

A política de gestão educacional da cidade a partir do plano nacional de educação

The city educational management policy since the national educational plan

Armando C. Arosa

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

armandoarosa@yahoo.com.br

Resumo

O presente trabalho se inscreve no contexto de uma pesquisa que busca analisar os traços teóricos e políticos que organizam as políticas educacionais brasileiras. O objetivo central, nesse caso, é analisar o Plano Nacional de Educação - PNE, sobretudo no que se refere ao modelo de administração que vem se consolidando no âmbito dos sistemas municipais de ensino. Na lógica da produção de um discurso de gestão democrática, esse modelo induz, orienta e regula a gestão municipal, a partir de alguns expedientes políticos, administrativos e da composição financeira decorrentes do arranjo federativo que vem se desenhando a partir da Constituição Federal de 1988, em suas emendas sofridas a partir do final da década de 1990. Pode-se afirmar que, no curso de sua elaboração e implantação, o PNE aponta para um modelo que ao mesmo tempo em que centraliza decisões, padronizando processos e instrumentos de planejamento, acompanhamento e controle, produz também uma certa margem de adaptações e ajustes no âmbito local que se aproxima da estratégia de customização em massa adotada no modelo empresarial gerencialista de gestão.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Políticas Educacionais. Gestão Educacional.

Abstract

This work falls within the context of a research that aims to analyze the theoretical and political features that organize the Brazilian educational policies. The main objective in this case is to analyze the National Education Plan - PNE, particularly as regards the management model that has been consolidated within the municipal education systems. In the logic of production of a discourse of democratic management, this model leads, directs and regulates municipal management from some political expediency, administrative and financial composition resulting from the federative arrangement that has been drawing from the 1988 Federal Constitution, its amendments suffered from the late 1990s. It can be stated that in the course of its preparation and implementation, the PNA points to a model that while centralizing decisions, standardizing processes and planning tools, monitoring and control, also produces a certain amount of adaptations and adjustments local level that approaches the mass customization strategy adopted in managerial business model management.

Keywords: National Education Plan. Educational policies. Educational management.

O objetivo do presente trabalho é refletir sobre as políticas educacionais brasileiras, com o foco no Plano Nacional de Educação - PNE, sobretudo no que se refere ao modelo de gestão que vem se consolidando no âmbito dos sistemas municipais de ensino e em sua relação com a gestão da cidade. Na ótica da produção de um discurso de gestão democrática, esse modelo induz, orienta e regula a gestão municipal, a partir de alguns expedientes políticos, administrativos e da composição financeira decorrente do arranjo federativo que vem se desenhando a partir da Constituição Federal de 1988, em suas emendas sofridas a partir do final da década de 1990.

A gestão do sistema educacional brasileiro não está dissociada de um conjunto complexo e multideterminado de relações que se produzem e reproduzem no contexto dos confrontos de interesses, valores e perspectivas de mundo travados na arena social em seus diversos espaços de organização. Para compreender o que está em pauta no percurso da construção desse modelo de gestão, é necessário trazer alguns conceitos a partir dos quais se possa refletir.

Estado, capitalismo e política pública

Muito se tem refletido sobre a natureza, a função, sua constituição e modos de operação do Estado. Todavia, não se esgotaram os debates e há estudos que apresentam diversos aspectos sobre o tema, que, eivados de polêmicas, revelam um conjunto de concepções de mundo que fundamentam tanto a posição hegemônica da organização econômica, política e social, quanto outras, que se apresentam como alternativa. Sendo assim, não será feita aqui a apresentação das diversas concepções que aparecem no debate sobre a temática, mas se apresentará aquela que fundamenta este trabalho.

Parte-se da ideia de que a forma *Estado* se insere na arena em que transcorrem as relações sociais, políticas e econômicas; portanto (como na concepção marxiana) “emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas” (CARNOY, 2011, p.68). No mesmo campo conceitual, entendendo-o no contexto histórico em curso, compreende-se que “o fenômeno político, no capitalismo, não se limita ao Estado, mas nele se condensa.

O Estado é o núcleo material da forma política do capitalismo” (MASCARO, 2013, p.38). Todavia, esse elemento nuclear não é constituído de modo monolítico, nem encerra em si mesmo a prerrogativa de exclusividade na promoção das condições de reprodução econômica e política. Esse traço aponta para que seja principalmente por seu intermédio, mas não exclusivamente, que se constituam as ações e que se perpetuem as omissões que respondem ao conjunto vitorioso das demandas sociais, que se expressam por meio de práticas jurídico-institucionais, consignadoras de políticas públicas, sendo, portanto, um dos espaços de organização da sociedade.

Outro traço no qual se baseia a presente reflexão diz respeito ao fato de que compreender o Estado, sob o ponto de vista político, significa reconhecer também a relação dinâmica e indissociável das dimensões econômicas e ideológicas que igualmente o constituem. O Estado, portanto, como uma instância organizada da sociedade, apoiada juridicamente, não está descolada do contexto geral dos antagonismos de classe que caracterizam as relações capitalistas. É, pois, o Estado, uma das arenas em que se conflitam interesses e concepções diversas que expressam posições assumidas diante de situações concretas, diante do real, em que estão em jogo a vitória ou a derrota de um determinado projeto societal. Nesse sentido, o estado burguês (na compreensão marxiana) moderno torna legítimos por meio de seu aparato coercitivo (legislativo, policial, econômico) os desejos e as necessidades das camadas sociais detentoras da propriedade do capital.

Esse movimento, entretanto, não produz as condições imediatas de realização da vontade da burguesia, ou de sua imposição por meio de ações estatais. Numa acepção inclinada à ideia de que o Estado é permeado por outras frações sociais que objetivam ocupá-lo, com a finalidade de opor-se às forças burguesas e de fazer valer seus anseios e necessidades, toma-se aqui o Estado como uma instância em que se mobilizam instrumentos políticos e econômicos, internamente a ele ou não, para construir mecanismos de domínio sobre os diversos espaços de materialização de poder que o constitui.

Adota-se aqui, portanto, a premissa que se aproxima de uma concepção ampliada em que o Estado (*stricto sensu*) é permeado por forças diversas da sociedade civil. É uma concepção ampliada, presente em Gramsci, em que se compreende o “Estado como síntese da sociedade política e sociedade civil, de Estado-coerção e de aparelhos privados de hegemonia” (COUTINHO, 2007, p.135), entendendo-se sociedade política (Estado-coerção) como “formada pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio da repressão e da violência” (IDEM, p 127) (identificada com a burocracia executiva); e sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia) como “conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos, os sindicatos (...)” (IDEM, *Ibidem*).

Assim, como concebe Alysson Mascaro (2013), a burocracia do Estado não se sobrepõe às classes, aos grupos ou aos indivíduos, de forma tal que encarne todo conhecimento sobre o real ou exerça todo poder independentemente das relações sociais. Por esse motivo seu papel agente e reagente nos processos de reprodução das relações capitalistas não pode ser concebido como “necessariamente salvador das condições gerais de sociabilidade” (MASCARO, 2013, p. 82).

Entretanto, torna-se necessário reconhecer que há no mundo contemporâneo, uma evidente vitória das forças que representam os interesses econômicos, políticos e ideológicos da burguesia, em suas diversas frações e formas de expressão, que ocupam de modo hegemônico os muitos e

fundamentais espaços de poder no aparelho estatal, além de exercer domínio também nos espaços de influência da sociedade como um todo.

Decorre dessa concepção de Estado a noção de políticas públicas. Inúmeras são as possibilidades de se conceber o significado e a função das políticas públicas. Desde concebê-la como um conjunto de ações de governo a partir das quais se objetiva alcançar um determinado resultado (LYNN, 1980); ou como a soma de ações (produzidas diretamente ou por delegação) que se pretende empreender para exercer influência na vida dos cidadãos (PETERS, 1986), até como a concepção de que a política representa uma tentativa de dar solução a um problema da sociedade, partindo-se do processo de tomada de decisão do qual participam certo número de atores sociais (MULLER, 2003).

Outras formas de entendimento sobre políticas públicas são encontradas na literatura sobre o tema. Para muitas dessas concepções, o Estado é tomado como o principal *locus* no qual as análises localizarão as iniciativas a partir das quais as políticas se desenvolvem e se expressam. Há a compreensão de que o Estado tem sido o protagonista das ações que produzem políticas públicas, porém, soma-se a essa noção o que consideram Shiroma, Moraes e Evangelista (2002), quando entendem que as políticas públicas, em especial as políticas sociais, são atravessadas por lutas, pressões e conflitos. Assim, essas políticas não são estáticas ou refletem iniciativas abstratas, mas, ao contrário, se inscrevem por meio de ações estrategicamente empregadas no contexto dos antagonismos sociais e expressam a capacidade relacional, técnica e gerencial de implementação das decisões adotadas pelos governos.

Nesse contexto, as frações sociais que almejam influir na construção das políticas públicas se organizam e se movimentam, buscando canais de interlocução e instrumentos de pressão que tornem possível a ocupação política dos espaços necessários à materialização de seus projetos societários e de seus projetos educativos.

É, portanto, com objetivos bem definidos que instituições como Todos Pela Educação (TPE), Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), Fundação Lemann, dentre outras organizações da sociedade, além de empresas, consultorias na área econômica e educacional, exercem pressão política e econômica, buscando influenciar na elaboração e na implementação das políticas educativas, fazendo repercutir, por um processo de identificação, mas também por mecanismos que refletem sua condição de dependência, as orientações de instituições internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial, que representam os interesses das grandes corporações internacionais, correspondendo tanto a interesses econômicos quanto ético-políticos.

De outro lado, os movimentos sociais e as diversas formas de associativismo que representam as camadas trabalhadoras da sociedade (sindicatos, associações, movimentos, coletivos,

entidades, além de outras formas de mobilização e organização) buscam produzir o mesmo efeito indutor, sem, contudo, alcançar, nos últimos tempos, idêntico grau de resultados, dadas as condições de desigualdade e de grande assimetria econômica e política em relação às das frações de classes dominantes.

Desse modo, e considerando os antagonismos sociais que se manifestam também nas diversas camadas de poder em que se constituem os aparelhos de Estado, pode-se considerar, como afirma Lucia Neves (2005, p.14), que:

(...) as políticas públicas, no capitalismo monopolista, respondem simultaneamente às necessidades de valorização do capital e de mediação política dos interesses antagônicos que perpassam a sociedade urbano-industrial – tanto nas burocracias estatais como na sociedade civil - expressos pelos diversos sujeitos políticos coletivos inscritos nos marcos ampliados da democracia representativa clássica, bem como dos novos espaços coletivos consolidado da democracia direta de massas.

Considerando, portanto, essas duas perspectivas que situam a política pública tanto no interior do Estado *stricto sensu*, quanto na que a concebe como emergente da relação dialética deste com a sociedade civil; o conflito, o antagonismo e os interesses de classes, que se expressam de diversas formas, são tomados aqui como traços importantes para compreender o modelo de gestão que vem sendo encaminhado pelo governo federal, que traz como marca ideológica de uma concepção liberal de Estado, a denominação de gestão democrática.

Democracia e participação

Cabem nesse momento, ainda que de modo sumário, algumas observações sobre o que se tem debatido acerca do conceito de democracia. Desde a antiguidade ocidental, promove-se o debate sobre a possibilidade de haver um modelo político capaz de propiciar a conciliação entre os muitos e díspares interesses sociais que se apresentam de modo conflitante. O modelo ideologicamente tido como possível na resposta a esses anseios é a democracia, hegemonizado no capitalismo em sua acepção liberal.

Assim como a respeito dos outros temas trazidos aqui, também sobre democracia há vasta literatura, que não cabe ser recuperada, mas que sobre a qual se pode dizer que há - pelo menos no que tange ao modelo que se vem consagrando a partir das revoluções burguesas – elementos que aparecem como sendo fundamentais para entender seu caráter formal.

É possível encontrar, em vários modelos apresentados por diversos teóricos, elementos que são tomados como basilares na sua consolidação: liberdade de organização, liberdade de expressão, eleições livres, direito de voto, representatividade social, participação, autonomia, cidadania e tantos outros que se complexificam no conjunto das relações que se travam do mundo contemporâneo.

Para o debate aqui proposto, parte-se de dois desses elementos, que se mostram fundamentais para compreender o que tem sido tomado como basilares na construção da ideologia da gestão democrática da educação no Brasil: a representação e a participação.

Para Bobbio (2008) - uma das principais referências para o debate sobre o tema no âmbito do pensamento liberal, e que nos ajuda a compreender em que bases repousam os fundamentos do conceito de democracia com que trabalham as políticas federais - o desenvolvimento da democracia nos regimes representativos pode figurar-se em duas direções: no alargamento do direito do voto e na multiplicação dos órgãos representativos. Nesse curso, o direito de voto “que inicialmente era restrita a uma exígua parte dos cidadãos com base em critérios fundados sobre o censo, a cultura e o sexo” (BOBBIO, 2008, p. 324) foi sendo ampliado até o que se configura contemporaneamente como sufrágio universal. No que diz respeito aos órgãos representativos, o autor registra que num primeiro momento eram restritos “a uma ou duas assembleias legislativas, e depois se estenderam, aos poucos à outra assembleia, aos órgãos do poder local, ou na passagem da monarquia para a república, ao chefe de Estado” (idem).

O que em seguida reconhece Bobbio, e que nos interessa aqui para entender o processo de construção de uma ideologia de gestão democrática da educação no Brasil, é o fato de que nesse percurso de sedimentação do que se denominou de democracia liberal, o que ocorreu foi a ampliação quantitativa dos canais de representação, sem se produzir de modo expressivo alterações na ordem qualitativa desse processo representativo. Segundo Bobbio (2008, p. 324):

Em uma e em outra direção o processo de democratização, que consiste no cumprimento cada vez mais pleno do princípio-limite da soberania popular, se insere na estrutura do Estado liberal entendido como Estado, *in primis*, de garantias. Por outras palavras, ao longo do curso de um desenvolvimento que chega até os nossos dias, o processo de democratização, tal como se desenvolveu nos Estados, que hoje são chamados de Democracia liberal, consiste numa transformação mais quantitativa do que qualitativa no regime representativo.

É visível, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que vêm se ampliando os espaços e os modelos de representação, mas esse movimento ainda faz revelar traços que repercutem os modos pelos quais o Brasil ingressa na ordem capitalista internacional e que, em termos políticos, se manifesta também no modo como se deu a incorporação do paradigma liberal de organização do Estado.

A incorporação, contraditória, das concepções do liberalismo político no Brasil se dá em um contexto de relações escravistas que sustentavam uma economia agro-exportadora baseada no latifúndio, ao mesmo tempo em que o regime monárquico perdura até o golpe de estado que *instaura* a República. Naquele momento, e mesmo quase dois séculos após os movimentos iniciais da organização do Estado nacional, os mecanismos de seletividade e segregação nos espaços e formas de representação ainda são marcantes, se não de modo explícito pelo ordenamento legal,

é certo que por condições econômicas, culturais e por condições reais de organização e mobilização por parte significativa dos trabalhadores.

Todavia, mesmo que convivendo com resquícios dessa herança que tem na ideologia do “mandonismo”, do “favorecimento”, da apropriação privada do que pertence à esfera do público, é preciso mencionar a previsão legal de garantias de direitos de representação e de participação política, que podem representar certo avanço em relação a períodos históricos em que se deu o recrudescimento do caráter autoritário do Estado capitalista no Brasil, principalmente nos últimos tempos, pela ditadura civil-militar iniciada em 1964.

Para se compreender a democracia no Brasil, portanto, é preciso levar em conta que as garantias formais de liberdade, que a criação e a manutenção de espaços de representação e participação não incluem a efetividade nos processos de transformação das condições reais para exercê-las. Assim, além de reconhecer a instituição dos mecanismos jurídicos, regulatórios e declaratórios de igualdade perante a lei (um dos princípios da democracia liberal, igualmente associado à idéia de Estado de Direito), é preciso identificar os entraves decorrentes das condições econômicas, sociais e políticas que restringem a efetivação dos direitos de participação nos processos deliberativos em todos os planos da sociedade, inclusive aqueles que se referem aos sistemas educacionais.

Gestão democrática e gerencialismo no PNE

No âmbito legal (CF. Art. 206, Lei nº 9.394, Art. 3º), há no Brasil a determinação de que o ensino público deve ser administrado com base nos princípios da gestão democrática, de modo a ser estabelecido por norma específica pelos sistemas de ensino. Este princípio é ratificado no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014a), quando prevê que:

Art. 9º 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.

Entretanto, embora tomado como um consenso, esse princípio não aparece de claramente, de modo a fortalecer os mecanismos de representação e participação que garantam espaços efetivos de tomada de decisão pelos usuários dos sistemas educacionais. Como é possível perceber no curso do desenvolvimento do modelo liberal de democracia, é um movimento que, por um lado promove a ampliação dos espaços institucionais de participação, expandindo-se o número de Conselhos de Políticas, de Direitos e de Acompanhamento Social; por outro, todavia, persiste a prerrogativa do Estado, - tendo o chefe do Poder Executivo como agente público o poder instituído de fazê-lo - da nomeação dos Conselheiros, além de artificialmente manter-se o discurso sobre o

princípio da paridade que, na realidade sócio-política da gestão local, faz tender para o Estado a manutenção da maioria na sua composição, limitando o poder de influência das frações da classe trabalhadora no aparato administrativo do Estado *stricto sensu*.

Essa dinâmica se reproduz por meio de outros dispositivos presentes no PNE e se materializam nas ações empreendidas pelo governo federal, na condução da política de gestão dos processos de alinhamento a ser seguido pelos sistemas distrital, estaduais e municipais de ensino.

O Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), tem por objetivo, de acordo com a Constituição Federal (Art. 214) (BRASIL, 1988):

articular o sistema nacional de educação 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 que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

De acordo com o entendimento do Ministério da Educação (BRASIL, 2014b) o Plano está organizado a partir de metas estruturantes (Metas 1,2,3,5,6,7,9,10,11); de metas que dizem respeito à redução das desigualdades e à valorização da diversidade (Metas 4 e 8); metas que versam sobre a valorização dos profissionais da educação (consideradas estratégicas em relação ao cumprimento do conjunto de metas dos grupos anteriores) (Metas 15,16,17,18); metas relativas ao ensino superior (Metas 12,13,14); além da meta 20, que se refere ao financiamento da educação, e da Meta 19, que trata de

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

Sem desconsiderar o conteúdo potencialmente democratizante que poderiam ter as demais metas, e algumas de suas estratégias, observemos o que estabelece a Meta 19, sobretudo no que ditam as estratégias a serem implementadas com vistas ao seu cumprimento.

O primeiro aspecto a ser observado diz respeito a questões que emergem a partir do Art. 13 da Lei nº 13.005, quando se estabelece que se deve instituir 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” (BRASIL, 2014a).

A questão central diz respeito a como operar um regime de colaboração a partir de uma evidente assimetria financeira e funcional entre os sistemas de ensino. Ou seja, é primordial que se defina como operar no cotidiano da gestão educacional as *relações recíprocas e isonômicas* entre os entes federados, uma vez que no federalismo brasileiro há uma hierarquia condicionada por funções específicas para cada sistema e uma desigualdade sócio-econômica-política que se manifesta na esfera fiscal e tributária, associada a um quadro de desigualdades regionais. Ainda permanecem obscuros os critérios que regerão a forma de atendimento do conjunto de necessidades e demandas dos sistemas educacionais.

O PNE estabelece como critério para o repasse de transferências voluntárias da União aos entes Federados a aprovação de legislação que trate da gestão democrática, vinculando os “critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar” (Estratégia 19.1, BRASIL, 2014 a). Assim, o que orienta a concepção de gestão democrática da escola pública são elementos que estão de modo inequívoco atrelados à concepção de gestão gerencialista, centrada no mérito e no desempenho, fazendo subsumir o aspecto político que poderia ser fortalecido se a participação da comunidade (e não apenas a comunidade escolar) na gestão dos sistemas escolares fosse o caráter principal. Mais ainda se o controle social se firmasse sob coletivos representativos dos setores sociais que tem seus filhos matriculados na escola pública.

A esse traço se soma o caráter vinculante desses aspectos; caráter este que não pode ser desfeito, condição precípua para fazer juz a essas transferências realizadas por meio de contratos, acordos e convênios, instrumentos principais pelos quais se tem colocado em prática o que se denomina Regime de Colaboração. Esse artifício tem sido utilizado, mesmo antes de ser consagrado no PNE de 2014, como prática de indução à adesão ao Compromisso Todos Pela Educação e ao Plano de Ações Articuladas, funcionando como uma barganha jurídico-administrativa que submete politicamente os municípios ao poder financeiro da União.

Nessas condições, os sistemas educativos que, na construção de seu modelo de gestão querem conferir centralidade à participação das frações da classe trabalhadora, instituindo conselhos populares com funções fiscalizadoras e decisórias, dinamizando mecanismos de escolhas dos gestores escolares por meio de consulta direta à comunidade, ou ainda criando um conjunto de mecanismos de acompanhamento e avaliação social do sistema escolar; teriam que realizar ajustes à sua legislação, estabelecendo também critérios meritocráticos.

Lembre-se que a aferição desse mérito e desse desempenho está no contexto de outra estratégia (19.8), que estabelece a necessidade de se desenvolverem programas de formação de diretores e gestores escolares, assim como também “**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” (Grifo meu).

Esse condicionamento, além de inibir as iniciativas locais e regionais de se produzir processos mais ativos de participação, submete os demais entes federados aos procedimentos estabelecidos pela União, a quem por força legal (Lei nº 9.394) cabe realizar a avaliação dos sistemas educacionais, impondo os critérios e os processos de avaliação de gestores. É evidente, portanto que as políticas de avaliação ganham centralidade no processo de balizamento da ideologia de gestão democrática, fazendo-se centralizar o estabelecimento dos critérios de mérito, portanto, induzindo em termos programáticos as políticas locais, bem como o processo de formação desses gestores.

Ao argumento de que esses princípios e os procedimentos a eles associados estão submetidos ao regime de colaboração, e, que, por isso ocorreria a participação dos entes federados, vale observar que apesar de se prever formalmente a “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, formadora da República Federativa do Brasil, como preconiza a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que garantiria a isonomia entre os entes federados; a mesma Carta Constitucional confere atribuições e competências diferenciadas a cada um desses entes federados, produzindo de fato, pelas condições históricas, econômicas, sociais e políticas uma hierarquia que coloca o município, apesar de ter alçado à condição de participante dessa presumível isonomia, em condição de assimetria em relação ao poder exercido pela União, sobretudo pela prerrogativa desta de legislar com exclusividade sobre determinadas matérias e pelo poder de concentrar a maior parcela dos tributos, utilizando-se de sua função supletiva para o exercício de poder discriminatório em relação aos outros entes.

De outro lado, se interpretada em sua aparência, a Meta 19 traria instrumentos que estimulariam a criação, a manutenção e a ampliação dos espaços de participação popular, por meio de implementação de Fóruns e Conferências. Todavia, quando examinadas as estratégias 19.2 e 19.5, verifica-se que há uma limitação que concebe os conselhos “como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional” (Estratégia 19.5) (Brasil, 2014 a), sem a perspectiva de se dotar esses espaços com poder decisório, deixando implícita uma função, que historicamente se fortaleceu e que se tem verificado em muitos espaços: a ação legitimadora das decisões do poder executivo, ou do gestor escolar.

Outra característica que expressa esse movimento se refere à questão da formação de conselheiros e conselheiras, que estará sujeita a programas específicos, adotando, como se encontra em outros momentos recentes das políticas educacionais brasileiras, um caráter instrumental que relega a plano secundário a formação política, nesse caso, que seria promovida pelos próprios interessados na melhoria da educação como um todo, ou seja, o conjunto da sociedade que se organizaria em diversos espaços de participação, que não apenas os Conselhos

estabelecidos pela legislação, ou pelas instituições representativas dos interesses das frações sociais dominantes.

O traço instrumental, que revela um dos pilares da formação defendidos no PNE, no que se refere à gestão, se torna mais claro na estratégia 19.8 (já mencionada). Encontra-se a concepção de que o conceito de Gestão Democrática está atrelado a um conjunto de padrões em que se firma o caráter técnico, a necessidade de demonstração de desempenho, portanto, referendando a concepção de um Estado meritocrático, e o traço centralista mitigado pela ideia de adesão, que ‘regeria’ e ‘garantiria’ a autonomia dos entes federados, também associados à ideologia da descentralização administrativa. Autonomia essa, que se estenderia aos estabelecimentos de ensino no âmbito da gestão pedagógica, administrativa e financeira, conforme Estratégia 19.7 (também prevista na Lei ^o 9.394), sem, contudo, serem mencionados os instrumentos para sua materialização.

Nas estratégias que tratam de financiamento, há a previsão do acompanhamento e do controle social sobre os gastos públicos (Estratégias 20.2; 20.4), sob o discurso da transparência, que de fato é algo a ser construído, uma vez que o caráter técnico é predominante e o processo de participação é tutelado e rarefeito. O que se realiza no cotidiano da gestão pública é o predomínio no exercício de fiscalização sobre o exercício financeiro a ação de órgãos ligados ao próprio Estado. Essa fiscalização é exercida, de fato pelos Tribunais de Conta e pelas Câmaras Municipais; assim o próprio Estado fiscaliza o Estado, ficando de modo periférico e num papel secundário os conselhos de acompanhamento social. Mais uma vez percebe-se a ausência de estímulo à construção de conselhos populares que se caracterizem por seu caráter decisório.

Como um dos fundamentos, em sua implantação, o PNE requer um processo de ajustamento, de alinhamento a que devem se submeter os sistemas educacionais. Nesse processo, percebe-se a verticalização, a hierarquização e o controle, consolidados nas práticas gestoras por meio da difusão do discurso da colaboração, da cooperação e do acompanhamento exercidos com a justificativa de que “é imprescindível para que se atinjam metas nacionais de melhoria da qualidade da educação brasileira” (BRASIL, 2014c, p. 10). Essa ideia se verifica igualmente quando o documento *Planejando a Próxima Década - Alinhando os Planos de Educação* propõe que para que logre êxito “(...) os planos de educação nacional, estaduais, distrital e municipais devem se articular de modo orgânico e operacional aos respectivos Planos Plurianuais (PPA), às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR)”(IDEM).

Vale mencionar que na gestão das cidades e dos estados os governos possuem alguns instrumentos que registram seus processos de planejamento, dentre os quais tem-se no PPA e na LDO seus documentos principais. Esses documentos resultam (com maior ou menor grau de participação e de influência efetiva das diversas frações sociais) de debates e de decisões emanadas das Câmaras Municipais e das Assembleias Legislativas dos Estados. No caso do que

prevê esse alinhamento previsto na implantação do PNE nos estados e municípios, esses documentos, que afirmariam a autonomia político-administrativa, e a isonomia, desses entes, são igualados em poder de interferência ao Plano de Ações Articuladas, que não possui as mesmas bases políticas e a amplitude de participação daqueles que regem a sua execução orçamentária.

Essas ações estão no contexto do aprofundamento da incorporação pelo Estado brasileiro de princípios do Gerencialismo. Mesmo que se reconheça que o gerencialismo não é homogêneo e que ainda que se possa pretender um gerencialismo puro, ou ainda que sua experimentação tenha sido diferente no tempo e no espaço (desde a experiência estadunidense e britânica do período Ronald Reagan e Margaret Thatcher, ou antes, como expectativa de superação do modelo burocrático), há alguns elementos que lhe são essenciais.

Dentre esses estão a afirmação discursiva da busca pela eficiência e pelo atendimento às demandas por serviços públicos; a apologia à racionalidade econômica manifesta na ideia de produtividade e de mérito; a estratégia de concentração das prerrogativas de tomadas de decisão; a desconcentração na execução das atividades administrativas, além, dentre outras, de caráter complementar, a responsabilização dos agentes mais frágeis na cadeia de prestação desses serviços.

A principal razão alegada para se empreender esse programa, que no Brasil se expressa desde a reforma do Estado na década de 1990, é a necessidade de superar os entraves que teria causado o modelo burocrático de administração pública (PAULA, 2005; BRESSER-PEREIRA 1996, 2001, 2006; ABRUCIO, 2006). Todavia, ainda que o discurso seja de sua superação, a Administração Pública Gerencial tem seu ponto de partida no modelo burocrático, do qual conserva alguns princípios fundamentais, introduzindo-lhe certas adaptações.

No Gerencialismo, a admissão de funcionários é realizada a partir de critérios meritocráticos; a existência de um sistema estruturado e universal de desempenho, bem como o treinamento sistemático de servidores, configuram-se como traços importantes e são traços de contato com o modelo burocrático. A diferença fundamental reside, então, na forma de controle, que no Gerencialismo deixa de se basear apenas nos processos gestores para ampliar o foco e conferir centralidade aos resultados. Somam-se a esses traços a definição precisa de objetivos e metas a serem atingidos e um discurso que prega a autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos passam a ser implementadas, sem, todavia, uma correspondência real entre a doutrina e as práticas gestoras, no que tange à atribuição das tomadas de decisão. Nessa acepção, os resultados passam a ser avaliados pelo critério do atendimento das necessidades dos cidadãos-clientes e não pelo controle dos processos administrativos, como na Administração Burocrática.

É possível dizer também que tanto na concepção Burocrática, quanto no Gerencialismo, a divisão do trabalho contemporânea tem raízes no pensamento liberal clássico e na crença na racionalidade técnica e instrumental, que toma a disciplinarização como forma determinante para o alcance da eficácia, tanto na produção de bens quanto na prestação dos serviços. Nesse sentido, a gestão das políticas educacionais constrói um aparato administrativo que dá consequência a esses preceitos.

Esse aparato, sem considerar aqui as decisões diárias e os expedientes administrativos de rotina, conta com instrumentos fundamentais de monitoramento remoto e permanente dos sistemas de ensino, que alcançam secretarias de educação e escolas públicas em todo país; com ações de planejamento e controle, que se desenvolvem por meio de programas como o PDDE- Interativo (Programa Dinheiro Direto na Escola – Interativo) - um dos principais instrumentos de controle burocrático sobre as escolas públicas - e o PAR (Plano de Ações Articuladas).

O PDDE – Interativo, desdobramento do PDE-Escola (Plano de Desenvolvimento da Escola), é a ferramenta por meio da qual se monitora a execução financeira e a gestão dos projetos e programas desenvolvidos pela unidade escolar na relação com o MEC¹. O PAR representa, no discurso oficial, o instrumento de realização do regime de colaboração. Para o MEC²:

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um programa estratégico do PDE, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, inaugurou um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais.

E, ao realizar a adesão a esse Plano de Metas, os entes federados passam à fase de construção de seus respectivos Planos de Ações Articuladas. A partir desse movimento, os municípios, estados e o distrito federal irão confeccionar seus diagnósticos e seus planejamentos com vistas à implantação dos programas previstos no PDE, utilizando as ferramentas deste que passou a ser o elemento de vínculo político-administrativos com o MEC. É um movimento, que a um só tempo centraliza informações, difunde modelos de análise e perspectivas de cenários a serem alcançados no âmbito das políticas educacionais.

Quanto ao controle sobre os resultados, vale registrar os exames nacionais de avaliação que produzem uma política de currículo uniforme para todo o país. Igualmente, registre-se que as metas a serem alcançadas por esses sistemas educacionais, sintetizadas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, refletem a adoção de uma política de avaliação que

1 Conferir em <http://pdeescola.mec.gov.br/index.php>. Acesso em 30 de julho de 2016.

2 Conferir em <http://portal.mec.gov.br/par>. Acesso em 30 de julho de 2016

acompanha as orientações do PISA - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, recomendado pela OCDE.

Outra característica diz respeito a um duplo movimento, o primeiro centraliza decisões e difunde um conjunto de traços estruturais e o segundo deixa que a esses se somem novos, adaptados às condições locais, ganhando caráter complementar ou acessório, sem alterar o que caracteriza a estrutura.

Essas ações correspondem ao que na gestão no âmbito do mundo empresarial-corporativo denomina-se de customização em massa, que é uma estratégia que tem como objetivo a ampliação da oferta de produtos ou serviços personalizados por meio de processos flexíveis, com redução de custos e com a perspectiva de garantia de qualidade, sobretudo através da oferta de produtos ou serviços modulares (MACHADO, 2005; VIEIRA, 2014). É possível entender a customização em massa como o processo por meio do qual se pode fornecer e “sustentar lucrativamente os bens e serviços feitos sob medida para os clientes, de acordo com as preferências de cada um deles em relação à forma, o tempo, o lugar e o preço” (GORDON, 1999, p. 249. IN: FAORO et al, 2013). Ainda que não se possa afirmar que haja uma incorporação imediata dessa estratégia, é possível identificar elementos, como se viu acima, que se incorporam às formas de condução das políticas de gestão, sobretudo a partir da promulgação do PNE.

Considerações finais

As políticas públicas são concebidas e executadas de tal modo que imprimem um conjunto de preceitos que interagem no processo de regulação das relações sócio-políticas. No caso das políticas educacionais aqui analisadas, essa dinâmica tem servido simultaneamente à expansão da regulação em massa e à possibilidade de intervenção nas instâncias regionais e locais da administração pública, permitindo certo grau de adequação em seus elementos não estruturais. Mais do que uma estratégia, esse modelo faz convergir um processo de socialização e controle dos agentes locais; sua formação profissional, por meio da transmissão de fundamentos técnicos, políticos e ideológicos; com o atendimento das demandas políticas, econômicas e sociais dos territórios em que são implementadas, produzindo esse efeito de ‘customização em massa’ das políticas educacionais.

Entretanto, o Estado não é um ente neutro e não se sustenta acima dos antagonismos de classe, ou dos interesses em conflito, nos diversos espaços e movimentos da sociedade. Desse modo, tomar o aparato burocrático como permeável a esses conflitos significa considerar a possibilidade de, por meio da mobilização e da organização de ações políticas efetivas, ocupar os espaços em que se determinam as políticas educacionais.

É possível, em síntese, dizer que as políticas de gestão do governo federal tem se pautado pelo discurso ideológico da gestão democrática, difundido por meio de documentos legais e em

orientações que delimitam os princípios a serem adotados nas práticas gestoras, nos níveis locais e intermediários. A concepção de democracia posta em prática, entretanto, realimenta um complexo conjunto das relações sócio-política-econômicas que expressam o capitalismo contemporâneo, que tem no gerencialismo sua manifestação no campo da gestão, tornando secundárias, muitas vezes, as demandas das frações trabalhadoras da sociedade.

Referências:

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola; GIANFRANCO, Pasquino. *Dicionário de Política*. Brasília. UNB, 2008. 13. ed.

BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1 de março de 2015.

BRASIL. *Lei nº. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. 2014 a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 1 de março de 2015.

BRASIL. *Planejando a Próxima Década - Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014b.

BRASIL. *Planejando a Próxima Década - Alinhando os Planos de Educação*. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014 c.

BRASIL. MEC. *PDDE – Interativo*. 2014 d. Disponível em: <http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/pde-interativo> e <http://pdeinterativo.mec.gov.br/>. Acesso em: 10 de março de 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração Pública à Gerencial. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. Uma nova Gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público*, 52 (1), janeiro 2001: 5- 24. The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=1220.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. 16. ed. Campinas: Papirus, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FAORO, Roberta Rodrigues; CAMARGO, Maria Emília; ABREU, Marcelo Faoro de. Customização em massa na produção de serviços: o caso de uma desenvolvedora de *software Qualit@s* *Revista Eletrônica* ISSN 1677 4280. v.14. n. 2, 2013.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MACHADO, André Gustavo Carvalho. *Estratégias de customização em massa: evidências teórico-empíricas e proposição de um framework*. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife. CCSA. Administração, 2005.

- MASCARO, Alisson Leandro. *Estado e forma Política*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MULLER, Pierre. *Politiques Publiques*. Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 2003.
- NEVES, Lucia Maria Wanderley. *Educação e política no Brasil de Hoje*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão Pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.
- SHIROMA Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- VIEIRA, João Francisco de Fontoura. *Customização em massa aplicada ao setor de serviço*. Dissertação de Mestrado. Engenharia de Produção. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2014.

Submetido em 15 set 2016, aprovado em 25 out 2016