento orgânico entre estrutura e superestrutura, pois a produção de ideias, representações, ou seja, da própria consciência, não se dissocia das determinações sociais de produção da existência. Nesse sentido, o Estado, ao se constituir mediante a necessidade material da ordem sociometabólica, pressupõe a articulação entre capital e trabalho.

Temos na educação, em sua dimensão macropolítica, como uma política social de natureza pública, verificado a ênfase no preceito constitucional do

regime de colaboração, porém as relações dos municípios com os demais entes federados, bem como entre estes e entidades privadas têm se realizado mediante mecanismos contratuais fragmentários, conjunturais. Tal situação implica observar que, à lógica do arranjo educativo, consórcios e convênios passam a ser naturalizados como formas de realização das políticas do Estado.

Com efeito, percebemos a maior interferência do âmbito privado na educação, expressa no PDE, que assumiu plenamente a agenda do Compromisso Todos pela Educação, no PDRAE, com a ênfase na administração pública gerencial, e, no PNE, que, ao enfatizar a responsabilidade de todos, suprimiu a expressão constitucional “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988), bem como se apresenta no documento preliminar da SAE (BRASIL, 2015d) que evidencia que “temos muito a aprender com a orientação empresarial”, apesar de reconhecer que precisamos mais do que ela é capaz de oferecer.

Com base na presente investigação, chegamos ao resultado de que a orientação política expressa nos pressupostos do PNE (BRASIL, 2014) e que serve de arcabouço para a gestão da educação é a perspectiva da “terceira via”, pautada na administração pública, pela maior permeabilidade da participação de agentes privados/organizações da sociedade civil.

A ideia de que os serviços sociais e científicos, consoante à administração pública gerencial, sejam identificados como atividades competitivas, corrobora com a atenuação das responsabilidades do Estado *stricto*, pois são considerados como serviços não exclusivos, naturalizando a expansão da lógica privada, em áreas antes consideradas essencialmente públicas.

Em linhas gerais, evidenciamos a indissociabilidade entre trabalho, capital e Estado, que constitui a base na qual se processa a separação entre gerência, controle e execução ou, em outros termos, a apropriação da gestão, governação e administração, seja para realização da lógica mercadológica, seja para a finalidade democrática.

Esse movimento, que se caracteriza pela repolitização da gestão educacional, é funcional à nova face do neoliberalismo, a “terceira via”, pois pressupõe a realização da lógica do mercado e sua ênfase no indivíduo, no empreendedorismo e na competição. Assim, a desconcentração, que caracteriza



a municipalização brasileira, estabelece uma forma sutil de regulação social, calcada no gerencialismo.

Os resultados da pesquisa nos permitem evidenciar a existência de um processo de redefinição das relações entre Estado e sociedade, que apresenta indícios fundamentais para a compreensão da gestão em seus diferentes âmbitos. Entretanto, consoante ao pressuposto de Marx (1978, p. 105) de que não devemos esquecer “a diferença essencial por causa da unidade”, ressaltamos a necessidade do desenvolvimento de novas pesquisas para tratar da especificidade da gestão nos diferentes *lôcus* do processo educativo.

Nesse contexto, verificamos a ênfase em mecanismos como responsabilização, mobilização social e a constituição de quase mercados, a partir do discurso do controle social, porém sem romper com aspectos fulcrais da formação da sociedade brasileira, como a heteronomia e a dependência.

O controle social a ser adquirido se impõe como aspecto fundamental à conquista da emancipação humana, e se contrapõe ao controle social hierárquico e autoritário expresso na lógica do capital.

Em síntese, constatamos que a reforma do Estado trouxe implicações para a gestão da educação, em um contexto de redimensionamento das relações entre Estado e sociedade, mediante adoção da administração pública gerencial, do empreendedorismo e do estabelecimento de parcerias público-privadas. Assim, ao se pautar na lógica empresarial, o paradigma gerencial contemporâneo está atrelado a desconcentração, indissociável da responsabilização que temos vivenciado.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir. GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2008. p. 9-23.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. (Orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BIANCHETTI, Roberto Gerardo. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2001.

BORON, Atílio Alberto. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia em América Latina. In: KRAWCZYK, Nora Rut. WANDERLEY, Luiz Eduardo. **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 19-67.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Brasília, DF, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 07 out. 2014.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 07 out. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10. 172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13. 005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE – e dá outras providências. Brasília, DF. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9. 394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 10 out. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Presidencial 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. Brasília, DF, 2007a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, DF, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 618, de 24 de junho de 2015. Dispõe sobre o Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2015a. Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=25/06/2015>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015. Institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2015b. Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=25/06/2015>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 620, de 24 de junho de 2015. Propõe consulta pública para apresentação de sugestões ao texto que servirá de base para redação do decreto que instituirá a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2015c. Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/06/2015&jornal=1&pagina=13&totalArquivos=56>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Proposta Preliminar. **Pátria Educadora**: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional, 22 de abril de 2015. Brasília, DF, 2015d. Disponível em <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Patria\\_Educadora\\_documento\\_preliminar\\_SAE.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Patria_Educadora_documento_preliminar_SAE.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2015.

BRASIL. Subsecretaria de Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 8.456**, de 22 de maio de 2015. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015, e dá outras providências. Brasília, DF, 2015e. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-018/2015/Decreto/D8456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-018/2015/Decreto/D8456.htm)>. Acesso em: 31 maio 2015.

BRASIL. Subsecretaria de Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 8.496**, de 30 de julho de 2015. Altera o Decreto no 8.456, de 22 de maio de 2015, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015, e dá outras providências. Brasília, DF, 2015f. Disponível em <<http://www.planalto>.

gov.br/ccivil\_03/\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8496.htm>. Acesso em: 31 jul. 2015.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998. p. 21-38.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. Bom Estado e bom governo. In: DROR, Yehezkel. **A capacidade para governar: informe do clube de Roma**. São Paulo: FUNDAP, 1999. p. 7-12.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CARBONARI, Francisco José. Municipalização do ensino: das velhas práticas às novas perspectivas. In: MARTINS, Angela Maria. OLIVEIRA, Cleiton de.; BUENO, Maria Sylvia Simões. (Orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 211-223.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades. In: **Crítica e Sociedade: revista de cultura política**, Uberlândia, v.1, n.3, Edição Especial - Dossiê: A crise atual do capitalismo, p. 73-84, dez. 2011.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica**. Revista Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, 12(2), p. 247-272, maio/ago. 2008.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Duas décadas de neoliberalismo no Brasil: a economia política da continuidade, **Periferias**. Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, año 12, n. 16, p. 173-197, 2. sem. 2008.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, ANPED, n. 24, p. 5-15, set./dez. 2003.

CHAUI, Marilena. Fantasia da terceira via. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 dez. 1999. Caderno Mais, p. 7-10. Disponível em: <[www.uol.com.br/arquivosdafolha](http://www.uol.com.br/arquivosdafolha)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

COELHO, Eurelino. **Uma esquerda para o capital**: o transformismo dos grupos dirigentes do PT (1979-1998). São Paulo: Xamã; Feira de Santana: UEFS Editora, 2012.

COOMBS, Philip H. **Que é planejamento educacional?** Separata dos Cadernos de Pesquisa. n. 4. out. 1972.

COUTINHO, Carlos Nelson; KONDER, Leandro. Nota sobre Antonio Gramsci. In: GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1995. p. 1-7.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; SANTANA, Wagner. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4. ed. rev. São Paulo: Global, 2009.

FERNANDES, Katya Lacerda; LAGARES, Rosilene. Repolitização da gestão educacional no Brasil: a lógica privada no aparato público. In: IV Seminário Internacional de Pesquisa do GREPPE: privatização da educação básica na América Latina, x., 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: UNICAMP/SP, 2014. p. 171-177.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o acaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 29 mai. 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos científicos e técnicos da relação trabalho e educação no Brasil de hoje. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/EPSJV, 2006. p. 241-288.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, ANPED, v. 16, n. 46, p. 235-274, jan./abr. 2011.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via e seus críticos**. Tradução de Ryta Vinagre. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GIDDENS, Anthony. **Novas regras do método sociológico**: Uma crítica positiva as sociologias interpretativas. 2. ed. Tradução de Antônio Escobar Pires. Lisboa: Gradiva, 1996.

GIMENEZ, Fernando Antonio Prado; FERREIRA, Jane Mendes; RAMOS, Simone Cristina. Configuração Empreendedora ou Configurações Empreendedoras? Indo um pouco além de Mintzberg. In: XXXII Encontro da ANPAD. 14., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD/RJ. 2008. p. 1 - 14. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ESO-C2571.pdf>> Acesso em: 24 mar. 2015.

GOMES SILVA, Ilse. **Democracia e participação na 'reforma' do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

GRACINDO, Regina Vinhais; KENSKI, Vani Moreira. Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisa no Brasil. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhais. (Coords.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores associados, 2001. p. 113-126.

GRAMSCI, Antonio. **Americanismo e fordismo**. Tradução de Gabriel Bogossian. São Paulo: Hedra, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. v. 2, 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 14. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

HOBBSBAWM, Eric John. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. 41 reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

JAMESON, Fredric. **As sementes do tempo**. São Paulo: Ática, 1997.

KATZ, Claudio. Sete teses sobre as novas tecnologias da informação. In: KATZ, Claudio; COGGIOLA, Osvaldo. **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo: Xamã, 1996. p. 71-118.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina**: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

SANTIAGO, Sandra Helena Moreira; LIMA, Antonio Bosco de. Reforma do Estado e controle avaliativo. In: LIMA, Antonio Bosco de. (Org.). **Estado e controle social no Brasil**. Uberlândia: Composer; Fapemig; GPEDE, 2009. p. 37-57.

LIMA, Licínio. **Organização escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. Campinas: Cortez, 2002.

MARTINS, André Silva. **Todos pela Educação**: O Projeto Educacional de Empresários Para o Brasil Século XXI. 31ª Reunião da ANPED. Caxambu, 2008. p. 1-16. Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso em: 6 nov. 2014.

MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de.; BUENO, Maria Sylvia Simões. (Orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MARTINS, Marcos Francisco; GROppo, Luís Antonio. **Sociedade civil e educação**: fundamentos e tramas. Campinas: Autores Associados, 2010.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e Introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B, Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1895-1846). Tradução de Rubens Enderle. Nélcio Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. Traduções de José Carlos Bruni, et al. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução de Jesus Ranieri. 3. reimp. São Paulo: Boitempo, 2009.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I – O processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, São Paulo: FE/UNICAMP; R. Vieira, 2000.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. 1. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Direita para o social e esquerda para o capital**: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; SANT'ANNA, Ronaldo. Introdução: Gramsci, o Estado educador e a nova pedagogia da Hegemonia. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005. p. 19-39.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Cleiton de.; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação, **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. São Paulo, Cortez / Autores Associados, 2006.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

SALERNO, Soraia Chafic El Kfourri. **Administração escolar e educacional**: planejamento, políticas e gestão. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2007.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

SAVIANI, Dermeval. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, vol. 6, n. 2, p. 213-231, jul./out. 2008.

SAVIANI, Dermeval. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

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

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Ano XX, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.



SILVA JUNIOR, João dos Reis. O papel político da municipalização educacional na construção dos novos traços da sociedade civil na década de 1990. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de.; BUENO, Maria Sílvia Simões. (Orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 57-83.

SILVA, Domingos Pereira da. **Planejamento e gestão escolar: concepções e implicações**. 2011. 99 f. Goiânia - GO. Dissertação (Mestrado); Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Departamento de Educação.

SILVA, Domingos Pereira da.; RODRIGUEZ, Vicente. A Política Educacional Brasileira no Contexto do Gerencialismo Contemporâneo. In: Seminário Sobre "A Produção do Conhecimento em Educação" - Política educacional do século XXI: paradoxos, limites e possibilidades, 7., 2013, São Paulo. **Anais...** São Paulo: PUC/SP, 2013, p. 125-132.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em Educação**. 1. ed. 14. Reimpressão. São Paulo: Atlas, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2006.