

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

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR:
O PROCESSO DE INDUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS
SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO**

BEATRIZ ALVES DE OLIVEIRA

São Carlos-SP
2016

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

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR:
O PROCESSO DE INDUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS
DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO**

BEATRIZ ALVES DE OLIVEIRA

Tese apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Educação, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação e Ciências Humanas, da Universidade Federal de São Carlos (CECH/UFSCAR), sob orientação da Profa. Dra. Sandra Aparecida Riscal.

São Carlos-SP
2016



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

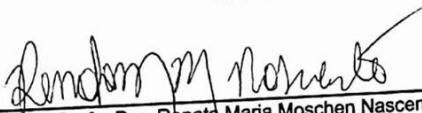
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Educação

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado da candidata Beatriz Alves de Oliveira, realizada em 30/06/2016:



Profa. Dra. Sandra Aparecida Riscal
UFSCar



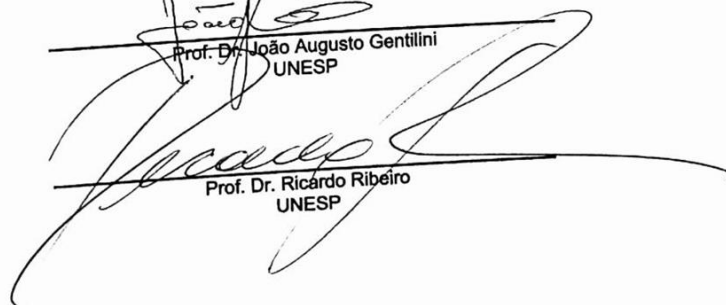
Profa. Dra. Renata Maria Moschen Nascente
UFSCar



Profa. Dra. Maria Cecília Luiz
UFSCar



Prof. Dr. João Augusto Gentilini
UNESP



Prof. Dr. Ricardo Ribeiro
UNESP

AGRADECIMENTOS

À professora doutora Sandra Aparecida Riscal pela orientação, colaboração, amizade, incentivo, carinho, inspiração e dedicação.

Ao professor doutor José Carlos Rothen e à professora doutora Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes pela amizade, discussão, conversas e autorização para o levantamento de dados com os cursistas do Curso de Especialização em Gestão da Educação Municipal.

Ao amigo José Reinaldo Riscal pela disponibilidade e cooperação.

À minha mãe pelo amor, inspiração, paciência, dedicação, apoio e incentivo.

Aos meus amigos, sempre presentes, pela paciência e apoio. Em especial à Merilin, Daniele, Thaís e Renata pela amizade sincera, por estarem sempre presentes e pelo carinho de sempre.

Aos meus amigos do Grupo de Estudos sobre Políticas e Gestão da Educação – GEPGE pelas discussões e reflexões.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a complexidade com que se elaboram, se implementam e se correlacionam as políticas públicas em educação e a gestão educacional. O objeto de estudo é o Programa de Ações Articuladas (PAR) vinculado a outras políticas públicas educacionais, dentre eles: O Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE), Compromisso Todos pela Educação e o Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (IDEB). O interesse em pesquisar tal objeto relaciona-se à importância de investigar a racionalização e a internacionalização das políticas públicas em educação empreendidas pelo Estado Brasileiro. Mediante esse assunto apresentam-se as seguintes questões de pesquisa: Em que medida as políticas públicas em educação, planejadas pelo Estado, apresentam um caráter homogeneizador/regulador/disciplinador? As políticas públicas atendem, ou não, democraticamente os interesses e as especificidades locais? O objetivo deste estudo é verificar se o processo de indução de políticas educacionais do PAR tem resultado em uma política de controle e disciplinamento das ações educacionais dos municípios, por meio de uma internalização de políticas do Governo Federal na esfera municipal para melhor controle do Estado, ou se a concretização do PAR visa atender as especificidades regionais e locais do município. O procedimento metodológico é pautado em pesquisa bibliográfica e documental e a coleta de dados se deu por meio de questionário *online*. O referencial teórico adotado para a investigação baseia-se nas categorias de federalismo, processo de centralização/descentralização, regime de colaboração, autonomia, política republicana, política da democracia social, *accountability*, governança e *soft power*. Deste modo, o PAR, assim como outras políticas do governo federal, tem sido implementado e tem servido para consolidar instrumentos de medição e monitoramento, introduzindo na educação pública formas de governança que reduzem cada vez mais a autonomia e a capacidade de decisão local.

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas; Federalismo; Regime de Colaboração; Processo de Centralização/Descentralização; *Accountability*; Governança; *Soft Power*.

ABSTRACT

The present research aims to analyze the complexity of the development, implementation and correlation between education public policies and educational management. The object of this research is the o Programa de Ações Articuladas (PAR) linked to other educational public policies such as: the O *Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE)*, *Compromisso Todos pela Educação* e o *Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (IDEB)* .The interest in researching this topic is related to the importance of investigating the rationalization and the internationalization of educational public policies undertaken by the Brazilian State. The topic presents the following research questions: To what extent do the education public policies, planned by State, present homogeneous, regulatory and disciplinary characteristics? Do the public policies democratically meet or not the local interests and specificities? The aim of this study is to verify if the induction process of education policies connected to PAR has resulted in control and disciplinary policies of the educational action of municipalities by means of an internationalization policy of the Federal Government in the municipality spheres to improve the control of State or if the concretization of the PAR has been directed to the regional and local specificities. The methodological procedure is based on the bibliographical and documentary research and the data was collected through an online questionnaire. The theoretical framework of this investigation was based on the following categories: federalism, centralism/decentralism process, collaboration regime, autonomy, republican policy, social democracy policy, accountability, governance and soft power. Thereby, the PAR, like others Federal Government policies, has been implemented and used to consolidate measuring instruments and monitoring policies, thus introducing in the public education the governance forms to increasingly reduce the autonomy and capacity of local decision.

Keywords: Programa de Ações Articuladas; Federalism; Collaboration Regime; Centralization/Decentralization Process; Accountability; Governance; Soft Power.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Situação referente ao IDEB	349
Gráfico 2: Situação referente ao Diagnóstico da Educação Municipal	350
Gráfico 3: Situação referente à Avaliação do Desempenho das Escolas	351
Gráfico 4: Situação referente à Avaliação do Desempenho do Sistema Municipal	352
Gráfico 5: Situação referente à Implementação de Projetos em Áreas Deficientes da Educação Municipal	353
Gráfico 6: Situação referente aos Recursos para Investimento na Educação Municipal	354
Gráfico 7: Situação referente ao Investimento em Infraestrutura	355
Gráfico 8: Situação referente à Adesão aos Programas Sociais, Econômicos e Educacionais do MEC	356

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Adesão ao FUNDEF	132
Tabela 2 - Número de matrículas – ensino fundamental	133
Tabela 3 - Escala de implantação financeira do FUNDEB	159
Tabela 4 - Distribuição FUNDEB – Brasil - 2014	160
Tabela 5 - Matrículas consideradas na distribuição dos recursos do FUNDEB, por esfera de governo, segmento da educação básica e exercício 2007 a 2014	162
Tabela 6 - Conselheiros de Governança do Todos Pela Educação e empresas de origem	277
Tabela 7 - Evolução do IDEB Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005-2011	297
Tabela 8 - IDEB Ensino Fundamental e metas por unidade administrativa	299
Tabela 9 - Ações do PAR financiadas pelo FNDE segundo dotação orçamentária	324
Tabela 10 - Critérios de pontuação PAR	331
Tabela 11 - Dimensão 1 - áreas e indicadores PAR	332
Tabela 12 - Dimensão 2 - áreas e indicadores PAR	333
Tabela 13 - Dimensão 3 - áreas e indicadores PAR	334
Tabela 14 - Dimensão 4 - áreas e indicadores PAR	334
Tabela 15 - estimativa dos erros amostrais	342
Tabela 16- Participantes por regiões administrativas	343

Tabela 17 - Municípios	344
Tabela 18 - Ano de adesão ao PAR	346
Tabela 19 - Motivos de adesão ao PAR	347
Tabela 20 - Situação IDEB	348
Tabela 21 - Diagnóstico da Educação Municipal	349
Tabela 22 - Avaliação do Desempenho das Escolas	350
Tabela 23 - Avaliação do Desempenho do Sistema Municipal	351
Tabela 24 - Implementação de Projetos em Áreas Deficientes da Educação Municipal	352
Tabela 25 - Recursos para Investimento na Educação Municipal	353
Tabela 26 - Investimento em Infraestrutura	354
Tabela 27 - Adesão aos Programas Sociais, Econômicos e Educacionais do MEC	355
Tabela 28 - Número de alunos dos seis municípios acompanhados em 2009, por nível de ensino	361
Tabela 29 - Valores do IDEB dos municípios acompanhados segundo valores observados e valores das metas do MEC	361
Tabela 30 - Número de membros e aspectos da composição e funcionamento da Equipe Técnica e Comitê Local do PAR dos municípios acompanhados	365
Tabela 31 - Número de indicadores (IND) com pontuação 1 e 2 no diagnóstico para elaboração do PAR, em comparação com o número de subações (NS) de cada município, por dimensão.	369

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura geral do PAR	335
Figura 2 – Formulário de diagnóstico e do PAR no SIMEC	336
Figura 3 - CANITAR	360
Figura 4 - PLATINA	360
Figura 5 – EMILIANÓPOLIS	360
Figura 6 - RIBEIRÃO DOS ÍNDIOS	360
Figura 7 - FLORA RICA	360
Figura 8 – NARANDIBA	360

LISTA DE ABREVIATURAS

ABAG- Associação Brasileira do Agronegócio
ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento
ABE - Associação Brasileira de Educação
ABM – Associação Brasileira de Municípios
ABONG - Associação Brasileira de Organizações não Governamentais
ABRINQ - Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AF - Assistência Financeira
AI – Ato Institucional
AID - Associação Internacional de Desenvolvimento
ANA - Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPEd - Associação Nacional de Pesquisa em Educação
ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
AT -Assistência Técnica
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE - Banco de Desenvolvimento Nacional
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACs-FUNDEB - Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
CAE - Conselhos de Alimentação Escolar
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ – Custo Aluno Qualidade
CAQI – Custo Aluno Qualidade Inicial
CCR – Camargo Correia
CD/FNDE – Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEE – Comunidade Econômica Europeia
CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CGU – Controladoria-Geral da União

CIAD - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos

CIDE - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico

CIDE: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CIPP - Context, Input, Process and Product

CME - Conselhos Municipais de Educação

CNDI - Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CONAE – Conferencia Nacional de Educação

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional

CTN - Código Tributário Nacional

DT – Disposições Transitórias da Constituição

DASP - Departamento de Administração do Serviço Público

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

ESPR – Escritório de Projetos Especiais de Modernização da Gestão

FIDES - Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social

FIERJ - Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

FIESP – Federação Das Indústrias De São Paulo

FINAM – Fundo de Investimentos da Amazônia

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNP – Frente Nacional de Prefeitos

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNRES - Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDI - Índice de Desenvolvimento Infantil

IEDI – Instituto de Estudos de Desenvolvimento Industrial

IEE - Índice de Efeito Escola

INDG - Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial

INEE - Instituto Nacional para La Evaluación de La Educación – México

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSE - Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPIEXP- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações.

IPVA - Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores

IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física

IRPJ: Imposto de Renda – Pessoa Jurídica

ISS - Imposto Sobre Serviços

ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos

ITCM - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis

ITR - Imposto Territorial Rural

LDB – Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOA – Lei Orçamentária Anual

LSN – Lei de Segurança Nacional

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

MIGA - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
MP – Medida Provisória
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD - Organization for Economic Co-operation and Development
OECE - Organização Europeia de Cooperação Econômica
OIC - Organização Internacional do Comércio
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OS – Organização Social
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC - Plano de Aceleração do Crescimento
PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDDE/interativo – sistema virtual do PDE – escola para acesso ao PAR
PDDE- Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento Da Educação
PDE/ Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola
PIB – Produto Interno Bruto
PIN – Programa de Integração Nacional
PIS - Programa de Integração Social
PMCTPE – Planos e Metas Compromisso todos pela Educação
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAIC - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNBE - Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE – Plano Nacional de Educação
PNP - Programa Nacional de Publicização
PNPD – Programa Nacional de Pós-Doutorado
PNTE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual
PPP - Pareceria Público-Privada
PRADIME - Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PROINFO- Programa Informática na Escola
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTA - Plano de Trabalho Anual
PUC – Pontifícia Universidade Católica
ReMEC – Representação Regional do MEC
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEESP – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo
SFI - Sociedade Financeira Internacional
SGEP - Secretaria de Gestão Pública
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIGARP - Sistema de Gerenciamento de Adesão de Registro de Preços
SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TCC - Trabalho de Conclusão de Curso
TPE – Todos Pela Educação
TRI - Teoria de Resposta ao Item
UFSCar – Universidade federal de São Carlos
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
UO – Unidade Orçamentária
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviética

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	FEDERALISMO, AUTONOMIA POLÍTICA, PROCESSOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO	24
2.1	Cidades e municípios e as lutas pela autonomia	26
2.1.1	A origem dos municípios e os conselhos municipais	27
2.1.2	Os municípios durante o período colonial e a centralização durante o domínio português	31
2.2	O debate em torno da centralização, descentralização e federalismo após o processo de independência do Brasil	35
2.2.1	As concepções de federalismo no século XVIII	36
2.2.2	Centralização e o debate sobre o federalismo durante o primeiro reinado	43
2.2.3	Federalismo e descentralização durante o segundo reinado	47
2.2.3.1	O Ato Adicional de 1834, federalismo e o processo de descentralização	49
2.2.3.2	O “regresso” e o debate em torno da centralização e descentralização	52
2.3	Federalismo, centralização e descentralização durante o período republicano	56
2.3.1	O federalismo e a concepção de descentralização na primeira república	57
2.3.2	A centralização durante o período de Getúlio Vargas	68
2.3.3	O federalismo e municipalismo na Constituição de 1946	70
2.3.4	A centralização durante o período militar	74
2.4	Federalismo, centralização e descentralização e a nova fase republicana	77
2.4.1	Federalismo e descentralização e a Constituição de 1988	78
2.4.2	Federalização, centralização e descentralização durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso	83
2.4.3	Federalismo, centralização e descentralização, durante os governos dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.	85
2.5	Considerações finais da seção	87
3	O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: AUTONOMIA, FEDERALISMO DESCENTRALIZAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO	90
3.1	Os primórdios do financiamento da educação no Brasil	91
3.2	Centralização, descentralização e financiamento da educação no período imperial	93
3.2.1	O Ato Adicional de 1834 e a polêmica sobre a descentralização do financiamento da educação	93
3.3	Federalismo, descentralização e financiamento da educação no período da	96

primeira república	
3.4 Financiamento da educação no período de Getúlio Vargas e os renovadores da educação.	98
3.5 O financiamento da educação, a Constituição de 1946 e a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação	99
3.6 O financiamento da educação durante o período militar	103
3.7 O financiamento da educação e o regime federativo e de colaboração na Constituição de 1988	104
3.8 O FUNDEF e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação	106
3.8.1 As políticas de caráter gerencial e o financiamento da educação	106
3.8.2 As reformas gerenciais e o financiamento da Educação	107
3.8.3 O FUNDEF	108
3.8.4 A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, federalismo e regime de colaboração	116
3.9 O processo de Municipalização e a descentralização administrativa de caráter gerencial	119
3.9.1 O processo de municipalização em São Paulo	122
3.9.2 Municipalização e autonomia	135
3.9.2.1 A municipalização e descentralização administrativa	136
3.9.2.2 A municipalização, poder local e federalismo	137
3.10 O Plano Nacional de Educação, o Sistema Nacional de Educação e o regime de colaboração	145
3.11 O FUNDEB	153
3.11.1 O FUNDEB, o financiamento do PDE e o regime de colaboração	164
3.12 Considerações finais da seção	166
4 REPÚBLICA, LIBERALISMO E DEMOCRACIA SOCIAL	169
4.1 A concepção contemporânea de República	169
4.1.1 A concepção de república segundo a política clássica	171
4.2 República e democracia	178
4.3 O liberalismo e Estado moderno	181
4.4 Democracia e democracia social	185
4.5 República, sociedade civil e democracia social no Brasil	191
4.6 Accountability, governança, disciplinamento e liberalismo	210
4.7 A concepção de governança e governança global	222
4.8 A política educacional e a governança transnacional	231
4.9 O conceito de equidade na perspectiva liberal	243

4.10 Considerações finais da seção	246
5 GOVERNANDO POR MEIO DE PLANOS: O PAC, O PDE E O PAR	248
5.1 Os planos governamentais e o PAC	248
5.1.1 A concepção de planos como estratégia de governo	250
5.1.2 Os planos de fundamento gerencial	255
5.2 A criação do PAC, o PDE e o PAR	262
5.2 O PAC – Plano de Aceleração do Crescimento	262
5.3 O PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação	264
5.3.1 O discurso oficial sobre o PDE	264
5.3.2 O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação	272
5.3.2.1 O movimento “Todos Pela Educação”	273
5.3.2.2 As Organizações da Sociedade Civil e o TPE	278
5.3.2.3 O TPE e o PDE	281
5.3.3 As diretrizes do PDE	286
5.3.4 O PDE e as avaliações de larga escala	288
5.3.4.1 O SAEB	288
5.3.4.2 O IDEB	295
5.3.5 A concepção sistêmica do PDE e o regime de colaboração	304
5.4 Considerações Finais da seção	312
6 O ESTUDO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR	314
6.1 O PAR, os princípios federativos e o regime de colaboração	314
6.2 A elaboração e execução do PAR	321
6.2.1 O FNDE	322
6.2.2 A plataforma gerencial do PAR e o SIMEC	326
6.3 Metodologia e análise do levantamento de dados	339
6.4 O Relatório Geral de Acompanhamento do Par-São Paulo /2010	357
6.5 Considerações finais da seção	371
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	374
REFERÊNCIAS	377

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é o resultado da pesquisa de doutorado realizada no Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos cujo título inicial era “Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Plano De Ações Articuladas (PAR): Uma Análise Acerca da *Política* de Gestão Educacional e suas Estratégias no Estado de São Paulo” sob orientação da professora doutora Sandra Aparecida Riscal e com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Sempre tive curiosidade por temas que envolviam sociologia da educação, políticas públicas e relações de poder. Durante a graduação em Licenciatura em Pedagogia na Universidade Federal de São Carlos - UFSCar esses temas despertaram ainda mais meu interesse e comecei a buscar e ler mais sobre isso na elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso - TCC. Quando terminei a graduação, decidi me aprofundar um pouco mais no assunto e analisei, no mestrado em Educação, as relações de poder e as práticas patrimonialistas após a municipalização a partir da visão de gestores escolares. Durante esse período, me deparei com falas de que os maiores desafios para que o gestor escolar seja democrático, ou para que efetive de fato a melhoria da educação e dos índices das escolas, eram as ordens que vinham da prefeitura, ou seja, da secretaria municipal de educação do município.

Pesquisando sobre o tema, me interessei pelo Plano de Ações Articuladas (PAR), por ser uma política do governo federal cujo desenvolvimento ficava a cargo do município. Desse modo, surgiram os questionamentos: Como o município lida com as metas e indicações de onde aplicar os recursos? Em que medida as ações do PAR propiciava a gestão democrática ou homogeneizava a educação municipal? Seria o PAR uma forma de induzir a estrutura e organização política educacional do município de forma a adequá-las aos padrões determinados pelas agências multilaterais?

Seguindo esse caminho, partimos do princípio segundo o qual o processo de modernização no Brasil, empreendido pelos governos federais nas últimas décadas, tem sido orientado pela concepção de que é necessário melhorar a gestão dos recursos públicos. A ideia de melhoria da gestão, por sua vez, tem sido associada à elevação da eficiência, que maximizaria o impacto das políticas públicas e tornaria mais eficiente o gasto público. Para

tanto, as administrações públicas têm adotado sistemas de monitoramento e avaliação das políticas desenvolvidas pelos entes federados.

As políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal têm sido, de uma forma geral, voltadas essencialmente para a introdução de aspectos disciplinadores, como adoção de práticas gerencialistas, processos de avaliação, planejamento e *accountability*. Estas ações têm demonstrado uma evidente preocupação com a introdução de sistemas homogeneizantes, que permitam uma melhor avaliação das ações municipais e estaduais que tendem a escapar do controle estatal. Por isso, a liberação de recursos tem sido acompanhada de compromissos entre municípios, estados e Federação, que obrigariam os signatários a implementar processos de maximização da eficiência dos recursos, como o planejamento, avaliação e *accountability*. Trata-se de um processo de racionalização das políticas públicas que tem na avaliação seu aspecto fundamental.

A avaliação de políticas públicas tem papel essencial no processo de racionalização e faz parte de um planejamento que se pretende eficaz uma vez que a avaliação permitiria escolher a melhor opção para projetos de concretização dessas políticas.

Dentre os programas empreendidos pelo Governo Federal, com o objetivo de estabelecer processos de maximização de recursos nos demais entes federados, está o Plano de Ações Articuladas - PAR.

O PAR é definido como um programa gerencial que visa auxiliar os municípios a atingirem uma melhoria na educação básica por meio de um planejamento dinâmico das ações do município na esfera educacional.

A análise do (PAR) mostra-se importante, principalmente por se tratar de uma estratégia do Ministério da Educação (MEC) que conta com uma quantidade de recursos consideráveis. A distribuição desses recursos é vinculada ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e constitui uma teia de investimentos e avaliações que têm como meta a melhoria dos indicadores educacionais e que, para isso, realiza investimentos com foco no aumento dos índices de avaliação, principalmente o IDEB, para que seja elevada a média brasileira.

O Estado tem desenvolvido e implementado inúmeros projetos, planos e propostas para levar estados e municípios à melhoria da qualidade da educação. Estes projetos tomam como base a concepção gerencial, cujo processo é constituído pela avaliação de resultados. Neste procedimento os indicadores são imprescindíveis, já que apresentam a condição atual em que se encontra uma política pública e indica o patamar que deve ser alcançado. Ao

estabelecer uma meta, a análise dos indicadores permite procurar empreender esforços apenas para melhorar os setores onde a avaliação foi mais fraca, que devem ser aqueles dotados de maiores recursos e atenção. Esta forma de gestão possibilitaria uma melhor distribuição dos recursos e, como é focalizada nos itens de indicadores mais baixos, não desperdiçaria recursos públicos com setores que já estão bem providos. No caso da educação, a avaliação das políticas se dá por meio da meta de elevação dos indicadores educacionais.

Neste trabalho trataremos especialmente da política e das estratégias desenvolvidas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR), que é a principal estratégia de efetivação do Plano de Desenvolvimento da Educação e (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE).

Entretanto, ao longo da pesquisa, em particular a partir das questões apresentadas no exame de qualificação, pode-se constatar que o PAR apresenta uma nova forma de arranjo institucional cujo conteúdo redefine a relação federativa e o regime de colaboração, ambos estabelecidos constitucionalmente.

O estudo do PAR impôs a compreensão da seguinte questão: em que medida o PAR, ao instituir um processo de indução e introduzindo dispositivos de homogeneização das políticas educacionais nacionais a partir de um plano elaborado exclusivamente na esfera federal, reordena as relações federativas impondo um novo estatuto ao regime de colaboração?

Isto posto, não podemos deixar de salientar a questão central da pesquisa, referente ao tipo de resultados que o PAR busca. Nosso foco central é compreender em que medida a indução da adoção de políticas para elevação dos indicadores educacionais não constituiria, acima de tudo, um processo de homogeneização e disciplinamento das políticas públicas dos entes federados, redesenhando o pacto federativo e o regime de colaboração.

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), instituído em abril de 2007, proporciona uma assistência técnica e financeira, de acordo com o IDEB do município ou estado. Desta forma, sua lógica de atendimento é prioritária para os municípios onde o IDEB é menor, estabelecendo assim condições para que este índice possa ser melhorado.

O objetivo do Plano de Ações Articuladas (PAR) é estabelecer e propiciar condições para que as metas propostas para a melhoria da educação para o município sejam atingidas, tanto no âmbito macro (a melhoria real da educação pública brasileira), como no micro (as condições de trabalho em sala de aula, ou comunidade) em escolas específicas do

município. Tais metas são definidas e reguladas a partir dos resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que é considerado pelos idealizadores do PAR o meio de avaliação mais importante da educação básica brasileira.

O estudo foi fundamentado em uma pesquisa bibliográfica, documental e em coleta de dados de natureza quantitativa, realizada por meio de questionário virtual e análise do relatório de monitoramento do PAR, conduzido pela UFSCar – Sorocaba. Para a realização do questionário *online* a pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética e o número do parecer de aprovação é 1.566.693. Para a fundamentação teórica optou-se pelo estudo de categorias cuja compreensão revelou-se crucial para a análise do PAR. Essas categorias foram determinadas por meio de contrastes que permitiram estabelecer inicialmente sua definição teórica para que posteriormente sejam estudadas na materialidade de sua efetividade histórica, por meio da compreensão das diferentes formas assumidas na realidade política. As categorias estudadas e que fundamentaram a análise foram as seguintes: federalismo, centralização/descentralização, autonomia, regime de colaboração, república e democracia social.

Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é verificar se o PAR estabelece um novo desenho das relações federativas e do regime de colaboração por meio de um processo de indução e internalização de políticas educacionais estabelecidas verticalmente pela esfera federal e que teriam como resultado o controle e disciplinamento das ações educacionais dos municípios.

Objetivos específicos

- Compreender a concepção de autonomia dos entes federados, tratando em particular da autonomia dos municípios, por meio do estudo de seu desenvolvimento, processos de centralização e descentralização e da concepção de federalismo.
- Compreender o conceito de regime de colaboração e as possibilidades para sua concretização na esfera educacional, por meio do estudo dos diferentes desenhos institucionais que as políticas educacionais assumiram no Brasil, em particular no caso de seu financiamento, considerando especialmente aquelas adotadas após 1988.

- Compreender a forma assumida pelo Estado brasileiro, sua condição de república democrática federativa em contraste com a forma de governo e de administração pública gerencial, característica da democracia social.
- Analisar e compreender as concepções que fundamentam o PAR, bem como discutir em que medida o PAR constitui um plano gerencial, de caráter homogeneizador e indutor de políticas educacionais locais.

Isto posto, apresentaremos a seguir a forma como o trabalho está organizado para elucidar possíveis dúvidas em relação ao desenvolvimento das ideias e análises realizadas nas próximas seções.

Na segunda seção apresentamos a definição conceitual de federalismo, centralização e descentralização, seguida de uma análise de como efetivamente a luta pela autonomia de estados e municípios se constituiu ao longo do processo político que determinou a organização do Estado brasileiro. A seção três será dedicada ao estudo histórico do processo de financiamento da educação e à forma pela qual este financiamento esteve articulado com os princípios de federalismo e colaboração presentes na atual Constituição Federal.

A seção quatro é dedicada ao estudo do conceito de república e sua distinção da democracia social. Além disso, foram estudadas as formas assumidas pela república e democracia na contemporaneidade, focalizando, em particular, a democracia social, forma atualizada do liberalismo econômico que tem induzido à adoção de formas de governo e administração públicas gerenciais com vistas à constituição de uma governança global.

A seção cinco apresenta um estudo do papel que os planos políticos e sociais vêm desempenhando nas políticas públicas brasileiras nas últimas décadas e as dificuldades que têm imposto à articulação dos entes federados com vistas à constituição de um regime de colaboração. Em particular, é realizada uma análise do PDE e do PMCTPE, sua relação com organizações sociais e os princípios gerenciais que lhes são subjacentes.

Finalmente, na seção seis apresentamos uma análise do PAR focando em seu caráter gerencial e no modelo de colaboração por ele pressuposto. Procura-se compreender, ainda, o processo de racionalização e indução das políticas educacionais municipais possibilitadas pela plataforma virtual do SIMEC. A análise é fundamentada em pesquisa realizada por meio de questionários encaminhados a gestores municipais de educação e em relatório de monitoramento do PAR efetuado por uma equipe de trabalho da UFSCar-Sorocaba e da

ReMEC São Paulo. É nessa seção que discutimos, a partir das constatações apresentadas nas partes anteriores, a respeito do processo de centralização política das decisões relativas ao financiamento, organização e estrutura da educação municipal e, considerando as respostas aos questionários e ao relatório de monitoramento do PAR, as seguintes categorias: *accountability*, governança e *soft power*. A finalidade deste estudo é compreender em que medida o PAR pode ser entendido como uma ação fundamentada, implícita ou explicitamente, nestas concepções.

Por fim, apresentamos na seção sete as considerações finais e, em seguida, as referências.

2 FEDERALISMO, AUTONOMIA POLÍTICA, PROCESSOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Esta seção tem como objetivo apresentar uma análise dos processos de federalização, centralização e descentralização na organização política brasileira. A compreensão do processo histórico que levou à constituição das atuais estruturas políticas e administrativas é fundamental para que se estabeleça o tipo de relações de poder e de instituições que hoje caracterizam as ações políticas governamentais. Além disso, a definição conceitual do federalismo, centralização e descentralização é crucial para que possamos estabelecer o padrão de intervenção do governo central nas políticas educacionais implementadas pelos municípios e o grau de autonomia política da qual estão dotados. Para esse fim, apresentaremos nesta seção uma discussão conceitual sobre os processos de centralização e descentralização, uma caracterização histórica da luta pela autonomia dos municípios, uma conceituação do federalismo e um estudo histórico da constituição dos processos de federalização, centralização e descentralização na organização política brasileira.

O debate político sobre centralização e descentralização das atividades governamentais é um fenômeno moderno, estando associado à formação dos Estados constitucionais a partir do século XVI e à constituição dos Estados nacionais a partir do século XVIII. A formação dos Estados modernos não foi homogênea, obedecendo a imperativos políticos, sociais e culturais locais e com a elevação da economia ao centro dos problemas políticos, às questões de sobrevivência material. Foi apenas no século XVIII, com a institucionalização de estruturas estatais politicamente multifacetadas, que a solução federalista apareceu em cena e ganhou espaço na constituição dos Estados modernos. Como observou Weber (2004), teria sido a constituição de um processo de expansão capitalista internacional, criando mercados de exportação e importação para os produtos nacionais, que o problema da centralização estatal se apresentou. Os Estados que se formaram a partir do século XIV foram unificados por meio da guerra que levou à incorporação de grandes espaços territoriais, muitas vezes sem identificação étnica ou cultural em um único território. Foi a criação de uma jurisdição nacional, a qual determinava os limites de alcance das leis, que permitiu a circulação de uma única moeda e a obediência a um exército nacional em um território unificado (RISCAL, 2001). A circulação de uma moeda, lastreada pelo tesouro real, possibilitou a criação de um mercado interno que fortalecia os Estados em relação aos outros concorrentes externos. A

luta pelo controle de espaços territoriais e mercados, que ocorreu entrelaçada com o fortalecimento das estruturas capitalistas internacionais, permaneceu na Europa até o período da segunda guerra mundial, e muitos dos problemas provocados pela incorporação forçada de populações com identidade própria permanece até os dias de hoje (RISCAL, 2001).

Era, portanto, como observou Weber (2004), as vantagens da unificação do mercado e de circulação monetária um dos principais aspectos que impulsionaram a constituição dos Estados nacionais. Uma das soluções encontradas para uma unificação e constituição de um Estado que fosse capaz de manter as identidades nacionais sem abdicar da constituição de um mercado unificado foram as confederações, como no caso da Confederação Helvética ou dos países Baixos. O desenho confederativo permitia a manutenção da autonomia local e a conjunção de forças para defesa militar e elevação da competitividade internacional com o impulsionamento de um mercado interno.

Já a solução federativa, como veremos mais adiante, obedece a uma diferente lógica de constituição histórica. De uma forma geral, o desenho federativo surge das dificuldades impostas principalmente pela ameaça de uma fragmentação confederada de regiões autônomas, que enfraqueceria a capacidade produtiva porque tornaria mais complexa as relações fiscais e tributárias diante dos fortes mercados internacionais. A federação é o resultado de uma tensão entre unidades que desejam autonomia política e um Estado que concentra poder na esfera central.

Como se pode concluir, a questão da centralização ou descentralização não tinha significado ou materialidade política nos períodos anteriores à formação dos Estados nacionais. Tais estruturas políticas não existiam na Idade Média ou Antiguidade e, portanto, não existia sequer a possibilidade do problema ser imaginado.

As questões que eram postas referiam-se à autonomia de povos ou cidades conquistadas. Os atenienses, por exemplo, defendiam em seus discursos públicos que a essência de Atenas era a sua condição de autonomamente estabelecer suas leis. Quer em relação às guerras contra os persas, quer em relação às lutas contra outras cidades gregas durante a guerra do Peloponeso, era a autodeterminação do povo ateniense que impulsionava as lutas (RISCAL, 2013).

A conquista de povos ou cidades autônomas era o principal processo de constituição dos antigos impérios como egípcios, hititas, persas, macedônios ou romanos e o resultado era a anexação com a manutenção de maior ou menor grau de autonomia das unidades conquistadas. Essa forma de expansão política permaneceu até o período medieval durante

os períodos e invasões germânicas, árabes e otomanas e, em certa medida, subsistiu como forma de expansão territorial na idade moderna. Da mesma forma, em contraposição, as cidades e povos lutavam por suas autonomias contra dominadores externos.

A compreensão destas diferenças, entre centralização e descentralização; federalismo e concentração política e autonomia e dominação, e das condições históricas, políticas e materiais que as produziram é essencial para a realização dos objetivos deste estudo. Compreendendo-se os processos históricos onde essas tensões se constituíram e como os problemas que envolvem cada um desses pares conceituais se apresentam na atual situação política brasileira é fundamental para que se possa estabelecer o papel que o poder central desempenha no programa denominado PAR e as suas implicações para o processo de centralização/descentralização, federalização/concentração de poder e autonomia/dominação.

Esta seção apresenta, portanto, o resultado de uma pesquisa, fundamentalmente histórica, do desenvolvimento das relações políticas que foram determinadas por essas tensões. Inicialmente trataremos do problema da autonomia municipal e da luta das cidades contra as dominações externas. Em seguida, em uma sequência que obedece ao surgimento histórico das tensões, trataremos do processo de centralização e descentralização e da instituição dos processos de federalização e suas repercussões históricas na constituição do Estado brasileiro.

O termo município designa o espaço territorial político e administrativo com delimitação legalmente determinada.

2.1 Cidades e municípios e as lutas pela autonomia

Um primeiro elemento que cabe aqui esclarecer são as diferenças entre municípios e cidades. As cidades são determinadas a partir da existência de aglomerados populacionais que se unem em torno de uma organização comum, seja religiosa, cultural, social, política ou econômica. Já os municípios são unidades constitucionalmente instituídas, regidas por leis que estabelecem deveres, direitos e jurisdição no âmbito das relações nacionais. No caso brasileiro, os municípios evoluíram legalmente das antigas vilas, freguesias e comarcas coloniais, passando a constituir a unidade político-administrativa básica do Estado brasileiro.

2.1.1 A origem dos municípios e os conselhos municipais

A confusão entre municípios e cidades é antiga e ganhou destaque principalmente na literatura portuguesa sobre o assunto, com a defesa do municipalismo por Alexandre Herculano.

No século XIX, Herculano, historiador e literato português do século XIX, na primeira edição de sua obra denominada *História de Portugal*, em 1853, procurou argumentos para a defesa das liberdades municipais, frente ao avanço do domínio centralizador do Estado português. Herculano desejava estabelecer que a condição de autonomia seria a essência do município e que isso deveria ser respeitado pelos governos centrais em qualquer período da história (BRANCO, 2007). Essa defesa, presente em sua obra que trata da origem do Estado português, tornou-se referência sobre o assunto e tem propiciado, até os dias de hoje, argumentos para a defesa da autonomia municipal. Herculano trata em seu texto indiferentemente cidades e municípios em uma proposital associação entre as lutas pela autonomia das cidades antigas e medievais e a instituição de direitos legais que reconheceriam essa autonomia na instituição dos municípios portugueses (BRANCO, 2007).

A palavra município tem origem no termo latino *municipium*, proveniente de *múnus*, dádivas, privilégios ou prerrogativa, acrescido do verbo *capere*, que significa receber, conservar. *Municeps* era o termo usado, durante o período do império romano, para designar os povos dominados que conservavam direitos e prerrogativas. A elevação de um povo à condição de município constituía uma estratégia para assegurar a paz das cidades conquistadas que, em troca de sua sujeição e fiel observância das leis romanas, recebiam do Senado prerrogativas que poderiam variar de simples direitos privados (*jus connubii*, *jus commercii*), até a eleição de seus governantes e governo da cidade (*jus suffragii*) (BIRKHOLZ, 1979).

Os *municipes* eram considerados cidadãos romanos, *cives municipes*, e possuíam os mesmos direitos das cidades romanas, que tinham a prerrogativa de autogovernarem-se. A principal estrutura administrativa dos municípios eram as magistraturas, compostas de dois magistrados ou mais, eleitos pelos *municipes* e responsáveis pela aplicação da justiça. No ano de 709, Júlio César estabeleceu uma lei - *Lex Julia municipalis* - que estendeu o regime municipal à todas as colônias da Itália e que, com o tempo, passou a ser utilizado nas demais províncias conquistadas como Grécia, Gália e Hispânia, atual Península Ibérica (BIRKHOLZ, 1979).

Herculano (1980), que pretendia reconhecer uma continuidade entre o antigo município romano e o município moderno, identificou na estrutura dos conselhos autônomos das cidades medievais portuguesas, que se assemelhavam às magistraturas romanas, o fio condutor da evolução. Para Herculano (1980), o sistema organizativo romano teria sido transferido para as instituições visigóticas e permanecido durante o processo de reconquista. Herculano procurava demonstrar que os municípios teriam sido, desde sua origem romana, orientados numa perspectiva de reconhecimento das autonomias locais existentes.

Entretanto, deve-se considerar que os municípios romanos constituíam uma estrutura diferenciada, decorrente de relações políticas, sociais e culturais específicas, resultado de uma estratégia de pacificação das regiões romanizadas, não podendo ser generalizada para qualquer cidade ao longo da história. Mesmo entre os romanos existiam cidades com estruturas organizacionais distintas dos municípios.

Herculano (1980) argumenta que, durante o período da expansão dos reinos góticos no século V, os municípios não desapareceram. Os dominadores respeitavam as leis e costumes dos vencidos, permitindo que se organizassem de acordo com seus hábitos, e a autonomia que caracterizava os municípios romanos teria permanecido como forma de organização, uma vez que os povos góticos tinham sua própria forma de organização baseada na vida equestre e camponesa, permanecendo afastados das cidades romanas.

Segundo Herculano (1980), dotadas de liberdade as cidades tornaram-se o ponto para onde convergiam as populações que fugiam dos conquistadores. Herculano (1980) via nos *conventus publicus vicinorum* precursores dos conselhos medievais na Península Ibérica, que foram instituídos após 711 e que atingiram estabilidade no século X. Os visigodos teriam aproveitado a rede administrativa romana como estratégia para constituição de uma unidade territorial, embora com alterações.

Na região da Hispânia, dominada pelos visigodos, os centros urbanos e castelos, *os burgos*, constituíam um reduto de proteção, elegendo seus magistrados próprios. A organização provincial visigótica teve como base de sua unidade territorial a cidade romana, mas esta era, entretanto, subordinada à jurisdição do *comes civitatis*. O *comes* era uma espécie de delegado do poder régio com funções militares designado pelo rei visigodo, diferenciando-se assim do município romano, que se encontrava subordinado a Roma apenas e, em termos jurídicos, que gozava de uma ampla autonomia. A estratégia visigótica consistia em manter domínio e controle sobre o município tendendo frequentemente para a centralização, especialmente em momentos de guerras. Ao final do século VIII, as cidades

sob domínio visigótico apresentavam estrutura e feição bem diferentes daquelas herdadas dos romanos (BRANCO, 2007).

No século VIII, a invasão muçulmana da península ibérica pôs fim à dominação visigótica. Alexandre Herculano (1980) afirma que os municípios persistiram durante a ocupação muçulmana, observando que os árabes instrumentalizaram sua organização política para fins de organização e controle. Branco (2007) observa que, diferentemente dos visigodos, os muçulmanos tinham como centro de sua vida comercial e política as cidades e, por isso, tinham grande interesse em estabelecer uma estrutura organizacional eficiente. Um novo formato de organização foi gradualmente estabelecido em função de questões práticas como água, pastagens e defesa local.

Branco (2007) escreve que a administração das cidades assumiu diferentes modalidades e não existiria um único tipo de conselho medieval, mas sim vários. Na Península Ibérica o conselho dos magistrados foi substituído por um concílio de homens livres, com tríplices funções administrativas, policiais e judiciais. Nas comunas da Península Ibérica, durante o domínio árabe, foram estabelecidas mudanças administrativas com o pagamento de tributos pelos habitantes locais, *a monera*, e a criação dos cargos de alcaide (*al-kaid*), o administrador da povoação.

Os conselhos reorganizam-se de acordo com as novas circunstâncias e, lentamente, novas elites locais surgiram em lugar dos antigos senhores do período visigótico. Com as guerras de reconquista, as antigas elites exiladas regressaram. As disputas entre a antiga e a nova camada senhorial tendeu a acentuar os poderes em torno das elites locais. Os senhores antigos encontraram novos sistemas de organização de poderes e foram obrigados a entrar em acordo para garantir a segurança e manter a estabilidade territorial. A aceitação e manutenção da autonomia era um incentivo à permanência das comunidades locais, especialmente nas zonas de fronteira onde permanecia o conflito entre cristãos e muçulmanos e a necessidade de defesa era constante (BRANCO, 2007).

Branco observa que o termo município, na península Ibérica, era empregado para referir-se ao conselho local, que desempenhava funções administrativas - políticas, editando as próprias leis e contando com sistemas de justiça e de auto administração, reconhecidos pelos senhores feudais. O *municipium* era constituído pelo *concilium*, possuindo um alcaide com funções administrativas e judiciais e magistrados eleitos dentre os “homens bons”. Os “homens bons”, *bonum homines*, eram habitantes livres e reconhecidos pela comunidade como íntegros, confiáveis e prudentes. Além disso, desde a dominação árabe foram

estabelecidos os almotacéis, *al-muhtasib*, ou mestres de aferição. Tinham como função verificar a correção dos atos de medição e pesos e medidas, a conservação da paz por meio de um policiamento geral de ruas estradas e a conservação das vias.

A luta pela reconquista foi encabeçada por Afonso Henriques, fundador do reino de Portugal e seu primeiro rei, coroado em 1106 como Afonso I. Tratava-se de uma guerra de controle territorial, onde a conquista de terras representava o controle político do reino. A estratégia consistia em assegurar a ocupação do território reconquistado e a manutenção do controle das regiões fronteiriças, muitas vezes pouco povoadas, por meio de aglomerados populacionais, garantindo a posse das zonas de fronteiras. Além disso, o rei assegurava, por meio do apoio das comunidades, o equilíbrio de poderes em relação aos senhores feudais, sempre ávidos de mais poder. A partir de 1279, o rei de Portugal, D. Dinis, passou a conceder as cartas de forais, que garantiam a autonomia das cidades com amplas liberdades (FAORO, 2000).

As cartas de forais ou cartas de liberdade consistiam de um compromisso entre o rei e os habitantes das cidades. Simultaneamente, as cartas favoreciam a comunidade local que não poderia ser mais subordinada aos senhores feudais e proporcionavam ao rei uma forte aliança contra as sempre constantes ameaças dos senhores. O foral permitia que os habitantes da cidade gozassem de liberdade e direito de trabalho livre da servidão aos senhores garantindo o direito de se defenderem dos abusos do senhor feudal.

Segundo Herculano (1980), os municípios adquiriram grande prestígio no início do reino português, porque se alinhavam ao partido do rei, tornando-o forte o suficiente para enfrentar a nobreza e o clero. Segundo Herculano, nos primeiros municípios persistia a unidade em torno do conselho municipal, significando que existia ali não apenas o desejo de viver coletivamente, mas um regramento público e coletivo mínimo.

Defensor da ideia municipalista (BRANCO, 2007), Alexandre Herculano procurava caracterizar os municípios a partir da concepção dos direitos autônomos dos conselhos de munícipes e advogava que, embora em momentos históricos diferentes, os municípios antigos e medievais partilhavam da mesma essência: a existência de uma magistratura própria, significando a capacidade de autogovernar-se.

O que distingue e caracteriza os concelhos completos é o predomínio da ideia fundamental do município romano; a existência da magistratura jurisdicional exercida pelos *dumviro*s ou *quatuorviro*s, e a distinção dos chefes de família nas duas classes de *decuriões* e *privados*. Esta ideia e os factos que a representam

acham-se alterados na sua manifestação, nas expressões que os indicam, no accidental, mas na sua essência são os mesmos (HERCULANO, 1980, p.23).

Para Herculano (1980), os municípios eram a origem e o centro para onde convergia todo o processo de institucionalização do Estado português. O conselho não era apenas o responsável pela administração do burgo, mas também o representante da população local nas definições políticas da nascente nação portuguesa, já que participava das Cortes portuguesas que eram o conselho superior que deliberava junto ao rei. O conselho tinha como uma de suas prerrogativas enviar homens bons à corte para a defesa dos direitos municipais. A aliança entre coroa e municípios foi essencial para a centralização do poder nas mãos do rei. No futuro, o rei se reconciliaria com a nobreza, quando se considerasse excessivo o poder das cortes, e seria necessário, para a centralização do poder real, subjugar-las. A estrutura municipal portuguesa permaneceu estável até o período dos descobrimentos e tornou-se o modelo para a instauração das vilas em territórios coloniais.

2.1.2 Os municípios durante o período colonial e a centralização durante o domínio português

Buarque de Holanda (1995), ao tratar da ocupação territorial do período colonial, escreve que prevalecia a implantação de empreendimentos de exploração dos recursos econômicos, sem qualquer ordenamento previamente estabelecido. Sem qualquer planejamento, as vilas foram estabelecidas caoticamente segundo critérios pragmáticos e de interesse econômico. Consequentemente, anota Buarque de Holanda (1995), muitas vilas eram abandonadas pouco tempo após terem sido fundadas, quando era esgotado o seu rendimento econômico.

Faoro (2000), por sua vez, observa que a colonização brasileira se realizava como um prolongamento das instituições portuguesas. De uma forma geral, registra Faoro (2000), os municípios brasileiros foram recriações da estrutura administrativa das cidades medievais portuguesas, transplantados para a colônia como núcleos de empreendimentos econômicos rurais. Os municípios coloniais compartilhavam a mesma organização, atribuições políticas, administrativas e judiciais que aqueles existentes na corte, seguindo o que fora estabelecido pelas “Ordenações Manuelinas”, que vigorou em Portugal de 1521 até 1603.

Seguindo os padrões portugueses, segundo Faoro (2000), os municípios eram o resultado da emancipação de vilas ou arraiais autossuficientes, que recebiam do poder régio cartas forais. A coroa portuguesa estabeleceu, como base dos municípios, uma administração local fundada em “conselhos de homens bons”, uma corte local responsável pela administração da ordem, dos bens públicos, da economia e justiça locais. Essas cortes locais permitiram em Portugal a organização de estruturas que propiciaram aos habitantes das localidades defenderem-se da ambição e desmandos da nobreza territorial e clero. No Brasil, entretanto, constituiu a base para a criação de potentados rurais autônomos (FAORO, 2000).

Faoro (2000) observa que o município instaurado no Brasil, diferentemente do português, não propiciava nenhum sistema representativo, nem visava a autonomia porque obedecia ao modelo patrimonialista de outorga de poder público a donatários privados, característico da monarquia portuguesa do século XVI constituída por um estamento político cada vez mais burocrático.

O principal centro de poder municipal eram as Câmaras municipais e seus membros eram escolhidos entre os grandes latifundiários, os denominados “homens bons”, termo que excluía a raia miúda, negros livres ou não, mulheres, índios, comerciantes e artesãos.

Em 1534, sob o reino de D. João III, são criadas as capitânias hereditárias. Correspondiam a uma divisão do território colonial em doze porções, entregues a donatários e transmitidas hereditariamente. Tratava-se de uma distribuição de terras de caráter descentralizado onde o donatário era o senhor absoluto em seu território, respondendo apenas ao rei em Lisboa. Tinham poderes de fundar vilas, aplicar a justiça, estipular e arrecadar tributos e conceder sesmarias. Suas únicas obrigações eram garantir a defesa da terra e enviar à coroa a parte das riquezas que obtinham.

Prado Jr (1977) observa que, durante quase todo o período colonial, as capitânias, sob diferentes regimes legais, eram a maior unidade administrativa territorial. Suas subdivisões eram a comarca, que era dividida em termos, os quais continham as vilas, freguesias ou cidades. As freguesias eram a circunscrição atendida por uma paróquia que, além das funções eclesiásticas, prestava também serviços civis como registros de nascimento, óbitos e casamentos.

O símbolo da ordem nas vilas era o pelourinho, que representava a autoridade legal. Neste mastro, de pedra ou de madeira, eram atados para açoite ou enforcamento escravos

desobedientes e criminosos. Era a marca do rei, juntamente com o cobrador de impostos e a igreja.

Segundo Zenha (2000), as câmaras municipais instaladas aos moldes portugueses, com amplos poderes e autonomia, acabaram exorbitando as atribuições previstas nas Ordenações. Dirigida pelos senhores rurais, potentados locais com amplo apoio dos colonizadores, exerciam suas funções baseadas nos costumes locais e de forma a garantir a defesa dos interesses dos colonos. Segundo Zenha (2000), as câmaras se consideravam o poder supremo da colônia e sua atuação política e judiciária se sobrepunha às demais autoridades.

O processo de centralização administrativa iniciou-se com a instalação do governo-geral, em 1548, com sede no povoado de Salvador, na Capitania da Bahia. A nova organização administrativa contava com um poder central, o governador-geral, além de um provedor-mor, responsável pela arrecadação fazendária e um ouvidor-geral, responsável pela justiça. Constituiu uma tentativa da coroa portuguesa de recuperar o controle dos poderes judiciais e fazendários que estavam em mãos de particulares (WEHLING; WEHLING, 2004). A administração ficava, assim, dividida entre o poder real, diretamente exercido pelos representantes do rei, e o poder concedido aos donatários, exercido por delegação da coroa (WEHLING, WEHLING, 2004).

Em 1603, durante o período da União Ibérica (1580-1640), quando Portugal ficou sob o domínio espanhol de Felipe II, foram decretadas as Ordenações Filipinas, em substituição às Manuelinas. Com as novas ordenações, ocorreu uma acentuação do processo de centralização administrativa. As Ordenações Filipinas institucionalizaram as funções da Câmara, mas não conseguiram reduzir o poder abusivo dos senhores rurais.

A dificuldade da metrópole em financiar as despesas militares de defesa do território colonial, que durante o período do domínio espanhol foi objeto de invasões francesas, holandesas e inglesas, levou à transferência destas tarefas aos potentados locais. As rendas, provenientes de tributos e impostos arrecadados pelas Câmaras, agora também denominadas Senado da Câmara, responsabilizava-se pelo sustento e pagamento dos soldos das tropas e guarnições, pela construção de obras públicas e de outros melhoramentos urbanos.

Para Leal (1978), podem ser encontradas, aqui, as fontes originais da fraqueza histórica do poder público frente aos poderes patrimonialistas locais. Os potentados rurais constituíam, segundo Leal, o verdadeiro poder político, e eram frequentemente tolerados, quando não incentivados, pela coroa com vistas aos seus interesses. Entretanto, o rei português, após o fim do domínio espanhol, e diante de flagrantes demonstrações de

insolência dos senhores rurais, procurou retomar gradualmente as atribuições políticas transferidas aos poderes locais. Leal afirma que, para a coroa implantar sua autoridade sobre o mandonismo privado, esta precisou enquadrar os conselhos aos preceitos das Ordenações que elas exorbitavam e dotar de mais poder os representantes diretos da coroa.

Durante período bem longo [...] as câmaras exerceram imenso poder, que se desenvolveu à margem dos textos legais e muitas vezes contra eles. Não raro, porém, a Coroa sancionava usurpações, praticadas através das câmaras pelos onipotentes senhores rurais. Legislava-se, assim, uma situação concreta, subversiva do direito legislado, mas em plena correspondência com a ordem econômica e social estabelecida (LEAL, 1987, p.65).

Em 1642, a coroa portuguesa tomou uma decisão centralizadora criando o *Conselho Ultramarino*. Segundo Prado Júnior, as funções do Conselho abrangiam todos os assuntos coloniais, os quais resolvia, quase sempre, diretamente (PRADO JR, 2007). Para Faoro (2000), o Conselho Ultramarino foi um instrumento de comando político criado para orientar a retomada do mundo colonial. As capitânias foram reincorporadas à coroa e seu governador passou a ser nomeado diretamente pelo rei. As criações das vilas passaram a necessitar de confirmação régia. A perda do poder das Câmaras foi ainda mais reduzido com a substituição dos juízes ordinários eletivos pela nomeação dos juízes-de-fora pelo governo colonial. Tratava-se de uma estratégia para inserir representantes da coroa no âmbito local.

Compõe-se o Senado da Câmara de um juiz presidente, que pode ser letrado,... de nomeação régia, e é então chamado juiz-de- fora; mais freqüentemente é um cidadão leigo, eleito como os demais membros da Câmara: será o juiz ordinário... Ao contrário dos juízes de fora, serviam sem remuneração, como os demais membros da Câmara. Estes outros membros são os oficiais: três vereadores e um procurador. As eleições são populares, isto é, vota o povo; ou antes o povo qualificado, os homens bons, na expressão das leis (PRADO JR, 1977, p.314-315).

Oliveira Viana (1987) observa que os juízes de fora, assim como as autoridades administrativas representantes do poder da coroa, tinham como maior preocupação garantir os interesses portugueses. Os representantes da coroa, entretanto, buscavam enriquecimento pessoal por meio da cooptação e corrupção desenfreada. Eram considerados mais nocivos à justiça local do que os latifundiários. Estes, por sua vez, formavam milícias locais que garantiam os interesses e segurança de seus afilhados.

O período de maior centralização ocorreu quando, em 1750, o rei de Portugal, D. José I escolheu Sebastião José de Carvalho e Melo, o marquês de Pombal, para ocupar o cargo de primeiro-ministro. Pombal realizou reformas que aprofundaram a dominação metropolitana

e a exploração dos recursos coloniais. Sobre esse processo cada vez mais centralizador do poder por parte da coroa portuguesa, Prado Jr. anota:

As figuras dos governadores e demais funcionários reais começam a emergir do segundo plano a que até então tinham sido relegadas. Em sentido inverso e correspondendo a esta consolidação crescente da autoridade real cerceiam-se as atribuições das câmaras municipais até então soberanas. O poder delas vai dando lugar ao da metrópole (PRADO JR, 1977, p.40).

Embora a coroa portuguesa tenha procurado enfraquecer o poder dos governos municipais, as elites locais não perderam completamente o poder, mantendo-se, ainda, no primeiro plano do controle das comunidades locais. Segundo Oliveira Viana (1987), a administração municipal vivia em permanente situação de desamparo legal, objeto de mandonismos, favoritismos e caudilhismo dos representantes judiciários da coroa. A população em geral vivia desprotegida e procurava para a sua defesa o amparo dos poderosos latifundiários, únicos com suas milícias, capazes de enfrentar a corrupção dos juízes.

Em 1821 as capitanias foram transformadas em províncias. Após a eclosão da revolução do Porto, em 1820, foram convocadas eleições gerais para deputados das Cortes, seguindo o modelo da Constituição liberal espanhola de Cádiz de 1812. Ficou estabelecido que todas as províncias seriam instancias de escolha dos deputados, incluindo aquelas do Brasil. Para que a eleição pudesse ocorrer no Brasil, as capitanias foram elevadas à condição de províncias (BERBEL, 1999).

O termo município ficou oficializado a partir da Lei de 28 de outubro de 1828, chamado *Regimento das Cammaras Municipaes*, onde aparece, pela primeira vez constitucionalmente, a palavra Município no Brasil.

2.2 O debate em torno da centralização, descentralização e federalismo após o processo de independência do Brasil

A discussão sobre o tema da descentralização e centralização que caracterizaram o período pós-independência, imperial e republicano e os debates em torno do federalismo exigem uma explanação previa localizando esta temática em um campo histórico e conceitual apropriado.

2.2.1 As concepções de federalismo no século XVIII

Segundo Kugelmas e Sola (2000), tradicionalmente se define o regime federativo brasileiro, por meio de uma metáfora de sístole/diástole, referindo-se à alternância de períodos de centralização autoritária e de descentralização democrática. Os autores observam que, entretanto, não se pode deduzir que em cada um desses estágios tenha ocorrido uma anulação completa dos mecanismos institucionais que os precederam. Os aspectos assumidos pelas relações entre os diferentes agentes políticos seriam mais complexas, ocorrendo, essencialmente, modificações no padrão de relacionamento entre as esferas, onde convergem aspectos recentralizadores e descentralizadores através de uma dinâmica de aperto ou afrouxamento de controles políticos e fiscais (KUGELMAS; SOLA, 2000).

Os principais teóricos do federalismo na atualidade, Danniell Elazar, Kenneth Wheare, Riker, Kugelmas; Sola(2000) Stepan (2002); Abrucio (2003), discutem a aplicabilidade da fórmula primitiva, o arquétipo originário do modelo norte-americano segundo o qual problemas da federação poderiam ser localizados na titularidade da soberania unitária ou repartida. O modelo de organização do Estado Federalista constituiria, originalmente, um pacto fundado na autonomia territorial que determinaria por meio de fronteiras geográficas a jurisdição jurídica, política e econômica de cada território.

A concepção atual do federalismo passou a considerar que o quadro de referência analítico deve considerar as distintas trajetórias históricas dos estados federados e que a fórmula *coming together federations*, do modelo americano, não descreveria adequadamente o processo de formação federativo que deveria, necessariamente, incluir as *holding together*, que, como no caso brasileiro, partiria de uma unidade com poder soberano centralizado Kugelmas; Sola (2000) Stepan (2002); Abrucio (2003). São as condições políticas historicamente desenvolvidas que determinam a forma como esses territórios tornam-se federações e interagem, as quais dependem do pacto que estabelece a forma de organização coletiva. Diferentemente da confederação onde é estabelecida uma justaposição de esferas políticas independentes e soberanas, na federação é estabelecido um princípio geral que determina em quais questões há um princípio geral a que todos devem estar subordinados e em quais questões cada estado é autônomo.

Mais recentemente, o modelo federativo passou a ser reelaborado a partir da noção de federação colaborativa por meio da qual a relação de colaboração é pactuada entre os diversos centros de governo para a consecução de objetivos de interesse comum e que

abrangem a totalidade do território federado. A introdução de dispositivos de colaboração teria como finalidade combater a concorrência entre entes federados, em particular por disputas de mercados ou guerras fiscais, estabelecendo pactos de cooperação mútua. A federação colaborativa teria como pressuposto a realização de um empenho em comum para o cumprimento de tarefas voltadas para o bem do todo, com o estabelecimento de funções próprias para a esfera nacional e subnacional.

Embora seja comum identificar a constituição de estados federados com democratização, trata-se de um engano frequente porque a democracia implica na participação de todos os cidadãos, por meio do voto, da eleição dos seus representantes no Estado e no governo. As federações não são definidas por meio da participação pelo voto popular, mas pela autonomia dos diferentes entes político reunidos em um Estado comum, independentemente da forma como são governados. Assim era possível no império brasileiro pensar-se em uma relação federada entre as províncias e o poder central. No caso das federações democráticas, o sistema compreende dois processos eleitorais, um geral para a totalidade do Estado e outro nas subunidades federadas. Kugelmas; Sola (2000) Stepan (2002); Abrucio (2003).

O arranjo institucional estatal apresenta-se, de uma forma geral, por meio de um poder central de Estado¹, presidencialista ou monarquista, e, na maioria dos casos, uma Casa de representação popular, a Câmara dos Deputados. Além disso, apresenta um poder central de governo monárquico, presidencial ou parlamentar. No arranjo federativo, além dessas estruturas institucionais, inclui, também na esfera do Estado, além da representação da Câmara de deputados, uma instância federada -a Câmara territorial ou Senado. Originalmente, a distinção entre as duas casas apresentava-se como uma de castas onde a Câmara alta, Câmara dos lordes no caso inglês, ou primeiro e segundo Estados na França, representavam a nobreza, e uma Câmara baixa, Câmara dos Comuns na Inglaterra, ou Terceiro Estado na França, representava o povo ou, mais particularmente, a burguesia (RISCAL, 2001).

¹Utilizamos aqui a distinção tradicional, formulada por Jean Bodin no século XVI e que permanece até hoje como distinção entre a esfera do Estado, onde reside o poder soberano definido como a capacidade de legislar e estabelecer o que constitui o Estado e o governo, instância executiva, responsável pela administração pública e pela execução das matérias aprovadas no âmbito do Estado. Assim pode-se ter um Estado monárquico, governado democraticamente como é o caso das monarquias parlamentares, um estado presidencialista, governado presidencialmente, como no caso do Brasil, além de outras fórmulas, como um estado monárquico governado monarquicamente, como a Arábia Saudita (RISCAL, 2001).

Na fórmula federativa democrática, temos a Câmara territorial, ou Senado, cujos membros representam as subunidades federativas, e uma Câmara do *demo* ou Câmara dos deputados, representante da população nacional. Na Câmara territorial todas as subunidades federadas representam-se com o mesmo número de representantes cada, como é o caso brasileiro e norte-americano, ou com representação proporcional à demografia territorial, como no caso da Suíça. Já a Câmara dos deputados corresponde à representação de toda a população do território nacional e, por isso, a eleição de deputados deve ser proporcional à população de todo o país. Como veremos mais adiante, no caso brasileiro essa proporcionalidade não é seguida e alguns estados apresentam-se sub-representados populacionalmente em relação a outros Kugelmas; Sola (2000) Stepan (2002); Abrucio (2003).

Em resumo, em uma federação democrática os cidadãos “participam pelo voto em duas diferentes instâncias, com atribuições diversas e com definições constitucionais nítidas sobre a natureza destas mesmas atribuições. Em termos ideais, estes cidadãos teriam identidades políticas duplas, porém complementares” (KUGELMAS; SOLA, 2000, p.66).

Kugelmas e Sola (2000) constatam que, apesar das federações constituírem apenas cerca de dez por cento do total de países membros das Nações Unidas, por outro lado, representam alguns dos maiores países do mundo, tanto em extensão territorial como em população e importância econômica, como os Estados Unidos, a Rússia, a Índia, o Brasil, o Canadá, e a principal potência econômica do continente europeu, a Alemanha. De onde se conclui que o estudo dos diferentes processos políticos federativos é de suma importância para a compreensão do desenvolvimento dos processos políticos nacionais (KUGELMAS; SOLA, 2000). Uma das principais características dos sistemas federalistas encontra-se em sua capacidade de regular e gerenciar conflitos, porque possibilita a amenização de tensões provocadas pela diversidade (KUGELMAS; SOLA, 2000).

O federalismo, tal como formulado pelos federalistas norte-americanos, não era um ideal a ser alcançado, mas o resultado de tensões entre diferentes grupos políticos que se defrontavam com problemas e situações concretas. As fontes da construção de uma ordem política federalista estavam nos problemas encontrados pelas treze colônias, após o processo de independência da Inglaterra, com a adoção de uma organização confederada, na qual cada um dos novos estados tinha poder soberano. A tarefa que se impunha era solucionar as tensões entre a necessidade de criar uma União com alguma forma de poder centralizado e a manutenção da autonomia e liberdades dos estados. O federalismo na América do Norte foi

sendo construído durante um longo processo que materializava institucionalmente os resultados de estratégias e lutas entre diferentes grupos políticos que agremiavam de um lado os defensores da confederação e, de outro lado, grupos políticos defensores de uma organização com algum grau de centralização tributária, jurídica e econômica. O embate constante entre as diferentes posições teve como resultado a construção de uma forma particular de arranjo institucional que atendia às necessidades políticas prementes.

No caso brasileiro, desde o início, o federalismo foi tratado como um ideal a ser alcançado que tinha como utopia o modelo norte-americano. Inversamente às condições históricas da América do Norte, partia-se não de uma confederação, mas de uma colônia constituída sob um poder fortemente centralizado e de caráter patrimonialista, cujas bases institucionais encontravam-se fortemente enraizadas ao longo de trezentos anos de experiência colonial.

Não existia, aqui, a experiência confederada, porque as províncias, herdeiras das capitanias, não possuíam soberania, estando, ao contrário, firmemente dependentes de um poder externo e distante. As bases burocráticas e administrativas estavam centralizadas na Corte e as formas autônomas de poder encontradas nas capitanias constituíam formas desorganizadas e heterogêneas que tinham como base o poder local dos senhores, os grandes proprietários agrícolas que estabeleciam sua própria lei e ordem.

Por isso, o debate sobre o federalismo apresentava-se como ideal, uma utopia sem raízes onde florescer ou como defesa contingente de interesses particulares.

Não é sem razão que juristas como Bonavides (1996) constatarem que o federalismo no Brasil “já nasceu enfermo e cresceu raquítico, eivado de contradições e impurezas centralizadoras que lhe desfiguram a imagem; um federalismo açotado de ameaças autocráticas e unitárias, geradora de injustiças e ressentimentos” (BONAVIDES, 1996, p.442).

A palavra federação provém do latim *foedus*, que significa pacto, liga, tratado, aliança, e originou o termo *foederatio*. Federação designa uma forma de organização política estatal constituída pela aliança ou união de Estados. O primeiro a tratar da república federativa como organização política teria sido Montesquieu (1748), em seu livro *O Espírito das Leis*, de 1748, onde afirma que esta é uma forma de convenção política segundo a qual vários corpos políticos consentem em se tomar cidadãos de um Estado maior. Seria uma sociedade de sociedades que formam uma nova sociedade, que pode crescer com novos associados que se unirem a ela. Segundo Montesquieu, o federalismo seria uma forma de constituição

política que possuiria todas as vantagens internas do governo republicano e a força externa da monarquia (LIMOGI, 2006).

A primeira república federativa foram os Estados Unidos da América que, no final do século XVIII, estabeleceram o primeiro modelo constitucional baseado na forma de república federal institucional na história.

Em 4 de julho de 1776, as treze colônias norte americanas que se encontravam sob o domínio colonial inglês declaram sua independência por meio de um documento denominado *A Declaração da Independência dos Estados Unidos da América*, escrito por Thomas Jefferson. Após a independência, temendo uma retaliação da metrópole inglesa, as treze colônias, instituídas como estados autônomos e soberanos, decidiram estabelecer uma união com vistas à proteção mútua. Em 1777, um Congresso constituído por representantes dos treze estados, instituíram uma Confederação e União Perpétua, um pacto confederado que garantia a união e colaboração dos Estados concebidos como soberanos, facultando a cada membro o exercício do direito de secessão. Ao longo dos anos, a forma de confederação mostrou-se inadequada para a solução de problemas mais gerais. Coser (2008) observa que a concepção de confederação, tal como fora estabelecida inicialmente, limitava o poder central que não dispunha de autonomia para agir diretamente sobre os cidadãos. Sua atuação era restrita a recomendações que os estados confederados adotar ou não.

Em 1787 foi realizada a *Convenção de Filadélfia* entre os dias 25 de maio e 17 de setembro, presidida por George Washington, com a finalidade de revisar o pacto confederativo. Chegara-se à conclusão que tal como fora estruturado o pacto tornava ineficiente a atuação do governo central em matérias como comércio interno e internacional, tributação e justiça. A Convenção adotou um meio termo entre a posição de autonomia absoluta dos estados, defendida por Thomas Jefferson, e a posição federalista. O texto final foi ratificado na Constituição de 1787.

A descrição da forma de república federativa adotada pelos norte-americanos na Constituição de 1787 pode ser encontrada na obra *O Federalista*, de 1787. *O Federalista*, *Federalist Papers*, é um livro resultante da compilação dos 85 artigos publicados no *Independent Journal* de Nova York sobre as discussões ocorridas na Filadélfia em 1787 para a elaboração da Constituição Norte Americana. A forma de governo adotada pelos estados desde a independência em 1783 era a de Confederação, por meio da qual cada uma das antigas 13 colônias, agora estados, possuíam autonomia e poder soberano. A publicação dos artigos tinha como finalidade convencer os nova-iorquinos a aceitar os fundamentos

federalistas aprovados na Convenção da Filadélfia de 1786 para a elaboração da Constituição norte-americana. Seus autores, James Madison, Thomas Jefferson, Alexander Hamilton e John Jay, denominados como os Federalistas, apresentam no texto os princípios gerais que fundamentariam a concepção federativa norte americana. Nos artigos era defendida a adoção do federalismo em oposição ao confederalismo original. Além disso, era adotada a separação dos poderes aos moldes defendidos por Montesquieu (LIMONGI, 2006).

Os federalistas estabelecem um modelo constitucional que deveria ser o resultado do consenso entre os valores e convicções do povo norte-americano. No livro, a forma do governo federativo republicano é definida como uma delegação de poderes ao governo, constituído pela eleição de representantes por parte dos cidadãos. A federação seria, para os autores, uma forma de Estado que, embora divida em estados autônomos e praticamente soberanos, estes estão reunidos em torno de um governo central forte. A soberania dos estados seria mantida em diversas áreas legislativas e executivas, ficando o governo central com o poder federativo, isto é, os temas de interesse nacional como tributação, relações internacionais ou direitos básicos dos cidadãos.

A concepção de federação moldada pelos federalistas pretendia estabelecer um novo desenho institucional dispondo o governo central de poderes para agir diretamente sobre os cidadãos, sem a aprovação dos estados, que passam a subordinar-se constitucionalmente ao poder central. Altera-se, dessa forma, o status constitucional dos estados, que perdem sua condição de estados soberanos (Coser, 2008). Fundamentalmente, a concepção de federalismo norte-americano apoia-se nas concepções apresentadas por Montesquieu no livro *Espírito das Leis*.

Em análise mais detalhada podemos asseverar que os escritos de Montesquieu estão contidos na obra dos federalistas, sendo ainda citada textualmente nos papers 3, 6 e 51, além de ser citada de forma direta no paper9. Assim, nos causa desconforto, ao analisar as obras de autores que escrevem sobre o federalismo, não vermos a citação da teoria da república federativa de Montesquieu. Assim, poderíamos até mesmo dizer que a obra *The Federalist Papers* foi elaborada totalmente calcada em *O Espírito das leis* (COSER, 2008, p.945).

Tocqueville (1969), em seu livro *Democracia na América* (1834), escrito após um ano de viagem no território norte-americano, observa que a forma federativa norte-americana era uma inovação em relação às experiências europeias de confederação, como a Confederação Helvética (Suíça). Diferentemente das experiências confederativas, onde cada estado

dispunha de autoridade própria, liberdade, soberania e autonomia, no caso norte-americano a União tinha poderes para agir diretamente sobre os cidadãos, sem precisar recorrer às unidades da federação.

Em sua avaliação, Tocqueville (1969) ressalta a importância do sujeito individual como agente político na América e sua atuação organizada nas comunidades que originalmente se constituíram em torno das igrejas puritanas. O caráter comunal da associação política tinha como fundamento a comunidade religiosa e a busca do bem comum. Essa teria sido a base sobre a qual se fundamentaria a organização da participação política.

Para Tocqueville (1969), um aspecto fundamental da construção da democracia norte-americana, era a participação política dos cidadãos em todas as instâncias da vida pública, no poder legislativo, no poder executivo e no poder judiciário, bem como em todos os aspectos da vida comunitária

Tocqueville (1969) observa que, no processo de elaboração das leis, frequentemente ocorria com “o próprio povo reunido como um corpo, a exemplo de Atenas e, outras vezes, seus representantes escolhidos pelo sufrágio universal transacionam o negócio em seu nome e sob sua supervisão imediata” (TOCQUEVILLE, 1969, p.60-70). E quando se trata da escolha de representante, os representados estabelecem a linha de conduta que devem seguir e exigem o exato cumprimento de seus compromissos. Tocqueville (1969) conclui que, nos Estados Unidos, “cada indivíduo tem um quinhão de poder igual e participa igualmente do governo do Estado” (TOCQUEVILLE, 1969, p.70). O povo elege diretamente seus representantes anualmente, incluindo juízes, em boa parte dos casos com a finalidade de garantir sua independência, observa Tocqueville: “na América, o povo nomeia o poder legislativo e o executivo e fornece os jurados que punem todas as infrações da lei” (TOCQUEVILLE, 1969, p.100).

Tocqueville (1969) ressalta que a forma federativa adotada pelos norte-americanos promove a igualdade por meio de um processo de nivelamento das condições políticas e sociais que valorizam os indivíduos como agentes políticos. Essa condição é enfatizada pela valorização da liberdade individual, cuja expressão pública é a liberdade política que fundamenta o direito inalienável de participação de todos nas decisões políticas.

Para Tocqueville (1969), a introdução de instituições que garantam o poder dos indivíduos decorreria de uma tensão já sentida desde o período de formação constitucional dos Estados Unidos da América, entre os direitos individuais e a tendência do Estado a

abarcando todas as esferas políticas. Há no povo norte-americano, segundo Tocqueville (1969), um temor de que o Estado domine a esfera da vida individual e, por isso, a defesa das instituições políticas locais e comunitárias apresenta-se como um contraponto a um Estado cujo poder econômico, organizacional e burocrático tende a controlar cada vez mais as esferas individuais.

As considerações de Tocqueville (1969) permitem compreender que o sistema federativo, nos moldes como foi instituído nos Estados Unidos da América do Norte, não se originou de um ideal transcendente que conceberia o poder federativo como a forma ideal de organização política, mas resultou de condições concretas representadas pelas tensões entre os interesses da esfera local e os interesses estatais. O sistema federativo norte-americano não se constituiu como uma forma estática de Estado, mas como um processo em constante movimento, onde em determinados momentos tem-se o predomínio de setores defensores dos poderes locais e da esfera individual e, em outros momentos, o predomínio de setores que defendem uma maior centralização em defesa dos interesses nacionais da União.

Após a adoção do federalismo pelos Estados Unidos da América, abriu-se uma ampla discussão sobre esse conceito, o qual permanece em debate no campo da História e Ciência Política. No Brasil, os debates sobre o federalismo ocorreram principalmente no período do império, quando se procurava estabelecer o arranjo institucional que materializaria a ordem política do novo Estado em construção.

As concepções federalistas ocuparam as disputas políticas desde o processo de independência política durante a instauração do Estado Republicano, prolongando-se até o período de dominação de Getúlio Vargas. Entretanto, foi no período imperial que os debates ganharam maior intensidade, uma vez que o federalismo era uma das principais bandeiras que contrapunham os liberais, que defendiam uma monarquia constitucional federativa e os conservadores, adeptos da continuidade do modelo monárquico centralizador herdado do domínio português.

2.2.2 Centralização e o debate sobre o federalismo durante o primeiro reinado

O debate entre centralização e descentralização no Brasil ganhou maior fôlego após a proclamação da independência, quando foi necessário estabelecer o formato político e organizacional da nova nação. O tema aparecia desde o período colonial, principalmente

entre os liberais, na forma de defesa do federalismo. O sucesso do modelo norte-americano e os ideais de liberdade contidos naquele federalismo atraíam os defensores da independência política de Portugal, que, após a independência do Brasil, passaram a defender a adoção dessa forma de organização política para o Brasil. O federalismo era defendido como um ideal a ser alcançado sem maiores discussões sobre sua efetividade nas condições materiais e concretas do novo Estado.

Os debates em torno do federalismo durante o período imperial não se apoiavam em uma base conceitual clara, e apresentavam o argumento de sua adoção de forma pouco esclarecida, dependendo do conteúdo da discussão e dos interesses momentâneos. Sem uma clara definição do que consideravam como federalismo, frequentemente confundia-se federação com confederação. Carvalho (1998) observa que essa falta de clareza sobre o federalismo pode ser constatada, inclusive, nos debates após a proclamação da república.

Para os objetivos propostos neste estudo, apresentaremos a seguir uma discussão sobre os processos de centralização e descentralização e federalismo no Brasil, atendo-nos com maior profundidade no período imperial e na primeira república, onde o debate sobre esses temas predominaram nas discussões parlamentares e fundaram as bases sobre as quais evoluíram, histórica, política, social e economicamente os processos de centralização, descentralização e federalismo nas etapas seguintes do desenvolvimento político nacional.

Segundo Coser (2008), nas discussões parlamentares da Assembleia Constituinte de 1823, após a independência do Brasil, muitos deputados federalistas defendiam a adoção de um sistema confederativo, ou seja, a reunião de Estados soberanos em torno de um centro comum aos moldes suíços. Segundo Coser (2008), utilizava-se indiferentemente como sinônimos os termos federativo ou confederativo.

Acreditavam os defensores do federalismo que a descentralização do poder em favor das províncias seria uma forma de organização política mais compatível com uma monarquia constitucional, atenuando o papel do poder central sobre os poderes locais. Em particular, os setores liberais defendiam que as províncias deveriam dispor de autonomia para gerir com maior eficácia a administração, justiça e economia internas. Os federalistas defendiam a ideia de que o cidadão deveria poder articular seus interesses particulares e a constituição do bem público a partir da esfera local. Para os defensores do federalismo, deveria ser adotada uma forma de governo monárquico representativo “que deveria permitir que cada província buscasse a realização de seus interesses conforme cada qual os entendesse”(COSER, 2008, p.942).

Os defensores do centralismo criticavam o uso do modelo norte-americano de caráter republicano como exemplo de federalismo. Acima de tudo acreditavam que o federalismo produziria uma fragmentação política e territorial e enfraqueceria tributariamente a nação que já nascia economicamente falida.

Segundo Coser (2008), a posição federalista justificava a sua posição no fato da administração local ser mais eficiente que aquela possibilitada pelo poder central, promovendo maior prosperidade das províncias.

Essa busca implicava dois aspectos: a existência de um Legislativo provincial que dispusesse de autonomia em face do legislativo nacional e que a escolha ou a eleição dos funcionários fosse feita a partir dos cidadãos ativos residentes na província e pelos poderes provinciais. Tal procedimento encontrava justificativa nos motivos do comportamento do funcionário oriundo da província: vínculos para com a localidade. Esses funcionários estariam diretamente empenhados em contribuir para a prosperidade local (COSER, 2008, p.943).

Para Coser (2008), entretanto, a posição dos federalistas na verdade traduzia o desejo de transpor uma concepção proveniente da esfera privada para a esfera pública. Isto porque considerava-se que:

[...] o Estado é mais bem administrado quando os interesses provinciais estão em primeiro plano. Para a corrente federalista, as províncias deveriam dispor do controle sobre a segurança, a administração e a prosperidade material. A dimensão privada se projeta sobre a esfera pública não em sua dimensão patrimonial, mas como a precedência do interesse provincial como a mola fundamental na montagem do Estado (COSER, 2008, p. 943).

Embora Coser não considere a posição federalista como o resultado de uma concepção patrimonial, a concepção defendida que pretendia transferir a concepção de administração privada para a ordem pública apresenta fortes traços patrimonialistas, uma vez que a forma como se apresentava a administração local era fortemente dirigida pelos interesses privados e não públicos.

Ao final, o anteprojeto constitucional que vinha sendo gestado pela Assembleia Constituinte não apresentou, a rigor, traços federativos, constituindo essencialmente um projeto que buscava descentralizar o poder monárquico em favor do legislativo.

Em 1824, D. Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte e outorgou a Constituição de 1824. Em oposição ao projeto constitucional descentralizador que vinha sendo gestado, D. Pedro impôs um modelo fortemente centralizado caracterizado pelo poder moderador. Foi

instituída uma Assembleia Geral composta pela Câmara dos Deputados e o Senado com poderes restritos. Todo o poder político, de fato, era exercido privativamente e de forma inviolável pelo imperador por meio do poder moderador.

Na Constituição de 1824 (BRASIL, 1824), o Poder Moderador era apresentado com a finalidade de velar sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais Poderes Políticos, e tornava o imperador responsável por nomear Senadores, dentre os nomes de uma lista tríplice, formada pelos mais votados em eleição indireta; convocar extraordinariamente a Assembleia Geral; sancionar os decretos e resoluções da Assembleia para que tivessem força de lei; nomear e destituir o presidente das províncias; aprovar e suspender interinamente as resoluções dos Conselhos Provinciais; prorrogar ou adiar a Assembleia Geral, e dissolver a Câmara dos Deputados; suspender magistrados; perdoar e moderar penas impostas a réus condenados por sentença e conceder anistia.

Um dos aspectos importantes da centralização de poder durante o primeiro império foi a instituição de governadores provinciais indicados diretamente pelo imperador. A presença de um representante executivo do imperador na província já tinha sido aprovada pela Assembleia Constituinte de 1823 e ratificada na Constituição de 1824. Assim, como observa Dolhnikoff (2003), tal figura não era questionada por liberais ou conservadores. O presidente provincial apresentava-se como importante elemento de ligação entre a esfera local e o poder central, sendo, por isso, necessário garantir sua fidelidade aos interesses do governo imperial.

Para garantir a fidelidade ao governo central dos homens escolhidos como presidentes, tomava-se o cuidado de nomear alguém de fora da província, bem como de promover uma intensa rotatividade no preenchimento do cargo: não se costumava ocupá-lo por mais do que alguns meses (DOLHNIKOFF, 2003, p. 119).

Em 1827 foi sancionada uma lei introduzida pelos liberais que criava a figura do juiz de paz e determinava que este cargo deveria ser eletivo e existir em todas as freguesias, vilas ou paróquias. Como eram conduzidos ao cargo por eleição local, os juízes encontravam-se longe das influências da Corte e puderam estabelecer um espaço de poder próprio e autônomo. Pretendia-se, assim, reduzir a capacidade do poder monárquico por meio da criação de espaços políticos que tinham autonomia na aplicação da lei.

Segundo Dolhnikoff (2003), em 1828 a autonomia das câmaras municipais sofreu um duro golpe com uma nova legislação geral que limitou significativamente suas atribuições.

As câmaras não tinham poder para decidir sobre a arrecadação ou aplicação de impostos, devendo administrar a cidade ou a vila e prestar sempre contas ao conselho da província. Constituíam-se apenas como representantes do poder provincial ou central.

Estabelecia-se, assim, segundo Dolhnikoff (2003), uma estrutura dicotômica com uma Câmara sem poderes políticos e um juiz que, embora com jurisdição limitada ao campo jurídico, com grande força local.

O apoio à centralização política crescia na Corte do Rio de Janeiro, que era favorecida pela grande concentração de riquezas proveniente da expansão cafeeira no momento em que o Brasil tornava-se o principal exportador desse produto no mundo. Segundo Carvalho (2005), os principais defensores do centralismo estavam na burocracia central da Corte que vinham prosperando com a exportação do café no porto daquela cidade e pelos cafeicultores e comerciantes daquela província.

2.2.3 Federalismo e descentralização durante o segundo reinado

Em 1831 D. Pedro I abdica o trono e, com a minoridade de D. Pedro II, então com cinco anos, foi estabelecido um período regencial que durou de 1831 a 1840. A abdicação ocorre em um período no qual significativas mudanças econômicas e sociais alteram o panorama político e a composição social da elite hegemônica. O crescimento da atividade cafeeira, o crescimento do comércio e o fortalecimento de novas elites mineiras e paulistas passam a determinar uma importante mudança na economia e estrutura social brasileira até a década de 1830. À aristocracia tradicional da Corte e à alta burocracia imperial se opunha, agora, uma nascente burguesia relacionada à produção mercantil de exportação de café.

A ascendente classe comercial e os setores liberais passaram a defender uma concepção de federalismo mais ampliado do que aquela de 1823. Segundo Coser:

O federalismo não estava relacionado apenas à descentralização do poder no âmbito provincial; a descentralização do poder deveria ser disseminada sobretudo pela sociedade, a fim de que o cidadão ativo situado nos municípios participe diretamente, ou por meio dos órgãos municipais, da montagem do Estado (COSER, 2008, p. 948).

A ampliação da esfera de poder dos juízes de paz, com a elaboração do Código de Processo Criminal em 1832, trouxe novamente à tona o debate sobre a ampliação do poder local nas decisões políticas nacionais. As ações do poder central passavam a depender da

cooperação com um agente que representava os interesses locais. Esta medida, entretanto, não agradou a todos os defensores do poder provincial uma vez que estabelecia a administração da justiça no nível municipal e colocava essas localidades em relação direta com o poder central na Corte, o que deixava frequentemente de fora os agentes provinciais no processo de administração da justiça.

A defesa da autonomia regional pelos liberais não pode ser confundida com a defesa do localismo ou do municipalismo. Ao contrário, os liberais empenharam-se em neutralizar o poder municipal em favor do regional. As câmaras municipais, órgãos cuja existência remontava ao período colonial, eram muitas vezes refratárias à submissão ao novo Estado e precisavam ser enquadradas nos padrões de uma nova relação política construída a partir da independência (DOLHNIKOFF, 2003, p.126).

Os defensores da federação passam a enfatizar a necessidade de que as atribuições do poder central sejam deslocadas para a província. A questão para Coser (2008) tinha como pontos centrais a necessidade de criação de mecanismos que garantissem a responsabilidade dos funcionários do Estado diante dos interesses dos cidadãos nas esferas provinciais e não como um representante nomeado por um poder distante. Além disso, era defendida a garantia de liberdade que províncias deveriam dispor para administrar seus recursos e legislar de acordo com suas realidades e interesses.

Uma série de conflitos, frutos de descontentamento com o poder central e provincial, muitos deles com tendências separatistas, levou à criação de um novo instrumento de segurança, a Guarda Nacional. Criada em 1831, a Guarda Nacional tinha como finalidade defender a Constituição, a liberdade, Independência, e Integridade do Império, manter a obediência e a tranquilidade pública e auxiliar o Exército de Linha na defesa das fronteiras e costas (URICOECHEA, 1978).

Segundo Uricoechea (1978), a Guarda Nacional teria sido o vínculo privilegiado entre o poder público e o poder local, entre a política oligárquica mais tradicional e uma forma mais moderna, burocrática e racional de condução da esfera pública. O autor vê no império a constituição de uma burocracia patrimonial que se estrutura em termos de um poder central constituído por meio de uma burocracia de funcionários públicos submetida a uma ordem política de caráter patrimonialista, de onde resulta a metáfora “minotauro imperial”, parte racional e parte patrimonial.

Para Uricoechea (1978), por meio de uma estratégia patrimonialista, o poder central teria submetido a elite oligárquica local, cooptando-a para a formação da Guarda Nacional,

enfraquecendo-a como grupo social dotado de força própria. Um de seus principais efeitos foi transformar as milícias privadas e jagunçadas dos chefes locais em um corpo policial organizado e submetido ao Estado. Os senhores tornaram-se coronéis da Guarda Nacional, termo que gradualmente passou a denominar o chefe oligárquico. Ao mesmo tempo em que legitimava o poder dos senhores locais como protetores da ordem, operou-se um processo de submissão da ordem patriarcal e doméstica a uma nova forma de poder e autoridade legal e racional.

2.2.3.1 O Ato Adicional de 1834, federalismo e o processo de descentralização

O ponto de vista federalista do período regencial partia do princípio de que a defesa das propriedades e interesses individuais deveria ser o principal aspecto da constituição política do Estado. A experiência colonial e do primeiro reinado tinham demonstrado os efeitos políticos do poder centralizado, e o exemplo norte-americano apresentava-se como modelo de defesa dos interesses individuais. A descentralização do poder parecia ser a melhor estratégia para defesa dos interesses dos grandes proprietários agrícolas e comerciantes. Essas concepções ganham corpo ao longo dos debates em torno do Ato Adicional de 1834. Segundo Coser (2008), a Comissão responsável pelo debate sobre a reforma constitucional apresentou como proposta, em julho de 1831, a forma política de monarquia federativa.

No primeiro artigo, sem deixar dúvidas a que veio, o parecer da comissão propõe uma nova redação do art. 1º da Constituição: o Império do Brasil seria uma associação política dos cidadãos brasileiros de todas as suas províncias federadas por essa Constituição. Além da monarquia federativa, a comissão propõe a separação entre rendas provinciais e gerais, o que será mantido no Ato Adicional. O Senado deixaria de ser vitalício, escolhido pelo imperador a partir de uma lista tríplice, e passaria a ser eleito pela Assembleia Provincial. Esta também ficaria encarregada da eleição do vice-presidente. Por último, o projeto propõe a supressão do Poder Moderador e do Conselho de Estado (COSER, 2008, p.956).

O dispositivo que tornava a monarquia federativa assim como a eleição do Senado não foram aceitos pelos senadores da época, o que levou o ministro da Justiça, Diogo Feijó, a tentar aprovar as reformas sem a participação do Senado.

Membros da Câmara de deputados, em 30 de julho de 1832, defensores da descentralização, tentaram inutilmente aprovar a sua transformação em uma Assembleia

Nacional com a finalidade de dar continuidade à reforma, mesmo sem a anuência do Senado. Em 1833 ocorre uma nova eleição legislativa que renova a Câmara de deputados, que passa a ter uma maioria de liberais conservadores, isolando os federalistas e conservadores radicais. Uma nova comissão é criada e elabora o projeto que foi aprovado na forma de Ato Adicional à Constituição, em 1834.

Segundo Dalhnikoff (2003), o Ato Adicional de 1834 garantiu às províncias autonomia, por meio das assembleias legislativas, em assuntos estratégicos como tributação, justiça, educação, empregos, polícia, saúde e obras públicas. Segundo a autora, a defesa da autonomia como condição para viabilizar a unidade nacional era defendida tanto por liberais como por conservadores. Os conflitos que reivindicavam autonomia e muitas vezes até a separação nas províncias trouxeram à tona a necessidade de um novo arranjo institucional.

A consequência fundamental foi que as elites regionais tiveram papel decisivo na construção do Estado, impondo suas demandas e constituindo-se como elite política que, ao mesmo tempo em que assumia o compromisso com a condução e preservação do Estado, mantinha seus laços com sua região de origem, o que conferiu um determinado perfil e uma determinada agenda para o Estado brasileiro (DALHNIKOFF, 2003, p.117).

Um aspecto importante do Ato Adicional foi a possibilidade de controle que as Assembleias Provinciais tinham sobre câmaras municipais, uma vez que estas dependiam financeira e administrativamente do Legislativo da província.

Para os liberais, a autonomia regional deveria se concretizar no âmbito provincial e não na esfera municipal, de modo que os potentados locais fossem submetidos a uma elite política regional comprometida com o Estado nacional. Compromisso possível graças justamente ao exercício da autonomia. Mas, do ponto de vista dos liberais, não parecia ser suficiente atrelar as câmaras municipais ao Legislativo da província, uma vez que insistiram que a subordinação se desse também através do Executivo (DOLHNIKOFF, 2003, p.127)

Segundo Coser (2008), um conjunto de atos dos legislativos provinciais foi desencadeado em razão do Ato Adicional. Como as Assembleias Provinciais poderiam legislar sobre os funcionários provinciais, atacaram as atribuições dos cargos eleitos ou escolhidos a partir do município esvaziando os cargos eletivos em detrimento dos cargos nomeados. Diversos legislativos provinciais procuraram desmobilizar a participação dos cidadãos ativos exercida diretamente no município. Isso denota que a perspectiva federalista não era fundada na participação cidadã, como a norte-americana, mas constituía uma

estratégia que pretendia substituir as antigas elites pela nova de latifundiários cafeeiros e comerciantes. Dolhnikoff (2005) observa que a concepção de federalismo dos liberais incluía alguma autonomia municipal, mas mantinha a câmara sob o controle provincial que deveria receber a maior parte da autonomia.

os liberais nutriam pelas câmaras uma profunda desconfiança. Pois qualquer autonomia devia se dar dentro da moldura mais geral da unidade nacional. Pelo passado daquelas câmaras como agentes das reivindicações localistas, os liberais temiam que uma excessiva liberdade pudesse vir a ameaçar o próprio Estado nacional. Por outro lado, desejavam organizar uma rede tão extensa quanto envolvente que, aproveitando-se inevitavelmente dos agentes locais, lograsse articular os pontos mais distantes do Império ao Estado que se construía. Divididos entre o anseio e o receio, optaram por uma organização municipal composta por duas instâncias: um juizado de paz com amplas atribuições judiciais e policiais e câmaras municipais com responsabilidade apenas administrativa (DOLHNIKOFF, 2005, p.127).

Os liberais preocupavam-se com a autonomia de setores municipais promovidas pelo Código de Processo Criminal. Foram idealizados diversos projetos para a instituição de um prefeito ou intendente ou delegado do presidente provincial, em cada cidade e vila, nomeado pelo presidente da província, que teria como função fazer executar as ordens desse presidente, “comandar a força municipal, fiscalizar os empregados públicos, prender os criminosos e velar pelos bens e rendas provinciais e nacionais” (DOLHNIKOFF, 2003, p.227).

Os liberais consideravam a criação de um cargo executivo vinculado ao presidente da província uma necessidade para a manutenção da ordem interna, principalmente em regiões mais distantes da Corte, e tentaram incluir a medida no Ato Adicional sem sucesso. Segundo Dolhnikoff, uma vez aprovado o Ato Adicional, os liberais “aproveitaram-se da faculdade por ele concedida às Assembleias Provinciais de criar empregos e, em várias províncias, determinaram a criação do emprego de prefeito em cada localidade” (DOLHNIKOFF, 2003, p.127).

Ao final, o Ato Adicional constituiu um pacto político, com traços federalistas que, entretanto, privilegiava as elites regionais sem ir até as suas últimas consequências, isto é, a constituição de reais espaços com autonomia local. De forma geral, as elites provinciais garantiram uma significativa capacidade de interferir nos negócios públicos tanto regionais como nacionais. Em particular, os grandes agricultores do café, que antes defendiam a autonomia regional, consideraram que a melhor estratégia, naquele momento, seria apoiar um poder central que garantiria os direitos dos grandes latifúndios e a manutenção da

escravidão por meio da constituição de uma unidade nacional, a qual combateria os grupos que deflagravam lutas pela independência local.

Setores mais ligados à esfera local, isto é, em cidades e vilas, se organizavam em movimentos sociais que assumiam grande importância local, como a Cabanagem, Balaiada, Sabinada e movimento Farroupilha, exigindo para seu combate a intervenção do poder central. Os conflitos entre elites locais e as elites provinciais, em alguns casos, escapou ao controle da elite e tornou-se luta popular. Durante esses movimentos foram proclamados como Estados autônomos a República Bahiense, na Bahia, a República Rio-Grandense, no Rio Grande do Sul e a República Juliana, em Santa Catarina. Os conflitos ocorriam em quase todo o território nacional, Pará, Maranhão, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, entre os mais importantes em diversas localidades, assumindo as proporções de guerra civil e guerrilhas. Carvalho observa que até mesmo os liberais ficaram impressionados com a situação que para muitos parecia o início de um processo de desagregação do território nacional (CARVALHO, 2005).

Dessa forma, a concepção federativa era matizada em função dos interesses das elites provinciais e dos setores conservadores. As duas regências do representante dos liberais moderados, o sacerdote Diogo Antônio Feijó, garantiram, pelo período de 1834 a 1837, a manutenção do pacto federativo que representava uma reforma do Estado Imperial realizada pelas elites alocadas no Estado sem participação dos demais setores da sociedade.

2.2.3.2 O “regresso” e o debate em torno da centralização e descentralização

Em meados da década de 1830 os conservadores mais radicais se reorganizaram em torno de um movimento denominado “regressista”, que defendia a maior centralização do poder e o retorno à forma constitucional anterior ao Ato Adicional de 1834. Em 1837 esse grupo chega ao poder quando o Feijó abdica do cargo de regente, sendo eleito o líder regressista Pedro Araújo Lima, cuja plataforma política pautava-se na manutenção da ordem nacional e no fim da desordem separatista. Durante o período que ficou conhecido como “Regresso”, foi aprovada, em 12 de maio de 1840, a Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1834, que definiu uma nova interpretação aos dispositivos daquela lei, reduzindo a autonomia das Assembleias Provinciais que passaram a subordinar-se ao poder central imperial. Foi restaurado o Conselho de Estado, as Assembleias Provinciais foram impedidas

de criar ou alterar a natureza dos empregos, reformulou o Código do Processo Criminal reduzindo o papel do juiz de paz e criou a figura do Delegado, nomeado pelo imperador que passou a ter as atribuições que antes pertenciam ao juiz de paz. Procurou-se estabelecer mecanismos que garantissem uma centralização político-administrativa eficaz, capaz de reprimir os movimentos separatistas, reduzindo, portanto, a autonomia dos poderes locais.

A Lei de Interpretação do Ato Adicional estabelecia que a Assembleia Provincial não poderia mais adequar as leis nacionais às necessidades das províncias. “Para os federalistas, as leis nacionais deveriam ser adaptadas aos fins e meios estabelecidos pela Assembleia Provincial, o órgão mais próximo à realidade provincial” (COSER, 2008, p.967). Da forma como era entendido, o federalismo tratava-se de um arranjo político que permitiria às províncias encontrar a melhor forma de aproveitar seus recursos sociais e naturais. Acreditava-se que o federalismo não deveria estabelecer um mecanismo descentralizador como o que fora instaurado no Código do Processo de 1827, que estabelecera que os principais cargos do aparelho Judiciário seriam elegíveis na esfera municipal. Alegava-se que o Brasil era muito heterogêneo e que a sociedade era fracamente inserida no processo político em razão das diferentes condições de desenvolvimento civilizatório apresentadas no território nacional. Da mesma forma, criticava-se a centralização por ter prejudicado as províncias que tinham maiores potenciais civilizatórios (COSER, 2008). Em resumo, a posição federalista defendia a ideia de que as províncias possuíam interesses próprios e deveriam ser dotadas de liberdade política para perseguir esses fins.

Para Leal (1975), a lei de interpretação do Ato Adicional elevou os poderes do presidente da província junto à esfera municipal e tornou-se importante elemento de ligação para garantir a vitória eleitoral do poder central, lançando as bases do coronelismo.

Os fatos posteriores mostrarão, entretanto, que a figura dominante no cenário provincial continuaria a ser o presidente, delegado do Imperador, cuja função política mais importante era garantir a vitória eleitoral dos candidatos apoiados pelo governo. A lei de interpretação do Ato Adicional, a reforma do Código de Processo Criminal e, em larga medida, a jurisprudência do Conselho de Estado foram os principais instrumentos que garantiram a preeminência dos presidentes de província e, por intermédio deles, a consolidação do poder central, sem que se possa esquecer o papel desempenhado nesse processo pela mentalidade conservadora do Senado e pela precária situação financeira das províncias. Os projetos que se discutiam durante o Segundo Reinado nenhuma alteração substancial propunham na situação de dependência das comunas; alguns deles, pelo contrário, refletiam o propósito de tornar o poder provincial mais atuante dentro do município, através de um órgão executivo local, nomeado pelo presidente da província (LEAL, 1975, p.46).

Descontentes com o regresso do conservadorismo centralizador, os liberais procuraram antecipar a maioria do D. Pedro II. Acreditava-se que a monarquia, como um poder aceito por todos, teria a capacidade de unir o país e arbitrar as disputas entre as elites (CARVALHO, 2005).

D. Pedro II assumiu o trono do Brasil aos quatorze anos em julho de 1840 e reinou por 49 anos, entre 1840 e 1889. O segundo reinado caracterizou-se inicialmente pela centralização política e administrativa. O Conselho de Estado foi reestabelecido e o Código de Processo Criminal foi reformulado em 1841, fazendo com que toda a máquina administrativa e judiciária voltasse às mãos do governo central. Entre 1842 e 1848, revoltas liberais foram deflagradas em várias províncias do império, como o movimento praieiro no nordeste e os movimentos federalistas no sul do país. Também, os latifundiários e cafeicultores criticavam o retrocesso provocado pela centralização que trouxera o arrefecimento tributário e reduzira os poderes das elites locais e que entregara o controle da província aos conservadores ligados ao Imperador. Além disso, muitas das medidas que restringiam o tráfico de escravos vinham descontentando os grandes proprietários rurais.

Em 1847, um decreto imperial redefiniu o poder moderador e criou a figura do presidente do Conselho de Ministros, indicado pelo Imperador, que passou a formar o ministério, cujo conjunto constituía o Conselho de Ministros ou Gabinete, encarregado do Poder Executivo. Até aquele momento era o imperador quem presidia o Conselho.

Pelo decreto era estabelecido um novo arranjo na organização do poder executivo e da administração por meio da redefinição da atribuição do Poder Moderador que estabelecia que ao Imperador caberia a tarefa de nomear ou demitir livremente os ministros de Estado. Pela nova lei essa tarefa passava para as mãos do Presidente do Conselho, que nomearia os membros do gabinete com a anuência do Imperador. Para a nomeação do Presidente do Conselho de Ministros, o imperador deveria considerar o resultado das eleições para a Câmara Geral dos Deputados do Império.

O decreto teria como finalidade atender aos anseios liberais, que vinham dominando o cenário político há cinco anos e que criticavam a influência do círculo da corte, pessoas próximas ao imperador, nas decisões do poder central. Com o decreto seria supostamente afastada a ingerência dos cortesãos, por meio de um aparente enfraquecimento do poder real.

A nova forma de poder executivo dava ao governo de D. Pedro II uma aparência de monarquia parlamentar. Entretanto, o imperador mantinha, através do poder moderador, o controle do aparelho político em suas mãos e usava essas prerrogativas para eleger o

ministério de sua preferência podendo até dissolver a Câmara de Deputados em caso de discordância. Durante o período de 1847 a 1849 os dois partidos políticos do império, o Partido Liberal e o Partido conservador alternaram-se nos cargos de presidente do conselho de ministros e fizeram a maioria do gabinete. Segundo Faoro, os liberais teriam organizado vinte e um gabinetes, somando dezenove anos e cinco meses de governo, contra quinze dos conservadores em um período de vinte e nove anos e nove meses de poder (FAORO, 2000, p.354).

Embora considerado liberal e com contornos parlamentaristas, Faoro (2000) observa que o governo não deixou de ser obra pessoal do imperador, que escolhia o partido que subia ao poder, entregava a este os meios de fazer a maioria legislativa e condicionava a seleção dos políticos que iriam ocupar posições ministeriais. Embora a Câmara dos Deputados tivesse importante participação na composição do aparelho estatal, deve-se considerar, como observa Faoro, o papel do Senado como instituição de caráter vitalício (FAORO, 2000). Segundo Faoro, o fundamento da vida partidária neste período foi a mesa eleitoral, responsável pela aceitação ou não de eleitores, e constituiria o eixo de compressão do sistema e local de manipulações e fraudes.

Segundo Faoro (2000), D. Pedro II usou o governo de gabinete, de aparência parlamentarista, para governar por meio dos partidos, orientando a direção a ser tomada, já que sem o apoio do imperador não haveria governo, pois este tinha o poder de destituir o presidente do Conselho ou o gabinete. Os setores liberais continuavam defendendo uma reforma federativa. Em 1868, o programa do Partido Liberal defendia a institucionalização da estrutura federativa. Já os liberais radicais defendiam a emancipação das províncias .

A partir da década de 1870, a crise política do segundo reinado tornou-se mais evidente com os atritos entre o governo imperial e o Exército , a Igreja e grandes produtores cafeeiros. Os setores liberais mais radicais fundaram, naquele ano, o Partido Republicano. Segundo Carvalho (2011), o Manifesto do partido “manteve-se como o documento básico da propaganda até a implantação do novo regime em 1889” (CARVALHO, 2011, p.142). Os principais teóricos do partido, segundo Carvalho, teriam sido o paulista Alberto Sales, o gaúcho Joaquim Francisco de Assis Brasil, o fluminense Antônio da Silva Jardim e representantes do positivismo ortodoxo brasileiro, Miguel Lemos e Teixeira Mendes. O Partido Republicano incorporou quase todo o programa de reformas à estrutura política monárquica dos radicais liberais.

Pertencia à pauta comum dos dois grupos, por exemplo, a extinção do Poder Moderador, do Senado vitalício, e do Conselho de Estado, além da descentralização político-administrativa. Ainda importadas dos radicais foram as propostas da separação da Igreja e do Estado e da expansão do sufrágio. Nesses pontos, a única mudança significativa operada pelos republicanos foi a transformação da demanda de descentralização em exigência de federalismo (CARVALHO, 2011, p.143).

Segundo Carvalho (2011), o federalismo era uma demanda quase unânime dentro do movimento republicano e sua defesa “ ocupou um capítulo do Manifesto de 1870 que começava com a frase: “No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo” (CARVALHO, 2011, p.21).

Carvalho (2011) observa ainda que, no final do Império, o federalismo já fazia parte também da agenda de monarquistas como Joaquim Nabuco e Rui Barbosa, cujas posições decorriam muito mais de razões fundadas em um pragmatismo do que em convicções políticas.

2.3 Federalismo, centralização e descentralização durante o período republicano

O processo que levou à proclamação da república no Brasil resultou de um processo de conciliação entre as diferentes elites, econômica, política e militar. Longe de constituir um processo com participação popular, como teria sido a revolução francesa, no Brasil a república, o golpe militar que mudou a fonte da soberania brasileira do monarca para o povo, nada teve de popular. O republicano Aristides Lobo, em artigo publicado no “Diário Popular”, referindo-se à recepção da população do Rio de Janeiro que assistiu à proclamação da República pelo marechal Deodoro, observou que “o povo brasileiro assistiu bestializado, à proclamação da república como se presenciasse uma parada militar” (LOBO apud CARVALHO, 1987, p.160).

O Partido Republicano, que assumira o discurso federalista, fora levado segundo Carvalho (2011) à convicção de que seria impossível realizar as reformas que pleiteavam dentro do regime monárquico. Fortalecido pelos descontentamentos de militares e das oligarquias econômicas, o discurso republicano tinha como um de seus pontos fortes a descentralização e o federalismo, embora entre as lideranças militares, como no caso do Marechal Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, prevalecesse a concepção centralizadora. Foi a articulação entre estes setores que levou ao nascimento da constituição da república sob a forte tensão entre oligarquias, liberais radicais e militares.

2.3.1 O federalismo e a concepção de descentralização na primeira república

A demanda federalista era mais expressiva entre os republicanos de São Paulo e do Rio Grande do Sul que afirmavam ser a federação o único regime político que ofereceria as condições indispensáveis a uma perfeita conciliação da ordem com o progresso ensejada pelos republicanos (CARVALHO, 2011).

Carvalho (2011) anota que foi após a proclamação da república, na Assembleia Constituinte, que o federalismo emergiu com toda a força, embora carecesse de uma clara definição:

Quase todos os constituintes eram federalistas, posto que divergissem sobre a forma que o federalismo deveria assumir. O próprio entendimento do conceito era confuso. Alguns o viam como descentralização, outros como federação, outros ainda como confederação. A posição dos estados na federação era definida como autonomia, soberania, independência, a despeito das dificuldades de se conceber conceitualmente a convivência de duplas soberanias ou duplas autonomias na mesma federação. Alguns constituintes chegaram a propor a criação de marinhas de guerra e de moedas estaduais. Falou-se na criação de 20 repúblicas autônomas e livres, em pátrias americanas. O principal modelo a seguir seria o dos Estados Unidos, havendo referências esporádicas à Alemanha, à Confederação Helvética e à Argentina (CARVALHO, 2011, p.150).

O problema do federalismo esteve presente em todas as discussões sobre a organização constitucional e o papel do presidente na nova arquitetura constitucional. Prevalencia a concepção bicameral, com um Senado e uma Câmara de deputados, considerado o modelo mais adequado em um sistema federal de um Estado com desigualdade entre os estados. Segundo esta proposição, enquanto a Câmara representaria proporcionalmente a população dos estados (embora existissem deputados que defendiam o mesmo número de deputados para todos os estados), o Senado garantiria a representatividade igualitária dos estados desiguais. O presidente do país seria eleito em voto direto pelos cidadãos do país, embora tenha havido quem defendesse a eleição a partir das assembleias estaduais, segundo os moldes norte-americanos. A vitória da eleição direta para presidente teria sido, para Carvalho (2005), um avanço democrático em relação ao modelo americano.

Em sua origem, a federação brasileira não resultou de um acordo entre as unidades políticas pré-existentes, tal como na experiência norte-americana, mas sim da desagregação do Estado Unitário que, sob a forma de governo monárquico, estabeleceu-se a partir da independência, em 1822. As unidades territoriais no Império, chamadas “províncias”, foram reorganizadas a partir do governo central, que indicava seus presidentes entre os membros da

elite política que estivessem desvinculados das regiões que iriam governar. Por essa razão, sempre houve dificuldades no Brasil para compreender a federação como um pacto entre partes livres e iguais, tendo em vista que os arranjos institucionais e políticos dominantes estendiam aos Estados a vontade das elites dirigentes do país. Uma das marcas da organização federativa foi a adoção do título de presidente para o cargo do principal dirigente executivo dos estados. Foi adotado o modelo de Montesquieu de separação entre os três poderes, com a União, Estados membros e Municípios dividindo as três esferas do Poder Público.

Carvalho observa que na Constituição de 1891 o modelo de descentralização do poder do governo central não teve como resultado a aproximação entre população e governo, privilegiando as elites locais.

A descentralização facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais. Nos casos de maior êxito, essas oligarquias conseguiram envolver todos os mandões locais, bloqueando qualquer tentativa de oposição política. A aliança das oligarquias dos grandes estados, sobretudo de São Paulo e Minas Gerais, permitiu que mantivessem o controle da política até 1930 (CARVALHO, 2011, p.41).

Furtado (2007), por sua vez, observa que, embora a capacidade decisória se encontrasse constitucionalmente nas unidades da federação, esta na verdade acabou por favorecer o poder das oligarquias locais. A federação havia sido constituída pelo pacto político que sustentava as relações entre o governo federal e as oligarquias regionais e tinha sido forjado ao mesmo tempo com os responsáveis pela economia cafeeira que dinamizava o mercado interno e externo e a industrialização e os setores liberais urbanos e militares. Não existia, de nenhuma das partes, a preocupação com a articulação das regiões mais pobres ao projeto nacional. Durante os períodos de crise do café predominava no cenário nacional, o debate entre os setores exportados e industriais cafeeiros e as oligarquias produtoras de café que buscavam saídas contornar essa crise determinando a dimensão da relação federalista que voltava-se para a dinamização do mercado interno.

Para Faoro (2000), o processo de federalização ocorrido no início da república não alcançou os efeitos desejados por todos os estados que apoiaram esta forma de regime. Faoro (2000) observa que as províncias ao sul do Rio de Janeiro desejavam o regime federalista porque eram ricas e fortes e aspiravam por maior autonomia e liberdade. A elite juntaram as províncias ao norte, que queriam o federalismo, porque eram pobres e fracas e

acreditavam que estes fatos resultavam do apoio que a monarquia dava ao sul privando-as de recursos (FAORO, 2000).

A constituição republicana de 1891 transferiu para as unidades subnacionais muitos dos tributos que eram antes da competência do governo central, tal como o imposto sobre as exportações. Ao perder parte substancial de suas receitas, o poder central se viu obrigado a criar novos impostos, principalmente sobre bens de consumo popular, o que reduziu ainda mais a capacidade de os estados mais pobres fazerem uso dessas receitas para elevarem sua própria arrecadação (FAORO, 2000).

Como consequência, o federalismo acabou por fortalecer ainda mais o poder econômico e político dos estados mais ricos, possibilitando sua maior independência, enquanto os estados mais pobres, dependentes das transferências orçamentárias e da realização de obras federais, ficaram mais pobres.

A primeira Constituição republicana apresentou a adoção do regime federalista da seguinte forma:

Art. 1º A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art. 2º Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte (BRASIL, 1891).

O artigo sexto determinava que o governo federal não poderia intervir nos negócios peculiares aos Estados, salvo em casos como: repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; assegurar a integridade nacional e o respeito ao regime republicano, do regime representativo, a independência e harmonia dos poderes, a autonomia dos municípios, os direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição, entre outros casos. Estabelece, ainda que cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos princípios constitucionais.

No artigo nono eram apresentados os impostos e taxas de competência exclusivas dos estados: sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; sobre imóveis rurais e urbanos; sobre transmissão de propriedade; sobre indústrias e profissões; taxas e contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

Pode-se observar que os estados foram dotados de completa autonomia política e as únicas possibilidades previstas para intervenção do governo central referiam-se à qualquer

forma de desrespeito ao arcabouço federativo republicano. Além disso, deve ser observada a garantia de autonomia dos municípios, vedando a intervenção dos estados em seus negócios.

No título II da Constituição de 1891 eram apresentadas as normatizações que regeriam os estados, atribuindo um elevado grau de autonomia política e econômica, disponibilizando recursos materiais que antes pertenciam ao poder central. A Constituição admitia que cada estado adotasse suas próprias leis, desde que respeitados os preceitos constitucionais. Além disso, estabelecia que “os próprios nacionais”, isto é, os bens públicos pertencentes à União que não fossem a ela necessários passariam para o domínio dos estados, situação que poderia abranger uma grande gama de propriedades em desuso ou sem finalidade definida. Eram apresentadas, ainda, as competências e vedações dos estados e estabelecidas as transferências de tributos, antes arrecadados pelo poder central.

TÍTULO II

Dos Estados

Art 63 - Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União.

Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados (BRASIL, 1891).

O título III, em seu único artigo, tratava do município assegurando a sua autonomia, respeitando o seu “peculiar interesse”. A maioria dos estados determinou que os municípios seriam regulados por uma única “lei orgânica”, aplicável a todos. A exceção foi o estado do Rio Grande do Sul, que permitiu que cada município elaborasse a sua própria constituição.

TÍTULO III

Do Município

Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (BRASIL, 1891).

Apesar de o município não constituir expressamente um dos entes federados, era-lhe assegurada a autonomia, exigindo-se o respeito a seu peculiar interesse.

É interessante observar o possível significado da expressão “peculiar interesse”². Algo peculiar significa que lhe é próprio, privativo ou particular. Peculiar interesse quereria dizer, portanto, interesse próprio, privativo, particular, que não se confundiria, portanto, com os

² Note-se que a expressão “peculiar interesse” foi utilizada em relação à esfera municipal em todas as constituições nacionais até a Constituição de 1988, quando foi substituída pela expressão “interesse local”.

interesses dos demais entes federados, estado ou União. E como se definiria esse peculiar interesse? Por meio de leis estaduais, que determinariam o que, dentro do Município, constitui interesse deste ou não. Tomada nesta perspectiva, não existiria, verdadeiramente, uma autonomia dos municípios, mas, ao contrário, uma dependência das definições das leis estaduais. De fato, a única competência municipal determinada expressamente na Constituição de 1891 estava disposta no parágrafo 5º do art. 72 e consistia na administração de cemitérios. Não havia qualquer referência na Constituição às receitas próprias dos municípios, o que impediria sua autonomia e os fariam depender do estado e da União.

A Constituição de 1891 apresentou um regime federalista que era definido como a “união de estados federados”, garantindo a autonomia dos estados e das oligarquias regionais, impedindo o fortalecimento de um poder municipal autônomo.

De acordo com Kugelmas (1986), a concretização das políticas federativas que atendiam aos interesses dos setores cafeeiros era muito complexa e não dependia apenas da presença de paulistas na presidência da república. Kugelmas (1986) observa que os políticos paulistas defendiam o federalismo porque acreditavam que a autonomia política de São Paulo permitiria a modernização social, política e econômica do estado. Segundo Jambersi (2014), a defesa do autogoverno de São Paulo seria essencial para a constituição de um aparato administrativo moderno que permitiria a implementação de uma estrutura produtiva capitalista aos moldes do liberalismo norte-americano. Ao assumir a liderança da implementação de um projeto republicano federalista, os paulistas desejavam garantir a constituição das bases de uma economia capitalista articulada com o mercado internacional.

A economia cafeeira apresentava setores diversificados, com diferentes estágios de acumulação de capital. Além dos setores oligárquicos, primariamente dedicados à lavoura do café, existia um setor que acumulava capital com a comercialização e exportação do produto e que agora também se dedicava às atividades industriais. A este setor interessava a instauração de uma ordem econômica sem as crises cambiais provocadas pelo encilhamento. Tratava-se de uma camada com contornos fortemente capitalistas, a quem interessava o controle da máquina do governo federal e preconizava a implantação de uma estrutura legal burocrática, que institucionalizasse normas econômicas de caráter duradouro. Sua crítica maior era contra a falta de uma política cambial permanente, realizada por meio de ensaios e experiências de ministros que colocava as finanças a mercê dos diferentes interesses. Jambersi (2014) observa que estes setores defendiam:

a implantação de uma burocracia estatal, impessoal, permanente e competente, formada por profissionais habilitados, e não por diletantes, letrados ou coronéis, que fossem capazes de garantir uma política econômica segura. Tomada nestes termos, a questão econômica era, de fato política. Não se trata mais de atender aos desejos deste ou daquele senhor local, mas de estabelecer condições institucionais para o desenvolvimento racional. O Estado não é aqui um instrumento para a acumulação de capital, ele é o sujeito da ação econômica (JAMBERSI, 2014, p.19).

A inserção cada vez maior da economia cafeeira no mercado internacional exigia uma articulação maior entre a balança comercial, o câmbio e valor da moeda no mercado internacional. Pretendia-se instituir mecanismos de controle financeiro e monetário para a regulação da economia para evitar as constantes crises de preço do café. Nesta perspectiva, seria necessária uma estruturação de um Estado forte e atuante que implementasse ações próprias a um agente racional, independente dos interesses privados dos produtores locais (JAMBERSI, 2014).

Para Carvalho (1997), o modelo de Estado visado pelos presidentes paulistas e, em particular por Campos Salles, seria o americano com ênfase no liberalismo e federalismo.

Convinha-lhes também a ênfase americana na organização do poder, não apenas por estar na tradição do país, mas principalmente, pela preocupação com a ordem social e política, própria de uma classe de ex-senhores de escravos. Convinha-lhes, de modo especial, a solução federalista americana. Para os republicanos de São Paulo, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, três das principais províncias do Império, o federalismo era talvez o aspecto mais importante que buscavam no novo regime (CARVALHO, 1997, p.25).

Entretanto, a adoção do modelo liberal constituía um obstáculo para a implementação de políticas protecionistas, preconizadas por nacionalistas.

Para enfrentar as constantes crises econômicas Campos Salles pretendia adotar uma inflexível política de câmbio e impostos que era apoiada pelos setores comerciais e exportadores ansiosos por uma política de modernização e industrialização dos, mas que, por outro lado contrariava os produtores locais interessados na valorização de seus produtos, os republicanos radicais defensores de uma política econômica liberal sem controle de câmbio e os setores militares nacionalistas que não viam com bons olhos a cada vez maior dependência do mercado internacional.

Para contornar a oposição, Campos Salles implementou a “política dos governadores” com a finalidade de garantir a estabilidade política e econômica. Salles pretendia implementar uma política austera de impostos e ajuste financeiro como forma de

controlar o excesso de emissões monetárias propiciadas pelo encilhamento³, e a instabilidade cambial. Pretendia iniciar um processo de institucionalização e modernização das estruturas administrativas nacionais (JAMBERSI, 2014).

A política dos governadores foi o nome pelo qual ficou conhecido o acordo entre o governo central do presidente Campos Salles e os presidentes dos estados. Essa designação teria sido, segundo o próprio Campos Salles, inadequada e ele próprio preferia denominar como política dos estados. Segundo Salles:

A Política dos Estados, isto é, a política que fortifica os vínculos de harmonia entre os Estados e a União é, pois, na sua essência, a política nacional. É lá, na soma destas unidades autônomas, que se encontra a verdadeira soberania da opinião. O que pensam os Estados pensa a União! (CAMPOS SALLES, M. F.1988, p.35 apud JAMBERSI, 2014, p.39).

A implantação da política dos governadores tinha como base o fortalecimento de uma esfera estatal fundamentada na consolidação do poder dos estados, por isso não tinha como prioridade salvar os cafeicultores, mas, antes, estabelecer um plano de ação que garantisse a estabilidade do mercado cafeeiro, tanto ao nível interno quanto internacional.

O debate político que opunha os defensores dos poderes locais e os defensores de um projeto estatal apresentou-se claramente no confronto entre os defensores de uma estrutura econômica com base no lastro em ouro e outro defensor da emissão de papéis. Jambersi (2014) mostra que o debate econômico era tratado como assunto de sobrevivência do Estado e, portanto, político, e ultrapassava os interesses dos cafeicultores privados. Um dos grandes problemas enfrentados naquele momento era a credibilidade do país junto às instituições financeiras internacionais, que exigiam que o Brasil implementasse reformas financeiras e orçamentárias. A instabilidade econômica brasileira frente aos mercados externos levou Campos Salles a uma política de estabilidade econômica ao fim de garantir

³ Segundo Jambersi: o termo *Encilhamento* foi o nome popular dado à crise de especulação da Bolsa de Valores ocorrida em 1890 no início da República. A crise foi provocada pela política de emissão monetária determinada por Rui Barbosa, então ministro da Fazenda. Baseando-se na economia norte-americana, Rui Barbosa autorizou bancos oficiais e privados a emitirem créditos monetários, que poderiam ser objeto de empréstimos. O objetivo era estimular as atividades econômicas e a industrialização. Entretanto, o que ocorreu foi a especulação e a emissão indiscriminada de títulos, obrigando o Estado a emitir papel moeda para cobrir as vultuosas quantidades de títulos negociadas. O resultado foi uma inflação sem precedentes e uma crise cambial. O termo deriva do encilhamento (arreamento) dos cavalos antes da largada no hipódromo, momento em que os apostadores especulam e disputam os valores das apostas. A delirante ação dos apostadores foi comparada a ação dos corretores no pregão da Bolsa de Valores, que especulavam comprando e vendendo os títulos dos bancos (JAMBESI, 2014, p.17).

a solidez da moeda nacional por meio da contenção de gastos públicos e limitação da expansão fiscal defendidas pelos fazendeiros.

Segundo Love (1982), Campos Salles era o representante de uma elite política paulista, cujo projeto de modernização conservadora pretendia promover o desenvolvimento do país por meio da renovação das estruturas econômicas e políticas, com o auxílio de fluxo de capitais internacional.

Com o pacto dos governadores, Campos Salles pretendia isolar, com um só golpe, a corrente nacionalista e militarista mais radical, eliminando a ameaça de um golpe militar; os grupos radicais que defendiam a suspensão de pagamentos da dívida externa, cuja repercussão causava insegurança nos mercados internacionais; e os setores oligárquicos que defendiam os interesses locais. O pacto dos governadores foi um acordo eminentemente político, que inaugurou uma política federalista e que tinha como finalidade estabelecer o apoio à centralização das decisões políticas na presidência, por meio de uma maioria no poder legislativo, em troca do respeito ao poder local das oligarquias.

O pacto consistiu de uma reforma do Regimento do Congresso que permitiu que apenas os candidatos a deputados e senadores indicados pelos governadores fossem aprovados pela *Comissão de Verificação* de poderes⁴. O acordo entre as elites estaduais e locais assegurou a manutenção do poder das oligarquias locais e garantiu seu apoio na condução de política implementada por Campo Salles.

O padrão-ouro foi adotado e a economia, ainda que por um breve tempo, equilibrada. O pacto garantiu a São Paulo, com o apoio de Minas Gerais, a segunda maior economia do país, a capacidade de implementação de políticas controversas sem a aceitação por parte de outros estados ou de elites locais.

⁴Segundo Jambersi (2014), antes da criação da *Comissão de Verificação*, a legitimidade do candidato eleito era verificada e conferida por parlamentares presumidamente eleitos. Os membros eleitos para a Câmara possuíam assim o controle do processo de verificação da legitimidade. Com o Pacto dos governadores, foi instituída no regimento interno da Câmara a Comissão de verificação dos poderes. O presidente da Comissão de Verificação seria o presidente da legislatura anterior e a legitimação seria feita pelo processo de diplomação resultante da ata geral da apuração da eleição assinada pela maioria da Câmara Municipal, instituição encarregada legalmente pela coordenação, realização e apuração das eleições e pelo poder estadual, que encaminhava a diplomação. Em caso de disputa, o reconhecimento pelo poder municipal e estadual dominante determinava o resultado. Extinguia-se, assim, a possibilidade do poder legislativo verificar fraudes ou manipular os resultados em favor de seus interesses, ao mesmo tempo as oposições locais perderam a capacidade eleitoral e passou a ser a expressão da política dos chefes estaduais (JAMBERSI, 2014, p.18).

Carvalho (2011) observa que o primeiro período da República foi marcado por instabilidades, com problemas institucionais, guerras civis e crises financeiras, nas palavras do autor pela “ falta de ordem e de progresso”.

De 1889 a 1897, foram dois presidentes militares e um civil. O primeiro militar foi forçado a renunciar. O segundo enfrentou duas guerras civis, uma no Sul, outra na capital. O civil, Prudente de Moraes, teve um governo perturbado por conflitos como Partido e com o Congresso, por revoltas militares e populares, e sofreu uma tentativa de assassinato. Deixou o país à beira da falência financeira (CARVALHO, 2011, p.156).

A adoção da política dos governadores por Campos Salles teria, em nome do federalismo, lançado as bases de um falso federalismo, o que acabaria eliminando os mecanismos democráticos de participação popular, aniquilaria as possibilidades de participação política das oposições e minorias, além de abrir caminho para a corrupção dos votos pelas elites oligárquicas.

Campos Sales recorreu ao poder presidencial para se libertar das facções e construir um Congresso confiável e dócil à ação do Executivo. Como tática, fez um uso do federalismo não previsto na propaganda, e nem mesmo nas bases para a constituição do Estado de São Paulo. Criou um engenhoso mecanismo, a que chamou política dos estados, pelo qual o Presidente da República se entendia com os governadores no sentido de formar um Congresso governista. A ideia era simples e realista. Ele sabia que no Brasil o governo do povo, pelo povo e para o povo era uma utopia. A corrupção eleitoral, que vinha do Império, só fizera crescer na República. Dadas essas condições, propôs aos governadores dos grandes estados que fosse o árbitro da legitimidade dos diplomas eleitorais. Estava eleito quem fosse apoiado pelos governadores. Com esse simples truque, uma Câmara antes paralisada por lutas de facções passou a fornecer sólidas bancadas comprometidas com o apoio ao Presidente, nas palavras do próprio Campos Sales, “um grande partido de governo”. As divergências se tornaram minoritárias, incapazes de afetar a marcha do governo. Tudo foi feito em nome do federalismo: “É de lá [dos estados] que se governa a República, por cima das multidões que tumultuam, agitadas, nas ruas da Capital da União”. Para coroar a obra, coordenou a eleição do sucessor, um ex-monarquista (CARVALHO, 2011, p. 156-157).

O pacto dos governadores permitiu que o poder central negociasse o apoio por meio de votos dos rebanhos eleitorais dos coronéis. Por meio do pacto, estabeleceu-se uma rede que articulava toda a estrutura de poder nacional desde o nível municipal, estadual e federal. Os chefes políticos municipais apoiavam incondicionalmente os candidatos dos governantes federais e estaduais em troca do apoio aos senhores locais. As limitações constitucionais à autonomia municipal possibilitaram o surgimento de trocas de apoio entre governantes estaduais, que eram responsáveis pela liberação de recursos para os municípios e as

oligarquias locais que apoiavam as ambições desses governantes (LEAL, 1975). O pacto permitiu o crescimento do fenômeno do coronelismo, uma complexa teia de relações e favores políticos que se irradiava do município ao poder central, cujo poder pode ser percebido até os dias de hoje.

Com o declínio do poder das oligarquias agrárias em função do cada vez maior êxodo das populações rurais para as cidades onde com a industrialização e crescimento industrial encontravam melhores oportunidades de vida, o fenômeno coronelista intensificou-se e angariou poder das relações políticas e privilégios que conseguia acumular por meio das trocas de apoio com estado e poder central. Decorre daí um processo de privatização dos recursos públicos, por meio de distribuição de verbas diretamente a parlamentares, governadores, prefeitos, vereadores que as usam como moeda de troca para apoios políticos (LEAL, 1975).

Para Leal, o coronelismo era o resultado do fortalecimento do poder público em relação ao domínio privado dos coronéis, os chefes locais, cada vez mais decadente, mas ainda capazes de arregimentar grandes contingentes de votos. Logo no início de seu livro “Coronelismo, enxada e voto” de 1948, que se tornou um clássico e leitura obrigatória para quem estuda o tema, Vitor Nunes Leal apresenta a origem do fenômeno do coronelismo como:

resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa (LEAL, 1975, p.20).

Também Faoro (2000) indica que o coronel não manda porque tem riqueza, mas manda porque seu poder é reconhecido por um pacto político. São poderes estaduais que garantem sua autoridade e lhe outorgam poder público que decorre essencialmente do aliciamento e preparo das eleições. Faoro observa, ainda, que quanto maior a quantidade de cargos eletivos, maior poder angaria o coronel. Tanto Faoro (2000) quanto Leal (1975) confirmam que o coronel, na condição de chefe político local, arrebanha votos por meio de benfeitorias que proporcionava ao município e aos eleitores, mas também por meio do exercício explícito da violência, sobretudo contra inimigos pessoais e em oposição política.

No período entre 1922 e 1926 surgem vários movimentos contra a dominação oligárquica de paulistas e mineiros, alguns deles deflagrados por setores militares e outros de caráter separatista como o movimento federalista de tendência parlamentarista do Rio Grande do Sul, que se contrapunha às oligarquias estaduais e em particular ao castilhismo⁵ gaúcho. Grupos militares iniciaram um movimento de caráter político e social, liderados por Luís Carlos Prestes e Juarez Távora e deflagraram levantes armados contra o governo federal, que, por sua vez, apoiado pelos militares legalistas, proibiu os militares de participarem das questões políticas nacionais. Os conflitos envolveram diferentes grupos militares, como o levante que teve como um de seus líderes Hermes da Fonseca, sobrinho do marechal Deodoro da Fonseca, primeiro presidente do Brasil, e ele próprio presidente entre os anos de 1910 e 1914. Presidente do Clube militar a partir de 1921, teria sido um dos mentores da revolta militar de 1922, conhecida como “Revolta de Copacabana⁶”. O então presidente Epitácio Pessoa decreta sua prisão, tendo sido libertado após seis meses graças a um *habeas corpus*. Em 1922, assume o governo federal o mineiro Artur Bernardes, que mantém a repressão militar aos movimentos contra o sistema em vigor (MACHADO, 1980; CARONE, 1971).

A crise provocada pelos conflitos levou à reforma constitucional de 1926, durante o governo de Artur Bernardes. A Reforma, que se esperava pudesse reduzir o controle dos governos estaduais e elevar a autonomia dos municípios, manteve a forma federalista estabelecida na Constituição de 1891, mas, impôs mudanças centralizadoras nas

⁵ O termo castilhismo foi cunhado para referir-se aos seguidos do movimento iniciado no Rio Grande do Sul pelo oligarca Júlio Prates de Castilhos, de caráter caudilhista, isto é baseado no carisma do governante que assume o controle do destino político local. Estes governantes tendiam a se manter por tempo indefinido no poder estadual, que assumia, assim caráter vitalício, como no caso de Antônio Augusto Borges de Medeiros, sucessor de Júlio da Castilhos e indicado por esta para assumir o cargo de governante no Rio Grande do Sul, que foi governante de 1898 a 1908 e posteriormente de 1913 a 1928. Após a proibição das reeleições estaduais, assume a presidência do Rio Grande do Sul Getúlio Vargas, que seguia as mesmas orientações caudilhistas. Fonte: FGV - CPDOC https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/borges_de_medeiros

⁶ A Revolta de Copacabana, ou revolta dos 18 do forte, ocorreu em 05 de julho de 1922, na capital Rio de Janeiro, e foi imaginada para ser um grande levante político nacional contra o controle do sistema político brasileiro pelas oligarquias tradicionais, em particular as paulistas e mineiras. Ao final o movimento, se reduziu a 17 militares e um civil, que foram massacrados pelas tropas governamentais. Juntamente com o movimento tenentista, representavam a insatisfação de setores militares progressistas. Além dos militares oligarquias de outros estados como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia vinham manifestando descontentamento com a dominação oligárquica de paulistas e mineiros, que as deixava fora do jogo político. O conflito culminou na eleição presidencial de 1921, com a vitória do candidato situacionista, Artur Bernardes, presidente do estado de Minas Gerais, sobre o opositor Nilo Peçanha, presidente da república entre 1909 e 1910 e presidente do estado do Rio de Janeiro entre 1903 e 1906, o qual, tinha o apoio das oligarquias gaúchas, cariocas, pernambucanas e baianas, além dos setores republicanos progressistas (CARONE, 1971).

constituições estaduais, como a proibição da reeleição nos governos dos estados e dos legislativos promoverem reformas constitucionais, além de permitir a intervenção da União em casos de incapacidade do estado solucionar seus problemas financeiros, que gerassem endividamento. Atribuiu, ainda, ao Legislativo nacional o direito de normatizar o comércio exterior e proibiu o *habeas corpus*. Estabeleceu, finalmente, a caracterização de municípios de interesse nacional, territórios considerados essenciais para defesa externa, que seriam objeto de legislação própria.

A revolução de 1930 determinou o fim da política dos governadores e reduziu significativamente o poder da elite política estadual paulista, produzindo cisões oligárquicas. Originalmente Vargas procurou estabelecer um estado de compromisso que procurava conciliar os diversos interesses dos diferentes setores, por meio de um projeto político-econômico que privilegiaria o desenvolvimento nacional por meio da implantação de uma indústria de base autônoma. Para atender às reivindicações da classe operária, Vargas criou o Ministério do Trabalho e a Justiça do Trabalho e estabeleceu uma legislação trabalhista, previdenciária e sindical. Por outro lado, implementou uma política de cooptação que acabou por atrelar os sindicatos ao governo, que lhe propiciaram uma base popular de apoio. Para atender às reivindicações das classes médias e setores liberais contra a corrupção e voto de cabresto eleitoral, implantou uma série de reformas neste setor que incluíram o voto secreto. Por outro lado, como observa Leal (1975), a estrutura agrária permaneceu intocada, sem alteração das bases de poder oligárquicos e principalmente porque a nova legislação trabalhista não atingiu o trabalhador rural. Como as oligarquias locais tiveram seus interesses econômicos preservados, rapidamente se acomodaram à nova estrutura de poder, disponibilizando poder eleitoral para a nova elite no poder.

2.3.2 A centralização durante o período de Getúlio Vargas

O Estado getulista, de feição nacional-desenvolvimentista, radicalizou os processos de racionalização e burocratização, estabelecendo normatizações em todos os setores ligados ao aparelho estatal, criando inclusive, normatização para a racionalização da estrutura de cargos e funções do serviço público.

A Constituição Federal de 1934, que teve a duração de apenas três anos, tendo sido substituída pela Constituição do Estado Novo em 1937, apresentou, pela primeira vez, o

federalismo cooperativo. Conjuntamente com as competências privativas da União e estados, são apresentadas competências concorrentes entre estes entes.

Em seu artigo nono “facultava à União e aos estados celebrar acordos para melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços e, especialmente, para uniformização das leis, regras ou práticas, arrecadação de imposto, prevenção e repressão da criminalidade e trocas de informações” (BRASIL, 1934).

No artigo décimo, a Constituição de 1934 estabelece a repartição de competências concorrentes, como:

velar na guarda da Constituição e das leis; cuidar da saúde e assistência públicas; proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte; promover a colonização; fiscalizar a aplicação das leis sociais; difundir a instrução pública em todos os seus graus; criar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente (BRASIL, 1934).

A Constituição de 1934 ampliou os poderes federais, atribuindo maior número de competências à União, por meio da redistribuição percentual dos impostos que antes cabiam apenas privativamente à União ou aos estados, concedendo parcela dessas arrecadações aos municípios além de assegurar-lhes uma receita própria.

Aos municípios foram assegurados recursos próprios, que seriam por eles coletados, passando também a receber parcela de um imposto estadual. A peculiaridade dessa Constituição frente às demais é que o Senado Federal foi reduzido a órgão colaborador da Câmara dos Deputados (SOUZA, 2005, p.108).

A autonomia dos municípios é apresentada no artigo décimo terceiro. Observa-se o amplo poder atribuído às Câmaras Municipais de vereadores, que poderiam eleger o prefeito. São assegurados aos recursos próprios, por meio de arrecadação de impostos e taxas.

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:
I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios: I - o imposto de licenças; II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda; III - o imposto sobre diversões públicas; IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; V - as taxas sobre serviços municipais (BRASIL, 1934).

A Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 fechou o resultado de um golpe que fechou o Congresso Nacional e as assembleias estaduais e substituiu os governadores eleitos por interventores, além de instituir o “Estado Novo”. O novo regime apresentou um caráter eminentemente autoritário e centralizador. Foram praticamente extintas as autonomias dos entes federados. Getúlio Vargas tornou a presidência o centro em torno do qual se articulavam todas as ações políticas nacionais, abolindo praticamente todas as formas de federalismo. Os Estados tornaram-se meros órgãos administrativos do governo central. Entretanto, foi mantida a divisão entre União, estados e municípios da arrecadação tributária estabelecida pela Constituição de 1934.

A Constituição de 1937 apresentou uma inovação na relação entre municípios, estados e a União. Seguindo a tendência de burocratização e racionalização da máquina estatal do governo Vargas, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP, que seria responsável pela institucionalização de cargos e funções de todo o serviço público nacional. Foi criado, ainda, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, departamentos destinados a modernizar e dinamizar os serviços públicos prestados pelos municípios.

2.3.3 O federalismo e municipalismo na Constituição de 1946

Após o processo de redemocratização que se seguiu à queda de Vargas, foi promulgada uma nova Constituição Federal em 1946, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, retomando o regime federativo de colaboração administrativa e financeira, entre os entes federados.

De caráter francamente descentralizador, a Constituição de 1946 teria procurado reequilibrar a distribuição de renda e livrar as estruturas administrativas dos excessos centralizadores da era Vargas. Segundo Celso Furtado:

A restauração federalista da Constituição de 1946 em boa medida representou uma reação contra os excessos do centralismo do Estado Novo. Foi nesse período que se tomou consciência da gravidade dos desequilíbrios regionais gerados pela industrialização concentrada em área limitada do território nacional (FURTADO, 2007, p.46).

Nas décadas de 1940 e 1950, a esfera produtiva brasileira passou por profundas transformações com a crescente industrialização que aqueceu o mercado interno, acarretando uma crescente urbanização do país e mudanças no sistema tributário, que se voltou para a arrecadação no âmbito da produção interna e do consumo.

A pressão municipalista apresentou a autonomia municipal como um tema prioritário a ser tratado na Constituinte, fazendo com que fosse um dos temas mais debatidos. Melo (2014) observa que:

Durante a redemocratização de 45 o municipalismo ressurgiu com um apelo doutrinário espetacular, vindo a ter forte penetração na Constituinte de 1946. Não seria exagerado supor que se buscou, em larga medida, convertê-lo em mito fundador da segunda república. Durante a campanha presidencial, o municipalismo ocupou lugar de destaque na agenda pública, levando ao surgimento da Campanha Municipalista e à criação da Associação Brasileira de Municípios-ABM (MELO, 2014, p.01).

O municipalismo na Constituinte de 46 incorporou, a um só tempo, uma ideologia rural salvacionista e a crítica ao centralismo por meio de uma concepção de agrarismo modernizador. Muitos setores, críticos das propostas de maior autonomização dos municípios, alertavam para o problema desta autonomia levar à legitimação das antigas elites rurais.

O problema do município, no Brasil, não consiste, apenas, em atribuir-lhe, por processos de concessão legislativa, maior ou menor grau de autonomia. Não é eletivo, nem tampouco doutrinário [...] É problema tipicamente agrário [...]. Com efeito, no atual sistema econômico, em que predomina o regime latifundiário e os processos econômicos dele decorrentes [...] a autonomia política de caráter meramente constitucional servirá, apenas, para prolongar os males coloniais: a entronização, no poder, dos representantes da elite rural, expressões legítimas dos grandes proprietários de terras e incondicionais defensores desse clima de desigualdade favorável aos seus interesses (MEDEIROS, 1947, p.50, *apud* MELO, 2014, p. 01).

Melo (2014) observa que, em grande medida, as manifestações municipalistas apontavam o desequilíbrio entre o crescente processo de industrialização e o abandono do setor rural agrário durante o “Estado Novo”. Segundo Melo, a campanha municipalista constituía uma estratégia discursiva das elites rurais e a proclamação da necessidade de autonomia política dos municípios era fundamental como apelo simbólico que tinha como slogan “a modernização do interior”.

Melo aponta que:

A cruzada municipalista adquiriu maior articulação com a criação da ABM, em 15 de março de 1946. O *timing* dessa criação é expressivo: buscava-se consolidar um *lobby* municipalista na Constituinte, que então iniciava seus trabalhos. O programa da ABM incluía entre seus objetivos: o estudo da organização, do funcionamento e dos métodos de trabalho dos municípios brasileiros, visando sua melhoria; a promoção de intenso intercâmbio entre os vários municípios e à assistência técnica aos mesmos; a disseminação das técnicas de administração municipal, mediante realização de conferências, congressos e publicações; e a consecução dos objetivos de cooperação da Comissão Interamericana de Cooperação Intermunicipal, de acordo com as recomendações dos Congressos Panamericanos de Municipalidades e da VI Conferência Americana Internacional (MELO, 2014, p.01).

A forte mobilização levou a um êxito espetacular da campanha municipalista, que encontrou espaço na Assembleia Constituinte. A nova constituição ampliou a autonomia político-administrativa dos municípios e aumentou a participação municipal na repartição tributária das receitas federais, definindo de forma mais clara a posição institucional dos municípios na estrutura nacional. O poder dos estados foi limitado em favor do fortalecimento econômico da União e foi estabelecida a cooperação direta entre a União e os municípios.

As rendas tributárias dos municípios foram ampliadas com impostos sobre a produção industrial, de profissões e de consumo.

Pouco a pouco, a fatia do leão coube ao Tesouro Federal, que arrecadava mais de 63% dos tributos pagos a todos os brasileiros, ao passo que os Municípios, em 1945, não chegavam a receber 7%, cabendo a diferença aos Estados (mais ou menos 30%). Esse fenômeno impressionou vivamente os constituintes. Para melhorar as finanças dos Municípios, deram-lhes todo o Imposto de Indústrias e Profissões (antes tinham só 50% dele); uma quota em partes iguais, no rateio de 10% do Imposto de Renda excluídas as capitais; e quando a arrecadação estadual de impostos, salvo o de exportação, excedesse, em Município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-ia anualmente 30% do excesso arrecadado (BALEERO; SOBRINHO, 2012, p.13).

A autonomia dos municípios ficou estabelecida no artigo vigésimo oitavo da Constituição, o qual estabeleceu a eleição para o provimento dos cargos de prefeitos e vereadores, embora tenha mantido o dispositivo constitucional da constituição getulista que determinava que a eleição prefeitos das capitais e estâncias hidrominerais fossem nomeados pelos governadores. Além disso, no artigo vigésimo nono, ficaram determinadas as fontes das receitas dos municípios, parte decorrente de percentagens de impostos arrecadados pela União e sete outros de sua exclusiva competência:

Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º Poderão ser nomeados pelos governadores dos Territórios os prefeitos das respectivas capitais, bem como pelos governadores dos Estados e Territórios os prefeitos dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União

§ 2º - Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País.

Art. 29. Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§ 2º, 4º, 5º e 9º do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem ao Município os impostos:

I - Sobre propriedade territorial urbana; II - predial; III - sobre transmissão de propriedade imobiliária *inter-vivos* e sua incorporação ao capital de sociedades; IV - de licenças ;V - de indústrias e profissões; VI - sobre diversões públicas; VII - sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência (BRASIL, 1946).

A nova distribuição de receitas tributárias fortaleceu a estrutura financeira dos municípios, possibilitando que prestassem melhores serviços à comunidade local. Entretanto, a modernização que se esperava foi contida pelas tendências patrimonialistas das oligarquias tradicionais que dominavam a política municipal e em seus aliados, os poderes estaduais. Como observou Leal (1975), o coronelismo sobreviveu às mudanças constitucionais, fortalecendo-se por meio dos acordos eleitorais.

Embora a Constituição de 1946 tenha estabelecido uma concepção mais descentralizadora, nas décadas de 1950 e 1960 foram estabelecidos planos de desenvolvimento baseados em concepções de planejamento centralizadoras. Esses planos denotavam a forte influência da CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, que defendia uma forte intervenção estatal para propiciar o desenvolvimento social e econômico, por meio do planejamento e regulação econômica, com vistas à recuperação econômica dos países latino-americanos, com base na elevação da demanda, pleno emprego e no consumo em massa, constituindo, assim, as bases de um capitalismo nacional (GENTILINI, 2010).

2.3.4 A centralização durante o período militar

Em 1964 um golpe militar derrubou o governo do presidente João Goulart, com base em uma "doutrina de segurança nacional" que teria como finalidade proteger o país de ameaças como o comunismo. A junta militar que assumiu o poder editou o ato institucional de números Um e Dois (AI-1 e AI-2) e colocou na presidência o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco. Foram extintos os partidos políticos, canceladas as eleições presidenciais que deveriam realizar-se em 1965, e o mandato de Castelo Branco foi estendido até 1967. O AI-1 atribuía ao governo militar o poder de alterar a constituição e suspender direitos políticos, e determinava, ainda, que as eleições presidenciais seriam indiretas, que o presidente poderia decretar unilateralmente estado de sítio, baixar decretos-lei e intervir nos estados.

Entre 1964 e 1969 foram editados dezessete AIs, que estabeleceram a existência de dois únicos partidos, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), representando os interesses militares, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), representando a oposição que deveria submeter-se aos limites estipulados pelo governo militar. Foi estabelecida, ainda, a possibilidade de pena de morte para participantes de atos de terrorismo. Além disso, determinou-se que os governadores e vices seriam eleitos indiretamente por um colégio eleitoral, formado pelos deputados estaduais. O AI-5 concedeu ao presidente da república o poder de cassar mandatos, intervir em estados e municípios, suspender direitos políticos de qualquer pessoa e fechar o congresso, além de suspender o *Habeas Corpus* para crimes políticos.

O quarto determinou que uma nova Constituição deveria ser elaborada com a finalidade de legalizar o regime militar. O Congresso Nacional, que tinha sido expurgado dos membros da oposição ao regime, foi transformado em Assembleia Nacional Constituinte e aprovou o novo texto constitucional que tinha sido elaborado por juristas escolhidos pelo governo militar. Como principal dispositivo antifederativo, foi estabelecida a concentração do poder de decisão nas mãos do presidente, conferindo-lhe o poder de legislar em matéria de segurança e orçamento, além de mantida a eleição indireta para governadores dos estados e presidente da república.

No texto da Constituição de 1967, foi eliminado o nome oficial de *República dos Estados Unidos do Brasil* o qual foi substituído por *Constituição do Brasil*. Em 1969 foi instituída pela junta militar, que assumiu o governo durante o período de adoecimento do

então presidente general Artur da Costa e Silva, a Emenda Constitucional número um. A emenda modificou substancialmente o texto constitucional, apresentou o novo nome da nação como *República Federativa do Brasil* e incorporou os Atos Institucionais e a Lei de Segurança Nacional- LSN.

O modelo de planejamento econômico desenvolvimentista centralizado, que caracterizara as ações governamentais anteriores, foi mantido nas décadas de 1960 e 1970 (GENTILINI, 2010). O regime militar apresentava um projeto econômico de caráter nacional-desenvolvimentista que se concretizou com o PND – Plano Nacional de desenvolvimento. O plano tinha como meta desenvolver projetos de infraestrutura para o crescimento industrial, como transportes, telecomunicações, siderúrgica e petroquímica. O plano visava também reduzir a importância econômica e concentração industrial dos estados brasileiros onde se concentrava a maior parte da oposição ao regime, como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Em 1966 foi realizada uma reforma tributária que visava, entre outros aspectos, possibilitar que o sistema tributário fosse usado como instrumento de alocação de recursos pelo poder central e estabelecer novas formas de divisão dos recursos de forma a compensar as desigualdades tributárias entre as diferentes regiões do país. Foi instituído o Código Tributário Nacional – CTN, que criou o Fundo de Participação dos Municípios– FPM e o Fundo de Participação dos Estados – FPE, mais tarde ratificado pela Constituição de 1967. Inicialmente, o critério de divisão do FPM foi a população dos municípios. Em 1967, um Ato Complementar da Presidência da República, categorizou os municípios receptores em capitais e interior, cabendo, na divisão 10% do montante para as capitais e 90% para os demais⁷ (BRASIL, 2012). O CTN também regulamentou o Fundo de Participação dos Estados (FPE) que fora criado pela Emenda Constitucional n.º 18, de 1965. Em 1968 foi criado pelo Ato Complementar n.º 40 um Fundo Especial – FE. A aplicação desses recursos era definida por meio de decreto do poder executivo federal, e eram considerados a situação financeira do Estado ou do Município, o esforço próprio de desenvolvimento e o grau de

⁷Inicialmente, o FPM era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais vigentes na época, restituições e outras deduções legais referentes a esses impostos (BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2012). OFPE era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), deduzidos da base da arrecadação os incentivos fiscais do FINOR, FINAM, FUNRES, PIN, PROTERRA, além das restituições legais referentes aos dois impostos federais (BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2012).

prioridade dos projetos. Além disso, foi atribuída ao Senado a tarefa de fixação das alíquotas do Imposto sobre circulação de Mercadorias - ICM.

Como resultado, observam Kugelmas e Sola (2000) que foi reforçada a dependência dos estados menos desenvolvidos, receptores das maiores parcelas das transferências dos fundos, limitando a autonomia administrativa dos governos estaduais.

Kugelmas e Sola (2000) consideram que as ações implementadas pelos militares tiveram sucesso na desestruturação da estrutura federativa:

Tais medidas eram perfeitamente congruentes com outras medidas concentradoras de poder, como o estabelecimento de controles sobre o aparato policial dos Estados. Do lado político, o mecanismo de eleições indiretas pelas obedientes Assembleias Legislativas estaduais equivalia a uma indicação do poder central (KUGELMAS; SOLA, 2000, p. 68).

Para Kugelmas e Sola (2000), a centralização do poder político e tributário na esfera federal, possibilitados pela Constituição de 1967 e pela reforma tributária de 1966 afetou fortemente o federalismo. Isso, entretanto, não teria eliminado completamente o poder de governadores e prefeitos das principais capitais, uma vez que esses governantes teriam sido grandes legitimadores do regime militar e por meio de coalizões possibilitaram a sua sobrevivência.

Segundo Kugelmas e Sola (2000), a partir de 1974, com o início do processo de abertura durante o governo do general Ernesto Geisel, o regime precisou contar com maior apoio das elites regionais ao partido oficial, a ARENA.

[...] uma emenda constitucional vai elevar os percentuais destinados aos Fundos de Participação. Por outro lado, são tomadas medidas destinadas a aumentar ainda mais a sobre-representação parlamentar dos Estados menores e menos desenvolvidos, com o objetivo expresso de contrabalançar o crescimento político e eleitoral do MDB (então único partido de oposição) nas regiões Sul e Sudeste (KUGELMAS; SOLA, 2000, p.68).

Kugelmas e Sola (2000) apontam que o ponto de inflexão decisivo para a transição política foi a realização das eleições diretas para os governos estaduais em 1982, quando os governadores eleitos dos três principais estados do país, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, impulsionariam a campanha pelas eleições diretas para a Presidência. Apesar da eleição à presidência ter sido indireta, a chapa vencedora constituída por Tancredo Neves, presidente, e José Sarney, vice, pôs fim ao período comandado pelos militares.

Kugelmas e Sola (2000) enfatizam a importância da realização de eleições estaduais que antecederam o novo pacto nacional que levou ao fim do regime militar.

Com a eleição de 1982, criou-se no país uma situação já por vezes descrita como de diarquia, a de coexistência de duas fontes de legitimação; o conjunto de governadores e não apenas os eleitos pela oposição passa a atuar com desenvoltura, demonstrando que a capacidade política e administrativa dos governos estaduais tinha sobrevivido, em estado latente, durante a etapa anterior (KUGELMAS; SOLA, 2000, p.68).

A nova correlação de forças determinou o início de um processo de desconcentração de recursos fiscais.

Graças à aprovação da emenda Passos Porto em 1983, foram elevados os percentuais dos Fundos de Participação, e também modificados os critérios de cálculo de forma favorável aos entes subnacionais. Entre 1983 e 1988, inverte-se a tendência das duas décadas anteriores e a participação da União no total da receita disponível decresce, passando de 69,8 % a 60,1 %. Durante o período da “Nova República”, cresce a margem de manobra e o poder de influência dos governadores (KUGELMAS; SOLA, 2000, p.69).

Durante os últimos anos do regime militar, governadores da oposição ganharam espaço durante a campanha das “Diretas já” e à pressão pela aprovação no Congresso da emenda constitucional no. 22 de autoria do deputado Dante de Oliveira, que previa eleições diretas para a sucessão presidencial do general João Batista Figueiredo. Embora a emenda tenha sido reprovada por não obter votos suficientes na Câmara dos Deputados, o que impediu sua tramitação no Senado, a articulação de governadores junto aos deputados e senadores teve papel fundamental na vitória, em janeiro de 1985, da chapa de oposição à presidência, liderada pelo governador de Minas Gerais, Tancredo Neves.

2.4 Federalismo, centralização e descentralização e a nova fase republicana

Após o fim do período militar, teve início o processo de redemocratização do país, com o retorno das liberdades sociais como a livre manifestação política. Foi restaurada a eleição direta para a presidência da república, o multipartidarismo, e convocada uma nova Assembleia Nacional Constituinte, que foi constituída pelo novo Congresso eleito em 1987.

2.4.1 Federalismo e descentralização e a Constituição de 1988

Após o fim do regime militar, os governadores retomam a grande influência que já haviam possuído no cenário político nacional constituindo o que Kugelmas e Sola denominam, a partir da observação de outros especialistas, um “federalismo estadualista” (KUGELMAS; SOLA, 2000).

Com o grande apoio que tinham sobre as respectivas bancadas estaduais no Congresso nacional, os governadores conseguiam aprovar benefícios para seus estados, como a federalização da dívida externa dos estados, que passou para o Tesouro Nacional. Além disso, os governantes estaduais puderam tomar grandes empréstimos internacionais por meio dos bancos estaduais, elevando a dívida dos estados. Os bancos estaduais podiam emitir títulos negociáveis, o que permitia aos estados ampliar o capital disponível para investimentos. Essa situação levou boa parte dos bancos estaduais à bancarrota na década de 1990.

A busca de autonomia pelos estados e municípios era uma reação ao longo período de centralização política e tributária. Durante a Assembleia Nacional Constituinte, que teve início em 1987, as concepções de democratização, descentralização e federalização foram tomadas quase como sinônimos e a autonomia de estados e municípios era definida, principalmente, como autonomia tributária e fiscal. Kugelmas e Sola (2000) afirmam que uma coalizão entre os estados mais desenvolvidos do Sudeste e do Sul, que desejavam aumentar sua capacidade de gerar receitas próprias, e os estados menos desenvolvidos, que pretendiam elevar a parcela a que teriam direito nas transferências de receitas, levou a adoção de um modelo extremamente descentralizado.

Abrucio (2003) indica que o novo federalismo que se desenhava foi além da descentralização, e apoiou-se em movimentos sociais que defendiam a necessidade de descentralizar as políticas públicas e estabelecer um novo padrão de interação entre o Estado e sociedade.

Também os prefeitos uniram-se à aclamação generalizada por descentralização, trazendo de volta a antiga defesa do municipalismo. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, a Confederação Nacional dos Municípios - CNM, a Frente Municipalista Nacional – FMN e a Associação Brasileira de Municípios – ABM, participaram dos debates públicos organizados pela subcomissão de municípios e regiões da Assembleia Constituinte. Formou-se um verdadeiro *lobby* em favor da autonomia municipal (BRASIL, 2009).

Abrucio (2003) observa que o federalismo que se articulava voltava-se para o fortalecimento dos governos subnacionais, sem preocupar-se com a fragilização que era decorrente do governo central.

Um novo federalismo estava nascendo no Brasil. Ele foi resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais, que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal num contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para parte destes atores, democratizar o plano local. Preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa ficaram em segundo plano (ABRUCIO, 2003, p.251).

A preocupação apresentada por Abrucio (2003) permite que se perceba a permanência das antigas forças tradicionais na esfera local, cuja defesa de interesses próprios, amalgamados à defesa da autonomia municipal de setores democráticos, demonstram a fragilidade do federalismo em gestação.

Um dos resultados mais importantes alcançados pelos movimentos de defesa da autonomia municipal foi a determinação inédita que elevou os municípios à condição de ente federado. A Constituição de 1988 instituiu o federalismo cooperativo no Brasil, ao definir competências comuns e concorrentes entre as três esferas federadas e estabelecendo que todos os entes devam colaborar para atingir os objetivos propostos pela Constituição. O artigo 23 da Constituição estabelece as competências comuns entre União, estados, Distrito Federal e municípios, determinando que as normas para a cooperação devam ser definidas em lei complementar, com vistas a possibilitar o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar social nacional. O artigo 24 estabelece as competências concorrentes entre União, Distrito Federal e estados e municípios. Também é previsto o federalismo cooperativo na repartição das receitas tributárias de impostos federais e estaduais entre os entes federados.

Entretanto, a transferência dos encargos, até hoje, não recebeu um tratamento que esclarecesse as competências dos diferentes entes federado.

Uma das características do modelo federativo brasileiro é o grande número de competências conjuntas dos três níveis, sem uma definição clara das respectivas esferas. [...] Este é um dos problemas mais ponderáveis no equacionamento da descentralização das políticas sociais (KUGELMAS; SOLA, 2000, p.69).

Um aspecto importante da concretização de um Estado verdadeiramente federativo não foi equacionado pela Constituição de 1988: a proporcionalidade da representação dos

estados no Congresso Nacional, isto é, no Senado e Câmara dos deputados. Como observa Stepan (2002), a distribuição de cadeiras no Senado (Câmara territorial) atribui o mesmo número de cadeiras para cada unidade da Federação. Essa representação igualitária produziria, segundo Stepan, um sistema de “sobre e sub-representação maciças”(STEPAN, 2002, p.276). Isto determina que um estado escassamente povoado como Roraima tenha um peso 144 maior na eleição de um representante ao Senado, do que um estado densamente povoado como São Paulo.⁸Na Câmara o problema é ainda mais grave. Como instituição representante da totalidade da população nacional, independentemente de seu estado uma vez que a representação territorial encontra-se no senado, o voto de cada um dos brasileiros deveria ter o mesmo valor, isto significa que o cálculo do número de deputados deveria ser proporcional à população nacional. Como as eleições ocorrem nas subunidades federativas, o cálculo é feito proporcionalmente à população de cada estado em relação à população nacional.

O Artigo 14 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Entretanto, mais adiante, o Artigo 45, parágrafo primeiro, estabelece que o sistema eleitoral brasileiro será baseado em critérios proporcionais, em que nenhum estado poderá ter menos de oito (8) deputados e mais de setenta (70). Isto significa que um estado como São Paulo que apresenta 22% da população nacional deveria ter correspondentemente 22% de representantes na Câmara, isto é 114. Entretanto, pela limitação constitucional, pode ter apenas 70. Já um estado como Roraima, cuja população corresponde a 0,2% do total nacional, tem 8 deputados constitucionalmente estabelecidos. Em outros termos, isto significa que todos os votos válidos de Roraima seriam insuficientes para eleger um único parlamentar em estados como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo, o que leva estes estados a encontrarem-se proporcionalmente sub-representados na Câmara dos Deputados nacional.⁹

⁸Stepan observa que, embora esse tipo de discrepância ocorra no federalismo norte-americano, onde o voto de um eleitor de Wyoming valha o mesmo que 66 eleitores da Califórnia, em Estados federados como Áustria, Bélgica ou Índia são usadas fórmulas de representação no Senado que se aproximam do princípio de representação proporcional.

⁹Stepan (2002) e Abrucio (2003) apontam que, de acordo com o *indicador Gini*, o Brasil estaria entre os países de maior desproporcionalidade federativa. O *Coefficiente de Gini* é uma medida desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912, utilizado para estabelecer correlações internacionais de desigualdades sociais de diferentes naturezas (renda, participação política, desenvolvimento social, entre outros). No Brasil é usado pelo IBGE para análise do PNAD, pelo IPEA e outros órgãos de estudos de indicadores nacionais.

Stepan (2002) e Abrucio (2003) observam que a desproporcionalidade da representação da população nas duas instituições, Senado e, principalmente, na Câmara dos Deputados leva a um grave desequilíbrio no sistema federativo, cuja base deveria ser a representação adequada de toda a população nestes órgãos cujo papel é fundamental uma vez que são neles que a soberania popular se realiza.

A desproporcionalidade na representação entre os estados já ocorria em constituições anteriores, mas foi agravada com as reformas políticas ocorridas durante o período militar, que entre outras estratégias na década de 1960 criou o Acre, na década de 1970 desmembrou o estado de Mato Grosso criando Mato Grosso do Sul, e na década de 1980 criou os estados de Rondônia, Roraima, Amapá e subdividiu Goiás criando o estado de Tocantins. Esta série de instituição de estados correspondente a regiões pouco povoadas levaram ao aumento de cerca de 40 cadeiras na Câmara de Deputados e 18 senadores. A ação dos militares teria tido como finalidade aumentar a representação de regiões mais pobres e conservadoras em relação aos estados mais industrializados e com forte apoio à oposição ao regime.

Abrucio (2003), citando Preston King, observa que o princípio de representação vigente nas federações democráticas apresenta-se em duas dimensões:

O que é distintivo das federações não é o fato de que o “povo” é visto como soberano, mas, que a expressão desta soberania é ancorada na existência e autonomia de entidades territoriais regionais. Nas federações, “o povo” é tomado como uma entidade única, em um sentido, mas também como uma pluralidade de entidades, em outro. O povo é representado como um todo (nação) e como partes, (as diferentes regiões que compõem a nação). O povo, desse modo, é tomado tanto como unidade quanto como diversidade. Esta dualidade, para a vida da federação, é implicitamente inexpugnável (PRESTON, K. 1993, p.94 *apud* ABRUCIO, 2003, p.241).

Abrucio (2003) observa, ainda, que o problema se agrava porque essas distorções na representação federativa não estariam ligadas a uma suposta busca de garantia de direitos das minorias regionais, mas estaria ligado, principalmente, ao fortalecimento das oligarquias, ainda dominantes na esfera local, cuja negociação de posições de poder, conforme analisadas por Leal (1978) ainda predominam no cenário político brasileiro.

Um importante aspecto instituído pela Constituição de 1988 foi o sistema federativo com base na cooperação. Isto significa que o sistema político nacional apresenta diferentes níveis de decisão, as quais devem possibilitar, no nível federal, o estabelecimento das responsabilidades centralizadas e, nos níveis estaduais e municipais, um conjunto de tarefas que devem ser implementadas por cada um dos subentes federados, de forma

descentralizada. Ao nível federal correspondem as responsabilidades de amplitude nacional voltadas para o interesse comum à toda a população, em concordância com todos os entes federados e que, por isso, exigem unidade de planejamento e coordenação ao nível nacional. Às esferas estaduais e municipais correspondem o planejamento e execução das políticas estabelecidas em conjunto com a esfera federal, de acordo com as condições e possibilidades próprias.

Para que seja respeitada a autonomia de cada ente federado e se estabeleça projetos que atendam nacionalmente os interesses comuns, devem ser instituídos pactos entre os poderes, federal, estadual e municipal que permitam a elaboração de programas que partilhem a objetivos, planejamento, financiamento que possam ser executados de forma coordenada por cada uma das esferas envolvidas. O planejamento das atividades deveria ser particularmente importante no caso das competências comuns e concorrentes para evitar que um ente responsabilize o outro pela responsabilidade ou ocorram duplicações de atividades.

Embora se tenha atribuído grande atenção ao estabelecimento de um princípio de colaboração federativa na Constituição de 1988, em termos tributários, a nova distribuição de recursos reduziu a capacidade de financiamento federal. A nova Constituição estabeleceu um desequilíbrio fiscal, porque elevou a transferência de recursos para estados e municípios, sem contrapartida na diminuição dos gastos da união, uma vez que os encargos não foram transferidos na mesma proporção, o que contribuiu para agravar o problema do déficit público. Como resultado diminuiu a receita disponível para o governo central em razão da elevação das parcelas recebidas por estados e municípios. Como resultado o governo federal elevou as contribuições sociais Kugelmas, Sola (2000); Stepan (2002); Abrucio (2003).

Ao longo dos anos, as crescentes dívidas estaduais elevavam a dívida interna e externa, afetando o equilíbrio das contas fiscais da União. Com o processo de descentralização, o governo federal não dispunha de instrumentos para forçar os estados a uma renegociação. A situação chegou a níveis que comprometiam as finanças públicas, levando em “1990 o Banco do Brasil a deixar de financiar a rolagem automática dos títulos da dívida estadual, comprometendo ainda mais a situação” (KUGELMAS; SOLA, 2000, p.70).

A descentralização assumiu, segundo Abrucio (2003), um caráter predatório e acabou por se tornar uma batalha fiscal, entre os próprios estados.

Neste período, prevaleceu uma concepção mais defensiva e predatória das unidades estaduais, que conseguiram repassar parte relevante de seus custos à União, via endividamento público, e de competição horizontal entre estes entes, cujo maior evento foi a guerra fiscal (ABRUCIO, 2003, p.252).

A profunda crise econômica, que levou à introdução de diferentes projetos para sua solução, teve seus efeitos reduzidos com um novo modelo de política econômica implementado durante o governo do presidente Itamar Franco, que assumiu a presidência após o processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992.

2.4.2 Federalização, centralização e descentralização durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso

Em 1993 o então ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso consegue aprovar a criação do FSE-Fundo Social de Emergência, limitando as transferências de estados e municípios. Para Kugelmas e Sola (2000), sua aprovação, que passou por um árido processo de negociação, deveu-se ao medo do completo descontrole inflacionário e seu caráter temporário. Com o êxito do Plano Real e a dramática queda dos índices inflacionários, abre-se o caminho para a eleição de FHC e inicia-se uma nova etapa. Em 1994 foi decretado o Plano Real, cujo sucesso em derrubar a taxa inflacionaria e a valorizar a moeda nacional elevou a popularidade do então ministro Fernando Henrique Cardoso, que se tornou presidente em 1995.

A drástica queda da taxa inflacionária foi a dificuldade dos bancos estaduais rolarem suas imensas dívidas por meio de medidas inflacionárias (STEPAN, 2002). Diante da proximidade da bancarrota da maioria dos bancos estaduais, em particular do Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) e Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), foi articulada uma intervenção do Banco Central, em 30 de dezembro de 1994, às vésperas da posse de Cardoso como presidente.

O timing político desta medida tem implicações óbvias: evitava-se tanto os possíveis protestos dos governadores em final de mandato como uma possível reação negativa dos recém eleitos, embora tanto o paulista, Mário Covas, como o fluminense, Marcelo Alencar fossem companheiros de partido do presidente (KUGELMAS; SOLA, 2003, p.71).

Ao longo do governo de Cardoso foram tomadas medidas que extinguiram os bancos estaduais, estabeleceram a renegociação das dívidas dos estados e implementaram a Lei de responsabilidade como forma de conter os gastos de estados e municípios.

Essas medidas foram possibilitadas graças ao sucesso do Plano Real que levou ao fortalecimento do poder central, dotando Cardoso da força necessária para estabilizar as contas estaduais e reaver parte dos recursos tributários para a esfera federal Kugelmas e Sola (2000); Stepan (2002); Abrucio (2003).

O debate sobre a federalização acabou, com as ações políticas do governo na década de 1990, a apresentar-se como um problema com ênfase sobre a centralização e descentralização dos recursos para as unidades subnacionais.

Stepan (2002) afirma que, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o poder central adquiriu importante vantagem, embora continuamente contestada, por seu papel estabilizador das contas estaduais. Por outro lado, o Senado permaneceu com prerrogativas de veto na área fiscal e, por sua conexão maior, governadores ameaçavam, frequentemente, a viabilização de decisões centralizadoras, levando à necessidade de longos períodos de negociação entre senado, governo central e governadores.

Por outro lado, Abrucio (2003) considera que o papel dos governos estaduais na distribuição de competências e a inexistência de formas eletivas de cooperação permaneceram indefinidos.

Atente-se para o fato que as reformas efetuadas pelo governo FHC conseguiram contornar as finanças públicas estaduais, mas não estabeleceram mecanismos para compartilhar melhor as políticas e coordená-las efetivamente, e tais ausências têm efeitos perversos para a efetividade da rede de proteção social, da ordem pública urbana e para o desenvolvimento econômico das regiões (ABRUCIO, 2003, p.252).

No nível municipal, a elevação à condição de ente federado, a descentralização dos recursos e a elevação das parcelas de recursos da União levaram à multiplicação sem precedentes de municípios. A Constituição Federal em 1988 transferiu para os estados a responsabilidade de disciplinar o processo de emancipação dos municípios, estabelecendo requisitos menos rigorosos do que aqueles anteriormente vigentes. A partir das novas regras ocorreu uma onda de emancipações em todo o território nacional. Segundo dados do IBGE, passou-se de 3.974 municípios na década de 1980 para 5.570 em 2015. Foram criados 1.596 municípios neste período em todo o país (IBGE, 2015).

Ao mesmo tempo, a ausência de mecanismo com incentivos à cooperação intergovernamental não levou a modernização administrativa à esfera municipal, onde o patrimonialismo ainda permanece como forma dominante de organização política e social em boa parte dos municípios. Para Abrucio (2007), o que resultou foi um federalismo compartimentalizado onde prevaleceu uma atuação autarquizada dos níveis de governo sem maior estabelecimento de laços cooperativos entre eles. As desigualdades regionais exigiram uma maior articulação entre os entes federativos o que não teria ocorrido com a compartimentalização das políticas públicas (ABRUCIO, 2007).

2.4.3 Federalismo, centralização e descentralização durante os governos dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

A partir de 2003, assumiu a presidência da república Luiz Inácio Lula da Silva, com uma plataforma política voltada para o desenvolvimento social. A partir do início desse governo foram propostas muitas inovações nas políticas públicas, em particular na área social.

Foram introduzidas formas de coordenação administrativa e financeira entre os entes federados com significativo avanço do controle social e mecanismos de avaliação das políticas públicas. O governo central difundiu uma série de programas voltados à realidade local e ações intersetoriais que incluíam o compartilhamento de ações nas diferentes esferas federativas. Foram disponibilizados instrumentos de apoio à gestão pública como o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal - PNAGE e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros - PROMOEX. Esses projetos têm como finalidade a modernização da administração pública nas esferas subnacionais (ABRUCIO, 2007).

Segundo boletim da secretaria de relações institucionais da presidência de república (2006), durante o governo Lula teria ocorrido a elevação da capacidade tributária dos municípios com a aprovação da cobrança integral do ITR, Imposto Territorial Rural, pelo município e sua participação na CIDE - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico. A dívida com o INSS dos municípios foi parcelada. Foram criados programas de qualificação de gestores municipais nas áreas de saúde, políticas sociais,

educação, meio ambiente cultura e política urbana. Foi criado, ainda, um Comitê da Articulação Federativa - CAF.

Um importante instrumento de cunho federalista foi a aprovação de uma nova Lei de Consórcios Públicos. O Consórcio Público é um instrumento de cooperação federativa previsto pela Emenda Constitucional número 19 de 1998, que estabeleceu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam disciplinar, por meio de lei, consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados, com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos. Em 2005 foi promulgada a lei dos Consórcios Públicos, Lei nº 11.107/05, regulamentada o Decreto nº 6.017/07 (BRASIL, 2011).

Conforme o Decreto 6.017/07, consórcio público é:

[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2011, p.04).

A implementação dos Consórcios Públicos potencializou a capacidade de realização de políticas públicas das subunidades federativas, aumentando a eficiência na utilização dos recursos públicos, operacionalizando as condições licitatórias, homogeneizando processos, oferecendo vantagens de imunidades tributárias e descentralizando a prestação de serviços por meio da articulação territorial. Para garantir o controle social e participação da sociedade civil nas discussões do consórcio, foi estabelecido que no contrato seja previsto um conselho de acompanhamento. Os consórcios possibilitaram a criação de Conselhos Técnicos Regionais, voltados para o planejamento, formulação e controle da política regional, com participação dos dirigentes municipais na gestão de políticas públicas compartilhadas (BRASIL, 2001).

Abrucio (2007) observa que a introdução do governo eletrônico, originário em São Paulo e rapidamente se espalhando por outros estados, capitais e governo federal, mudou a forma de organização das informações governamentais. A introdução de plataformas virtuais como instrumento de adesão, planejamento, financiamento e avaliação dos projetos foi gradualmente tornando-se a forma oficial de propagação de projetos federais entre agentes governamentais subnacionais. Estas plataformas introduziram sistemas de controle e disciplinamento da recepção de recursos federais em diferentes áreas como educação, saúde, distribuição direta de renda, como o bolsa família, entre outros. Além da redução dos custos,

o uso de novas ferramentas de tecnologia da informação possibilitou o aumento da transparência e maior *accountability*. Um dos exemplos do governo eletrônico é o portal federativo, onde as subunidades federadas podem recolher informações e acessar a plataforma de apoio aos consócios públicos.

Embora tenham ocorrido muitos avanços, as políticas de descentralização e federalização ainda são tênues e esbarram em diferentes empecilhos que vão desde a ineficiência do Estado e das burocracias locais e nacionais até o imperativo de controle orçamentário e centralização dos recursos públicos, que regemos interesses do governo central. Além disso, o resistente poder das oligarquias locais, em boa parte do país, e a permanência do patrimonialismo, são obstáculos para eficácia das políticas públicas que exigem maior controle do uso dos recursos nas esferas regionais.

2.5. Considerações finais da seção

Como observa Wanderley Guilherme dos Santos, a eficácia das políticas públicas depende da capacidade dos Estados de extrair obediência a distância. É isso que disciplina o atendimento dos serviços públicos ou a execução de obras governamentais (SANTOS, 2002, 42).

Outro importante aspecto do processo de federalização decorre do fato de que as políticas descentralizadoras de recursos federais têm visado, muito mais, o seu uso eficiente do que se preocupado em estabelecer reais processos de federalização cooperativa. Neste sentido, os esforços dos governos de Lula e Dilma Rousseff, sua sucessora, não diferem essencialmente daqueles empreendidos por Fernando Henrique Cardoso, no que se refere à busca por maior otimização dos recursos públicos. A descentralização tornou-se uma opção para melhorar a eficiência do Estado e não como estratégia de federalização.

Uma observação crucial, em relação ao processo de descentralização brasileiro desde o período imperial, foi o fato que este sempre foi compreendido como procedimento de natureza econômica.

Celso Furtado considera que o processo de centralização, ocorrido no período imperial, foi uma etapa necessária à integração do território nacional eliminando as tendências para o isolamento regional. Mas deve-se observar que essa descentralização teve como tarefa principal a interação das diferentes regiões em um único sistema econômico, integrando as

atividades produtivas para a constituição de um mercado interno. A centralização teria, dessa forma “conduzindo a interiorização do centro dinâmico da economia brasileira” (FURTADO, 2007, p.40).

Em decorrência desse modelo inicial de descentralização, a economia assumiu um aspecto político, determinando uma hegemonia política que se realizou por meio do poder econômico. A unidade nacional teria, dessa forma, decorrido principalmente por meio da interação do fluxo de capitais entre as diferentes regiões, concentrando o poder político nos centros de maior poder econômico, acentuando as interdependências regionais. “O centralismo político significa entre nós prevalência do poder econômico e, por conseguinte, subordinação das regiões economicamente mais débeis aos interesses daquelas que assumiram a vanguarda do processo de industrialização” (FURTADO, 2007, p.41). Nesta mesma tendência, o processo de descentralização é compreendido como processo que deve reduzir a subordinação das regiões economicamente mais dependentes. Toda autonomia é compreendida como autonomia econômica e, como se pode constatar, toda a discussão a respeito da descentralização teve como prioridade a divisão da receita nacional e os benefícios fiscais e tributários. Embora obviamente a autonomia econômica seja indispensável para a autonomia política, fundamentalmente não se buscou constituir um processo onde fosse elevada a capacidade de participação pública nos processos decisórios ou implementadas estratégias que viabilizassem um arranjo político federativo mais justo.

Deve ser considerado, ainda, o papel centralizador característico dos chefes de governo na política brasileira. Desde o seu início, com D. Pedro I, a figura do chefe de governo assume primazia política sobre os demais poderes constituídos. Mesmo após o processo de democratização, o papel do presidente da república permanece com grande força política, indo muitas vezes além das atribuições próprias ao seu papel de poder executivo.

Uma das características do presidencialismo brasileiro é o intenso uso de Medidas Provisórias – MP pelos diferentes governos, desde 1988. As medidas provisórias, cujo uso é previsto na Constituição de 1988 em seu artigo 84 (inciso XXVI), surgiram como substituição aos decretos-lei e aos Atos Institucionais do período militar. Os decretos leis foram dispositivos legais previstos pela primeira vez na Constituição de 1937, baseados no uso dos decretos-lei previstos pelo governo prussiano em 1859. Atualmente o decreto-lei é um dispositivo legal presente em outros países como Portugal e Itália. A existência das MPs, imediatamente aplicáveis, constitui uma importante vantagem estratégica para o presidente em relação ao Congresso. As MPs criam um fato consumado que constringe o Congresso,

uma vez que o processo de sua aprovação ocorre durante o período em que já está em aplicação.

Além das MPs, são previstos constitucionalmente um amplo conjunto de prerrogativas privativas da presidência. O Art. 84, que trata do que compete privativamente ao presidente da República, estabelece vinte e sete incisos, dentre os quais, nomear e exonerar ministros de Estado (inciso I), legislar (inciso III), poder de veto (inciso V), enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento (inciso XXXIII). O artigo 64 estabelece, ainda, em seu parágrafo 1º, que o Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa, o que significa que esses projetos podem ser passados à frente de outros que estão na lista de apreciação do parlamento.

Como se pode determinar ao longo desta seção, as relações são estabelecidas, principalmente, na interação entre os poderes executivos e não entre as esferas que soberanamente representariam o povo. Os legislativos dificilmente assumem sua tarefa de representar os interesses populares, subordinando-se, seja por meio de negociações patrimonialistas ou por incapacidade política, aos poderes executivos, que permanecem hipertrofiados.

Não é de se estranhar que as reformas descentralizadoras tenham se caracterizado por constituírem, essencialmente, reformas desconcentradoras, permanecendo o controle administrativo na esfera executiva central. Não por outro motivo que os programas governamentais se constituem em processo de avaliação da eficácia no uso dos recursos e pela *accountability*, porque são os poderes executivos, nas esferas locais e regionais, que interagem com o poder central, uma vez que a democratização ainda não se constituiu como processo participativo de toda a população.

Essas questões atingem as políticas públicas voltadas para a educação, principalmente no que se refere ao seu financiamento federativo. Na próxima parte trataremos deste problema, com a finalidade de verificar em que medida os governos centrais tem implementado políticas que buscam cada vez maior eficácia e controle do uso dos recursos nas esferas estaduais e municipais no campo da educação.

3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: AUTONOMIA, FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO

O objetivo desta seção é compreender a constituição histórica do processo de financiamento da educação e de que forma, neste processo, o financiamento esteve articulado com os princípios de federalismo e colaboração presentes na atual Constituição nacional. As formas de financiamento da educação básica passaram por diversas fases de implementação, seguindo políticas distintas em cada um dos períodos históricos brasileiros, obedecendo a princípios diversificados, aos quais se pretende caracterizar nesta seção. Para atingir o intento proposto discorreremos sobre o processo histórico que, desde o período imperial, levou a atual distribuição de competências entre os entes federados acompanhada da análise das diferentes estratégias governamentais adotadas. Além disso, apresentaremos uma discussão conceitual sobre o significado do regime de colaboração e sua articulação com o federalismo.

É generalizada, entre os estudiosos do financiamento da educação, a importância para o processo de descentralização da educação e para a compreensão do maior ou menor caráter federativo da configuração que a distribuição de competências entre as subunidades assumiu durante o percurso da instrução pública no Brasil.

Martins (2011) observa que o federalismo é um tema que não tem sido bem equacionado no campo do financiamento da educação. As críticas ao papel do Estado na educação dificilmente consideram a questão federativa, considerando o Estado como um ente unitário e monolítico. Martins exemplifica o caso da reivindicação do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação, realizada sem a discussão de qual esfera seria responsável por qual incremento. É necessário, conclui Martins, que se estabeleçam as competências de cada parte na esfera da educação, de acordo com o equilíbrio previsto no pacto federativo.

A educação é um dever do Estado e a forma adotada no Brasil é a federativa. Há de se buscar na Constituição qual ou quais esferas do poder público são responsáveis para se saber qual é a autoridade competente. Além disso, para lidar com os pontos de tensão entre as esferas, cabe instituir instâncias de negociação federativa (MARTINS, 2011, p.07).

O problema da distribuição de competências federativas em matéria de educação é um debate que percorre todo o período republicano retrocedendo até o período imperial. Vanilda Paiva observa que “de fato o nosso sistema de ensino pagou caro tributo a decisões que dizem respeito à distribuição de competências muito cedo na nossa história.” (PAIVA, 1999, p.08)

3.1 Os primórdios do financiamento da educação no Brasil

A organização escolar, durante a maior parte do período de colonial era extremamente centralizada, mantendo a competência direta da Corte sobre todas as escolas, incluindo a autorização para o ensino e a nomeação de docentes (CHIZZOTTI, 2001, p.36). Os duzentos primeiros anos de educação colonial foram dominados pela educação jesuítica, cujos procedimentos eram estabelecidos pelo *Ratio Studiorum*, programa educacional oficial da Companhia de Jesus, que deveria ser seguido em todos os locais onde a ordem se estabeleceu. Ainda que tenham existido variações ou adaptações do programa às circunstâncias locais, o processo educacional jesuítico tinha caráter centralizador e homogeneizante, uma vez que estava voltado para a formação do bom cristão, segundo os padrões estipulados pela Ordem.

Em 1759, o primeiro ministro do Rei D. Jose I, o Marques de Pombal, implementou uma reforma que visava renovar o ensino no território português por meio da criação de um órgão diretamente vinculado ao governo monárquico com caráter laico e voltado para os interesses do Estado português. A reforma teve início com a expulsão da Companhia de Jesus do território português, incluindo as colônias. O Alvará de 1759 estabeleceu as primeiras aulas régias e criou a Diretoria Geral dos Estudos, com a responsabilidade de administrar o ensino em todo o Império (MOACYR, 1942).

Em 1768 a Diretoria Geral foi substituída pela Real Mesa Censória. Essas ações, segundo Moacyr (1942), deram à instrução pública um organismo próprio “com jurisdição privativa e exclusiva sobre tudo que pertencesse ao exame, aprovação e reprovação livres” (MOACYR, 1942, p.03). Entre outras providências, pretendia-se garantir uma fonte de financiamento para a instituição de um ensino organizado pelo governo real, além da atribuição da censura de livros a um órgão estatal em substituição à Inquisição. A Mesa Censória apresentou em 1772, a proposta da criação de um imposto para financiamento do

ensino, o subsídio literário, com a finalidade de garantir o pagamento dos ordenados dos professores.

O imposto foi transformado em lei, com a instituição da Junta do Subsídio Literário. Segundo Primitivo Moacyr tratava-se de “um verdadeiro fundo escolar” (MOACYR, 1942, p.04). A nova organização estabelecida por Pombal representava a implantação de um ensino primário oficial, garantido por recursos arrecadados exclusivamente para esse fim.

A Carta de lei de 6 de novembro de 1772 criou e organizou o ensino primário oficial. Eis os seus pontos cardiais: a) desenvolvimento da Mesa Censória e emancipação do monopólio da Companhia de Jesus, dando à instrução pública um organismo próprio; b) o concurso, selecionando os professores (mestres régios), intelectual, moral e cientificamente; c) criação de uma escola em cada centro local; d) estabelecimento do ensino primário oficial; e) liberdade de ensino, garantindo pela concorrência o maior aperfeiçoamento da instrução; f) o subsídio literário, garantia econômica e financeira da aplicação e bom funcionamento da reforma do ensino primário, dando-lhe um desenvolvimento próprio e determinado; g) inspeção às escolas, pelo menos três vezes por ano, feita por funcionários nomeados pela Mesa Censória, os quais tinham por obrigação "dar conta dos progressos ou defeitos que observassem para ocorrer a eles com remédio pronto e eficaz"; h) direção técnica superior e lançamento das bases da inspeção direta (MOACYR, 1942, p.05).

Segundo Moacyr (1942), o Subsídio Literário era cobrado, em Portugal, sobre a produção de vinho, carnes verdes, vinagre, entre outros produtos de grande consumo e, no Brasil, sobre açúcar, aguardente e carne. Nas colônias as Juntas da Real Fazenda das capitanias eram responsáveis pela arrecadação do Subsídio Literário e pelo pagamento dos ordenados dos professores.

Com a morte do rei D. José I e o afastamento de Pombal, várias mudanças foram adotadas como a substituição da Mesa Censória pela Mesa da Comissão Geral sobre exame e censura dos livros. Em 1779, a Comissão Geral foi extinta, a censura de livros restituída à Inquisição ordinária e desembargo de paço, como antes da reforma Pombal; d) a administração do subsídio literário passou da Mesa Censória ao Tesouro público; e) a direção do ensino primário e secundário entregue à Junta da Diretoria geral dos estudos; f) nova distribuição das escolas sem critério (MOACYR, 1942). O subsídio literário permaneceu pelo resto do período colonial e pela maior parte do período imperial, até 1857, quando foi extinto por D. Pedro II.

3.2 Centralização, descentralização e financiamento da educação no período imperial

A proclamação da independência foi precedida pelo crescimento dos movimentos descentralizadores e federalistas, principalmente entre as camadas médias e profissionais liberais. Durante a Constituinte de 1823, a tendência federativa era predominante e a preocupação com a descentralização da educação foi representada pelo projeto do Constituinte Andrada Machado, que propunha maior autonomia às províncias, ampliando suas competências que deveriam “promover a educação da mocidade”(CHIZZOTTI, 2001, p. 37). A descentralização, entretanto, perdeu espaço em meio ao debate sobre a criação das universidades. Chizzotti, analisando os debates parlamentares conclui que os constituintes não tinham um projeto de instrução pública. Assim, “atropelado pelo projeto de criação das universidades, o projeto de um plano geral ou de um tratado de educação ficou relegado a um segundo nível, sem qualquer diretriz geral da constituinte” (CHIZZOTTI, 2001, p.43).

A partir daí predominaram no debate interesses provincianos e localistas, onde cada constituinte apresentava argumentos em favor da criação de uma universidade em sua própria região. No texto final da Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, com forte teor centralizador, a educação é apenas citada em dois parágrafos do artigo 179: no parágrafo 32, que estabeleceu que a educação primária seria gratuita a todos os cidadãos, e no parágrafo 33, que garante a instalação de colégios e universidades para ensino de ciências, belas artes e letras. Uma importante definição foi a gratuidade da instrução primária. Entretanto, a ausência de recursos destinados para este fim fez do dispositivo letra morta.

3.2.1 O Ato Adicional de 1834 e a polêmica sobre a descentralização do financiamento da educação

Em particular, a instituição do Ato Adicional de 1834 teria sido, para um amplo grupo de pesquisadores, o processo inicial que teria lançado as bases de uma concepção de descentralização que teria efeito nos períodos educacionais seguintes. Alguns autores argumentam que o Ato Adicional teria estabelecido um processo de descentralização, atribuindo às Assembleias Legislativas Provinciais a competência para legislar sobre a instrução pública e sobre o estabelecimento de estabelecimentos próprios para promovê-la, ficando o governo central encarregado do ensino superior (BRASIL, 1834).

Paiva (1999) observa que “a interpretação recebida pela lei foi no sentido de entender que ela proibia qualquer intervenção do governo central no âmbito do ensino elementar, até mesmo ajuda financeira” (PAIVA, 1999, p.08). Esta interpretação, segundo Paiva, seria parcial, porque na lei nada havia que impedisse o governo central de financiar, quer diretamente, quer por suplementação, a instrução primária e secundária.

Como recorda Martins (2011), “é fato que o governo central ocupou-se, desde então, somente da educação superior e da educação em todos os níveis no município neutro (Rio de Janeiro)” (MARTINS, 2001, p.50). Martins (2001) registra as críticas ferozes de inúmeros estudiosos da educação ao Ato Adicional, que teria entregue a instrução primária e secundária a quem não tinha o menor interesse em expandir esses níveis de ensino (RIBEIRO, 1986). Diferentes estudiosos consideram que o Ato Adicional teria provocado a precarização da oferta de instrução primária e secundária nacionalmente, uma vez que as províncias e municípios não possuíam recursos financeiros para arcar com essa tarefa e dispositivo impedia a transferência de recursos pelo governo central.

Também Newton Sucupira (2011) discute que a descentralização promovida pelo Ato Adicional, “muitas vezes debatidas durante o segundo reinado e, até mesmo responsabilizada pelo fracasso da instrução pública primária nesse período de nossa história” (SUCUPIRA, 2011, p.57), não teria sido, por si só, responsável pela precarização do ensino. Argumenta ser “uma atitude simplista atribuir toda responsabilidade pelo fracasso e descaso da instrução primária no Império à descentralização decretada pelo Ato Adicional” (SUCUPIRA, 2011, p.66) e que teria sido a falta de recursos financeiros destinados pelo governo central às províncias a real causa do fracasso do ensino elementar naquele período.

Assim como Paiva (1999) e Sucupira (2011), também para Martins (2001) a precariedade da instrução pública após 1834 não teria decorrido diretamente das disposições do Ato Adicional, mas da vontade política dos governantes.

O problema apresentado pela interpretação descentralizadora, que excluía o poder central das funções de implementar e financiar os níveis de ensino primário e secundário, tarefas que teriam ficado exclusivamente com as esferas provinciais e municipais, denota a própria ausência de compreensão sobre o funcionamento do sistema federativo, o que se reflete na ausência de determinação de competências concorrentes. Como o poder central reservava para si os mais importantes impostos, ficava estabelecida uma desarmonia entre as capacidades de financiamento dos diferentes entes nacionais.

Todavia, essa desarmonia não significou um problema para todas as províncias e, deve

ser lembrado, que foi precisamente o dispositivo de descentralização do Ato Adicional que propiciou que as províncias mais ricas, nomeadamente São Paulo e Minas Gerais, implantassem poderosos sistemas de ensino próprios. Particularmente em São Paulo, as elites cafeeiras buscavam implantar um sistema de ensino voltado para as crescentes camadas médias com a finalidade de criar uma elite administrativa e técnica capaz de alavancar o processo de industrialização. Como resultado, foi iniciado um processo de cobertura escolar em todo território provincial, com criação de um expressivo número de escolas primárias, normais, ginásios e colégios (SOUZA, 1998).

De forma geral, a interpretação que prevaleceu sobre o Ato Adicional aprofundou as diferenças regionais, desamparando províncias e municípios mais pobres e abrindo espaço para a aceleração econômica e educacional das províncias mais ricas. Estes resultados permitem compreender a necessidade de se estabelecer um pacto federativo, que contemple todas as unidades federadas de recursos proporcionais às competências que lhes são atribuídas e que, além disso, estabeleça dispositivos que estabeleçam competências concorrentes e coordenadas, que viabilizem a constituição de um projeto nacional. Uma das causas dessa ausência de dispositivos teria sido o fato do Ato Adicional não visar estabelecer um desenho institucional de fato federativo, apenas apontando para a descentralização administrativa, separando as receitas do governo central das receitas provinciais. Entretanto, deve-se atentar para o fato de que a Constituição Republicana, de 1891, auto proclamada como federativa, também não incluiu dispositivos dessa natureza, o que ocorreria, apenas com a Constituição de 1932.

O problema do financiamento da instrução pública era motivo, no período final do império, de inúmeros debates. Uma importante medida, que introduziu a ideia de criação de fundos para financiamento da educação, foi a Reforma Couto Ferraz, que regulamentou o ensino primário e secundário no município da corte e estabeleceu a criação de um fundo de reserva para o seu financiamento.

Martins (2011) escreve que, diante das dificuldades impostas pelo Ato Adicional, a ideia segundo a qual os problemas da instrução nacional não seriam solucionados sem a colaboração entre o governo central e as províncias, começa a tomar corpo. O deputado liberal Tavares Bastos, apresentou em 1870 uma proposta, em seu livro *A Província*, uma análise da situação da instrução pública apontando que a educação não se limitaria aos interesses locais, exigindo o compartilhamento de seu financiamento. Rui Barbosa, que partilhava da opinião, manifestada por vários juristas da época, que o Ato Adicional não

impedia a cooperação dos poderes geral e provinciais (MARTINS, 2011).

Em parecer à Reforma “Leônício de Carvalho” em 1882, Rui Barbosa chegou a sugerir a criação de um órgão de coordenação e difusão do ensino que teria como objetivo a organização de um sistema nacional de educação, afirmando a necessidade de interferência do governo central para uma real difusão do ensino elementar (PAIVA, 1985).

Como se pode constatar, os debates em torno do Ato Adicional de 1834 são, até hoje, de suma importância para compreender a necessidade de cooperação entre os entes federados e os resultados negativos que podem advir de sua ausência.

3.3 Federalismo, descentralização e financiamento da educação no período da primeira república

A primeira constituição republicana afirmou o federalismo como forma do exercício político republicano e, nesta medida deveria estabelecer instrumentos que viabilizassem um processo de federalização da educação, considerando as manifestações em prol da cooperação entre o poder central e as subunidades nacionais, ocorridas no final do período imperial. Entretanto, o federalismo continuou sendo compreendido como descentralização administrativa, interpretação que favorecia os interesses políticos e econômicos das elites cafeeiras. Como observa Paiva:

Ora, seria possível esperar que a primeira Carta constitucional republicana, com toda a influência positivista que recebeu, modificasse a situação estabelecida no Império. No entanto, a questão era menos fácil de resolver – a república fora proclamada contra a centralização, e os constituintes não se sentiam encorajados a centralizar o único setor que já era constitucionalmente descentralizado. Desse modo, serão necessárias quatro décadas de regime republicano para modificar aquilo que havia sido estabelecido no Ato Adicional à Constituição imperial (PAIVA, 1999, p.08).

Cury (2001a) aponta que, embora tenha sido indireta e diretamente discutida na Constituinte de 1891, a educação não avançou para além do Ato Adicional de 1834. A lei Saraiva de 1881, que introduzia o voto universal apenas dos alfabetizados, levantou a dificuldade representada pela grande quantidade de analfabetos, além de exigir critérios que explicitassem o que seria saber ler e escrever para que se alcançasse à condição de leitor. A

precariedade da instrução primária tornava-se um problema para a expansão da cidadania. Ainda assim prevaleceu a interpretação tradicional do Ato Adicional cuja concepção descentralizadora em linhas gerais, foi mantida na nova Constituição. Cury observa que as mudanças mais diretas teriam sido apresentadas nos itens 2º, 3º. e 4º. do artigo 35 :

Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;

3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;

4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal (BRASIL, 1891).

Cury interpreta assim esses dispositivos: “o governo federal anima, mas não pode tolher a ação dos governos locais” (CURY, 2011a, p.76). Presume-se, assim, que as áreas citadas no artigo constitucional seriam prioritariamente de competência dos governos locais. Além disso, fica assinalada “a existência de um ensino oficial, normatizado e regulamentado a partir ou do Distrito Federal ou do Congresso Nacional” (CURY, 2011a, p.76).

Como um novo impulso à discussão da importância da educação para o progresso nacional, a partir da década de 1920, Nagle (2009) *denomina* como entusiasmo pela educação a crença que se dissemina no período, segundo a qual a difusão da escolarização permitiria incorporar a maioria analfabeta ao processo civilizatório e de desenvolvimento nacional levando o Brasil a ocupar uma melhor posição dentre as nações mais avançadas no campo tecnológico e científico. Era necessário, portanto, aumentar a quantidade de escolas, segundo Nagle (2009), acreditando-se, ingenuamente, que o problema educacional reduzia-se a um insuficiente atendimento escolar.

Para Nagle (2009), o entusiasmo pela educação alterou a perspectiva que vinha sendo imposta pela continuidade do princípio de descentralização previsto pelo Ato Adicional de 1934, demonstrando a necessidade de cooperação entre governo central e estados. Durante a Conferencia Interestadual de Ensino Primário, em 1921, discutiu-se a recentralização do ensino primário e a necessidade imperiosa de vinculação de recursos na educação estadual (NAGLE, 2009).

As discussões a respeito da recentralização levaram ao debate sobre o tema na Revisão Constitucional de 1926. Durante a revisão, o deputado Afrânio Peixoto propôs a vinculação constitucional de um fundo para a educação com a finalidade de prover o ensino primário e regular e democratizar o ensino secundário, dirigidos e custeados pelos estados (CURY, 2001b).

3.4. Financiamento da educação no período de Getúlio Vargas e os renovadores da educação.

O período iniciado com o governo de Getúlio Vargas, em 1930, se caracterizou pela centralização na esfera federal do processo de institucionalização e financiamento da educação nacional. Foram diversas reformas de caráter nacional, como as realizadas pelo ministro da Educação e Cultura, Francisco Campos, em 1931, que criou o Conselho Nacional de educação e estabeleceu uma organização nacional do ensino secundário e profissional.

O tema do financiamento da educação, com vinculação de recursos de impostos para a constituição de fundos, aparece como um dos temas fundamentais das Conferências Nacionais da Educação promovidas na década de 1920 pela ABE (Associação Brasileira de Educação). A intervenção direta do Estado na instrução pública é considerada uma necessidade para garantir o progresso nacional e a formação do homem novo.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, um dos resultados das conferências, propunham uma mudança estrutural na educação nacional. Um dos aspectos principais seria a implantação de um sistema nacional de educação, organizado nacionalmente por meio de uma política nacional impulsionada e estimulada pelo Estado.

Segundo os renovadores, a União ficaria com a tarefa de estabelecer as diretrizes e fundamentos gerais da educação nacional, por meio de um conselho nacional, cabendo o controle dos sistemas de ensino ficar a cargo dos conselhos nacionais e estaduais. Os conselhos garantiriam a autonomia política, por meio da participação de segmentos da sociedade e profissionais da educação e a autonomia financeira por meio de quotas alocadas em fundos especiais (ROCHA, 2001).

Os renovadores foram muito ativos durante a elaboração da Constituição de 1934, que incorporou em seu texto várias de suas propostas como a atribuição de competência à União para traçar as diretrizes da educação nacional e fixar o plano nacional de educação, deixando a cargo dos estados a organização e manutenção dos sistemas de ensino em seus respectivos territórios respectivos, respeitando as diretrizes estabelecidas pela União (BRASIL, 1934). Além disso, uma grande vitória para o movimento escolanovista foi a criação de um fundo de educação e vinculação de recursos fiscais, correspondendo a 10% para União e municípios e 20% para estados e distrito federal (MARTINS, 2011; ROCHA, 2001).

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, de caráter centralizador, estabeleceu que caberia privativamente à União a competência de legislar e fixar as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1937). Além disso, excluiu a vinculação de recursos e os fundos para a educação. Entretanto, em 1941 o ministro da Educação e Saúde Pública, Gustavo Capanema, convocou uma Conferência Nacional de Educação com caráter federativo que discutiu a colaboração de todas as esferas administrativas nos campos financeiros, técnicos e no estabelecimento de diretrizes nacionais para a educação (MARTINS, 2011).

A partir da Conferência, em 1942 foi instituído o Fundo Nacional de Ensino Primário, com recursos provenientes de tributos federais para aplicação nos estados, distrito federal e territórios, de acordo com suas maiores necessidades. São estabelecidas relações federativas de caráter centralizador atribuindo ao poder central a ação de administração da educação nas unidades federadas (MARTINS, 2011). O convenio nacional de ensino primário foi assinado pelos governos federal e estaduais em 1942 e ratificado em 1943. Ficou estabelecido que os governos estaduais realizariam convênios com os governos municipais. Em 1944 e 1945 foram estabelecidas as fontes dos recursos destinados aos fundos e regulamentadas as disposições que operacionalizam o seu funcionamento (MARTINS, 2011).

Martins observa que este fundo teria dado origem

ao mecanismo de controle, por parte da União, das verbas orçamentárias vinculadas ao desenvolvimento do ensino, com a celebração do Convênio Nacional de Ensino Primário, que previa a destinação de recursos dos estados para a educação, a partir de 15% de seus orçamentos, em 1944, valor que seria acrescido de 1%, anualmente, até atingir 20%. Previa-se que convênios semelhantes seriam estabelecidos entre estados e municípios (MARTINS, 2011, p.79).

Era criada, assim, uma forma de planejamento que, embora baseada na cooperação entre as esferas federativas, limitava-se à programação financeira.

3.5. O financiamento da educação, a Constituição de 1946 e a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Como vimos na seção anterior, com o processo de redemocratização iniciado em 1945, foi retomada a concepção federativa colaborativa apresentada na Constituição de 1934. Os

recursos dos municípios foram ampliados, estabelecendo-se mecanismos de transferências entre governo central e municípios, sem a passagem pelos estados. A forte corrente municipalista levou à defesa da criação de sistemas municipais de ensino durante a Constituinte de 1946, advogando que os municípios, incapazes de manter seus sistemas, deveriam receber recursos federais (OLIVEIRA, 2001).

Na Constituição de 1946 aparece pela primeira vez a expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino” como destino dos recursos reservados à educação de estados, municípios e Distrito Federal:

CAPÍTULO II - Da Educação e da Cultura

Art 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1946).

Ficou estabelecido que caberia aos estados e Distrito Federal a organização dos seus próprios sistemas de ensino e, para o seu desenvolvimento, foi prevista a cooperação pecuniária da União.

Art 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional (BRASIL, 1946).

Em 1955 foi regulamentado o Fundo do Ensino Primário, nos mesmos moldes do fundo criado em 1942. No mesmo ano foi regulamentado o Fundo Nacional do Ensino Médio. Segundo Martins, “Este inovava ao dispor que constituiria fonte do fundo, dotação orçamentária nunca inferior a um centésimo da renda da União resultante de impostos” (MARTINS, 2011, p.82). Em 1957, durante o Congresso Nacional de Municipalidades, Anísio Teixeira apresentou uma proposta de municipalização do ensino primário, por meio da colaboração entre municípios, estado e União.

Em 1961 foi aprovada a Lei 4.024, que estabelecia as Diretrizes e Bases da Educação nacional. De acordo com Riscal e Luiz,

De uma forma geral, a lei 4024/61 expressava a própria prática de conciliação política que caracterizava a política conservadora e que caracterizou os anos de 1945 a 1964. Com inspiração humanista tradicional e com a predominância da

influência católica, o texto final da lei revelou a tendência conservadora da maioria do parlamento (RISCAL; LUIZ, 2012, p.82).

Segundo Riscal e Luiz (2012), o debate que antecedeu a aprovação da lei foi marcado pela luta entre as posições centralistas e conservadoras de Gustavo Capanema, e as concepções descentralizadoras e liberais de Almeida Júnior, um dos signatários do Manifesto da Educação Nova de 1932.

Riscal e Luiz (2012) afirmam que Almeida Júnior defendia uma concepção liberal de sistema de ensino descentralizado, onde cada ente federado seria autônomo. O termo *diretriz* deveria se referir a direção geral, orientação, e o termo *base*, à concepção de alicerce, apoio sobre o qual seria construído o sistema nacional. Logo, a *Lei de Diretrizes e Bases* deveria conter apenas preceitos genéricos e fundamentais deixando a cada ente federado estabelecer, a partir dessas diretrizes, seus próprios sistemas. Almeida Júnior defendia que o sistema nacional de Ensino deveria ser um todo orgânico, formado pela totalidade dos seus sistemas de ensino, coordenado e vitalizado pelas diretrizes e bases nacionais e, mais ainda, pelo que de comum já existia, de norte a sul, nas tradições, nos sentimentos e nos ideais de nacionalidade (RISCAL; LUIZ, 2012). Para Almeida Júnior, o sistema de ensino de cada estado deveria ser individual, com estrutura e vida próprias, em harmonia com peculiaridades econômicas e sociais culturais do ambiente que o produzia (RISCAL; LUIZ, 2012).

Já Gustavo Capanema interpretava o significado da expressão “diretrizes e bases” de forma mais centralizada e fechada. Diretriz significaria a determinação de conceitos normativos destinados a regularem a estruturação e atividades de todo o sistema, incluindo as leis, regulamentos, programas e os planos de ação, além de orientações de funcionamento. O termo base afirmaria a competência federal em matéria de ensino, centralizada e universalizante. Como consequência, a concepção de sistema de ensino era reduzida a ideia de sistema administrativo, entendido como organização do serviço público. Cada unidade da federação funcionaria de acordo com as exigências locais de educação e cultura, mas sob a gestão, controle e assistência do governo central (RISCAL; LUIZ, 2012).

Ao final, “a lei acabou por não esclarecer os significados dos termos, diretrizes e bases, ou do termo sistema. A opção adotada foi pelo critério administrativo” (RISCAL; LUIZ, 2012, p.74-75). Em matéria de financiamento, a lei determinou a criação de fundos para todos os níveis, estabelecendo patamares mínimos de aplicação de recursos para os

entes federados: 12% para a União e 20% para os estados, ampliando o percentual alocado a partir da receita dos impostos e, vinculou o uso dos recursos a existência de planos de educação e procurou explicitar quais gastos deveriam ser considerados como despesas de ensino (MARTINS, 2011).

O sistema de ensino ficou organizado em federal e estadual, sendo privativo da União a organização do ensino nacional, o reconhecimento e a inspeção do ensino particular. Foi criado o Conselho Federal de educação, órgão com a finalidade legislar complementarmente e supervisionar o ensino (RISCAL; LUIZ, 2012, p. 80).

Martins (2011) destaca a importância para interpretações que se seguiram até os dias de hoje do parecer de Anísio Teixeira, no Conselho Federal de Educação em 1962, sobre o papel dos entes federados que norteou o plano diretor de aplicação dos recursos dos fundos. Para Teixeira:

A educação constitui um serviço comum e solidário das três órbitas administrativas, sendo a função do governo federal fundamentalmente supletiva; no nível primário o plano deveria ser fundamentalmente de assistência financeira e, secundariamente de assistência técnica; deveria ser avaliado o custo por aluno da educação; o ideal seria que a educação oferecida por estado e município fosse substancialmente equivalente, com professores igualmente competentes e igualmente pagos; seria legítimo considerar as despesas com o magistério como importando em 70% da despesa total; o custo da educação seria em função do salário médio do professor (MARTINS, 2011, p.84).

Fica clara, no parecer de Anísio Teixeira, a defesa de um sistema colaborativo e equitativo, com foco na valorização e manutenção do magistério e aplicado a partir da determinação da determinação do custo-aluno. Estes mesmos aspectos foram considerados na elaboração do FUNDEF e FUNDEB, posteriormente.

Em 1962, seguindo a determinação legal, foi aprovado o primeiro Plano Nacional da Educação – PNE, por iniciativa do Ministério da Educação e Cultura e do Conselho Federal de Educação. Era constituído por metas quantitativas e qualitativas, que deveriam ser cumpridas no prazo de oito anos, que levaram à introdução de normas descentralizadoras e estimuladoras para elaboração dos planos estaduais (RISCAL; LUIZ, 2012).

3.6 O financiamento da educação durante o período militar

As medidas estabelecidas pelo PNE foram truncadas com a ascensão ao poder do regime militar. Durante o período da ditadura militar, como vimos na seção anterior, foram excluídas as instituições federativas e descentralizadas, em prol de um sistema altamente concentrador. A vinculação dos recursos foi retirada da Constituição e disposta em lei que estabelecia novas formas de alocação dos recursos, suprimindo-se o princípio de equidade (MARTINS, 2011). A desvinculação levou a uma queda vertiginosa que chegou a quase cinquenta por cento dos recursos destinados a educação (MARTINS, 2011).

Um aspecto importante das reformas aplicadas à educação, neste período, foi a introdução de uma concepção tecnicista e voltada para o mercado de trabalho, com base na teoria do capital humano, substituindo o caráter propedêutico e humanista no ensino médio e na formação superior. Riscal e Luiz (2012) definem assim a concepção tecnicista presente nas reformas educacionais do período militar:

baseada na racionalidade técnica e econômica e voltada para a eficiência, eficácia e produtividade econômica. Neste caso, a concepção de educação estava baseada na teoria do capital humano. Segundo essa teoria, o “fator humano” pode elevar a produtividade. Assim, o trabalho humano deveria ser qualificado por meio da educação. A ideia de capital humano estava vinculada à concepção da educação como uma das bases do desenvolvimento econômico e, também, do desenvolvimento individual porque valorizava o próprio indivíduo ao qualificá-lo profissionalmente (RISCAL; LUIZ, 2012, p.88).

No período de abertura política, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 24, de 1983, que ficou conhecida como Emenda Calmon, a qual restabelecia os princípios e as regras da vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, com o seguinte texto:

Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1983).

Aprovada a emenda, era necessária sua regulamentação por meio de lei complementar.

Sem intenção de aplicar imediatamente a emenda, o executivo militar adotou procedimentos contábeis que permitissem burlar a determinação prevista: “Em vez de providenciar projeto lei para regulamentá-la, enviando-o ao Congresso Nacional, majoritariamente dócil às suas diretrizes, lançou mão com pleno êxito, de esdrúxulas e

ousadas manobras contábeis, para burlar o mandamento constitucional” (VELLOSO, 1990, p.21). Segundo Velloso (1990), até 1986 a determinação orçamentária prevista pela emenda não seria aplicada.

3.7 O financiamento da educação e o regime federativo e de colaboração na Constituição de 1988

Com a Constituição de 1988, foi retomado, como já se pode constatar anteriormente, o regime federativo com base na colaboração.

Essa Constituição acompanhada mais tarde pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, lei n. 8069/90, e pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9394/96, imprimiram uma nova dimensão à educação nacional porque definiram o direito à educação como um direito social, isto é, como um dos aspectos do direito humano e por isso, definido na constituição como direito público subjetivo (RISCAL; LUIZ, 2012, p.104).

Segundo Riscal e Luiz (2012), o direito subjetivo distingue-se do direito objetivo porque, enquanto este é representado pelas leis, normas e regras escritas, aplicáveis a todos indiscriminadamente, o direito subjetivo é individual e pessoal e cada sujeito pode invocar a lei quando, em seu caso particular, um direito a que faz jus pela lei não for respeitado.

Trata-se, portanto, de uma diferença importante, porque permite que em situações onde a lei trata a todos da mesma forma, possa ser estabelecida a necessidade de que casos individuais ou de determinados grupos sociais sejam atendidos de forma diferente para garantir a relação de igualdade. A concepção da educação como direito subjetivo estabelece, portanto, a possibilidade de distinção entre igualdade e equidade, que, como veremos mais adiante, é fundamental para a concepção de uma política educacional colaborativa.

A indicação de uma política educacional de caráter equitativo foi claramente determinada no artigo 206 que aponta, como princípios norteadores da educação nacional, cujo fundamento é o acesso de todos à cidadania, a superação das desigualdades sociais e da exclusão social, materializando, assim, a garantia do direito público subjetivo à educação, estabelecido constitucionalmente, excluindo toda e qualquer forma de discriminação para a matrícula ou permanência na escola.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para acesso e permanência na escola;
II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III- pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
V - valorização dos profissionais do ensino, garantida na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (redação alterada pela Emenda Constitucional n. 19 de 04/06/98);
V - gestão democrática do ensino público na forma da lei;
VI - garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

O artigo 211 da Constituição estabeleceu o regime de colaboração entre os entes federados para a constituição de seus sistemas de ensino.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

No parágrafo primeiro, na redação original de 1988, ficava instituído que:

§1º. A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (BRASIL, 1988).

Este parágrafo, que seria mudado em 1996 pela Emenda Constitucional no. 14, estabelecia, originalmente, que a função da União seria organizar e financiar apenas o sistema federal e o dos Territórios, isto é, as divisões administrativas diretamente dependentes da União. Respeitando a autonomia de estados, Distrito Federal e municípios, atuaria com assistência técnica e financeira para que pudessem desenvolver seus próprios sistemas de ensino, priorizando o nível de escolaridade obrigatória.

O artigo 212, apresentado aqui na sua redação original, estabelecia a percentagem mínima que cada ente federado deveria destinar à educação.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

O espírito democratizante da Constituição de 1988 foi frustrado pelo processo que levou à elaboração de uma nova lei de diretrizes e bases da educação.

3.8 O FUNDEF e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação

A crise econômica internacional que marcou as décadas de 1980 e 1990 e os problemas derivados da crise fiscal que ampliou o déficit das contas públicas de estados e municípios, cujo equacionamento exigiu uma mudança na participação dos entes federados na distribuição de recursos fiscais, levou a adoção de uma série de medidas que alteraram o espírito inicialmente proposto, no sistema federativo e na concepção do regime de colaboração. As reformas administrativas e econômicas voltadas, para a solução da crise, tiveram como base uma reforma de caráter gerencial, que estendeu o papel do governo, que deveria restringir-se à administração pública, às esferas de fundamento do Estado, por meio de estratégias que redefiniam a própria concepção de pacto federativo e colaboração.

3.8.1 As políticas de caráter gerencial e o financiamento da educação

Em consonância com as medidas de reestruturação econômica e ajuste fiscal levadas a cabo durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foram instituídas mudanças para reforma e modernização do Estado que atingiram, também, a esfera educacional. A nova proposição pretendia implementar uma nova política educacional, balizada pela concepção de desenvolvimento econômico e social preconizada pelas agências multilaterais e voltadas para uma formação mais adequadas às exigências do mercado de trabalho.

Segundo Dagnino (2004), o discurso adotado teria sido elaborado por meio de uma *confluência perversa*, entre concepções conceituais que apontariam para direções antagônicas: de um lado, as concepções de democracia e gestão democrática tinham sido incorporados à Constituição de 1988, como resultado de reivindicações com perspectivas participativas. De outro lado, uma ressignificação das concepções de democratização e participação, que passam significar integração dos indivíduos ao mercado como trabalhador, consumidor ou produtor. Essa ressignificação apresenta-se por meio de uma completa reconfiguração da concepção de sociedade e do papel do Estado (DAGNINO, 2004). A concepção de participação passa a significar redistribuição dos deveres sociais do Estado com parceiros privados da sociedade. E o desenvolvimento social e econômico passam a ser associados a concepções individualizadas de liderança, inovação e iniciativa.

Conseqüentemente, a participação na gestão da escola passa a ser implementada pela adesão de indivíduos da sociedade civil na administração financeira da escola, que assume o desenho de uma unidade de produção.

O processo de ressignificação permitiu a introdução de concepções gerenciais, de caráter técnico, voltadas para a obtenção de resultados e que caracterizavam as reformas na esfera produtiva, no campo educacional. Essa ressignificação também atingiu a própria concepção de federalismo e colaboração, que passaram a ser compreendidas a partir das técnicas de engenharia social, como veremos mais a frente. Federalização passou a significar descentralização administrativa e o regime de colaboração foi redefinido como repartição de tarefas, estabelecidas pela esfera federal para os demais entes federados.

3.8.2. As reformas gerenciais e o financiamento da Educação

As reformas de caráter gerencial, ou como foram denominadas por Paulo Renato Souza, então ministro da educação de Fernando Henrique Cardoso, revolução gerenciada (SOUZA, 2005) tinham como objetivo elevar a eficiência do sistema educacional.

Como observa Souza (2005), em sua exposição das reformas, um dos grandes problemas para a implementação de uma política educacional voltada para a eficiência era a extrema descentralização do sistema educacional, em suas atribuições e em seus recursos. As competências dos estados e municípios se sobrepunham, no caso do ensino fundamental, e ambos deveriam se responsabilizar não apenas pela gestão das unidades escolares, mas também pelo financiamento dos sistemas, definição curricular e orientação pedagógica.

Souza escreve que assumiu como tarefas de seu ministério: promover a reforma do MEC, estabelecendo sua função como órgão de coordenação e articulação com os estados e municípios; a formulação de um planejamento estratégico, com objetivos e metas para garantir o papel integrador e equalizador das diferentes instâncias; revisão da legislação educacional, estabelecendo mecanismos flexíveis de cooperação entre a União, Estados e Municípios; estimular a participação da comunidade; rever os padrões de financiamento, gastos e transferências dos recursos, aumentando a autonomia de estados e municípios.

Como meios para atingir os resultados pretendidos foram criados: o FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, considerada sua principal iniciativa para garantir a equidade no sistema escolar; o Provão,

exame aplicado aos concluintes universitários com a finalidade de avaliar a qualidade do ensino das instituições de ensino superior; o Programa Bolsa Escola; os Censos da Educação (Escolar, do Ensino Superior, do Professor, da Educação Profissional, da Educação Indígena e da Educação Infantil), realizados pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, que se tornou o gestor de um sistema de informações e avaliações da educação nacional; o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio; participação do Brasil nas avaliações internacionais, como o PISA; estabelecimento dos parâmetros curriculares como diretrizes para a educação nacional ; programas de formação e a capacitação dos professores, inclusive por meio de processos informatizados.

As políticas para a educação, tal como concebidas por Souza, constituíam, em última instância, processos de regulação do sistema com a finalidade de maximizar a sua produtividade, isto é, quantitativamente reduzir a repetência, a evasão e os desperdícios com os mesmos recursos disponíveis. Esta era, fundamentalmente, a concepção de equidade: a equalização do sistema, otimizando os recursos disponíveis de forma a melhorar os resultados de todo o sistema. O foco deveria ser, portanto, a eficiência, isto é, operacionalizar o sistema de forma a utilizar o menor orçamento, menor dispêndio de recursos humanos em um menor tempo, e a eficácia, isto é, operacionalizar o sistema de modo a alcançar os resultados desejados. Para a implementação desta política de otimização, voltada para a eficiência e eficácia do sistema, foi necessária a inclusão de sistemas de avaliação, que permitiriam estabelecer se o processo foi eficaz, isto é, chegou aos resultados previstos, por meio de indicadores de desempenho.

A avaliação dos resultados constituiria, portanto, uma ferramenta de controle do desempenho dos agentes do sistema, isto é gestores, docentes e alunos, bem como da própria política adotada. Esses eram passos necessários porque, para Souza (2005), em 1995, quando assumiu o Ministério da Educação, teria encontrado um sistema educacional brasileiro ineficiente e ineficaz, exigindo, portanto, uma radical reestruturação de caráter gerencial.

3.8.3. O FUNDEF

Em 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional n.14, que estabeleceu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Este fundo mudou completamente a estrutura de financiamento do ensino

fundamental, estipulando um novo formato para vinculação dos recursos para a educação, por meio de uma nova forma de concepção de colaboração e pacto federativo. Estes aspectos serão discutidos mais adiante, mas é importante antecipar que os princípios que nortearam o novo fundo foram a otimização do sistema por meio de maior eficiência e eficácia. Embora oficialmente identificado com a implementação de princípios de equidade, de fato, o fundo constituiu uma reforma fiscal, que realocou, nacionalmente, os recursos disponíveis para a educação.

Segundo Pinto (1996), no período anterior à criação do FUNDEF, um aluno levava, em média, 12 anos para concluir o ensino fundamental. Em 1992, as matrículas neste nível de ensino já superavam em quase 2 milhões a população de 7 a 14 e existiam, ainda, cerca de 3,5 milhões de crianças nesta faixa etária fora da escola. Não era possível, portanto, garantir vagas para todos possíveis alunos neste nível de ensino sem a regularização do fluxo idade/série. Isto era uma demonstração evidente da ineficácia do sistema. Estes dados comprometiam o compromisso estabelecido pela Constituição de 1988, no artigo 208 de sua versão original que estabelecia ser dever do Estado a garantia de obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, estabelecendo, ainda, no inciso II a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio.

Mas o problema se agravava ainda mais, como nota Pinto (1996) com o artigo 60º do Ato das Disposições Transitórias da Carta Magna, que, na redação original, estabelecera que, nos dez primeiros anos que se seguissem à promulgação da Constituição, o Poder Público deveria aplicar, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos destinados constitucionalmente à educação, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 1988).

ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art.60 Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 1988).

Como analisa Pinto (2006), o dispositivo pouco afetava a distribuição dos gastos com ensino dos estados e municípios, uma vez que seus recursos já eram aplicados no ensino fundamental, onde se encontrava a maior parte de suas escolas. Já a União tinha, por atribuição constitucional, a maioria de seus recursos aplicados na educação com o ensino

superior, uma vez que é neste nível que estão concentradas a maioria das instituições federais. Segundo Pinto,

[...] a União deixava de aplicar, em média, 1 bilhão de dólares/ano para os fins definidos no art. 60 das DT. O argumento que era usado pelo governo federal, retirado dos alfarrábios do Conselheiro Acácio para fugir do dever constitucional era o seguinte: o artigo 60 falava de poderes públicos, como um todo e que, portanto, a responsabilidade da União só poderia ser aferida após a apuração dos gastos dos outros níveis de governo. Como este levantamento não existe, o art. 60 da DT virou letra morta (PINTO, 1996, p.18).

Assim, pode-se concluir que reformas eram, sem dúvida, necessárias. A situação da distorção fluxo idade/serie levaria o ensino fundamental público a uma situação insustentável e a possibilidade de se universalizar o ensino fundamental e eliminar o analfabetismo, em 1998, como estabelecera as Disposições Transitórias da Constituição apresentava-se cada vez mais difícil de ser cumprida. Além do problema de eficácia, acreditava-se que era possível tornar o sistema mais eficiente, com a racionalização da distribuição dos recursos. Mas, para isso seria necessária uma ação que mudasse a forma como os recursos eram distribuídos, o que afetaria diretamente a autonomia dos estados e municípios nessa matéria.

Segundo Semeghini (s/d), diretor do departamento de acompanhamento do FUNDEF em 1997 do MEC, a reserva de recursos constitucionalmente estabelecidos para a educação, antes do FUNDEF, não se mostrava suficiente para solucionar os problemas de atendimento, não conseguindo garantir o financiamento adequado ao ensino obrigatório e tampouco trazer maior transparência e equidade dos gastos públicos investidos.

Semeghini (s/d), considerava que o descumprimento da vinculação constitucional era generalizado, uma vez que a lei reservara os recursos, mas não introduzira mecanismos de fiscalização e controle eficientes.

Governos estaduais e municipais realizavam verdadeiros malabarismos para incluir no orçamento da educação outros gastos da administração. E a legislação contábil permitia, como permite até hoje, encobrir a existência desses artifícios, por onde escoavam os recursos que deveriam ser investidos na Educação. Diante da tolerância da legislação, as contas eram facilmente aprovadas pelos órgãos encarregados de examiná-las, os Tribunais de Contas (SEMEGHINI, s/d, p.02).

Segundo o diretor de acompanhamento do FUNDEF, outro aspecto que foi considerado para a implantação do FUNDEF: os grandes contrastes no financiamento da educação entre as diferentes regiões do Brasil.

Assim, se tomarmos o ano de 1994, enquanto no Sudeste, região que no mesmo ano detinha 56,57% do PIB brasileiro, a taxa de atendimento de crianças de 7 a 14 anos no Ensino Fundamental era de 96,1%, no Nordeste (responsável por 13,97% do PIB) este percentual era de 87,3%. Neste mesmo ano, o tempo médio de estudo da população nordestina era de 4,2 anos, enquanto no Sudeste este número era de 6,3 anos. Nas regiões mais pobres do país, a capacidade de investimento do setor público na Educação é muito menor que a de regiões mais ricas, como o Sudeste e o Sul (SEMEGHINI, s/d, p.03).

Pinto (1996) e Semeghini (s/d) concordam sobre a diferença entre as capacidades de investimentos de estados e municípios e o desequilíbrio advindo deste fato. Os estados sempre apresentaram maior capacidade de investimento e nas regiões mais ricas era o governo estadual que investia majoritariamente no ensino fundamental das redes públicas. Essa situação era totalmente diferente nos estados mais pobres da federação, onde, a maioria dos alunos do ensino fundamental estava nos municípios. Assim, enquanto em estados como São Paulo predominava o financiamento do estado no ensino fundamental, no nordeste predominava o atendimento deste nível pelas prefeituras, que eram precisamente quem tinha os orçamentos mais escassos. Essa situação, segundo Pinto (1996) e Semeghini (s/d), afetava seriamente a qualidade do ensino e o padrão salarial do magistério. A diferença entre os recursos disponíveis em cada região ou entre os entes federados dificultava as iniciativas de valorização do ensino e da melhoria da cobertura nacional.

A solução encontrada foi a otimização do sistema, por meio de uma estratégia de redistribuição dos recursos, a introdução de dispositivos de avaliação de resultados que estimulasse a maior eficácia do sistema e a alteração da determinação constitucional que estabelecia a aplicação dos recursos da União, passando seu papel a ser apenas supletivo. Estas mudanças foram consubstanciadas pela Emenda à Constituição de no. 14, que modificou uma série de determinações constitucionais, incluindo as disposições transitórias, instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, originalmente, com duração de 10 anos.

Semeghini (s/d) observa que a criação de um fundo com repasses automáticos tinha, como uma de suas finalidades, proteger os recursos destinados ao ensino Fundamental, das interferências desviantes dos governos estaduais e locais:

Esse sistema automático de repasses constitui o principal mecanismo de defesa dos recursos do Ensino Fundamental, protegendo-os de ingerências políticas e burocráticas. Graças a ele, os créditos à conta do Fundo - operados pelo Banco do Brasil, que ocorrem toda semana, para todos os Estados e municípios [...] (SEMEGHINI, s/d, p.03).

Uma das primeiras mudanças previstas ocorreu na definição dos níveis prioritários de atuação dos entes federados, mantendo-se a educação infantil e o ensino fundamental como tarefa prioritária dos municípios, mas incluindo-se um novo parágrafo no artigo 211 da Constituição, determinando que os estados e Distrito Federal atuassem prioritariamente nos níveis fundamental e médio.

Esse artigo da Carta Magna recebeu ainda mais um parágrafo, determinando que estados e municípios devem definir formas de colaboração na organização de seus sistemas de ensino, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Observa-se que o dispositivo determina a colaboração dos entes federados na organização dos sistemas de ensino não se referindo a nenhuma forma de colaboração no plano do estabelecimento da política educacional.

O art. 5º da Emenda Constitucional no. 14 alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias que tratava da vinculação constitucional dos recursos para o ensino fundamental, teve retirada a necessária contribuição da União.

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério (BRASIL, 1988).

Ao artigo 60 das Disposições Transitórias foram acrescentados sete parágrafos. O primeiro destes parágrafos estabelece a criação, no âmbito de cada estado e Distrito Federal, do Fundo de Manutenção e desenvolvimento do ensino Fundamental e da Valorização do magistério, que asseguraria a distribuição de responsabilidade e recursos entre estados e seus municípios.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil (BRASIL, 1996).

Como o fundo é criado no âmbito de cada estado, a nova legislação estabelece a necessidade de instrumentos de colaboração entre estados e municípios com definição das responsabilidades, como se pode depreender da lei de regulamentação do Fundo. O

parágrafo segundo estabelece que a fonte dos recursos segue os dispositivos constitucionais e estabelece a regra para o cálculo do montante a que cada ente federado faria jus.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental (BRASIL, 1996).

No parágrafo terceiro aparece a determinação do caráter supletivo da União, na complementação dos recursos dos entes federados que não atingirem a meta estabelecida. Fica claro o papel gestor e redistributivo do poder central, responsável pela determinação do valor nacional por aluno e pela complementação desse valor.

O valor-aluno é calculado por estado, dividindo-se o total das receitas retidas para o FUNDEF pelo número de matrículas presenciais da educação fundamental das redes públicas de ensino estadual e municipal, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior. O valor mínimo nacional é praticado apenas no âmbito dos estados onde o valor por aluno/ano estadual não alcançar esse referencial. Neste caso, a União assegura a diferença financeira existente entre esses dois valores, o mínimo nacional e o do Estado. Para que a distribuição fosse adequada nacionalmente, no parágrafo quarto foi estipulado um prazo de ajuste de cinco anos.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente (BRASIL, 1996).

Os parágrafos seguintes definem que uma proporção mínima de sessenta por cento dos recursos do fundo deve ser destinado ao pagamento de professores em efetivo exercício no magistério do ensino fundamental (§ 5º), que a União deve aplicar nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos definidos no artigo 212 (dezoito por cento da receita resultantes de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação dos casos onde o valor estadual for menor que o índice nacional (§6º), e o parágrafo 7º determina que uma lei específica definiria a organização

dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, além de estabelecer a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.'

Considerando-se a frequente lentidão com que o Congresso Nacional aprova as leis complementares, foi realmente impressionante a celeridade com que a lei, que regulamentou o FUNDEF foi aprovada, apenas doze dias após a provação da Emenda Constitucional no. 14, às vésperas do natal, no dia 24 de dezembro de 1996 e publicada no Diário Oficial da União do dia 26 de dezembro de 1996, prevendo-se sua entrada em vigor no dia primeiro de janeiro de 1997. A Lei nº 9.424/96 estabeleceu que o fundo, de natureza contábil e de âmbito estadual, seria compulsório a partir de 1998. Era composto por, pelo menos, 15% dos Recursos do FPE (Fundo de Participação dos Estados), do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de transporte e comunicação) de quota do IPI (Imposto de Produtos Industrializados) e transferências em virtude da compensação de perda de receita decorrente da desoneração das exportações (BRASIL,1996).

A lei 9.424/96 foi, por sua vez, regulamentada no âmbito federal pelo Decreto 2.264/97, que tratou das transferências federais complementares para os estados e municípios que não alcançassem o valor-aluno nacional. Segundo a lei, os recursos do FUNDEF seriam creditados com a mesma periodicidade dos impostos que o compõem, fazendo, teoricamente, com que os créditos ocorressem sem atrasos. Assim, os recursos provenientes do ICMS são depositados semanalmente, os fundos provenientes do FPE e FPM, e IPI decenalmente e a complementação da União, mensalmente (BRASIL, 2003).

O total de recursos do FUNDEF em 1998, ano de sua implantação, foi de R\$ 13,2 bilhões. Para 1997 o valor-aluno foi estabelecido pela própria lei nº 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF em trezentos reais. Em 1998 passou a ser fixado por meio Decreto Federal e, a partir de 2000, a fixação passou a ocorrer definindo-se valores diferenciados para 1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série e educação especial. Os recursos do FUNDEF a serem distribuídos são depositados no Banco do Brasil que, após o seu recebimento, procede ao rateio para cada estado, segundo coeficientes indicados pelo MEC (BRASIL, 2003).

Para Callegari e Callegari (1997), o fundo constituiu, na verdade, nada além do que um mecanismo de aplicação compulsória das disposições constitucionais. Visou, portanto, resolver o problema de desvios de recursos e o descumprimento dos dispositivos constitucionais, que disciplinavam a aplicação de recursos públicos na educação.

Para Pinto (1996), a criação do fundo não acrescentou qualquer recurso novo ao financiamento da educação no Brasil.

[...] levando-se em conta as estimativas de receita feita pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Negri, sd-b) com dados de 1995, a complementação da União para se atingir o patamar de R\$ 300,00/aluno-ano definido na lei seria de aproximadamente R\$ 695 milhões, o equivalente a apenas 7,2 % dos recursos alocados ao fundo pelos Estados e Municípios, ou 0,1% do PIB! Este é o comprometimento do governo federal com único nível de ensino a que tem acesso a maioria da população brasileira e que responde por 80% das matrículas públicas do país: 0,1 % do PIB (PINTO, 1996).

As previsões de Pinto (1996) foram confirmadas por Semeghini (s/d), que apresenta como dados dos recursos vinculados ao FUNDEF um total nacional de 13.273,8 bilhões, dos quais 12.787,2 bilhões foram provenientes dos impostos estaduais e municipais e 486,6 bilhões de complementação da União.

Um dos principais efeitos do fundo foi o incentivo à municipalização do ensino fundamental, processo que, segundo a definição de Callegari e Callegari (1997), foi induzido. Municípios que não possuísem um sistema de ensino fundamental receberiam menos recursos, enquanto seus impostos dinamizariam as redes estaduais ou de outros municípios. Com isso, em 2000, as redes municipais superaram as estaduais em contingente de alunos do ensino fundamental, com 51,3% do total. “Regionalmente, a mais intensa municipalização ocorreu no Sudeste, onde sempre foi maior o peso relativo das redes estaduais. Em 1997 as redes estaduais contavam com 71,4% das matrículas, em 2000 sua participação caíra para 59,1%.” (SEMEGHINI, s/d, p.13) Semeghini observa, ainda, que segundo dados do IBGE, “a taxa de atendimento entre os 20% mais pobres saltou de 74,5% para 92,5%, entre 1992 e 1999.” (SEMEGHINI, s/d, p.13)

A atribuição legal de fiscalizar a gestão dos recursos do FUNDEF seria do Ministério Público e Tribunais de Contas. Entretanto, para dar maior transparência ao processo, foi criado um dispositivo de *accountability*, estabelecendo mecanismos que tinham como finalidade incentivar o controle social da aplicação dos recursos. Para tanto, foi previsto o depósito dos recursos do fundo em contas separadas da conta única do estado ou município, com mecanismos automáticos de repasse, e a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (SEMEGHINI, s/d).

Cada Governo estadual e municipal deve apresentar, mensalmente, uma planilha dos gastos para o Conselho, integrado por representantes da comunidade escolar. A

recomendação do Ministério da Educação é de que o Secretário de Educação não seja o presidente deste Conselho, já que as contas da instituição que ele representa é que serão fiscalizadas pelo grupo, embora obviamente a participação e o apoio da Secretaria sejam indispensáveis (SEMEGHINI, s/d, p.20).

Seguindo os mesmos princípios que nortearam a criação do FUNDEF, foi promulgada, em 20 de dezembro de 1996, a nova Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional, apenas oito dias após a aprovação da Emenda Constitucional no. 14 e quatro dias antes da aprovação da lei que regulamentou o FUNDEF. A articulação entre as três leis é notória e a celeridade das aprovações demonstram o empenho do então Ministro Paulo Renato Souza e do presidente Fernando Henrique Cardoso junto ao Congresso nacional.

3.8.4 A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, federalismo e regime de colaboração

O debate sobre a nova LDB teve início ainda durante o processo de discussão da Constituição de 1988, durante o governo Sarney, quando o entusiasmo pela redemocratização tinha como aliado um Congresso Nacional com perspectivas democratizantes. O debate prosseguiu durante o governo de Fernando Collor de Mello em 1990, e, com seu impedimento em 1992, no governo de seu sucessor Itamar Franco. Neste período a configuração do Congresso Nacional foi completamente alterada, apresentando uma tendência conservadora, que emperrou os debates.

De forma geral, a nova LDB, aprovada em 1996, confirmou aquilo que já fora previsto constitucionalmente, sem maiores avanços. As novas medidas foram acrescentadas, principalmente, em aspectos pontuais e tópicos que correspondiam a interesses especificamente administrativos e operacionais da política educacional de Souza.

A LDB de 1996 estipulou as competências dos sistemas federal, estaduais e municipais de educação, seguindo os princípios constitucionais:

IV – Da Organização da Educação Nacional

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.
§ 1º 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.
§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei (BRASIL, 1996).

O papel de coordenação da União é especificado no artigo 9º que, além de atividades de organização e gestão nacional do sistema, estabeleceu funções de assistência financeira, prioritariamente para as etapas obrigatórias do ensino, de elaboração das diretrizes educacionais nos diferentes níveis, de avaliação do rendimento escolar e das instituições de ensino em todos os níveis para a normatização do ensino superior, sua fiscalização e credenciamento. Os parágrafos 1, 2 e 3 do artigo 9 da LDB estabeleceram a criação do Conselho Nacional de Educação - CNE de caráter permanente e com funções normativas e de supervisão ao nível nacional e estabeleceram o acesso da União a todos os dados educacionais dos entes federados. No artigo décimo foram estabelecidas as competências dos Estados em termos de educação:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio (BRASIL, 1996).

No artigo de número 11 foram apresentadas as incumbências dos municípios:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

1. organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

2. exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

3. baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

4. autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

5. oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996).

A articulação entre os dispositivos da LDB e as reformas efetuadas pela Emenda Constitucional no. 14 são evidentes. Observe-se que as atribuições estabelecidas para os municípios restringem-se ao papel de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino. Sua finalidade é integrá-los às políticas e planos educacionais da União e dos estados, sem a opção de autonomamente deliberar sobre a sua própria política educacional.

Um outro aspecto interessante sobre a concepção de colaboração entre os entes federados e o regime federativo foi a questão relativa a elaboração do Plano Nacional de Educação. Originalmente, a redação da Constituição de 1988 indicava no artigo 214 que: a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988).

Uma nova redação foi dada pela Emenda no. 14, que determinou a duração decenal do plano e de forma mais precisa que a redação original refere-se à articulação de um sistema nacional em regime de colaboração, que definiria as diretrizes, metas e estratégias para desenvolvimento do ensino por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas. Foi introduzido um novo inciso, afirmando que o plano estabeleceria a meta de aplicação dos recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de 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: 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 (BRASIL, 1988).

A LDB, por sua vez, apresenta a exigência do plano nacional de educação no inciso primeiro do artigo 9º., o qual determina que a União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Entretanto, no artigo 87 das disposições transitórias, que instituiu a década da educação, em

seu parágrafo primeiro foi estabelecido que a União encaminharia ao Congresso Nacional o PNE, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*.

Se em uma primeira análise do texto constitucional e da LDB poder-se-ia vislumbrar a possibilidade de se elaborar um plano nacional que teria como objetivo a articulação de um sistema nacional de educação em regime de colaboração, integrando os diferentes poderes públicos federativos, o que se conclui, a partir do texto das disposições transitórias da LDB, é a concentração nas mãos do poder executivo da determinação da política nacional de educação. A União seria, portanto, a artífice sozinha da articulação dos entes federados em matéria de educação e apenas ela definiria como se daria a colaboração de cada um. Além disso, a LDB determinava, ainda, que o plano deveria guiar-se pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos foi o documento resultante da Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em *Jomtien*, Tailândia, em março de 1990. Nesta conferência, os países signatários, entre eles o Brasil, assumiram o compromisso de desenvolver projetos voltados para a equidade e maximização dos recursos financeiros, orientados pela perspectiva dos quatro pilares da educação apresentados no Relatório Delors (1996).

3.9 O processo de Municipalização e a descentralização administrativa de caráter gerencial

O processo que foi denominado de “municipalização”, ou seja, que atribuiu a responsabilidade de prover a educação fundamental aos municípios, com o apoio do Estado através de parcerias, foi iniciado na década de 1990.

O processo de municipalização, levado a cabo durante a década de 1990 e induzido nacionalmente pela Emenda Constitucional no. 14, pode ser melhor compreendido quando se considera as reformas políticas de caráter gerencial que vinham sendo promovidas, na esfera do Estado.

A reforma do Estado iniciou a consolidação de um processo de descentralização administrativa e desconcentração financeira, com vistas à racionalização e a incorporação de

parcerias entre os setores público e o privado, ou seja, o Estado passou a conceder às organizações privadas o direito de efetivarem serviços essenciais, cabendo ao Estado apenas gerir essas concessões. Para Pereira “o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade” (PEREIRA, 1995, p.17). Diferentemente da administração tradicional, formalista, por um lado e no caso brasileiro, com fortes tendências patrimonialistas, a visão gerencial caracteriza-se por uma avaliação sistemática, com recompensas pelo desempenho e capacitação permanente acrescidas de uma orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (PEREIRA, 1995).

O novo papel atribuído ao Estado exigiu sua reorganização com base na descentralização, no controle e no gerenciamento, aproximando suas estruturas e atividades administrativas daquelas realizadas no setor privado, onde a busca por resultados e a competição são elementos marcantes. No que se refere à educação, uma das atividades públicas não-exclusivas, Bresser Pereira (1995) tece estratégias de descentralização para os estados e municípios, como também para o setor público não estatal, consolidando parcerias e destituindo do Estado a responsabilidade por essas atividades.

A reforma do Estado tinha implicitamente como um de seus fundamentos a *accountability*, e estabelecia o papel da sociedade no controle dos resultados das políticas implementadas. O papel do Estado, na concepção gerencial de resultados, seria reduzido à realização de parcerias, “mas continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações” (PEREIRA, 1995, p.46). A participação da sociedade deveria se dar “tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social” o que, ao final, elevaria a “eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor” (PEREIRA, 1995, p.47).

A reforma do Estado impôs mudanças na política educacional para adequação à sua nova condição de setor não exclusivo do Estado. A partir da década de 1990, mudanças significativas pretenderam consolidar novas práticas de administrar e conceber as responsabilidades mediante a criação e a instauração de uma nova política pública baseada na concepção de regulação do Estado por meio de uma política de gerenciamento de

resultados. Segundo Riscal e Gandini (2009), o gerenciamento de resultados teria se originado como uma nova estratégia administrativa voltada para maior eficiência produtiva.

O método conhecido como *gerenciamento ou gestão de resultados* tem sua origem na década de 1980, durante a crise econômica que afetou profundamente os setores de investimentos e levou à adoção de concepções de flexibilidade e multifuncionalidade. A competição por recursos levou à procura de métodos administrativos baseados em uma maior eficiência e eficácia com redução dos recursos humanos envolvidos na produção, setor onde se situaria o maior gasto das empresas. Neste sentido, a administração de resultados é, antes de tudo, uma gestão dos recursos humanos (RISCAL; GANDINI, 2009, p.23).

Segundo Riscal e Gandini (2009), a origem da concepção de gerenciamento de resultados estaria diretamente associada ao desenvolvimento da concepção de qualidade total que imperou na área de administração na década de 1990, a qual “pressupunha que a maior eficiência no trabalho estaria associada ao maior aproveitamento das capacidades individuais e à introdução dos conceitos de potencialidades, habilidades e capacidades como elementos passíveis de serem administrados pelo gestor” (RISCAL; GANDINI, 2009, p.23).

A partir da concepção de gerenciamento de resultados poderia ocorrer uma desconcentração das atividades administrativas, porque este método baseia-se na regulação das atividades por meio do estabelecimento de metas, indicadores de rendimento e avaliação dos resultados. Como podemos verificar na exposição de Riscal e Gandini (2009), parte importante da concepção de gerenciamento de resultados

é a ideia de diagnóstico para elevação da eficiência, estabelecendo indicadores de rendimento baseados na comparação dos resultados alcançados em momentos anteriores em relação à quantidade de recursos disponíveis. Esta análise sistemática permite que se estabeleçam os pontos fortes e fracos da empresa, as possibilidades de ação e as oportunidades que devem ser aproveitadas (RISCAL, GANDINI, 2009, p.24).

Riscal e Gandini (2009) observam, ainda, a importância que o planejamento estratégico assume na concepção gerencial:

Entretanto, o ponto central da visão gerencial de resultados é o conceito de planejamento estratégico entendido como o processo de formulação de objetivos e metas, a partir dos diagnósticos e indicadores, a partir dos quais se estabelecem os programas de ação coletivos e os parâmetros para a sua execução (RISCAL, GANDINI, 2009, p.24).

A concepção de gerenciamento por meio de resultados, como vimos anteriormente, constituiu parte da estratégia que tornou possível uma nova forma de interpretação das

responsabilidades propiciadas pelo regime de colaboração entre os municípios, estados e a União determinado pela Constituição de 1988. Esperava-se que as políticas públicas adotadas ampliassem a autonomia dos estados e municípios em relação à União. Em particular entre os governos dos municípios, tornados entes federados, esperava-se uma elevação da sua parcela de poder de decisão no novo desenho federativo. A implementação de políticas públicas baseadas em concepções gerenciais voltadas para resultados estabeleceu, todavia, uma relação na qual o governo central definia os resultados a serem alcançados, o quanto de recursos deveria ser empregado e em quanto tempo deveria ser executado. O resultado foi uma elevação maior do controle do Estado sobre as demais esferas federativas.

3.9.1 O processo de municipalização em São Paulo

Foi dentro desse quadro geral que o processo de municipalização, induzido pela Emenda Constitucional no. 14, teve o seu início. Como visto anteriormente, os municípios viram parte de seus impostos serem compulsoriamente transferidos para o FUNDEF. Se desejassem receber a parte que lhes caberia seria necessário ampliar o atendimento ao ensino fundamental. O fundo beneficiou, inicialmente, os municípios que já possuíam escolas voltadas para essa etapa do ensino e que não tinham recursos suficientes para isso, na sua maioria, cidades do norte e nordeste. Já em municípios que tinham elevada receita em impostos, seria necessária a elevação significativa da oferta de vagas no ensino fundamental para que fizessem jus à sua parcela doada ao FUNDEF. Como foi demonstrado por Callegari e Callegari (1997), cada município precisou avaliar os custos e os benefícios da municipalização e muitas vezes a necessidade imposta pela perda de recursos levou a um processo de municipalização apressada e descuidada, sem garantir a qualidade da educação resultante.

No caso do estado de São Paulo o processo de municipalização teve características próprias, uma vez que contava com uma realidade distinta do restante do país. Em certa medida, pode-se concluir que o processo de descentralização do ensino iniciado em São Paulo foi uma espécie de experimento inicial e permitiu a verificação das possibilidades desse processo e de sua generalização para todo o resto do país.

Antes do processo, a maioria dos municípios tinha sob sua guarda apenas escolas de educação infantil. A educação básica era oferecida, na maioria dos municípios, pelo sistema estadual de ensino. A reforma deflagrada nos anos 1990 tinha como finalidade mudar essa característica do sistema de ensino paulista, deixando o ensino fundamental para a esfera municipal enquanto o estado trataria, prioritariamente do ensino médio.

A municipalização foi um processo que alterou a estrutura centenária que os diferentes governos do estado de São Paulo tinham constituído para a promoção da educação nas séries iniciais. O governo estadual paulista, desde a abertura para a descentralização proporcionada pelo Ato Adicional à Constituição, de 1834, tinha procurado estabelecer, com sucesso, uma rede de escolas em todo o estado, ancorada em uma estrutura administrativa racional e burocrática, com o estabelecimento do provimento de cargos por concurso em todos os níveis.

A secular rede estadual de ensino paulista,

[...] tinha se constituído e institucionalizado por meio de um processo que criou uma vasta rede escolar. Esta estrutura se consolidou graças a um processo de burocratização de procedimentos e estruturas, pautados em ações de caráter impessoal, que frequentemente tiveram que se opor às práticas patrimonialistas locais. Foi se constituindo, ao longo do século XX, um sistema altamente burocratizado e hierarquizado, com uma secretaria centralizada, delegacias regionais de ensino e um corpo de funcionários especializados e delegados de ensinos voltados para a administração, manutenção e expansão do sistema e profissionais do magistério: supervisores, diretores de escola, além de um imenso corpo docente, recrutados mediante concurso público (OLIVEIRA, 2012, p.25).

A rede estadual de ensino constituía um custoso empreendimento, e nem todos os municípios paulistas tinham interesse em fazer expandir as suas próprias redes de ensino fundamental. Ainda assim, existiam redes de ensino em muitos municípios, cujos governos municipais viam na implantação de escolas de ensino fundamental, sob sua administração, uma forma de declarar sua autonomia política e financeira frente aos órgãos do governo estadual. Segundo Oliveira (1992), a relação entre a rede estadual e a rede municipal era complexa, com inúmeros impasses e desafios a serem resolvidos.

Foram inúmeras as medidas adotadas para tentar solucionar os problemas gerados pelo gigantismo do sistema estadual paulista de educação. A partir da década de 1980, sucessivos governos estaduais tinham tentado diferentes estratégias de descentralização, sem alcançar grandes sucessos.

Segundo Borges (2002), no período compreendido entre 1983 e 1994, quando foram governadores André Franco Montoro, Orestes Quércia e Luiz Antônio Fleury Filho, realizaram-se vários esforços para a reestruturação da rede estadual, entre elas destacam-se, a descentralização de delegacias de ensino, reorganização das escolas estaduais ou instituição de parcerias entre estado e municípios.

Como observaram Callegari e Callegari (1997), a causa destas medidas não terem alcançado sucesso não teria sido apenas a excessiva centralização da rede pública de ensino paulista. Acima de tudo, o problema se situaria no constante descumprimento de dispositivos constitucionais que disciplinavam a aplicação de verbas públicas, como era o caso da obrigatoriedade da aplicação de no mínimo 25% dos impostos próprios no ensino fundamental, não respeitado pelo estado e nem pela maioria dos municípios, levando à distorções cada vez mais difíceis de serem superadas.

Como apontaram Callegari e Callegari (1997), ao longo dos últimos cem anos, a rede estadual paulista de ensino constituía-se como uma estrutura em constante expansão, centralizando os níveis de educação primária, secundária e superior, deixando aos municípios a educação infantil, considerada suplementar até as reformas educacionais da década de 1990. Nesse quadro, a descentralização não poderia se constituir, apenas, pela desconcentração da administração, mas deveria, acima de tudo, possibilitar a autonomia dos municípios, em matéria financeira, administrativa e política.

Até o início da reforma estrutural, efetuada pela secretaria estadual de ensino de São Paulo em 1995, o sistema de ensino estadual paulista contava com mais de 80% dos alunos do ensino fundamental em suas escolas. Segundo dados da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, em 1996, considerando-se todas as etapas de ensino, a rede possuía 10.700 escolas, das quais 6.700 em regiões urbanas e 4.000 em zona rural. Contava com 5.078.539 alunos, 240.000 docentes e 80.000 funcionários (SEESP, 1996).

A taxa de municipalização das escolas fundamentais, até 1995, era ínfima:

A Prefeitura de São Paulo, tomada isoladamente, atendia a 77,5% de todos os alunos “municipais” do Estado. Dos demais, 71 municípios, Campinas, Santos, São José dos Campos, Guarujá, Cubatão e Ribeirão Preto atendiam a 14,8% da demanda, somando, com o município de São Paulo, 92,3% do universo do alunado no Ensino Fundamental municipal. Dos 65 restantes, quatro municípios mantinham, exclusivamente, escola unidocente e atendiam, somados, a uma centena de alunos (NEUBAUER, 1996, p.74).

Callegari & Callegari (1997) observam que, além disso, o sistema estadual apresentava sérios problemas de desempenho dos alunos, atestados pelas altas taxas de evasão e retenção, além de elevada distorção idade/série.

O projeto de descentralização foi planejado pela Secretaria Estadual de Educação, que estabeleceu as bases do processo, as quais deveriam se realizar por meio de convênios. O convenio indicava as condições segundo as quais, as unidades escolares estaduais tornar-se-iam municipais e quais auxílios o município obtería como contrapartida.

A municipalização das escolas estaduais exigia que uma série de providências fossem tomadas antecipadamente para a viabilização do processo. Assim, antes do início do processo de municipalização, foi realizada uma reestruturação da rede estadual, com a finalidade de incentivar a transferência para os municípios da responsabilidade da oferta do ensino fundamental. Esta tarefa, entretanto, mostrava-se difícil de ser operacionalizada, uma vez que exigia uma reorganização das diretrizes orçamentárias, o que afetava as finanças do estado e dos municípios. Além disso, como observou Callegari e Callegari (1997), qualquer mudança afetaria a vida e destino profissional de milhares de trabalhadores, sem falar-se dos alunos e familiares. “Uma municipalização apressada e descuidada produziria uma inevitável desestabilização desse quadro funcional com consequências nocivas de difícil reversão”(CALLEGARI ; CALLEGARI, 1997, p.13).

Segundo Callegari & Callegari (1997), com o processo de municipalização, que teve início em 1995 se estendendo até 1997, o governo do estado de São Paulo tinha como principal objetivo passar a maior quantidade possível de escolas de ensino fundamental para os municípios. Como providência preparatória, foi realizada uma reorganização dos períodos e a separação de escolas que atendiam o ensino médio das escolas de ensino fundamental, alterando o período e as ofertas de vagas. Além disso, foram estabelecidas mudanças nas diretrizes orçamentárias para facilitar o processo.

Um dos pontos básicos da reforma tinha um aspecto eminentemente político-administrativo, pois se voltava para a reestruturação burocrática, reduzindo a autonomia dos diferentes setores e eliminando as competências e ações sobrepostas. Uma das maiores responsáveis pelo projeto e pela implementação do processo de municipalização e da reestruturação da rede estadual de ensino paulista foi Teresa Roserley Neubauer da Silva, secretaria estadual da educação de São Paulo de 1995 a 2002. Segundo Neubauer, a reforma era imperiosa, uma vez que a secretaria não conseguia realizar as atividades para a qual teria sido designada.

A secretaria de educação paulista justificava, em documentos oficiais, a necessidade de uma profunda reforma dado o gigantismo da rede paulista de ensino que a tornava inadministrável. A ineficiência do sistema era creditada a essa estrutura que precisaria ser reformada e enxugada.

No início de 1995, o Governo do Estado de São Paulo era, em sua quase totalidade, um organismo congestionado. Ostentava uma estrutura gigantesca, artificialmente inflada, concentradora e, conseqüentemente, ineficaz. Esse diagnóstico - que não era novo, mas jamais fora levado em conta pelas administrações anteriores - guiou o estabelecimento de alguns dos eixos fundamentais do Programa de Governo Mário Covas, que em janeiro daquele ano assumia a gestão do Estado (SÃO PAULO, 2002, p.7).

A reforma visava recuperar o papel de coordenação e articulação das ações a serem desenvolvidas pela secretaria de educação em conjunto com os órgãos centrais e Delegacias de Ensino, estabelecendo uma estrutura administrável. Segundo Neubauer (1996), seria necessária a remodelação da Secretaria de Estado da Educação, devolvendo a ela o controle sobre o conjunto das ações efetuadas pelos seus diferentes órgãos, permitindo que o Gabinete reassumisse seu papel de coordenação sendo capaz, assim de realizar uma reforma estrutural na esfera educacional.

Durante o governo de Mário Covas, a administração estadual procurou eliminar a superposição de atribuições e competências entre órgãos administrativos, encurtar as distâncias decisórias, reduzir os níveis intermediários, desconcentrando recursos e decisões no âmbito regional.

Nesse sentido, várias ações foram desencadeadas, como, por exemplo, a extinção das dezoito Divisões Regionais de Ensino – instâncias intermediárias entre as Coordenadorias e as Delegacias de Ensino –, que ocorreu no primeiro dia da gestão Mário Covas. Foram também instaurados critérios democráticos para escolha dos 146 delegados de ensino. Além disso, órgãos centrais com funções duplicadas ou praticamente “autônomas” sofreram um processo de enxugamento e tiveram suas ações eventualmente redirecionadas (NEUBAUER, 1996, p.72).

Neubauer (1996) apresenta a reforma como um processo de descentralização, com a finalidade de solucionar os graves problemas que afetavam o oferecimento de uma educação de qualidade.

Nesta administração, o processo de descentralização do ensino público tem origem na busca de se equacionar os graves problemas que desqualificam a oferta da educação fundamental. Partiu-se do pressuposto de que o aluno não possui vinculação administrativa – não é aluno municipal ou estadual – e tem o direito constitucional de ser atendido pelos poderes públicos, de preferência em regime de colaboração (NEUBAUER, 1996, p.71).

Neubauer (1996) discorre sobre a necessidade de descentralização focando na necessidade do Estado potencializar seu papel de planejador e coordenador de políticas públicas. O papel gerenciador do Estado se efetivaria por meio do estabelecimento de diretrizes de distribuição de competências, uso racional dos recursos, avaliação dos resultados de ensino. O processo de gerenciamento teria como finalidade garantir a equidade, compensando as desigualdades entre os municípios. Neubauer apresenta sua concepção sobre o processo de descentralização da seguinte forma:

[...] vai além de descentralizar, de desconcentrar: o município compartilha responsabilidades a partir de negociações estabelecidas caso a caso. Desconcentrar, descentralizar e municipalizar são formas que se complementam, na distribuição do poder e da decisão sobre os recursos financeiros que o sustentam (NEUBAUER, 1996, p.71).

De acordo com Neubauer (1996), era necessária uma reestruturação que levasse à modernização por meio da incorporação de dispositivos de gerenciamento, com vistas a aumentar a produtividade, a eficiência e a eficácia dos serviços prestados.

Ao contrário, o que se verificava era o crescimento de órgãos ligados ao sistema, por meio da criação de estruturas paralelas, que competiam entre si para alcançar os seus objetivos. Exemplo disso era a superposição de ações de capacitação através da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (Cenp) e da Fundação para o Desenvolvimento da Educação. Também ocorreu a autonomização de órgãos da estrutura da Secretaria. Foi o caso da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), que, encarregada das construções escolares, atendia a solicitações de obras independentemente de um planejamento racional de demanda, coordenado pelo Gabinete (NEUBAUER, 1996, p.71).

Neubauer (1997) remete ao conceito de colaboração, como o princípio que nortearia o processo de municipalização, garantindo parcerias entre o governo do estado de São Paulo e municípios. A colaboração seria efetivada por meio de parcerias negociadas com os gestores municipais. O processo de colaboração se realiza, para Neubauer (1997), por meio do que ela denomina “parceria negociada”, através da discussão com os administradores municipais para implementação das propostas de mudança. Um dos aspectos cruciais da reforma proposta são as mudanças nos padrões de gestão.

O projeto central para a reforma do ensino paulista era a implantação do “Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município”, que seria concretizado pelo Termo de Convênio Decreto Nº 43.078 de 1998, que apresenta as normas, objetivos e obrigações

assumidas entre os municípios e o Governo do Estado de São Paulo. Segundo o Termo, os objetivos do convenio seriam:

- I. Estabelecer um processo de parceria técnico-administrativa entre o Estado e o Município, para viabilizar a assunção integral ou parcial, pelo Município, dos serviços referentes à gestão do ensino fundamental;
- II. Instituir um sistema de cooperação com os Municípios, envolvendo a transferência de recursos humanos, materiais e financeiros, para que estes assumam de forma integrada as responsabilidades pelo ensino fundamental;
- III. Fortalecer a autonomia do Poder Local na busca de uma escola pública de qualidade para todos;
- IV. Garantir assistência técnica, pedagógica, administrativa e gerencial aos Municípios, para que estes desenvolvam o ensino fundamental em conformidade com as diretrizes constitucionais;
- V. Colaborar com a capacitação das redes municipais de ensino, visando a manutenção de um padrão de qualidade de ensino para todas as escolas;
- VI. Criar mecanismos de compensação que superem as desigualdades financeiras, administrativas e técnicas dos Municípios na implementação dos programas educacionais;
- VII. Instituir uma sistemática de avaliação dos sistemas de ensino, visando ao seu aprimoramento (SÃO PAULO, 1998).

Os sete pontos apresentados constituem os aspectos centrais do processo de cooperação entre estado e municípios. Dada a precariedade, ou frequentemente ausência de redes de ensino fundamental nos municípios, a viabilização do convenio ocorreria mediante parceria técnico-administrativa. A cooperação, além da transferência de recursos humanos, materiais e financeiros, visava também à capacitação das redes municipais de ensino resultantes do processo. A cooperação incluía, assim, aspectos técnicos, administrativos e treinamento de pessoal, dentro do novo modelo de gestão de resultados. O papel do governo do estado seria a capacitação e coordenação do processo, segundo os moldes por ele estabelecidos. De forma geral, o termo de cooperação admitia poucas mudanças de município para município, variando apenas a quantidade de escolas, pessoal, prazos, equipamentos a serem transferidos e nesses residiam os principais aspectos da negociação. Já os termos políticos gerais da cooperação eram padronizados, garantindo ao governo do estado o controle do processo.

O processo de reorganização da rede estadual de ensino teve início com a implantação de um Projeto de Reestruturação da Rede Estadual, iniciado 1996, com a finalidade de alocar em prédios diferentes o ensino médio, o ensino fundamental 1 e o ensino fundamental 2 para facilitar a passagem dos edifícios para os municípios.

A rede física de ensino das escolas estaduais foi reorganizada, destinando parte dos prédios escolares para atender crianças de 1ª a 4ª série do ensino fundamental e outra parte para atender adolescentes de 5ª a 8ª série e jovens do ensino médio. Segundo a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, a reorganização da rede foi idealizada e posta em prática, visando uma mudança de caráter pedagógico. A junção de crianças e adolescentes de todas as idades e níveis de ensino em um mesmo espaço físico, que era o que vigorava nas escolas de todo Estado de São Paulo, tornava, segundo esta concepção, impossível uma organização pedagógica adequada para qualquer uma dessas faixas etárias (MELLO, 2010).

Segundo Neubauer (1996), a reestruturação permitiria a maior eficiência e otimização dos recursos públicos, canalizando maiores fundos para a melhoria da qualidade do ensino.

O que a Secretaria propôs (e implementou a partir de 1995) foi um modelo de escola especializada no atendimento às crianças menores (1ª à 4ª série), separada fisicamente da outra escola onde se concentram os alunos de 5ª à 8ª série e do 2º grau. Este modelo, uma vez implantado, permite a otimização de recursos pedagógicos, equipamentos didáticos, material de instrução adequado a cada faixa etária, programas específicos de aperfeiçoamento de pessoal e maior homogeneidade dos alunos, proporcionando ganhos favoráveis à melhoria da qualidade do ensino. Além disso, tais medidas de racionalização geram economia em equipamentos físicos e infra-estrutura e permitem canalizar maiores somas de recursos para melhor remunerar o professor e equipar salas de aula (NEUBAUER, 1996. p.73)

Segundo Neubauer (1996), as modificações promovidas na estrutura das escolas da rede pública estadual possibilitariam a melhoria das condições de realização do trabalho pedagógico e maior adequação do processo de ensino às faixas etárias dos alunos. A composição da jornada de trabalho do professor poderia ser realizada em uma única escola com conseqüente maior fixação do corpo docente. Além disso, seria possível a adequação dos espaços físicos e equipamentos a cada nível de ensino, segundo a faixa etária da clientela atendida e o funcionamento da maioria das escolas em dois turnos diurnos e, no caso de 5ª à 8ª série e 2º grau, também utilizando o noturno. Finalmente as escolas que mantinham classes de Ciclo Básico à 4ª série funcionando, atuariam, preferencialmente, em dois turnos diurnos, o que permitiria a ampliação da jornada dos alunos de quatro para cinco horas de trabalho diário.

O ajuste das escolas esbarrou em um grave problema da rede estadual de ensino: a irregularidade do fluxo, representado pela defasagem idade e série que elevava substancialmente a quantidade de alunos e dificultava sua redistribuição nas escolas. Para enfrentar o problema, foi criado um projeto especial de aceleração, com o objetivo de nivelar os alunos à série adequada.

As justificativas para a reorganização apresentadas tinham caráter de otimização dos recursos materiais e humanos, solucionando um problema representado pelo fato de crianças de idades diferentes e níveis diversos ocuparem os mesmos prédios. A reorganização separava as crianças de 1ª a 4ª séries em um prédio e as crianças de 5ª a 8ª em outro. Na verdade, o processo de otimização visava possibilitar a municipalização, garantindo que o governo estadual pudesse alienar os prédios para os governos municipais.

Essa estratégia, que colocava as crianças de 1ª a 4ª série em um único prédio, pretendia apresentar o ensino fundamental como uma perspectiva viável para as prefeituras, uma vez que era uma etapa mais próxima da educação infantil, a qual os prefeitos já estavam acostumados a gerir.

[...] lidar com professores de 1ª a 4ª série, com perfil semelhante aos da educação infantil, era como dar oportunidade ao trabalho da pré-escola que eles vinham fazendo. Além disso, nessa pré-escola os municípios já investiam em alfabetização, suas equipes estavam acostumadas a lidar com essa faixa (SÃO PAULO/SEESP, 2002).

A reestruturação promovida resultou em um enxugamento da estrutura da rede estadual, com redução de turnos nas escolas e o aumento de alunos em sala de aula, além de resultar na diminuição de cerca de 50.000 professores.

Constata-se que o número médio de alunos, por classe, aumentou de 24/25 para 32/35, encontrando-se, em especial nas séries a partir das 5ª, classes com mais de 45 alunos. Atente-se para uma significativa modificação nas orientações centrais dos critérios que devem nortear a acomodação de demanda pois, se até 1994 a orientação administrativo-pedagógica era de se matricular “até 35 alunos por classe” (ARELARO, 1999, p.64).

O processo de municipalização foi realizado por meio de um convenio denominado “Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental”. Por meio da adesão ao programa, o atendimento do ensino fundamental passaria definitivamente para o município. Os termos do programa foram definidos pelo Decreto nº 43.078 de 1998. Segundo a Secretaria Estadual de Educação, o programa visava cumprir o artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que determina a colaboração no atendimento do ensino fundamental entre estados e municípios.

A Secretaria estadual, por meio de contrato padrão com os municípios, apresentava as obrigações da Secretaria, e sua responsabilização pelo processo de transferência de recursos, que a partir da cessão ficariam a cargo dos municípios. São elas,

1. A orientação da gestão educacional para que estas observem as diretrizes constitucionais;
2. A corresponsabilidade pela capacitação dos servidores da Secretaria colocados à disposição dos municípios;
3. O afastamento de pessoal docente, técnico e administrativo junto aos municípios, sem prejuízo de vencimentos ou salários e das demais vantagens, mediante expressa solicitação do chefe do poder executivo dos municípios;
4. A comprovação mensal, mediante a apresentação de planilhas "Demonstrativo da Despesa Mensal decorrente do pagamento dos recursos humanos afastados", constatando o montante despendido com o pagamento de vencimentos ou salários e dos encargos relativos aos recursos humanos colocados à disposição dos municípios;
5. A promoção dos atos necessários à transferência dos recursos financeiros aos municípios, de acordo com o número de alunos matriculados na rede municipalizada, e não computado como matrículas municipais no censo educacional realizado, anualmente, pelo Ministério da Educação e do Desporto, de acordo com o § 4º do artigo 2º da Lei federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996;
6. A promoção dos atos necessários para a formalização da outorga de permissão de uso dos bens imóveis, móveis e material didático de propriedade das escolas estaduais a serem absorvidas pelos municípios, para serem utilizados pelos municípios na prestação de serviços educacionais, sem prejuízo de posterior doação após a assunção integral dos serviços educacionais;
7. O acompanhamento e avaliação da execução do Plano de Trabalho integrante do Convênio, objetivando as adequações que porventura se façam necessárias para consecução dos objetivos propostos, especialmente no que se refere à regular aplicação dos recursos financeiros repassados aos municípios (SÃO PAULO/SEESP, 2002).

Embora a Secretaria anunciasse que o programa constituía um instrumento de descentralização e que os recursos permitiriam a autonomia do sistema municipal de ensino, pode-se constatar que na verdade o que ocorria era a descentralização da responsabilidade pela gestão dos recursos educacionais.

O Convênio estabeleceu que a transferência de recursos financeiros da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo para o município deveria ser correspondente ao número de alunos de escolas estaduais assumidos pelos municípios e seria acompanhado da cessão de uso de prédios escolares e dos bens patrimoniais ao município. Em muitos casos a transferência foi parcial estabelecendo uma espécie de condomínio onde as escolas municipalizadas funcionariam temporariamente no interior das escolas estaduais, coexistindo duas estruturas distintas com professores, diretores e coordenadores pedagógicos, municipais e estaduais (ARELARO, 1999).

Um problema, mais complicado, correspondia aos funcionários da Secretaria de Estado da Educação, em sua maioria absoluta concursados e, portanto, com direitos adquiridos. Para a gradual solução do problema foi aprovado um processo de afastamento dos integrantes efetivos dos quadros do Magistério e do Apoio Escolar, por cinco anos.

Nos dois primeiros anos do funcionamento do programa, a adesão dos municípios foi tímida. Foi principalmente após janeiro de 1998, quando o depósito da parcela destinada ao FUNDEF tornou-se compulsório, que os municípios que não possuíam ou possuíam poucas escolas de ensino fundamental, foram estimulados a aderir ao convenio com o governo estado, levando a uma massiva adesão ao programa, como se pode depreender da tabela 1.

Tabela 1 - Adesão ao FUNDEF

Ano	No. De Municípios
1996 (Março)	03
1996 (Junho)	43
1997	194
1998/2002	499

Fonte: SEESP/2008

As matrículas de estudantes de ensino fundamental da rede municipal de ensino que eram 726.704 no ano de 1996, o que representava 12% das matrículas públicas do Estado de São Paulo, passa em dez anos a apresentar o número de 2.249.262 matriculados, representando 43,3% dos estudantes da rede pública estadual. Após dez anos de implantação do FUNDEF, as matrículas do ensino fundamental já haviam sido equilibradas, como se pode ver na tabela 2.

Tabela 2 – Número de matrículas – ensino fundamental

Ano	Estado	Município	Total	% Rede Est.	%Rede
1996	5.078.538	726.704	5.805.242	87,5	12,5
1997	4.634.560	1.075.850	5.710.410	81,2	18,8
1998	4.436.407	1.194.819	5.631.226	78,8	21,2
1999	3.864.835	1.511.184	5.376.019	71,9	28,1
2000	3.865.320	1.595.881	5.461.201	70,8	29,2
2001	3.550.793	1.771.767	5.322.560	66,7	33,3
2002	3.285.418	1.935.101	5.220.519	62,9	37,1
2003	3.106.812	2.011.743	5.118.555	60,7	39,3
2004	3.001.513	2.075.869	5.077.382	59,1	40,9
2005	2.954.426	2.127.994	5.082.420	58,1	41,9
2006	2.945.985	2.249.262	5.195.247	56,7	43,3

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP 1995-2006).

Como observaram Callegari & Callegari (1997), de acordo com o censo de 1996, dentre os 625 paulistas, apenas 121 municípios possuíam alunos em escolas públicas municipais de educação fundamental. Apenas 59, dentre os 121 municípios, tinham mais de quinhentos alunos. Dentre as 726.704 matrículas realizadas nas escolas públicas municipais de educação fundamental, a esmagadora maioria, 700.697 pertenciam a apenas quarenta municípios, muitos dos quais já possuíam redes próprias e não aderiram ao convenio do estado.

Callegari & Callegari (1997), analisando os efeitos redistributivos do FUNDEF, concluem que os municípios de maior receita relativa e que destinam, proporcionalmente, maiores recursos para o Fundo, acabaram subsidiando o ensino fundamental dos municípios com menor receita relativa. Estes municípios, ainda que tenham assumido todas as matrículas do ensino fundamental, contribuem com mais recursos do que recebem do FUNDEF. Essa *perda líquida* de receita beneficia os municípios com parca receita relativa e

grande quantidade de alunos na educação fundamental, que recebem os subsídios. A *perda líquida* atinge também os municípios com poucas matrículas no ensino fundamental.

Durante o início do processo de municipalização o discurso da autonomia foi predominante, e o ânimo dos municípios era crescente. Ao longo dos anos, no entanto, verificou-se que autonomia era muito relativa por causa da dependência financeira da esfera estadual e federal. Uma série de imposições aos governos municipais acompanharam as reformas, como a necessidade dos municípios criarem sistemas municipais de ensino segundo procedimentos estabelecidos, a necessidade de ajustar os indicadores de educação do município às metas nacionais, e a implementação de políticas educacionais estabelecidas na esfera estadual e federal. Além dos problemas impostos externamente, a administração municipal, que sempre está permeável à influência dos poderes locais, geralmente comandados por uma pequena elite que detém o poder econômico e político, nem sempre conseguia consolidar de um sistema impessoal e racional.

Por outro lado, é importante ressaltar que o processo de municipalização não ocorreu sem discussões e protestos. Principalmente os profissionais da educação não estavam convencidos das vantagens do processo de municipalização, ao menos na forma como vinha sendo conduzido.

Com a implantação do FUNDEF, a pressão para a municipalização aumentava, não apenas em razão dos recursos recolhidos ao fundo, mas também porque o discurso do Ministério da educação apresentava a municipalização como a solução dos problemas da educação nacional. Entre as vantagens anunciadas estava a maior proximidade com a população local, o que permitiria aos gestores municipais uma maior sensibilidade frente às reivindicações da comunidade. Um argumento importante e de forte apelo popular era a priorização de regiões com maior carência e vulnerabilidade. Por outro lado, alguns argumentos estavam voltados especificamente para a gestão dos recursos apontando para uma diminuição das influências político-partidárias na deliberação de políticas públicas para o município e sua autonomia para gerir a infraestrutura material e humana disponível. e de materiais de modo a garantir uma autonomia real e conquistada.

Apesar das fortes pressões para a municipalização, o processo demonstrou-se mais complexo do que parecia a princípio.

Mello (2010) observa que para aumentar ainda mais a pressão sobre os municípios a Secretaria de Educação do Estado publicou em novembro de 1996 a Resolução 169/96, que proibia a matrícula na primeira série do ensino fundamental das escolas da rede estadual, de

crianças que completassem 7 anos após 30 de junho. A resolução levou à redução das vagas disponíveis nesta série, constringendo ainda mais os municípios.

Mello (2010) indica um efeito paradoxal da política gerencial na reestruturação da rede estadual de ensino paulista. Inicialmente ocorreu uma redução na quantidade de funcionários ativos da Secretaria estadual de educação. As novas contratações, seguindo os princípios da Reforma do Estado, foram realizadas em condições mais flexíveis, e elevou-se a contratação de professores não efetivos. Entretanto, dez anos após a reestruturação, a quantidade de funcionários retornou aos mesmos patamares anteriores ao processo. Em 1996, a Secretaria de Estado da Educação registrava cerca de 240.000 professores em toda a rede estadual. Após quatro anos o total de professores caiu para 182.190, dos quais 132.802 não eram efetivos contra apenas 49.388 efetivos. Dez anos após o início do processo de municipalização, o total de professores era 196.865, dos quais, 90.541 não eram efetivos e 106.324 eram efetivos. Em 2010 a quantidade de professores ultrapassa o total computado anteriormente ao período da reforma, de um total de 210.582, os não efetivos constituíam 90.321 e os efetivos 120.261.

Ao final, o maior efeito da reestruturação foi a reformulação administrativa e gerencial, que elevou o número de contratos temporários e de professores não efetivos. É certo que a passagem de uma grande quantidade de alunos para os municípios desafogou temporariamente a burocracia e a folha de pagamentos da Secretaria Estadual de Educação e possibilitou a abertura de uma quantidade maior de vagas e contratação de professores para o ensino médio. Entretanto deve ser considerado um efeito resultante do maior atendimento da etapa fundamental, que com a tendência à sua universalização, atendendo ao compromisso constitucionalmente estabelecido, elevou a quantidade de egressos, aumentando a demanda do ensino médio. Isto significa que a pressão retorna para a esfera estadual, que tem prioritariamente o atendimento dessa etapa.

Segundo o Censo Escolar de 2013, atualmente a Secretaria Estadual de ensino conta com 494.256 docentes. Dentre estes docentes, 227 pertencem à educação infantil, 243.869 ao ensino fundamental e 212.146 são docentes do ensino médio. Além destes, 24.468 são professores de EJA, 67 de educação especial e 13.479 da educação profissional (SEESP, 2013). Assim, o resultado da estruturação não foi um enxugamento da rede estadual, e nem a redução de escolas no ensino fundamental.

Segundo o Censo Escolar 2013, o volume de matrículas no ensino fundamental da rede estadual foi, comparativamente, equilibrado em relação aos municípios. Em um total de

4.472.971 matrículas nesta etapa, 2.180.111 pertencem ao sistema estadual constituindo 48,7 % e 2.292.860 são matrículas municipais, constituindo 51,3%. Sem dúvida, a grande presença da rede estadual encontra-se no nível médio, com 1.617.899 alunos, 83,9 % do total.

3.9.2 Municipalização e autonomia

Atualmente, no momento pós-municipalização, nota-se que o discurso de autonomia não foi efetivado e que a administração gerencial não conseguiu solucionar o problema da qualidade e acesso da educação pública, embora haja índices que comprovem sua eficiência. A municipalização não produziu uma real descentralização, mas constituiu uma desconcentração administrativa e financeira, uma vez que o poder decisório sobre a política educacional permaneceu nas mãos da União. Ocorreu o que pode ser denominada de uma segmentação técnica e política da gestão do ensino fundamental, sem que fosse estabelecido um real sistema de colaboração. Cada um dos sistemas continuaram crescendo e adaptando-se por conta própria e não ocorreu nenhum processo de planejamento que permitisse articular instancias deliberativas das diferentes esferas federadas.

3.9.2.1 A municipalização e descentralização administrativa

Como observou Abreu (1999), o processo de municipalização tornou-se, na realidade, prefeiturização, uma vez que apenas as atribuições administrativas foram descentralizadas. Corroborando esta percepção, Gonçalves (1998) e Azevedo (2001) destacam a distância entre as políticas executadas pelos governos federal e estaduais em relação aos Municípios que, muitas vezes, desconsideram as suas prioridades e especificidades locais, acabando, também, por se limitarem às ações de cunho administrativo e político-institucional.

A implementação de um processo de descentralização que preconizasse a colaboração entre os entes federados deveria implicar na institucionalização de instancias que permitisse a elaboração, em comum de ações conjuntas, com a divisão de responsabilidades pela oferta

das etapas do ensino e um planejamento educacional, que atendesse os interesses comuns, as demandas e a avaliação dos procedimentos.

O resultado foi um processo de municipalização fragmentado e que manteve práticas centralistas, autoritárias e excludentes. Um ponto importante a ser ressaltado é o papel, frequentemente minimizado do conselho Municipal de Educação. Legítimo órgão legislativo da educação municipal, seu papel deveria ser fundamental na articulação da política do município com os conselhos estadual e nacional. O Conselho Municipal de educação é um espaço que poderia ser constituído democraticamente, caso não existisse, como em muitos casos, a ingerência do poder executivo municipal. O fortalecimento desses conselhos seria a saída para a democratização da educação municipal e para a constituição de um real regime de colaboração. Entretanto, dada a tradição de força política dos poderes executivos e a permanência de práticas clientelistas e patrimonialistas enrijeceram essa instituição em boa parte dos municípios.

Como pode ser constatado na seção II, os municípios sempre lutaram por uma maior autonomia no Brasil e a tensão entre o poder central e as instancias municipais retroagem até o início do período colonial, quando se constituíram potentados locais, com poderes territoriais de caráter econômico, social e policial. As diferentes formas de governo e organização política subsequentes, levaram a diferentes estágios de mudança na constituição dos poderes locais, que, entretanto, não perderam completamente suas características patrimonialistas e clientelistas. O municipalismo permaneceu como um forte movimento nacional, capaz de influenciar as Assembleias Constituintes de 1942 e 1988, que outorgaram aos municípios o papel de um dos protagonistas no desenho federativo nacional.

3.9.2.2 A municipalização, poder local e federalismo

A discussão em torno do município e o poder local tem sido motivo de muitos debates. Segundo Gentilini (2008); (2012), no Brasil o conceito é de utilização recente e ainda é visto com desconfiança entre estudiosos que o consideram um artifício ideológico que justificaria a falência do Estado, criando uma alternativa institucional que removeria os obstáculos representados pelas leis e fronteiras nacionais para o movimento de capitais, fragmentando, assim, o poder do Estado.

Gentilini (2008) observa, ainda, que nas últimas décadas tem surgido estudos que abordam o poder local na perspectiva do movimento municipalista, que, como vimos na seção anterior, tem, desde a Assembleia Constituinte de 1946 aumentado sua influência na esfera política nacional e fortalecendo a perspectiva do poder local.

O conceito de poder local tem sido objeto de muitos estudos recentes, em particular nas discussões em torno das alternativas para instauração de um modelo de desenvolvimento sustentável e da modernização do sistema político a partir de um projeto político mais participativo.

O conceito de “poder local” tem sido bastante utilizado no Brasil por estudiosos, partidos políticos, organizações da sociedade civil, para fundamentar propostas com objetivos os mais diversos: o redirecionamento da atuação do Estado e de suas relações com a Sociedade, a modernização do sistema político, a ocupação do espaço geográfico e o controle das atividades econômicas e produtivas sem afetar de forma irreversível o meio-ambiente, sem esgotar os recursos naturais não-renováveis e sem reproduzir os mesmos graves problemas dos grandes centros urbanos (metrópoles e megalópoles). Não é um conceito recente, mas construído a partir da análise da experiência europeia de reconstrução e reorganização do espaço geopolítico e econômico no Pós-Guerra e do reordenamento das relações entre o Estado, o Mercado e a Sociedade, seja dentro de uma perspectiva social democrática, seja numa perspectiva neoliberal modificando profundamente as relações entre o “local” e o “global” (GENTILINI, 2008, p.09).

Gentilini (2008, p.10), afirma que “municipalismo, autonomia municipal, poder local, são conceitos inter-relacionados que assumem novo conteúdo na perspectiva da democracia social e política e de relações federativas autênticas”.

Neste sentido, o desenvolvimento que impulsiona o poder local não poderia ser compreendido mais por meio uma dinâmica de controle estatal, que cerceia a autonomia e beneficia as elites locais, mas como um processo que abarque uma participação cada vez maior da população na articulação entre as políticas centrais e municipais.

A concepção mais descentralizadora, que norteou a Constituição de 1988, atribuiu ao município o papel de protagonista no processo de redemocratização, por meio da introdução de instrumentos de gestão democrática e participação direta que aproximariam a população local do órgão de gestão governamental que lhe estava mais próximo, abrindo espaço para uma aprendizagem política mais cidadã. A proposta descentralizadora naufragou por diferentes razões que vão desde a tendência centralizadora da esfera federal, a incapacidade ou desinteresse dos agentes políticos locais de implementar ações políticas mais democráticas e a permanência de concepções patrimonialistas e clientelistas.

Neto (2003), em um estudo sobre a atuação dos legislativos municipais, observa que grande parte do poder municipal e as iniciativas de gestão permanecem concentradas nas mãos dos prefeitos, sem a ocorrência de debates legislativos ou públicos. Para ele “não existem, neles, poderes equipotentes. Em vez disso tem-se um executivo hipertrofiado diante de um legislativo auto-anulado, destituídos de suas funções legislativas e fiscalizadoras” (NETO, 2003, p.415).

Neto (2003) explica que dos 5.559 municípios brasileiros 4.022 (73%) tem menos de vinte mil habitantes e isso influencia as condições como se realizam as relações políticas locais. Abrucio (2003), por sua vez, afirma que a autonomia do município precisa, para se concretizar, que se republicanize o poder local. Isto significaria a construção de instituições apropriadas à participação dos cidadãos e legislativo representativo e atuante.

Neto (2003) observa, ainda, que a forma como se organiza a constituição dos governos no Brasil relaciona-se muito mais com a forma presidencialista do que com o regime federalista. Diferentemente das estruturas políticas parlamentaristas onde, a maioria dos congressistas eleitos, constitui a maioria de onde sai o primeiro ministro ou o presidente, no Brasil a situação é inversa e o executivo ao assumir constrói a maioria que o apoiará durante do seu exercício. Este é um dos motivos de ausência de partidos ideologicamente bem definidos e do fisiologismo político. Da presidência da república ao prefeito, a composição de uma maioria parlamentar é imprescindível para garantir a governabilidade e a sua constituição segue padrões patrimonialistas e clientelistas.

Essa forma tipicamente brasileira de relação federativa retrocede ao período imperial e fortalece-se, como vimos, durante a primeira república, permanecendo até os dias de hoje como uma força que impulsiona a organização e interação das forças políticas nacionais.

Leal (1975) escreve que o poder do mandatário local permanece por meio de sua força eleitoral, que lhe empresta prestígio político. Segundo este autor, no sistema eleitoral brasileiro os partidos tem influência muito menor do que o prestígio eleitoral pessoal dos mandatários locais e estaduais. Como as alianças são mais pessoais do que partidárias e dependem da capacidade política de disponibilizar cargos como moeda de troca, Leal identifica um mecanismo político que transformou o federalismo em centralização, fortalecendo os poderes executivos em detrimento das esferas legislativas e participativas.

Embora o prestígio dos coronéis tenha gradualmente esvanecido, em seu lugar, como herdeiros diretos, assumiram os chefes políticos locais, oriundos de famílias tradicionais ou com prestígio político que renovam continuamente as alianças políticas entre os diferentes

níveis executivos. Da mesma forma que na época do auge do coronelismo, é mantido um compromisso baseado na troca de favores entre o poder executivo central e os chefes locais. O apoio político do mandatário local exige, como contrapartida, uma reciprocidade política que eleva o seu prestígio pessoal, por meio de verbas que permitem as realizações de obras públicas para a sua localidade, como escolas, estradas, postos de saúde, luz, rede de esgotos e água encanada. Essas obras manifestam a proximidade com as esferas mais altas de poder e preservam sua liderança, aumentando a dependência política do seu eleitorado. Dessa forma, as instâncias superiores de governo emprestam ao governante local poder e prestígio, que este retribui com apoio eleitoral. Daí a importância do apoio dos mandatários locais nos palanques, em períodos eleitorais e a sua consequente tendência ao governismo.

Entretanto, é na distribuição de cargos públicos que esse sistema se potencializa e imprime uma dinâmica própria à política brasileira. O controle dos cargos tornou-se a principal fonte de poder e o mandatário local manifesta seu prestígio político não apenas pelos cargos que estão diretamente sob seu controle, mas também, em relação àqueles que pode vir a controlar, como retribuição, atuando como intermediário entre as instâncias superiores e seus apoiadores. A esse sistema Leal denominou “política de compromissos”.

Assim, para Leal (1975), o município encontrava-se no ponto central da constituição do federalismo brasileiro,

Se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal. Não faltaria, aliás, na Constituinte, e ainda mais tarde, quem sustentasse que o município está para o Estado na mesma relação em que este se encontra para com a União (LEAL, 1975, p.82).

Todavia, como observa Leal, o federalismo foi transformado em uma política de compromissos entre os poderes executivos, que garantem sua reprodução por meio da instituição eleitoral. O resultado desta forma de interação política é um federalismo historicamente caracterizado por um alto grau de centralização do poder político, nas mãos dos poderes executivos.

A vida política municipal acabou por ser reduzida a um plano inferior, de menor importância, uma vez que é o prestígio do mandatário local, e não da população, que sustenta todo o edifício político nacional. Em decorrência, a estrutura de dependência dos municípios, principalmente dos menores, é sempre renovada, uma vez que os interesses do mandatário local e nacional coincidem na necessidade de manutenção do prestígio pessoal,

que a autonomia política poderia fazer desintegrar. É importante observar que mesmo municípios maiores são frequentemente acusados de práticas patrimonialistas e clientelistas, como os escândalos em São Paulo dos precatórios.

A tradição centralizadora comprometeu a capacidade dos municípios exercerem sua autonomia, mantendo-se a relação com os poderes superiores que transformam o município em mera instância de administração de recursos repassados pela União e pelos estados. Como consequência, observa Leal (1975) é mantida a necessidade do município alinhar-se sempre às políticas dos outros entes federados, por meio de relações de sujeição e compromisso por parte do mandatário do município em relação aos executivos estadual e federal.

Como observa Abrucio (2003) tanto o patrimonialismo como o clientelismo local estão diretamente ligados à dependência financeira e o repasse de custos a outros níveis de governo, impedindo a constituição de uma autonomia municipal.

Abrucio (2003) observa, ainda, que a sobre-representação de alguns estados em relação a outros que abordamos previamente resulta também das relações patrimonialistas e valoriza o poder dos mandatários locais, uma vez que significa a impossibilidade de se estabelecer uma coalização eleitoral ou legislativa ganhadora em escala nacional, sem o apoio das estruturas regionais e de poder local. Assim, um partido terá maior dificuldade em regiões mais desenvolvidas e urbanizadas, onde a competição eleitoral é mais acirrada enquanto o vínculo, com agentes regionais e locais de poder, oferece votos garantidos em troca de prestígio político.

Abrucio (2003), analisando a situação atual das relações de poder locais, afirma que muitos avanços republicanos ocorreram na esfera municipal, e a modernização política e administrativa começa a ganhar algum espaço, “mesmo assim, diversas municipalidades do país ainda são governadas sob o registro oligárquico, em oposição ao modo poliárquico, que é fundamental para a combinação entre descentralização e democracia” (ABRÚCIO, 2003, p. 261).

Neto (2003) e Abrucio (2003) confirmam a tendência ao domínio do executivo e uma prefeiturização do poder público, “com vereadores almejando ser “miniprefeitos”, e não legisladores ou fiscalizadores do poder público” (ABRÚCIO, 2003, 261). Em pesquisa realizada em 1.187 cidades do país, constatou-se que a população entrevistada afirmava, em sua maioria, que a Câmara Municipal fazia parte da prefeitura e desejavam que os vereadores atuassem, preferencialmente, em políticas sociais (NETO, 2003). Abrucio (2003)

nota ainda que outra pesquisa constatou que os IDHs mais baixos são encontrados em municípios pequenos e governados pelo modo tradicional.

É importante notar ainda que as dificuldades impostas pelo modelo clientelista e patrimonialista levaram a constituição de uma forma de governo presidencialista denominado de presidencialismo de coalizão. Segundo Sampaio,

O presidencialismo de coalizão é o sistema presidencial de governo em que a governabilidade se dá pela formação de coalizão parlamentar mais ampla que o partido do presidente, servindo de apoio às políticas governamentais, o que é refletido na distribuição das pastas ministeriais e no exercício do poder de agenda legislativa pela presidência da República (SAMPAIO, 2007, p.117).

Como a nomeação dos ministros de Estado é um exercício privativo do presidente, que também tem sob seu controle a nomeação de inúmeros cargos de confiança, no primeiro e segundo escalões governamental e de dirigentes empresas estatais, sua distribuição é acordada entre os partidos que formam a aliança governamental. Assim, os membros do Congresso que estejam dispostos a formar a coalizão, recebem o direito de indicar representantes para os cargos, devendo, em troca oferecer apoio ao governo nas matérias de seu interesse.

Os acordos são mediados pelas lideranças partidárias, que estabelecem junto à presidência, as condições para a aliança e garantem o apoio dos membros de seu partido na deliberação das matérias de interesse presidencial. O papel dos líderes partidários é fundamental para a coalizão presidencial, já que, além de expressar a posição de sua agremiação, possuem prerrogativas exclusivas, asseguradas pelos regimentos internos da Câmara e Senado, que possibilitam o controle da participação dos parlamentares, como a decisão da pauta das votações, inscrição dos parlamentares que deverão se manifestar durante as comunicações parlamentares, e registrar os candidatos que concorrerão aos cargos da mesa diretora, entre outras (BRASIL, 1994).

O resultado seria a possibilidade do presidente da República recompensar os parlamentares que participam da coalizão e que votem a favor dos projetos de interesse presidencial, por meio de autorização para a execução de suas emendas individuais com a liberação da verba correspondente. Esses parlamentares, por sua vez, representam interesses locais, que precisam de apoio financeiro para conseguir vantagens eleitorais. Assim, em última análise, a concepção de presidencialismo de coalizão é a versão atualizada do clientelismo, que mantém a reprodução do poder local nas mãos das elites.

Esse panorama, entretanto, não pode ser considerado estático, e o processo iniciado pela elevação do município a ente federado tornou os municípios importantes instâncias na implementação de políticas sociais. Gentilini (2012) observa que os municípios passaram a ter

[...] responsabilidades significativamente maiores e mais complexas do que tinham até então, e não foram poucos os casos em que se viram despreparados para assumi-las, depois de mais de duas décadas em que as políticas públicas eram formuladas na esfera federal, cabendo aos estados e municípios – quando envolvidos em políticas específicas – o papel de executores dessas políticas (GENTILINI, 2012, p. 55).

Gentilini (2012) observa que, a partir das décadas de 1980 e 1990, iniciou-se um processo de construção do poder local, com intensidades e velocidades distintas, segundo as condições próprias de cada localidade e “segundo a capacidade de ação dos dirigentes municipais e a forma de organização das relações intergovernamentais, no contexto do novo pacto federativo” (GENTILINI, 2010, p.58).

Gentilini (2010) observa, ainda, que o poder local está em construção e fortalecendo-se gradativamente nos municípios,

mediante um processo de avanços e recuos, frente à dificuldades conjunturais. É uma realidade – não apenas uma retórica política ou uma idealização teórica – e tem um papel de suma importância na consecução da autonomia definida legal e juridicamente na organização do Estado Nacional (GENTILINI, 2010, p.58).

Gentilini (2010) considera que a educação poderia ter um papel importante na mudança da cultura política local por meio da inserção da participação democrática na gestão da educação. Este processo, pode iniciar-se na elaboração do projeto político pedagógico da escola, e chegar à participação nos conselhos de acompanhamento das políticas públicas e os conselhos municipais.

Para que esse processo possa ter alguma chance de sucesso, o dirigente municipal de educação deve capacitar-se política e tecnicamente, para compreender o papel político de sua função e potencializar ao máximo os recursos da sua pasta, em termos financeiros, materiais, humanos e organizacionais, aprendendo, também, as possibilidades de aproveitamento da autonomia legada ao município (GENTILINI, 2012).

A tradição de uma rede estadualizada e a transferência de pessoal acostumado a estrutura administrativa e educacional produziu muitos conflitos entre as escolas estaduais

municipalizadas e as escolas municipais existentes. Este problema acentuava-se com a inexperiência em construir uma rede própria e a tendência de muitos municípios foi reproduzir ao nível municipal as estruturas da rede estadual. Um problema adicional era a ausência de processos racionalizados e burocratizados, uma vez que na escala municipal as relações de poder eram dominadas pelos costumes locais, de caráter patrimonialista. Em boa maioria dos municípios não existiam concursos para o provimento de cargos na esfera educacional além de não existirem processos formais de processo de acompanhamento, fiscalização, supervisão e avaliação. Esses problemas levavam a constatação de que a municipalização poderia fortalecer as relações políticas locais, dominadas pelas oligarquias. Afinal, com a municipalização, as prefeituras puderam criar uma expressiva quantidade de cargos e funções públicas, aumentando as possibilidades de negociações patrimonialistas, já que os concursos não pertenciam à tradição local.

Neste sentido, a concepção segundo a qual o processo de municipalização gerenciado pelo Estado incentivaria a propagação de procedimentos mais racionais propagados pela Reforma do Estado não encontrou solo fértil para progredir em muitos municípios. A primeira dificuldade para a institucionalização de estruturas racionais burocráticas encontrava-se, em diversos casos, já na própria nomeação dos dirigentes municipais de educação. A ocupação de cargos públicos seguia critérios clientelistas e patrimonialistas, sem considerar-se a competência administrativa ou experiência na função. Esperava-se que este quadro mudasse com a municipalização que exigiria a constituição de um quadro de profissionais qualificados e a introdução de estruturas racionais.

A persistência dessas práticas pode ser encontrada nas mais antigas tradições políticas brasileiras, como pudemos constatar na segunda seção deste estudo. Referindo-se a essa tradição, Graham (1997) identifica suas origens no período imperial e observa que:

Dar emprego para clientes, amigos e parentes formava a essência da política. Para um protetor, a procura de cargos e a luta eleitoral formavam dois lados de um único esforço: ampliar a clientela. Assegurar indicações resultava em seguidores leais, que demonstrariam sua fidelidade votando como lhes mandavam; a vitória eleitoral comprovava sua autoridade local e ajudava a lhes garantir nomeações públicas (GRAHAM, 1997, p.130-131).

O direito às nomeações sempre constituiu patrimônio político e moeda de troca para apoios nas diferentes esferas de poder e o apadrinhamento era a alma do negócio. Estas práticas incluem o nepotismo e com frequência se via a acumulação de cargos por familiares.

Assim, o discurso que justificava a municipalização como um procedimento que racionalizaria e democratizaria as relações de poder na esfera educacional, enfrentaria grandes dificuldades ao defrontar-se com práticas clientelistas.

3.10 O Plano Nacional de Educação, o Sistema Nacional de Educação e o regime de colaboração

Desde a década de 1930 os pioneiros da Educação Nova apresentaram a necessidade da elaboração de um planejamento nacional da educação como instrumento para a constituição de um sistema nacional de educação. Como observa Cury (2009) , em 1931 foi criada uma comissão para o estudo de um plano geral da educação nacional que possibilitasse a organicidade do ensino e o acesso de todos à educação escolar. O debate sobre o tema leva à introdução do seguinte dispositivo na Constituição de 1934:

Art 150 - Compete à União:

a) 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).

O artigo 152 dessa Constituição previa, ainda, a Criação de um Conselho Nacional de Educação, cuja principal função seria a elaboração do Plano Nacional de Educação. Sob o presidência de Gustavo Capanema foi elaborado em 1937 um “Código da Educação Nacional”, que embora tenha sido abandonado com a nova Carta Constitucional outorgada por Getúlio Vargas e que deu início ao Estado Novo, em 1937, afastava-se dos princípios apresentados pelos renovadores e apresentava já alguns dos princípios que norteariam as novas ações no campo da educação (SAVIANI, 2004). Durante o período do Estado Novo, o ministro da Educação de Vargas, Gustavo Capanema retoma a ideia de um Plano Nacional de Educação:

Capanema aproxima-se da ideia de um Plano Nacional de Educação como operacionalização da política educacional, ao entender que a promulgação de uma lei geral do ensino, ou seja, de um Código da Educação Nacional, apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação que, por sua vez, , se constituiria na base e roteiro das providências de governo no âmbito nacional (SAVIANI, 2004, p. 74).

Ao final, nem o Código de educação nem o Plano Nacional chegaram a ser elaborados. Após o processo de redemocratização, que leva à elaboração da Constituição de 1946, quando da elaboração da Lei de diretrizes e Bases da Educação, trava-se uma disputa entre liberais e conservadores em torno do Plano Nacional de Educação. Como já vimos anteriormente, estas posições aglutinavam-se em torno da concepção descentralizadora de Almeida Júnior e centralizadora de Capanema. Embora durante os debates a ideia de um Plano Nacional de Educação como necessário para a constituição de um sistema nacional de ensino, ao final, prevaleceu a tendência centralizadora que via no Plano um instrumento de divisão de recursos entre os diferentes níveis de ensino (SAVIANI, 2004). A referência a um plano de educação aparece no artigo 92 da lei 4024/61 que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no título referente aos recursos da educação, reforçando, assim, o seu caráter de redistribuição financeira dos fundos nacionais, sem qualquer menção a um plano nacional de integração de todo o sistema nacional de educação

TITULO XII

Dos Recursos da Educação

§ 2º. O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada fundo (BRASIL, 1961).

Durante o período militar, a lei 5692/71 previa em seu artigo 53: “que o Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação”(BRASIL, 1971). Saviani (2004) observa que os planos previstos decorriam dos Plano Nacionais de Desenvolvimento (PND), constituindo o plano educacional um dos planos setoriais dentro de uma estratégia nacional desenvolvimentista.

Com a redemocratização, na Constituição de 1988 foi retomada a concepção de um Plano Nacional de educação, com a finalidade de articular e desenvolver os diferentes níveis de ensino.

Art.214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País ” (BRASIL, 1988).

Embora fique evidente a perspectiva federativa, a articulação pretendida exigiria a regulamentação de normas de cooperação que permitissem o planejamento nacional e a constituição de um sistema nacional de educação. Como vimos anteriormente a instituição do FUNDEF, em 1996, redesenhou o modelo de financiamento educacional e impôs um sistema de articulação entre os entes federados a partir da esfera governamental federal. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394 de 1996, no Título IX, das disposições transitórias, no artigo 87 que estabeleceu a década da educação, previu, em seu parágrafo primeiro que a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes.

O projeto do PNE do poder executivo foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), sem a participação dos demais entes federados. A partir da ideia que o PNE deveria representar os interesses da sociedade, foram promovidos dois Congressos Nacionais de Educação (CONED), que deu origem a um projeto que foi protocolado no Congresso Nacional em fevereiro de 1998 (AGUIAR, 2010).

O PNE aprovado ao final do processo refletiu as tensões e disputas políticas entre as diferentes posições, reiterando a posição do executivo que vetou nove dos itens que não eram de seu interesse político (AGUIAR, 2010, 712).

Aprovado o PNE, caberia, a partir daí, aos governos dos estados e municípios, operacionalizar as decisões estabelecidas, o que exigia uma estratégia de articulação entre os entes federados. O resultado foram omissões de vários estados e municípios, o que demonstrou a incapacidade de se estabelecer uma efetiva colaboração entre os entes federados em torno dos problemas a serem enfrentados.

No final do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, e início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, não ocorreram grandes mudanças no que diz respeito à concretização das metas do PNE.

Um dos grandes problemas que resultaram do processo que levou à implantação do FUNDEF e que levou os municípios a assumirem a educação fundamental, como prioridade, levando à municipalização deste nível, em todo o país, foi a ausência de uma definição clara sobre o financiamento da educação infantil. Este era o principal nível atendido pelos municípios antes do processo de municipalização do ensino fundamental e, como não era considerado obrigatório, não podia receber cobertura do FUNDEF. Muitos municípios foram obrigados a utilizar estratégias que iam desde a inclusão de professores deste nível, entre o pessoal de magistério do ensino fundamental até o desvio de recursos, para garantir o seu

atendimento. Esta grave situação, atingiu todos os municípios do país, em um período onde a demanda por escolas de educação infantil aumentava em função da cada vez maior presença de mulheres no mercado de trabalho, refletia a ausência de discussão e articulação entre os agentes dos diferentes níveis federados e as demandas sociais na implantação do FUNDEF, que ignorara a educação infantil.

O problema, que se agravava em todo o país, só obteve uma resposta federal quando, em 2009, já no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 59 que determinou a matrícula obrigatória de 4 aos 17 anos. Esse dispositivo constitucional foi incorporado à LDB por meio de uma alteração da distribuição dos níveis da educação básica: infantil, fundamental e médio.

Durante a vigência do FUNDEF, a contribuição do governo federal sempre foi reduzida, tanto na gestão de Fernando Henrique Cardoso, quanto na seguinte, de Luís Inácio Lula da Silva. A complementação aos fundos estaduais, que não conseguia alcançar o valor mínimo por aluno/ano fixado, que era sistematicamente subdimensionado, não atingia os patamares estabelecidos originalmente pela lei, refletindo um problema que resultava da centralização do controle dos recursos pelo governo central (OLIVEIRA, 2007).

Em 2010 ocorreu a Conferência Nacional de Educação (CONAE) com a finalidade de estabelecer os princípios para o novo Plano Nacional de Educação, para o próximo decênio. Um dos temas principais a serem discutidos era a constituição de um Sistema Nacional de Educação, que incluía tanto o ensino público quanto o privado, e estabelecesse uma política de articulação e cooperação entre os diferentes níveis da federação.

De acordo com o documento final da Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010), a constituição do Sistema Nacional de Educação deveria se dar por meio de:

1. Regulamentação de leis complementares para o cumprimento do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, a qual poderia estabelecer como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios meios de acesso à educação. Estas leis complementares buscariam “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 2010, 21).

2. Articulação entre sistemas municipais, estaduais, distrital e federal de ensino, considerando o Plano Nacional de Educação (Lei 10172/2001) e os princípios referentes ao ensino, os quais estão dispostos no artigo 206 da Constituição Federal.

Nesse sentido, buscando a materialização das políticas públicas educacionais, no documento se encontrava a seguinte reflexão:

[...] a construção de um sistema nacional de educação requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a serem implantadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais [...]. O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas públicos de ensino [...] (BRASIL, 2010, p. 21-22).

Embora o “redimensionamento das ações dos entes federados” (BRASIL, 2010, p. 21) seja um dos princípios básicos para a construção de uma educação nacional, este seria, segundo Dourado (2009), um dos maiores desafios a serem enfrentados para a constituição de um Sistema Nacional de Educação “que garanta diretrizes nacionais comuns, políticas articuladas e universais” (DOURADO, 2009, 374).

A origem das dificuldades para a implantação de um Sistema Nacional de Educação, de acordo com Cury (2008), encontrava-se tanto na busca por uma organização pedagógica quanto no intrincado jogo de poder que caracteriza a política brasileira. A luta pela autonomia de cada ente federado, as tentativas frequentes de centralização por parte dos governos federais, como por exemplo, na questão do financiamento, sempre se apresentavam como empecilhos na discussão da constituição de um Sistema Nacional de Educação.

O grande problema, de fato, estava nas dificuldades de determinação do que seria um projeto de colaboração que permitisse a constituição de um sistema nacional que articulasse os entes federados de forma a manter, a dada qual, sua autonomia. A concepção de sistema era entendida, por muitos, como uma unicidade monolítica e indiferenciada, enquanto outros defendiam que se trataria de uma unidade de diversidades. Retomava-se, aqui, o debate que já havia sido travado entre Gustavo Capanema e Almeida Júnior durante o processo de elaboração da primeira LDB.

Uma das tarefas importantes para a compreensão da ideia de sistema seria a compreensão de que o próprio termo “sistema” pressupunha a existência de uma diversidade que deveria ser por ele articulada. Como observara Cury (2008), o sistema constituiria uma articulação entre os diferentes entes, que manteriam suas diferenças, especificidades e identidades.

De acordo com Cury (2008), um sistema de educação suporia uma rede de órgãos, instituições escolares e estabelecimentos, um ordenamento jurídico com uma finalidade e bases comuns. Esses elementos devem coexistir articuladamente em uma unidade de diversidades, sem incompatibilidades normativas. Nesse sentido, a constituição de um

sistema nacional de educação supõe o estabelecimento, em cada esfera legislativa e executiva de governo, um esforço de ação coordenado, onde em cada jurisdição se estabeleça normatizações compatíveis entre as diferentes esferas, coordenadas por um centro cuja função seria a compatibilização dos interesses distintos. Determinar-se-ia, assim, uma política nacional, onde a esfera federal teria como tarefa coordenar as ações dos diferentes entes e dar apoio para a realização dos fins comuns estabelecidos nacionalmente, por meio entre outras coisas, de apoio técnico e financeiro (RISCAL, LUIZ, 2012).

Assim, as discussões realizadas durante a CONAE apontavam para a necessidade do PNE objetivar a constituição de planos elaborados em cada esfera administrativa, que estabelecesse uma relação intrínseca com a política nacional integrando as políticas públicas possibilitando uma articulação interfederativa. Além disso, deveria ser garantida a participação democrática na elaboração dos planos.

Após muitos debates e cerca de três anos e meio de tramitação no Congresso, o PNE abordou apenas de forma tímida o problema da colaboração entre os entes federados no.

O regime de colaboração aparece no artigo 6º. Do PNE, ao tratar-se da realização do “Fórum Nacional de Educação”, determinado a realização de conferências regionais, estaduais e municipais:

Art. 6º 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 Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação. § 1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no caput: I - acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas; II - promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem (BRASIL, PNE, 2014).

O artigo 7º. determina o regime de colaboração para o alcance das metas entre os entes federados, indicando que este deve ser fortalecido mediante arranjos voltados para o desenvolvimento da educação e estabelece a criação de uma instância permanente de negociação, cooperação e pactuação em cada estado:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. § 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE. § 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei 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. § 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º. § 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade. § 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. § 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado. § 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação (BRASIL, PNE, 2014).

Embora estabeleça a necessidade de implementação do regime federado e estabeleça a necessidade da criação de instâncias de negociação, o PNE não define, diretamente, como deverá se realizar essa colaboração nem quais mecanismos devem ser institucionalizados. Ainda que sejam criados fóruns de articulação, não há nenhuma especificação sobre o que e como a colaboração deve se configurar. Por outro lado, como nota Abicalil (s/d) nas metas do PNE e nas estratégias indicadas para atingir-se essas metas, é pressuposta a colaboração entre os entes federados, como é o caso da Meta 1ª.:

Meta 1: 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.

Estratégias:

1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil (BRASIL, PNE, 2014).

A Meta 2ª estabelece que em regime de colaboração, os entes federados deverão, até o segundo ano após a aprovação do PNE, após consulta pública nacional, apresentar uma proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para alunos do ensino fundamental.

Meta 2: 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 conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE. Estratégias: 2.1) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental; 2.2) pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental (BRASIL, PNE, 2014).

A meta de número 20 estabelece a ampliação do investimento público na educação, pressupondo o estabelecimento de normas de cooperação entre a União e os demais entes federados:

Meta 20: 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. 20 Estratégias 20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional; 20.9) 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. 20.10) 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; 20.12) 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 prevista no § 5º do art. 7º desta Lei (BRASIL, PNE, 2014).

Em relação ao sistema nacional de educação, é indicado que sua instituição deverá ser realizada até dois anos após a publicação do PNE, determinando que deverá ser responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração. Nenhuma outra referência à forma que deverá apresentar o sistema é apresentada.

Art. 13. 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 (BRASIL, PNE, 2014).

Como observa Abicalil (s/d), no artigo 11º está indicada a instituição do Sistema Nacional de Avaliação em regime de colaboração e sob a coordenação da União, o que deveria pressupor um Sistema Nacional de Educação, que estabelecesse as bases do que deveria ser avaliado:

Art. 11. 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 para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino (BRASIL, PNE, 2014).

Embora o Sistema nacional de avaliação possa ser parte importante de um sistema nacional de educação, este não se reduz àquele. Como observa Abicalil (s/d), o PNE apenas pressupõe que existam estruturas, organismos e relações coordenadas entre os entes federados, para dar continuidade às suas diretrizes, metas e estratégias, mas não indica como essas articulações devem ser realizadas.

De forma geral, o PNE, ao final, apresentou apenas indicações da necessidade de ser estabelecidas instancias de colaboração entre os entes, não introduzindo nenhuma diretriz sobre como essa colaboração deve ser operacionalizada. A diferença entre regime de colaboração e de cooperação reside na forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. Da forma como está estabelecido no PNE, a implementação do regime de colaboração exigiria a articulação dos governos das diferentes esferas federativas, dependendo de adesão voluntária ao processo, uma vez que não foram institucionalizadas relações entre os sistemas, independente da opção de cada governo.

3.11 O FUNDEB

Em dezembro de 2006, foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Emenda Constitucional nº 53, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006. O novo fundo foi regulamentado pela Lei nº

11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, com vigência estabelecida para o período 2007-2020.

Naquele momento eram atendidos pelo FUNDEF 32 milhões de alunos. A criação do FUNDEB elevava o atendimento para mais de 47 milhões de alunos na educação infantil, no ensino fundamental e médio das redes estaduais e municipais, em todas as modalidades de ensino, inclusive na educação de jovens e adultos (FERNADES, 2007).

O novo fundo correspondia a uma reivindicação de movimentos sociais ligados à educação, estudiosos da área educacional e de representantes políticos das mais diferentes esferas governamentais. O projeto com a proposta do FUNDEB foi apresentado à Câmara pelo PT em 1998 e sua implantação tinha sido compromisso de campanha de Lula. A tramitação do projeto no Congresso não foi tranquila, contando com a apresentação de várias novas propostas, emendas, ameaças de vetos, resultando em inúmeras modificações fruto das tensões, embates políticos e negociações.

O estabelecimento do novo fundo, que cobriria toda a educação básica, exigia uma nova estratégia de distribuição de recursos, que afetaria significativamente as receitas de estados e municípios. Dependendo dos parâmetros que fossem adotados para a definição do valor do custo-aluno, por níveis e modalidades, resultaria em ampliação ou redução das receitas estaduais e municipais, o que levava a necessidade da ampliação dos debates junto aos entes federativos. Para procurar estabelecer um acordo sobre essas questões, o Ministério da Educação realizou encontros com o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) para discussão do fundo e para organização uma ação conjunta com governadores e dirigentes municipais para a aprovação do novo fundo.

Foram inúmeras as controvérsias e tensões entre os diferentes setores envolvidos na discussão sobre o FUNDEB. Diferentemente do FUNDEF, que fora aprovado sem resistências visíveis no Congresso Nacional, o longo período de trânsito do projeto possibilitou que aflorassem muitas polêmicas em torno da proposta como um todo ou em aspectos pontuais.

Um dos problemas enfrentados durante os debates foi a exclusão das matrículas da educação infantil na proposta de emenda constitucional enviada pelo governo federal ao Congresso. A inclusão da educação infantil era parte do projeto inicial encaminhado pelo PT e fora defendida durante a campanha presidencial de Lula, em 2002. O problema era de grande interesse dos governos municipais, responsáveis pela maior parte das matrículas

nesta etapa do ensino. Embora tenha sido incluída no durante a tramitação da proposta na Câmara, restava o problema dos recursos, uma vez que no conjunto de impostos que formariam o FUNDEB não se encontravam os impostos próprios municipais, o que teria como decorrência que o custo-aluno desta etapa teria um valor reduzido, inferior ao custo real, inibindo o investimento (ARAÚJO, 2011).

Araújo observa que a opção pela implantação progressiva do novo fundo, também foi motivo de longas negociações. O elevado grau de municipalização do ensino fundamental, efeito do FUNDEF e a ainda baixa cobertura escolar da educação infantil, que tenderia a crescer com os novos recursos, levavam a constatação de que ocorreria uma crescente migração de recursos da esfera estadual para a municipal (ARAÚJO, 2011). A solução adotada foi a criação de um mecanismo negociado entre os entes federados, que possibilitasse a o controle dos efeitos do fundo. Como observa Araújo (2011) a gradual implantação teve, por outro lado, um efeito colateral, “inibiu-se o aumento de matrículas das etapas e modalidades antes descobertas, pois estas também serão contabilizadas de maneira gradativa” (ARAÚJO, 2011, p.09). Por outro lado a introdução de escalonamentos na redistribuição dos recursos foi decisiva para que fosse constituída a maioria necessária para a aprovação do projeto, demonstrando a forte influencia dos governadores no Congresso.

O FUNDEF, seja em seu processo de aprovação, seja durante o seu período de vigência, foi marcado pela ausência de uma discussão entre o governo federal e os entes federados. O mesmo não aconteceu com o FUNDEB, que contou com um amplo debate nacional, com a participação ativa dos governadores junto às bancadas estaduais no Congresso, de representantes da frente municipalista e dos dirigentes municipais, além da oposição dos antigos defensores do FUNDEF, como o ex-ministro Paulo Renato Souza, então deputado federal, apoiador da divisão do FUNDEB em mais de um fundo (BRASIL, 2005). Havia ainda quem defendesse a criação de três diferentes fundos, para cada uma das etapas.

Um dos debates mais importantes ocorreu em torno do percentual de contribuição da União para o fundo. Um dos grandes problemas do FUNDEF fora a entrada dos recursos da União, para cada um dos fundos após o cálculo da diferença entre o custo-aluno estadual e o custo aluno nacional. Ao final do cálculo, somando-se todos os fundos, o valor de contribuição da União acabava sendo inferior a percentagem constitucionalmente estabelecida. Governantes estaduais e municipais reclamavam dessa forma de cálculo, além de levantarem a questão de que o aumento da cobertura do fundo, deveria levar a um maior

esforço contributivo da União, que é a maior arrecadadora de impostos entre os entes federados. A nova proposta previa não apenas o aumento do percentual de contribuição da União, mas uma mudança no mecanismo de transferência, propondo-se que o percentual fosse calculado a partir do total de recursos de cada um dos fundos.

Representantes dos governos estaduais, em particular o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e dos representantes dos dirigentes municipais como e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME a Confederação Nacional dos Municípios - CNM e a Frente Nacional dos Prefeitos – FNP, conjugaram forças para arrancar a elevação da participação da União no fundo. Como observa Araújo (2011), ainda que em momentos anteriores governadores e dirigentes municipais discordassem em diversos dispositivos do fundo, no caso da elevação da participação da União empreenderam um esforço conjunto para conseguir uma proposta que possibilitasse uma maior participação da União, em contrapartida à redistribuição a que seriam obrigados. Esse era um fator fundamental para um possível sucesso do fundo, uma vez que os recursos de estados e municípios, em conjunto, não seriam suficientes para a cobertura do total de matrículas de alunos da educação básica.

A maior oposição à elevação da participação da União no fundo vinha do ministro da Fazenda, Antônio Palocci, que em Audiência Pública da Câmara dos Deputados (a mais longa, se estendendo por oito horas de intensos debates) justificou seu posicionamento contrário a uma participação percentual da União da seguinte forma.

[...] se optássemos por um percentual, a participação da União na educação infantil, fundamental e média, passaria a ter um caráter pró-cíclico em relação à situação de receita e de renda dos Municípios e dos Estados. Ou seja, nos momentos em que o Estado e o Município estivessem com uma situação bastante confortável de receitas, a União compareceria com mais recursos; e naquelas em que Estados e Municípios estivessem numa situação desconfortável de receita, a União compareceria com menos recursos (BRASIL, 2005, apud ARAÚJO , 2011, p.10).

Durante os intensos debates em torno do problema, ficou clara a necessidade de negociação sem a qual seria improvável a aprovação do fundo. A concessão feita pelo governo federal demonstrou a capacidade de articulação de governadores e dirigentes municipais junto a deputados e senadores. Este fato, entretanto, não reflete necessariamente a vitória do federalismo, embora a constituição do Congresso represente uma estrutura política federada, mas a maior dificuldade do governo Lula impor suas próprias posições

políticas, diferentemente do acontecera com Fernando Henrique Cardoso no caso do FUNDEF.

Ao final, poucas mudanças foram feitas e a União continuou a investir 18% das suas receitas resultantes de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, como previsto no artigo 212 da Constituição Federal, e os estados e municípios, 25% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais. Não foram, portanto, injetados recursos novos para a educação. A principal mudança alcançada pelo empenho dos dirigentes estaduais e municipais foi o estabelecimento de uma regra de contribuição, definindo-se que o valor mínimo de 10% do valor dos recursos federais encaminhados para os fundos seria computado independentemente do valor de complementação do custo aluno. Isto não significa um aumento real das contribuições da União, mas a garantia de que os seus recursos previstos constitucionalmente sejam redistribuídos, independente da necessidade ou não de complementação. O repasse desse valor, que corresponde a 10% da receita de todos os FUNDEBs somados, tem seu destino determinado pela própria União, que adotando a política de redução das desigualdades sociais, privilegia o seu uso em regiões mais carentes e podendo distribuir esses recursos por meio de programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica (CALLEGARI, 2010, p.83).

A polêmica em torno da contribuição da União para o fundo permitiu que se compreendesse que outros elementos poderiam estar sendo considerados pelo governo federal, o que justificaria a postura assumida pelo executivo durante o processo. O governo possuía seu próprio projeto de política educacional, cujo ponto fulcral não era a distribuição de recursos via FUNDEB, que deveria ser assumido majoritariamente por estados e municípios. O governo federal desejava reservar recursos para a realização de seu próprio projeto de educação, que se realizaria por meio da criação de vários programas nacionais de intervenção direta nas diferentes esferas de gestão educacional em todo o território nacional.

Ao final do processo, e observando-se os debates realizados e seus resultados, foi possível perceber-se que não se pretendia realizar, por meio do FUNDEB, qualquer forma de pacto federativo em torno da educação. Dirigentes federais, estaduais e municipais preocupavam-se, essencialmente, em lutar, cada qual por seu lado, pela elevação da receita e redução das perdas.

Como observa Araújo (2011), a questão do papel do regime de colaboração foi um tema lateral. Não ocorreu, como se esperaria, uma grande discussão em torno da

possibilidade de se fazer do processo de constituição do FUNDEB um momento de definição das relações de colaboração federativas.

Em resumo, o regime de colaboração foi gradualmente sendo esquecido do debate sobre FUNDEB, aparecendo apenas no debate sobre o papel da União no financiamento da educação básica, mas sem que fosse apresentado um substitutivo ao modelo de divisão de responsabilidades vigente no artigo 211 da Constituição Federal. Apenas foi alargada a possibilidade legislativa sobre o regime de colaboração, tornando possível desmembrar os aspectos a serem regulamentados, mas sem data marcada para envio ou aprovação no Congresso. Da forma que foi aprovado, corremos o risco de passarmos mais dezoito anos sem que as regras de relacionamento entre entes federados sejam estabelecidas (ARAÚJO, 2011, p.10).

Após sanção da Emenda Constitucional nº 53, promulgada poucos dias antes do fim do prazo de vigência do FUNDEF, era necessária, ainda, a aprovação pelo Congresso de uma lei que regulamentasse o funcionamento do novo fundo. O governo federal via-se diante de duas possibilidades: ou prorrogava o prazo de vigência do FUNDEF, retardando a implantação do FUNDEB ou, apresentava a regulamentação do FUNDEB por meio de medida provisória. Para que o novo fundo pudesse ser implantado a partir do início de 2007, o executivo federal determinou, por meio da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, a regulamentação do FUNDEB.

De acordo com a Emenda Constitucional no. 53, o Fundo seria composto pelos seguintes impostos:

Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações – IPIexp.; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Desoneração de Exportações (LC nº 87/96); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis – ITCM . Imposto Territorial Rural - ITR; . Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores – IPVA (BRASIL, 2006).

Para aumentar a base de repartição dos recursos arrecadados para a formação do novo fundo, foram incorporados outros impostos, permanecendo fora as receitas municipais próprias, como o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, o Imposto Sobre Serviços – ISS e o Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos – ITBI, que representam sua principal receita. Os recursos do Salário-Educação, que sempre foi importante fonte de financiamento da educação, e que, no governo anterior foram mantido sob o controle federal, passam a ser destinados a toda a educação básica e distribuído entre estados e municípios, proporcionalmente à quantidade de alunos (SOUZA, 2007).

Tabela 3– Escala de implantação financeira do FUNDEB

Contribuição para o FUNDEB					
UF	Origem dos recursos	2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, DF, Municípios	FPE,FPM, ICMS, LC87/96 e IPLexp	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA e ITRm	6,66%	13,33%	20%	10% da contribuição
União	Contribuição Federal	R\$2 bilhões	R\$3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	Total de Estados, DF e municípios

Fonte: BRASIL, FNDE-2014d

Um aspecto importante do FUNDEB foi a preocupação com as competências concorrentes dos entes federados em matéria de educação, problema que poderia dificultar o cálculo das matrículas para o repasse dos recursos a estados e municípios, estabelecendo que os repasses seriam feitos dentro da delimitação constitucional de competências de cada ente federado.

Isto significa que, ainda que estados possuam escolas de educação infantil e os municípios possam ter escolas de ensino médio, para efeito de recebimento de recursos do FUNDEB só serão computados os alunos de educação infantil e ensino fundamental nos municípios e alunos de ensino fundamental e médio. Assim, mesmo que comprovem atendimento nestes níveis, estados e municípios não podem considerá-las para efeito do FUNDEB.

Tabela 4 – Distribuição FUNDEB – Brasil - 2014

Rede	Matrículas/ Censo Escolar	Contribuição União	Contribuição em impostos Estados / municípios	Total
Est.	17.394.017,0	3.236.086.378,16	77.611.413.371,52	56.178.619.188,63
Mun.	23.830.634,0	7.623.359.521,67	37.718.282.902,71	70.010.522.985,43
Total	41.224.651,0	10.859.445.899,83	115.329.696.274,23	126.189.142.174,06

Fonte: FNDE-2014- Dados Financeiros (SIAFI) e Matrículas (INEP)

A ausência de mecanismos de interação e articulação colaborativas entre os entes federados levou o FUNDEB a reproduzir a ausência de interação que já marcara o FUNDEF. Foram implantados vinte e sete FUNDEBs, que não se correlacionam, nem interagem entre si. Como observa Callegari (2010)

A identidade entre eles é tão somente no tocante à denominação, às regras de funcionamento e à finalidade. Não é um Fundo da União e, Estado a Estado, também não é um Fundo estadual. No âmbito de cada Estado, é um Fundo em comum do Governo do Estado e dos seus Municípios, como expressão de comprometimentos, interesses e reciprocidades que pressupõem ação conjunta para a consecução de objetivos comuns (CALLEGARI, 2010, p.17).

Nesta perspectiva, o FUNDEB, que ao atingir todas as etapas da educação básica poderia ser considerado sistêmico, não apresentou nenhum dispositivo que articulasse os entes federados entre si, do ponto de vista da organização de um sistema nacional de ensino.

As leis que regulamentaram o FUNDEB estabeleceram a nova forma de cálculo dos recursos, seguindo a mesma metodologia usada para o FUNDEF. O fundo tem como base o número de alunos do ensino fundamental regular e especial e o número de alunos da Educação Básica (Creche, Pré-Escolar, Fundamental e Médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior. O valor do repasse deve ser ponderado segundo a quantidade de alunos e valor do custo fixado anualmente, com diferenciações previstas para: educação Infantil (0 a 3 anos); educação infantil (3 a 6 anos); séries iniciais urbanas; séries iniciais rurais; quatro séries finais urbanas; quatro séries finais rurais; ensino médio urbano; ensino médio rural; ensino médio profissionalizante; educação de jovens e adultos; educação de jovens e adultos integrada à educação profissional; educação especial; educação Indígena e

de quilombolas. Observa-se, aqui, a tendência, que se fortalecerá ao longo do governo de Luís Inácio Lula da Silva e depois e sua sucessora Dilma Rousseff, de estabelecimento de políticas cada vez mais focalizadas, com caráter equitativo e redistributivo.

No cômputo das matrículas, para efeito do cálculo dos coeficientes determinantes da distribuição de recursos do FUNDEB, entre estados e municípios, aplicam-se fatores de ponderação diferenciadores de custo aluno/ano em relação às etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino. Essa diferenciação se dá com base em fatores específicos fixados, ano a ano, entre setenta centésimos (0,70) e um inteiro e trinta centésimos (1,30). Como referencial é adotado o fator 1,00 (um) para as séries iniciais do ensino fundamental urbano. Além dos coeficientes por etapa e modalidade da educação básica, foram introduzidos coeficientes para remunerar a extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por matrícula. Para adequar o financiamento às práticas de boa parte das secretarias municipais de educação que contam com escolas de educação infantil e creches conveniadas, foram incorporadas as matrículas nestas instituições para efeito de cálculo de recursos redistribuídos, entretanto foi estabelecido o prazo para a extinção do formato de atendimento da educação infantil por meio de parcerias até 2018, quando a demanda desta etapa deverá ser realizada diretamente pelo sistema público municipal.

De forma geral, a Emenda Constitucional no.53 de 2006, que criou o FUNDEB, não apresentou muitas diferenças em relação ao mecanismo de financiamento do FUNDEF. O principal foco do FUNDEB foi a ampliação da abrangência do financiamento a etapas e modalidades da educação que tinham ficado fora do fundo anterior. O FUNDEB não apresentou mudanças quanto a responsabilidades dos entes federativos com a educação básica, nem nos percentuais de investimentos de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Foi mantido o mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Embora não tenha apresentado nenhuma inovação ou apresentando em estabelecer um novo desenho federal e colaborativo, apresentou algumas importantes diferenças no processo de relacionamento entre União, estados e municípios.

Tabela5 - Matrículas consideradas na distribuição dos recursos do FUNDEB, por esfera de governo, segmento da educação básica e exercício 2007 a 2014 - *Em reais (R\$ 1,00)*

REDE	Segmentos da Educação Básica	Fase implantação gradual				FUNDEB PLENO			
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Municipal	Infantil	1.610.621,00	3.185.392,70	4.888.433,00	4.917.673,00	4.862.736,00	4.963.258,00	5.138.807,00	5.326.037,00
	Fundamental	18.711.168,00	18.783.452,00	19.332.768,00	19.200.738,50	18.734.329,00	18.282.084,50	18.055.180,00	17.881.081,00
	Conveniadas	-	285.151,60	422.052,00	466.217,00	494.093,50	559.845,50	588.814,00	623.470,00
Estadual	Infantil	17.999,33	34.575,30	37.189,00	38.168,00	40.632,00	36.442,00	32.562,00	35.200,00
	Fundamental	12.328.587,67	12.165.336,30	12.172.248,00	11.648.751,50	11.089.729,00	10.615.016,50	9.908.139,00	9.263.495,00
	Médio	2.919.020,67	5.599.747,30	8.330.528,00	8.278.408,00	8.233.413,00	8.201.455,00	8.074.956,00	8.014.392,00
	Conveniadas	-	41.021,00	96.713,00	80.349,00	74.986,50	71.656,50	75.774,00	80.976,00
Brasil	Infantil	1.628.620,33	3.219.968,00	4.925.622,00	4.955.841,00	4.903.368,00	4.999.700,00	5.171.369,00	5.361.237,00
	Fundamental	31.039.755,67	30.948.788,30	31.505.016,00	30.849.490,00	29.824.058,00	28.897.101,00	27.963.319,00	27.144.576,00
	Médio	2.919.020,67	5.599.747,30	8.330.528,00	8.278.408,00	8.233.413,00	8.201.455,00	8.074.956,00	8.014.392,00
	Conveniadas	-	326.172,70	518.765,00	546.566,00	569.080,00	631.502,00	664.588,00	704.446,00
	Total	35.587.396,67	40.094.676,30	45.279.931,00	44.630.305,00	43.529.919,00	42.729.758,00	41.874.232,00	41.224.651,00

Fonte: BRASIL, FNDE, 2014d

Uma importante inovação, que contribuiu para a criação de uma instancia colaborativa entre os entes federados, foi a criação de uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, instância de formulação, debate e negociação federativa, com representantes das diferentes esferas federadas.

Segundo o art. 13 da lei que regulamenta o FUNDEB, a Comissão que tem entre outras funções o estabelecimento do custo aluno/a-qualidade (CAQ), tem entre outras, as seguintes competências:

especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica; fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pela educação de jovens e adultos; fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser

distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição (BRASIL, 2006).

A expansão do financiamento para outras etapas e modalidades da educação básica pode, segundo alguns estudiosos, representar a redução do financiamento do ensino fundamental. Com a criação do FUNDEB, foi encerrada a subvinculação exclusiva de recursos para o ensino fundamental, estabelecida pelo FUNDEF. Desapareceu a garantia de que 60% da vinculação de impostos a que estavam obrigados os estados, o Distrito Federal e os Municípios seja aplicado no nível fundamental. Para Callegari (2010), isso representa a instituição, a rigor de

um regime de concorrência entre as etapas e modalidades de ensino, pelos poucos recursos da educação, sem que se estabeleçam prioridades pensadas do ponto de vista sistêmico. É previsível que, valendo-se desse novo grau de liberdade, recursos que atendiam o ensino fundamental sejam canalizados para outros segmentos, como a expansão da rede de creches ou, dependendo do grau de necessidade, a ampliação do ensino médio. Reencontramos, portanto, o problema do “cobertor curto”, que não foi superado pelo FUNDEF e dificilmente o será pelo FUNDEB (CALLEGARI, 2010, p.17).

Callegari (2010) e Davies (2007) alertam para o fato de que mesmo a mais rigorosa gestão dos fundos não pode solucionar um problema que se torna cada vez mais claro que é a insuficiência de recursos. Callegari observa que, comparativamente ao extinto FUNDEF,

a nova sistematização redistributiva processada com o FUNDEB, em que pese mobilizar um maior montante de recursos financeiros, coloca sob a cobertura do novo Fundo um contingente mais que proporcional de alunos, refletindo-se negativamente nos valores per capita resultantes. Em outras palavras: nessa nova sistematização denominada FUNDEB, entram proporcionalmente mais alunos do que dinheiro, pelo menos nos Estados onde não há complementação da União (CALLEGARI, 2010, p.18).

Também a esse respeito, Davies (2007) considera que,

Na verdade, a Constituição estabelece os percentuais mínimos aos quais os entes políticos estão obrigados a investir na manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, inexiste óbice a que determinado ente Estado ou Município, por deliberação política, aumente aquela vinculação das receitas de impostos (DAVIES, 2007, p.755)

Callegari (2010) observa que o financiamento da educação deveria ser, prioritariamente, um dos instrumentos do regime de colaboração entre os sistemas de ensino nacional, estadual e municipal. O fato, entretanto, do regime de colaboração entre os entes

federados, vinte e oito anos após ter sido previsto na Constituição Federal, permanecer ainda sem regulamentação diz muito sobre a ausência de uma vontade política, seja por parte do executivo, legislativo e judiciário federal, quer seja por parte de seus congêneres estaduais e municipais. O pacto federativo deveria ter como uma de suas tarefas centrais o direito à educação gratuita e de qualidade social em todas as esferas administrativas, com garantia das devidas condições para o seu funcionamento. Para tanto seria necessário, constituir o regime de colaboração entre os diferentes níveis dos órgãos normativos dos sistemas de ensino, fortalecendo a cultura do relacionamento entre o conselho nacional e os conselhos estaduais e municipais de educação (CALLEGARI, 2010).

3.11.1 O FUNDEB, o financiamento do PDE e o regime de colaboração

Em 2007 foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), pelo então ministro da educação Fernando Haddad, reforçando a hipótese de que o novo governo pretendia implementar o seu próprio projeto de educação, instituindo uma nova forma de articulação entre os entes federados.

O PDE consiste em um conjunto de programas, os quais apresentavam as prioridades da política do governo de Luís Inácio Lula da Silva, e a política adotada que aprofundava a estratégia de medidas de caráter compensatório na esfera educacional. O PDE será objeto de análise na seção cinco, no momento, atentaremos, apenas, para o seu financiamento e a concepção de regime de colaboração.

De uma forma geral, como observa Saviani (2007), o PDE foi concebido como um grande guarda-chuva, que passou a abrigar todos os programas que já vinham sendo desenvolvidos pelo MEC, além de outros novos. Trata-se, portanto, de um “aglomerado de 30 ações de natureza, características e alcance distintos entre si” (SAVIANI, 2007, p.1237).

Segundo Saviani (2007), as 30 ações apresentadas no Plano de Desenvolvimento da Educação incidem sobre os aspectos previstos no Plano Nacional de Educação. Dezesete dessas tratam da educação básica; cinco tratam da educação superior; sete tratam das diferentes modalidades de ensino e uma ação refere-se simultaneamente ao ensino médio, educação tecnológica e profissional, e educação superior.

Contrapondo o PDE ao Plano Nacional de Educação, Saviani (2007) observa que o PDE não constitui, a rigor, realmente um plano, mas um conjunto de ações que, segundo

esse autor, seriam “teoricamente” voltadas para os objetivos e metas do PNE. Assim, “com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais”(SAVIANI, 2007, p.1239), mas não se articula com ele, porque “não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este” (SAVIANI, 2007, p.1239). Muitas das ações constituem “mecanismos de racionalização de gestão, não se relacionando diretamente com as metas, embora possa incidir sobre a eficiência e eficácia do funcionamento das escolas” (SAVIANI, 2007, p.1239).

Os recursos do PDE são oriundos dos recursos do FUNDEB, correspondendo ao valor de 10% da receita de todos os FUNDEBs somados, que ficara a cargo da União, cujo destino seria a implementação de uma política de redução das desigualdades sociais, por meio de programas que privilegiassem as regiões mais carentes e podendo distribuir esses recursos por meio de programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica. Esses recursos consistiram na adição, em 2007, de cerca de um bilhão de reais, que seriam investidos prioritariamente na educação dos mil municípios com os mais baixos níveis de qualidade aferidos pelo IDEB.

Uma das mais importantes ações do PDE foi a criação do IDEB (Índice de desenvolvimento da Educação Básica), indicador que determina o grau de desempenho das escolas e redes municipais e estaduais. A criação do IDEB, permitindo o estabelecimento de metas de desempenho, possibilitou que se estabelecesse um novo tipo de interação entre o governo federal e os demais entes federados, que passaram, assim, a ter seus sistemas avaliados e o direito aos recursos excedentes do FUNDEB vinculado à sua adequação aos procedimentos propostos pelo PDE.

Como resultado, o PDE passou a representar uma nova forma de interação entre governo central e entes federados, que não se apresenta, segundo a sistemática imposta, realmente como um regime de colaboração, uma vez que não parte do princípio segundo o qual todos os entes deveriam participar da determinação dos princípios norteadores do plano. O PDE apresenta-se, antes, como uma adesão dos entes federados a um projeto já estabelecido, que determina as ações, no âmbito da educação, que devem ser realizadas para que se tenha acesso a recursos do governo federais.

Em relação à forma de financiamento proporcionada pelo FUNDEF e FUNDEB, o PDE não constitui, segundo Araújo (2007) nenhuma novidade uma vez que o papel da União

não sofreu alteração. O FUNDEB manteve a União “com um papel suplementar, emergencial, ajudando aqueles fundos estaduais que não alcançarem determinado patamar mínimo de valor por aluno” (ARAÚJO, 2007, p.27). O PDE, por sua vez, mantém a mesma lógica de financiamento, sem que a União, o principal ente federado em termos de arrecadação, tenha elevada a sua quota de participação. Ao mesmo tempo, embora não possa ser caracterizado como um desrespeito à autonomia dos demais entes, o PDE impõe padrões de ação, iguais para todos aqueles que a ele aderem. O resultado é, assim, a homogeneização dos procedimentos adotados o que permite concluir que constitui um processo de indução, que visa disciplinar as políticas educacionais nacionais a partir de um plano elaborado exclusivamente na esfera federal.

3.12. Considerações finais da seção

O debate sobre a distribuição de competências federativas em matéria de educação é fundamental para a compreensão do papel que o governo central vem desempenhando em relação aos demais entes federados em matéria de financiamento da educação.

De fato para que se estabeleça o maior ou menor caráter federativo, e o desenho do regime colaborativo atualmente delineado, é fundamental que se conheça a configuração que a distribuição de competências entre as subunidades assumiu durante o percurso da instrução pública no Brasil. De uma forma geral, podemos constatar que a tendência geral na forma adotada para o financiamento da educação foi a centralização dos princípios norteadores das distribuições dos recursos nas mãos do poder central. Essa tendência pode ser confirmada pelas formas de financiamento assumidas nos períodos coloniais e no primeiro estágio do período imperial.

Se durante o segundo império vigorou os princípios descentralizadores do Ato adicional de 1834, sua interpretação não levou a uma descentralização dos recursos ou à federalização do ensino, mas à exclusão quase completa do poder central das funções de implementar e financiar os níveis de ensino primário e secundário. Neste sentido, a concepção adotada não apresenta um caráter federativo descentralizador, uma vez que não procedeu-se à uma distribuição de competências, mas a um abandono, por parte do poder público imperial da tarefa de financiar o ensino primário e secundário no território nacional, excetuando-se pelo caso isolado do colégio D. Pedro II, na corte. Como o poder central reservava para si os

mais importantes impostos, ficava estabelecida uma desarmonia entre as capacidades de financiamento nas diferentes esferas nacionais.

Um importante momento no processo de descentralização federativa foi a concepção federativa colaborativa apresentada na Constituição de 1934, retomada posteriormente pela Constituição de 1946. O municipalismo cresceu como movimento político propiciando a constituição de mecanismos de transferências entre governo central e municípios, o que não redundou em constituição de sistemas municipais de ensino, uma vez que não possuíam a estrutura administrativa e técnica para que isso pudesse ser consolidado.

A Constituição de 1988 elevou, de forma inédita, os municípios à condição de entes federados. Além disso, foi retomada a concepção de regime federativo e de colaboração como forma de articulação entre os entes federados. Deste dispositivo constitucional, não decorreram ações que permitissem sua consecução, ao contrário, a reforma do Estado, de caráter gerencial, acabou por mudar a interpretação da concepção de federalismo e colaboração, que passaram a ser compreendidas a partir das técnicas de engenharia social, significando, respectivamente, descentralização administrativa e repartição de tarefas, segundo as determinações da esfera federal. Em particular, a adoção de ferramentas de controle do desempenho dos agentes dos sistemas educacionais com vistas à otimização do sistema, e a estratégia de redistribuição dos recursos, por meio de dispositivos de avaliação de resultados, introduzidos pelo FUNDEF, alteraram a relação entre a União e os demais entes federados no que respeita à distribuição dos recursos. A União passou a exercer o papel de gerenciamento dos demais sistemas de ensino da educação fundamental, ficando, em matéria de financiamento, apenas com papel supletivo.

Um dos principais efeitos do FUNDEF foi a indução do processo de municipalização do ensino fundamental que incentivou a adesão dos municípios que não possuíam um sistema de ensino fundamental a aderirem ao sistema. De forma geral, pode-se considerar que o de municipalização não constituiu um processo de federalização ou de colaboração, mas uma reforma fiscal, de caráter administrativo, que visou a reorganização do sistema sob o gerenciamento da União.

Embora esse processo pretendesse propagar procedimentos de racionalização, baseados na otimização, eficácia e eficiência, seus resultados não foram totalmente aqueles esperados, uma vez que esbarraram nas tendências patrimonialistas e clientelistas dos poderes locais, fortemente estabelecido, principalmente entre os municípios menores.

Ao final, pode-se concluir que, de uma forma geral, o financiamento da educação permanece, ainda, fortemente gerenciado pela União, situação que foi ampliada para a educação básica com a criação do FUNDEB. A criação do FUNDEB não significou uma maior federalização ou a implementação do regime de colaboração, como veio a ser proposto nas reuniões para a elaboração do PNE.

Ao contrário do que se desejava, como veremos mais adiante, o governo federal reservou, para seu uso, parte dos recursos do FUNDEB, para aplicação em projetos de seu próprio interesse, por meio do PDE, o que implicou em um controle maior das ações dos municípios em matéria de educação, como veremos na seção cinco.

4 REPÚBLICA, LIBERALISMO E DEMOCRACIA SOCIAL

Esta seção é dedicada ao estudo do conceito de república e sua distinção da democracia social. Trata-se de um aspecto importante para que possamos compreender o objeto deste estudo, o PAR. A Constituição de 1988 define que o Brasil é um Estado Democrático constituído na forma de uma República Federativa. Para determinar-se o significado de um Estado Republicano democrático é necessário que se esclareça as concepções de república, governo e democracia, com a finalidade de determinar em que medida elas estão contempladas no PAR. Além disso, é necessário que se analise as formas assumidas pela democracia na contemporaneidade, em particular a democracia social, forma atualizada do liberalismo econômico que tem induzido à adoção de formas de governo e administração públicas gerenciais com vistas à constituição de uma governança global.

4.1 A concepção contemporânea de República

O conceito de república é um dos conceitos mais importantes, senão o mais importante, do estudo das ideias e práticas políticas, uma vez que define a própria natureza do que é um Estado. Entre os clássicos da filosofia política, o termo república era usado para designar o Estado, antes do termo Estado¹⁰ ter se tornado a forma corrente por volta do século XVII. Assim, podemos ler nas obras de Aristóteles e Platão, a designação de *polis* para definir a estrutura política fundamental ateniense, cujas especificidades são impossíveis de ser transplantadas para os Estados contemporâneos. O mesmo ocorre com Cícero e as descrições do Estado romano, a república, que, como a ateniense, é o resultado de um processo próprio e específico de constituição política derivado de relações históricas próprias e irreprodutíveis. Entretanto, quando nos referimos ao conceito de república, entendida como forma do Estado, procuramos identificar algo em comum entre essas formas de organizações políticas antigas e aquelas modernas e contemporâneas.

Como apontou Kriegel (1999), a concepção contemporânea de república seria fundamentalmente distinta das formas antigas, e teria se originado no movimento revolucionário francês, cujas origens podem ser traçadas nos textos dos autores iluministas e passou a ser compreendida, ao menos no senso comum, como a forma de Estado que se opõe

¹⁰ Segundo Riscal (2001), o termo Estado deriva do francês *État*, cuja etimologia remeteria ao latim status, e designando, originalmente os diferentes estados ou castas da nascente França.

à forma monárquica. Kriegel (1999) aponta que antes das concepções iluministas, existiam experiências republicanas com reis, e sua definição estaria ligada à constituição de um poder parlamentar e constitucional.

O conceito de república é comumente associado ao de democracia, forma de Estado em que o poder encontra-se nas mãos do povo. Entretanto é importantes estabelecer algumas distinções do ponto de vista da filosofia política para melhor apreender-se o significado que a concepção de república apresenta no ocidente contemporâneo. Outro equívoco é identificar-se a república como um regime oposto às monarquias onde o poder soberano é hereditário. Segundo Kriegel (1999) a república não se contrapõe à monarquia, uma vez que anteriormente à revolução francesa muitas monarquias eram consideradas republicas, como Inglaterra, Holanda e a própria França.

Kriegel (1999), em seu estudo sobre a república contemporânea, busca as origens desse conceito recorrendo às origens romanas desse conceito. Kriegel (1999) adverte que é preciso tomar cuidado com esse tipo de procedimento e compreender que não se trata, aqui, de buscar uma essência universal da república, ignorando os percursos materiais e históricos desse conceito, mas de buscar a interpretação que os revolucionários franceses tiveram dessa concepção romana, sempre citada como exemplo do movimento revolucionário. “A res publica quer por em relevo a coisa pública, a coisa do povo, o bem comum, a comunidade, enquanto que quem fala de monarquia, aristocracia e democracia, realça o principio de governo (*archia*)” (MATEUCCI,1986, p.1107) .

Assim, a *res publica*, literalmente coisa do povo, é uma designação de uma organização de pessoas que remete, de um lado aos bens que são comuns a todas essas pessoas, para usufruto comum e benefício coletivo, isto é, os bens públicos e à própria organização desses homens, algo entorno da proteção, manutenção e distribuição dos bens em comum. A coisa pública é constituída, portanto, pelos bens em comum, o que não se restringe a bens físicos e materiais, mas, também, pelos costumes, leis, cultura e tudo aquilo que os homens dessa organização julgarem importantes para o bem viver coletivo.

Em termos modernos, a República é uma forma de Estado, isto é uma forma de organização política voltada para o bem comum. Neste sentido, não pode ser confundida com as formas de governo que tratam da fonte do poder ou de que o exerce.

4.1.1. A concepção de república segundo a política clássica

O termo *res publica* deriva da expressão *de populica res*, ou seja, a "coisa do povo" e representava uma afirmação dos direitos do povo em oposição ao *regnum* que designava a "propriedade do rei." Isto significava que *o populus* era o detentor da *potestas* e o poder era exercido em seu nome. Embora tenha surgido contra os abusos monárquicos, a república não designava um poder oposto ao monárquico, mas designava a separação entre o direito do povo, concebido como direito público e o direito pessoal do monarca sobre as coisas em comum. Assim, no direito romano a *res publica* designa aquilo que é próprio do povo em sua totalidade, em uma distinção jurídica em relação à *res privata* ou *res familiaris* (MATEUCCI, 1986).

Aristóteles e Platão denominavam de *Politéia* a *polis* organizada em torno da ética e da virtude. Essa designação era usada para definir as formas de organização ateniense e espartana, entre outras, não se referindo, portanto, às organizações especificamente democráticas. O livro de Platão conhecido como a República denomina-se, na verdade, *Politéia*, cuja tradução realizada por Cícero acabou por tornar-se tradicional. Para Aristóteles o fim da *polis*, a organização política ateniense, era a felicidade dos homens. Essa mesma finalidade foi reafirmada pelo pensador político romano, Cícero, que, considerou, aos moldes aristotélicos, que a felicidade dos homens inclui não apenas bens materiais, mas, também, a paz, prosperidade, harmonia e a justiça, valores que são considerados coletivamente importantes para a vida em comum.

A república romana teria se originado do fim da monarquia, com a queda de último rei, Tarquínio, em 509 a.C.. O filósofo romano Cícero, em sua obra *De Re publica*, de 51 a.C., foi um dos principais propagadores da ideia de república. Escrevendo no período de decadência da instituição republicana em Roma, seus livros têm como finalidade esclarecer a importância da forma republicana como forma de combater a ascensão de líderes tirânicos.

Cícero (2011) apresenta a primeira e mais conhecida exposição sobre a concepção de república em sua celebre obra *De re publica*, onde define a *res publica* como coisa do povo “*res publica res populi*” (CICERO, 2011). Como observa Silva Filho (2013), o termo *res* aqui significa bem, assim *res publica* refere-se aos bem em comum.¹¹

¹¹ De acordo com Silva Filho (2013), a amplitude semântica de *res* concede sua compreensão para muito além de “coisa”. A *res* que precisa ser preservada para que o público seja resguardado é o “bem” do povo (SILVA FILHO, 2013, p.85- 86).

Cícero (2011) apresenta como elemento distintivo da República o interesse comum e a conformidade com a lei em comum, estabelecendo a centralidade do povo como comunidade que estabelece como seu elo de ligação a justiça. A concepção de república está, portanto, diretamente ligada à definição de povo: [...] *populus [autem] non omnis hominum coetus quo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatum* (CÍCERO, 2011)¹².

Assim, segundo a definição de Cícero, não é qualquer união de homens que pode ser denominada povo, mas a congregação de homens associados em concordância com um direito e um fim em comum. Assim, como observa Silva Filho (2013), para que um conjunto de homens (*multitudo*) constitua um *populo*, devem compartilhar o mesmo *ius*, ou seja, o direito de restringir o útil ao que for comum ou público. Neste sentido, “para que uma *multitudo* adquira o estatuto de *populus* e os homens que a compõem, o estatuto de *cives*, eles devem constituir *consensus iuris et utilitatis communio*” (SILVA FILHO, 2013, p.86). Para Cícero (2011), portanto, são necessárias três condições fundamentais para caracterizar uma república: um conjunto de homens (*multitudo*), constituindo uma comunidade de interesses e de fins comuns (*communio*) e um consenso do direito (*consensus iuris*). Assim, o assentimento do direito e a utilidade comum são condições que devem ser estabelecidas para a constituição da *civitas* e para seus membros serem denominados *cives*.

A definição de Cícero destaca que a condição de “utilidade pública” ressalta o sentido de “comum”, em detrimento de “utilidade privada”. Como observa Silva Filho (2013), a *res publica* realiza, na *civitas* (cidade), aquilo que é mais excelente no ser humano, a manifestação do direito natural (de caráter transcendente), que apenas se concretiza na ordem pública. Existiria para Cícero, portanto, algo de superior e transcendente na república, uma vez que, para ele, apenas a congregação de homens ordenada por uma justiça voltada para o bem público permitiria aos homens transcender a sua condição de meros animais. Por esse motivo, Cícero (2011) define a verdadeira lei pública como a reta razão, isto é, conforme a natureza racional do homem, difundida na própria natureza humana, eterna e imutável e válida para todos os homens. Não cumprir essa lei é voltar-se contra a própria natureza humana (CÍCERO, 2011).

¹²O povo não é toda união de homens de qualquer modo congregados, mas a união de inumeráveis homens associados por assentimento de direito e utilidade comum. Tradução de Silva Filho (SILVA FILHO, 2013, p.85)

De acordo com Giordani (1990), a organização política de Roma, no período republicano, caracterizava-se pela magistratura, senado e assembleias do povo. O senado era originalmente constituído apenas por patrícios¹³, que constituíam uma assembleia consultiva (*publicum consilium Populi romani*); as assembleias do povo podiam ser *concilium plebis*, formada pelos plebeus, e elegiam o tribuno da plebe¹⁴, representante do povo, e votavam os plebiscitos de natureza política ou *comícios centuriatos*, a mais importante assembleia, dividida em cinco classes de cem (centúrias) representando as diferentes categorias econômicas de Roma, aferidas pelo censo. Os *comícios centuriatos* elegiam os magistrados, votavam a deflagração de guerra ou paz e aprovavam as leis. O mais importante dos poderes públicos era exercido pelas *magistraturas*, divididas entre *magistraturas sine imperium*, formada por censores, responsáveis pelo censo e cobrança de impostos e edis, com função de administração dos bens públicos, e *magistraturas cum imperium*, cônsules (chefes de Estado) e pretores (administradores da justiça), com poder de comandar exércitos, coagir, encarcerar e condenar a morte, fazer leis e convocar o povo de Roma (GIORDANI, 1990).

Senado, tribunos e magistrados caracterizavam-se por possuírem *auctoritas* reconhecida pela população e gozavam de grande prestígio popular. O termo *auctoritas* deriva do termo *augere*, que em latim significa aumentar, e referia-se a autoridade sagrada dos *patres* (pais) de Roma que os ligava aos antigos e a própria fundação sagrada de Roma. Assim, *a auctoritas* aponta para uma esfera supra-humana que se apresenta em alguns homens em razão de seu partilhamento com os ancestrais, tornando suas ações e opiniões respaldadas por uma autoridade ancestral. *A auctoritas* remete, portanto, a um respeito pela supremacia ancestral, que se impõe por sua origem e superioridade não dependendo da esfera legal (GIORDANI, 1990); (MATEUCCI, 1984).

Os magistrados *cum imperio* eram representados pelos *Consules* e caracterizavam-se pelo exercício do poder estatal civil, que era definido pela *potestas* e pelo *imperium*.

O termo *potestas* refere-se ao poder público de caráter administrativo e sua forma mais elevada era a *summapotestas*, (*summapotestassuperiorem non recognoscens*) que designava o poder supremo que não reconhece outro acima de si. *A potestas* garante ao seu titular o

¹³ Os senadores tinham mandato vitalício, eram escolhidos pelos *magistrados cum imperium* e até o ano de 400 a.C. eram escolhidos apenas entre patrícios, a classe aristocrática romana. A partir dessa data também os plebeus puderam ser eleitos como senadores (GIORDANI, 1990).

¹⁴ Os *tribuniplebis* eram representantes da plebe no Senado, sua pessoa era considerada inviolável e podiam vetar ordens e decisões dos magistrados que considerassem contrárias ao benefício popular. Deviam manter suas casas abertas noite e dia para atender às reclamações, solicitações, denúncias e reivindicações públicas (GIORDANI, 1990).

poder de fazer leis, impor multas e convocar assembleias do povo. O *summapotestas* inclui, entre seus poderes, o *imperium*, poder de comandar os exércitos, coagir, encarcerar e condenar à morte (GIORDANI, 1990).

A instauração da república romana não correspondeu à instituição de uma democracia, onde o povo determinaria quem seriam os governantes ou a forma da lei. O que é central à definição de república é o estabelecimento de uma organização política tem como finalidade o bem coletivo e não o benefício privado do rei, aristocracia ou de qualquer outro sujeito privado. Esta seria a definição que separaria a república dos Estados despóticos, que se assemelharia ao do poder doméstico, onde um rei exercia o poder sobre todo o povo para seu benefício privado, como se todo o Estado fosse sua casa (*domus*). A definição de Cícero toma como base a definição da *Politéia* grega, tal como apresentada por Aristóteles (MATEUCCI, 1984).

A concepção de república, como bem comum, funda o conceito medieval de república cristã. A *respublica christianorum* representava a ordem e unidade da comunidade cristã sob o domínio da Igreja Católica, que representa, na terra, o domínio do espírito cristão universal fundado na cidade de Deus. Santo Tomás de Aquino define o espírito cristão que impera na república cristã de *Summo Bem*, o bem supremo fundado no espírito santo e na fraternidade entre os homens. A ideia de bem comum, originária da concepção da *res pública*, permaneceria presente na definição do Estado moderno, como pode ser constatada na definição usada por Hobbes para referir-se ao Estado inglês - *Commonwealth*, que traduziria para o inglês a ideia de coisa pública.

No século XVI, o filósofo político francês Jean Bodin retoma a concepção de *res pública* romana, fundada no poder civil em um dos mais importantes e completos estudos do conceito de Estado – *Os Seis Livros da República*. Segundo Riscal (2001), a concepção de república está diretamente ligada à ideia de comunidade política. Jean Bodin esclarece, entretanto, que nem todas as comunidades de homens são repúblicas. Seguindo a concepção de Cícero, Bodin afirma que aquilo que define uma república é a existência de um reto governo, de várias famílias, com poder soberano. Bodin observa que um bando de malfeitores é uma comunidade organizada com vistas ao bem comum, mas não é uma república (RISCAL, 2001).

Segundo Riscal (2001), para Bodin é a ideia de reto governo que acrescenta a concepção república um significado superior. Diferentemente do bando de malfeitores, a organização das coisas em comum, em uma República, guia-se por um reto governo o que

significa, um governo exercido segundo as leis e, portanto, é preciso que se defina quem é o autor das leis. Este é o poder soberano. É precisamente a existência de um autor para as leis que governam os homens em uma associação republicana que define o que é uma República. O soberano é o agente que dá forma e conteúdo à República (ou ao Estado), na medida em que estabelece as leis que regem o bem comum.

A ideia de soberania é moderna e, segundo Riscal (2001) em seu estudo sobre o conceito de soberania em Jean Bodin, este autor teria sido o primeiro a cunhar esse termo e apresentá-lo como a pedra angular que dá a forma ao Estado. Para Bodin é o poder soberano que garante a unidade e organicidade da república e constitui o Estado. Anteriormente a Bodin não existia um termo para qualificar o poder soberano e seus antecedentes remontam ao final do período medieval, por volta dos séculos XIII e XIV (RISCAL, 2001). Seu antecessor imediato era o conceito de *Summo Bem*, que na Idade Média fora usado por São Tomás de Aquino, retomando a discussão iniciada por Aristóteles na república e por Cícero em Roma, definindo a coisa pública por meio da identificação do bem comum (RISCAL, 2001).

Para Bodin, o conceito de soberania articulava, em uma mesma concepção, a *auctoritas, potesta e imperium* romanos e o conceito de *Summo Bem* cristão, o que apresentaria a República como o resultado de uma ordem transcendente, fundada na ética e virtude (RISCAL, 2001).

Assim, a república, entendida como Estado, é definido pela soberania que é o “poder absoluto e perpétuo de toda a República” (RISCAL, 2001, p.168), que o chefe de estado possui, podendo ser monárquico, se o soberano for único, aristocrático, se a soberania residir em um grupo de homens, ou democrático, se residir em todos os homens (RISCAL, 2001). A soberania é definida, acima de tudo, pela capacidade de fazer as leis que constituem o Estado e por isso o poder soberano deve ser absoluto e perpetuo, porque só ele pode fazer ou desfazer as leis em qualquer circunstância. O Estado republicano teria como referências fundamentais a virtude cívica e o bem comum. Assim a ideia republicana não apenas determina a fonte do poder soberano, como define a democracia, mas, para, além disso, estabelece a finalidade do Estado como comunidade política.

Entretanto, observa Riscal (2001), Jean Bodin opera outra distinção, fundamental para a compreensão da constituição do Estado Republicano contemporâneo. Bodin distingue a forma do Estado, definido pelo local onde se situa a soberania e a forma de governo, local onde as determinações soberanas são executadas (RISCAL, 2001). Para Bodin, os Estados

podem ser monárquicos, aristocráticos ou democráticos, dependendo se o poder soberano reside respectivamente em uma pessoa, algumas pessoas, ou em todo o povo. Este Estado pode, ainda, ser governado monarquicamente, aristocraticamente ou democraticamente, de acordo com o órgão responsável pela administração pública. Esta definição permite a distinção das formas de estados monárquicas, governadas democraticamente, tais como as monarquias parlamentares como é o caso inglês e espanhol, de estados republicanos presidencialistas, onde o Estado é democrático e o governo reside em uma única pessoa, o presidente.

As concepções de Jean Bodin foram retomadas por Montesquieu, em seu livro *O Espírito das Leis*. Montesquieu afirma que o Estado republicano, cuja natureza é a realização do bem comum, exige uma virtude republicana, isto é, o amor à igualdade que se constitui como um amor à pátria. Não se trata, portanto, para Montesquieu, de uma virtude moral, nem uma virtude cristã, mas de uma virtude especificamente política que se manifesta pela defesa dos interesses comuns.

Partindo da definição de Jean Bodin, Montesquieu apresenta a forma do Estado dividida entre três poderes, o legislativo, o executivo e o judiciário, onde o primeiro é o poder soberano, que faz as leis, o segundo, aquele que executa as leis, e o terceiro, o poder que fiscaliza a execução da vontade soberana (RISCAL, 2001). Montesquieu postula, assim, um sistema dotado do que ele define como freios e contrapesos, onde nenhum poder poderia exercer-se tiranicamente.

Ao tratar da república, Montesquieu a define como a forma de organização onde todo o povo, ou parte dele, detém o poder supremo. Ele distingue a república da monarquia, onde apenas uma pessoa governa por meio de leis fixas e o governo despótico, onde prevalece a vontade de uma única pessoa, que impõe seus caprichos e o interesse particular é colocado acima do interesse geral. Sem dúvida alguma, observa Riscal (2001), para Montesquieu a República é, de todas as três formas, a mais virtuosa, porque depende da virtude dos cidadãos que devem estar dispostos a colocar o interesse público acima de seus interesses particulares e os cidadãos são capazes de morrer pela pátria (RISCAL, 2001). Montesquieu afirma que os republicanos estariam dispostos a dedicarem-se à honra, porque a liberdade de todos os cidadãos seria o maior bem da forma republicana. Assim, a concepção de

Montesquieu permite que possamos distinguir o papel do cidadão do súdito e apresenta claramente a república como a ação conjunta de todos os cidadãos.

Durante a Revolução Francesa, sob influência iluminista, a concepção de república foi tomada com referência à república romana, como forma de organização que sucedeu à monarquia e que no caso francês sucederia ao antigo regime. Entretanto os partidários do jacobinismo defendiam a República como domínio do governo popular direto, por meio dos conselhos e assembleias populares. Esta concepção levou à confusão entre as concepções de república e democracia. É importante ressaltar que quando se estabelece uma organização política republicana, isto significa que as leis, ações e benefícios do Estado devem ser estabelecidos com vistas ao bem comum, isto é, o bem público está acima do bem privado, porque os interesses públicos, a ordem pública, priorizam o que é comum e estão acima dos interesses privados.

Na sua concepção contemporânea, a República resultaria de um projeto coletivo, cuja base é o bem comum. A partir da Revolução Francesa, principalmente após as reformas napoleônicas, a República teve como um de seus pontos centrais a propagação de um processo institucional de educação pública, laica e obrigatória, como forma de expansão da cidadania republicana. Diretamente relacionada à concepção de vontade geral, tal como definida por Rousseau e na ideia de bem comum, a noção de República é atualmente a base sobre a qual se constituem a maioria dos Estados Nacionais.

Além disso, a exposição apresentada sobre as concepções republicanas de Cícero, Bodin e Montesquieu permite que se compreenda o papel do cidadão na constituição do Estado, por meio do exercício do poder legislativo soberano, e o papel do governo, o executor da vontade soberana, local da administração pública e da gestão. Há na República, segundo Hanna Arendt (2002), uma dignidade própria, porque representaria a condição mais virtuosa do convívio humano que, por meio da interação política, orienta-se na direção do bem comum.

As noções apresentadas sobre o conceito de República são fundamentais para os objetivos deste estudo, uma vez que permitem, de um lado, a distinção entre ações do Estado e as ações do governo e de outro, possibilita a compreensão de que a soberania reside no poder legislativo, além de esclarecer o caráter da *res pública* como o campo do bem comum.

No Brasil, a forma como se processou historicamente a hipertrofia do poder executivo, elevou a capacidade de poder do presidente da República que passou a exceder a esfera de

poder que lhe compete, comprometendo o caráter soberano e republicano do poder público. O plebiscito de 1993, que versou sobre a forma do Estado e a forma do governo, definindo o Estado republicano e o governo presidencialista, não foi suficiente para clarificar o problema.

Acrescentando-se a esses pontos a definição de que a forma do Estado brasileiro é uma república federativa colaborativa, pode-se concluir que os adjetivos federativo e colaborativo não remetem à forma de governo, mas à forma do Estado, e pressupõem que a República, embora una e soberana, procede da interação de todos os entes federados, dotados de soberania própria, que por meio da colaboração, deve convergir para a soberania nacional. Assim, questões relativas à gestão e administração pública referem-se ao governo central e aos governos regionais e não ao Estado. A forma republicana é regida pela soberania e pelo bem comum e deriva dos princípios fundamentais instauradores do Estado, que sendo federativo tem, nas instâncias legislativas federadas, a fonte de seu poder. Por seu lado, a administração pública é o executivo das demandas estatais. Disto resulta que a mera descentralização administrativa ou a desconcentração financeira não culminam em uma federação.

4.2 República e democracia

A democracia estabelece a participação do povo no exercício do poder, a República, por sua vez, determina que este exercício deva ter como finalidade o interesse público. Assim, não basta que se estabeleça constitucionalmente que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido, pois até um bando de malfeitores pode agir democraticamente. A concepção de *res pública* qualifica a democracia ao determinar que o exercício do poder deva ter como valor supremo o bem comum.

Assim as discussões sobre democracia e republicanismo apontam para questões distintas, embora possam ser vistas como complementares. O debate em torno da democracia se concentra na ideia de participação nas decisões mais do que com os seus resultados.

Já o debate sobre o conceito de república é de natureza substantiva, porque exige que as decisões tenham em seu âmago a coisa pública. Para Cohn, “Há um componente normativo intrínseco à república que remete menos a exercícios correntes e mais a orientações de conduta e a formas de pensar, todas voltadas para a dimensão pública da vida

social. Essa carga normativa é impossível de ser retirada da ideia de república [...]” (COHN, 2010, p.44).

Assim, observa Cohn (2010), o cidadão republicano deve ter como referência não o seu benefício pessoal, mas a referência mais universal possível, isto é, o interesse geral, e quando isso não ocorre, não poderia ele mais ser qualificado como cidadão. Já a ação democrática, pura e simples, não exige necessariamente essa qualificação, uma vez que basta a todos o direito de participar. Assim o democrata, segundo Cohn “é meio capenga, é meio nu, mas vai elegendo, aprende a acompanhar o que faz seu representante, participa de uma organização ali e vai aprendendo” (COHN, 2010, p.44).

A república, por sua vez, exige, para sua efetivação, não apenas a presença ativa de participantes, mas de cidadãos no sentido em que devem exercer suas condutas a partir de valores públicos.

Em outras palavras, os atores sociais e políticos podem orientar suas ações por regras de eficácia – que envolvem interesses – ou por valores – que envolvem subordinação de interesses próprios a outros alvos de caráter mais universalizante. No primeiro caso, satisfazem as exigências democráticas; no segundo, entram no campo republicano. O ponto básico, aqui, é que democracia pode ser traduzida em um conjunto finito de regras, ao passo que república exige, de saída, qualificações e formas de sensibilidade social altamente sofisticadas, que permitem manter viva uma coisa que a democracia, especialmente em sua versão mínima, negligencia, que é o exercício de virtudes públicas (COHN, 2010, p.44).

No sentido republicano, a dimensão da vida pública brasileira é um processo ainda em andamento que não termina com a luta pela participação dos indivíduos, mas, para além da defesa dos direitos individuais, deve ser capaz da percepção ética de que as decisões políticas devem voltar-se para os interesses comuns.

Isso, de passagem, tem efeitos sobre a formulação e a implementação de políticas: é suficiente que elas respondam a interesses bem definidos e organizados, ou só são legítimas quando responderem a propostas universalizáveis – vale dizer, que todos poderiam aceitar como válidas para o conjunto maior? Então, tem, sim, que pensar a questão republicana, mas como exigência de longo prazo, como horizonte de ação e como forma de realização plena da democracia e, de certo modo, um pequeno passo no sentido de superação da democracia legislativa liberal, tal como a conhecemos hoje (COHN, 2010, p.45).

Cohn (2010) afirma que, entretanto, não se deve menosprezar a potencialidade de aprendizado presente nas práticas democráticas.

Mas a democracia também pode ser entendida como um “regime de aprendizado”. A história do século XX mostrou, inclusive, que não se passa por cima dessa coisa decisivamente importante, que é o aprendizado político. E este é o truque da democracia: é o regime que melhor tem capacidade de aprendizado. Então, essa é a capacidade intrínseca dele, de ensejar o processo de aprendizado social, de apontar para questões que vão além (COHN, 2010, p.45).

Por outro lado, Cohn observa que existem espaços sociais que não comportam ações políticas democratizantes.

O mercado, por exemplo, não tem nada a ver com isso. É uma exigência completamente sem sentido querer um mercado democrático. Na realidade, me pergunto agora, realmente, se faz sentido pensar o mercado como uma área de interação. Eu sempre sinto que, em uma feira-livre, não há presença de participantes que corrijam mutuamente suas ações e suas expectativas na convivência (COHN, 2010, p.46).

Assim, a ideia de que se possam tomar as relações de mercado como modelo para relações democráticas seria um contrassenso, uma vez que são concepções fundadas em perspectivas distintas. A autorregulação do mercado, como fora concebida por Adam Smith (1996), teria como base a lei da oferta e da procura e as perspectivas de que a demanda de consumidores e os interesses de lucro dos produtores poderiam ser equilibradas pelas necessidades e perspectivas mútuas. Assim, a esfera do mercado não é regulada pelo interesse coletivo que levaria os participantes a regular suas ações em função das perspectivas de bem estar coletivo, mas pelos interesses privados de produtores e consumidores.

A constatação de Cohn (2010) permite compreender a impossibilidade da transposição das concepções mercadológicas para a esfera política. O resultado dessa transposição pode ser a adoção de relações que transformam o Estado em provedor de serviços perdendo-se completamente o seu caráter republicano. Voltado para a maximização do proveito privado, o mercado seria, em si mesmo, antirrepublicano. A adoção de concepções mercadológicas na esfera política leva à legitimação da ideia de clientela política criando um mercado político eleitoral que resulta em uma gradual privatização da coisa pública.

Como observa Cohn (2010), não se pode deixar a realização da democracia e do republicanismo nas mãos da sociedade civil, que é um aglomerado de organizações que são criadas a serviço de interesses próprios, sem qualquer mecanismo que universalize suas preferências. Segundo Cohn (2010), para que se avance na direção da democracia e mais à frente para a concepção republicana, deve-se investir na formação de cidadãos capazes de

referências universalizadoras, cujas ações e perspectivas políticas tenham como fundamento o bem universal, isto é, o bem comum.

4.3 O liberalismo e o Estado moderno

A introdução de concepções liberais no século XVIII deu início ao debate sobre a distinção entre a esfera social e a esfera política. A partir das proposições do liberalismo econômico, defendidas principalmente por Adam Smith, os defensores do livre comércio passaram a transpor os princípios da economia de mercado para a esfera política. A mercantilização da esfera pública é uma das consequências do liberalismo que pressupõe uma forma de organização baseada na liberdade dos sujeitos sociais agirem segundo seus próprios interesses. Em contraposição, a adoção da forma republicana democrática implica na soberania popular com vistas ao bem comum, poder supremo que dá a forma e a unidade ao Estado. A distinção entre liberalismo e república democrática é essencial quando se trata da compreensão das relações de poder estatais.

A definição de Estado de Jean Bodin parte do princípio que há alguma coisa em comum e pública: como o domínio público, o erário público, as ruas, as leis, os costumes, a justiça, porque não existe República se não há nada público (LEBRUN, 1981).

Como já havia observado Cicero (2011), o espaço público é habitado por indivíduos ou grupos que, em sua dispersão, não constituem uma comunidade política, pois não há nada em comum que faça deles um corpo único. Um conjunto de indivíduos enquanto tais constituem apenas um conjunto de homens se não estiverem unidos por uma finalidade em comum e leis por todos partilhadas. Como observa Lebrun (1981), uma comunidade de homens, por si mesmo não é um corpo político. Falta a ele a potência coletiva, o poder soberano, baseado em leis que coordenam e unificam a vida em comum. Esta República, ou seja, o Estado, é a pessoa pública por excelência, como observou Hobbes, em seu livro *O Leviatã*, o corpo político por meio do qual todas as vontades são dispostas como uma única vontade. E o depositário dessas vontades, tornadas uma, é soberano, a pessoa pública, impessoal, porque constitui uma abstração das vontades individuais em uma única vontade. Por esse motivo, o Estado moderno é definido como um ordenamento jurídico, porque é a autoridade soberana, que institui as leis, a responsável pela constituição do Estado.

O liberalismo, por sua vez, não reconhece a esfera pública como domínio do Estado e estabelece a esfera social como a principal arena da ação política, despolitizando, assim, o Estado e criando a concepção de sociedade civil, definida por meio da associação de indivíduos com direitos privados.

Locke foi quem melhor representou a concepção do liberalismo político, separando o Estado da sociedade, apresentando o Estado como protetor de uma sociedade civil apolítica, formada por indivíduos em concorrência entre si.

Locke, em seu famoso livro Segundo Tratado Sobre o Governo Civil, de 1690, apresentou as bases do que viria a ser denominado liberalismo político. Locke defendia que o papel do Estado seria reduzido à defesa dos direitos individuais à vida, liberdade e propriedade, condições presentes no Estado de Natureza e, portanto, anterior à constituição do Estado Civil. O Estado Civil seria, para Locke, o resultado do contrato social instituído entre os indivíduos para assegurar seus direitos naturais individuais. A associação entre indivíduos por meio do contrato social é definida por Locke como a sociedade civil e a instituição criada para estabelecer as leis que garantem os direitos estabelecidos pelo contrato social é o Estado Civil, que tem no governo civil a instância responsável pela execução dessas leis.

Como observa Lebrun (1981), acreditar que o poder político seja apenas o protetor dos interesses dos indivíduos é subestimar seu poder, porque não somente garante o controle sobre a sociedade civil, como ainda tem a capacidade de modelá-la e organizá-la.

A concepção liberal, em sua necessidade de estabelecer que a função do Estado é defender a propriedade individual e o livre mercado pretendeu separar a política da sociedade eliminando cada vez mais o caráter político do indivíduo enquanto cidadão participante do poder.

O liberal, segundo Lebrun(1981),

não pensa que os particulares, enquanto tais, tenham forçosamente interesses distintos do interesse público – e rejeita a tese hobbesiana segundo a qual, na falta do Soberano, não existiria um povo propriamente dito, mas apenas uma multidão atomizada (LEBRUN, 1981, p.29).

Assim, a preocupação liberal volta-se para a sociabilidade, fora da esfera política e afirma que a liberdade individual consiste em defender-se dos abusos do Estado. Nega, portanto, o fundamento básico da *res pública*, que não é a multidão de indivíduos em livre concorrência, mas o corpo de cidadãos em busca do bem comum.

Lebrun recorre, para melhor estabelecer a compreensão do liberalismo a Adam Smith, fundador da economia política:

O sistema simples da liberdade natural apresenta-se por si próprio e encontra-se plenamente estabelecido. Todo homem, enquanto não infringe as leis da justiça, conserva-se inteiramente livre para seguir o caminho que lhe aponta o seu interesse, e para levar onde quiser a sua indústria e o seu capital, conjuntamente com os de qualquer outro homem, ou de qualquer outra classe de homens” (LEBRUN , 1981, p.29).

Assim, para Lebrun (1981), com Adam Smith o liberalismo assume a forma mais explícita de sua condição tipicamente burguesa, porque, segundo ele, o cidadão só pode ser o proprietário, uma vez que só a propriedade torna os homens capazes do exercício dos direitos políticos.

O problema, observa Lebrun (1981), é que mesmo a economia de mercado precisa de um poder capaz de manter as condições do seu funcionamento natural, uma vez que os interesses privados, em livre concorrência, podem levar à autodestruição.

O liberal, segundo Lebrun, encontra-se “assim às voltas com um problema insolúvel: determinar até que ponto pode serrar o galho no qual está sentado, sem correr o risco de quebrá-lo” (LEBRUN, 1981, p.32).

A cisão imposta pelo liberalismo entre Estado e sociedade civil levou à constituição de uma forma de ação estatal que, carente de sua fundamentação ética de realização do bem comum, passou gradualmente a constituir um poder estatal controlador da ordem social. Lebrun sustenta que o Estado moderno é menos abertamente dominador, e mais manipulador e preocupa-se menos em reprimir a desobediência do que em preveni-la. Assim, a maior característica do poder estatal nos dias de hoje, seria, para Lebrun (1981), uma rede de regras uniformes por meio das quais as vontades mais vigorosas não conseguiriam aparecer para sobressair na massa. O Estado, segundo Lebrun

não dobra as vontades, amolece-as, inclina-as e as dirige; raramente força a agir, mas opõe-se frequentemente à ação; não destrói, impede o nascimento; não tiraniza, atrapalha, comprime, enerva, arrefece, embota, reduz, enfim, cada nação a nada mais ser que uma manada de animais tímidos e industriais, cujo pastor é o governo (LEBRUN, 1981, p.39).

Lebrun descreve o resultado da crescente burocratização imposta pelo Estado impessoal que leva a um crescente “despotismo administrativo”. A questão da dominação burocrática e seu caráter de clausura é também apresentado por Max Weber em seu livro

Ética Protestante e o espírito do capitalismo, quando recorre à imagem da *gaiola de aço*, reportando à rigidez racionalizada e burocratizada do sistema capitalista (WEBER, 1985).

Weber (1985) identifica a propagação das formas de administração burocráticas a partir do crescente processo de racionalização técnica que impõe o cálculo e a eficiência como as formas predominantes de ação na esfera administrativa e que gradualmente tendem a dominar toda a esfera social. Weber (1985) distingue a dominação burocrática, baseada em processos de racionalização técnica e formal, em oposição a uma racionalidade substantiva, baseada em valores e imperativos éticos.

Aqui encontramos a oposição fundamental, descrita por Lebrun (1981), entre uma República constituída como uma totalidade, onde são os fins éticos que determinam a própria condição de vida comum, com base na racionalidade substantiva, de um lado e a esfera governamental e administrativa, que se apropriando do Estado, isto é da esfera pública, se apresenta como agente disciplinador da esfera social, caracterizada pela racionalidade técnica, por outro lado. Assim, o cidadão, da forma política republicana, se opõe ao homem de sociedade, na mesma medida em que a República se opõe à sociedade civil que seria, em última instância, um agregado de indivíduos controlado por técnicas disciplinares, sem um fundamento em comum.

A oposição entre Estado e sociedade, introduzida pelo liberalismo, transformou a racionalidade substantiva, atributo essencial da política republicana, em pragmatismo instrumental.

O Estado moderno é instituição burocrática e a burocracia estatal é não somente poder administrativo, mas também político. Tragtenberg (1992), em seu estudo sobre a burocracia, observa que Hegel foi um dos primeiros estudiosos que compreendeu a natureza ambígua do Estado moderno ao considerar o Estado como organização que realiza a união entre universal e individual.

Para Tragtenberg (1992), Hegel, percebendo a contradição histórica que opunha o poder estatal, como realidade moral e a sociedade civil onde se encontram os interesses particulares, vê na forma final do Estado moderno a síntese que realiza a integração dos interesses particulares e individuais no seio de sua unidade. Segundo o autor, a tensão entre o interesse particular e o universal realiza-se por meio da burocracia do Estado. Oriunda da sociedade civil, a burocracia realiza, no Estado, a vontade geral, sendo, portanto, o elemento de mediação com a sociedade global, exercendo o poder político (TRAGTENBERG, 1992)

Para Tragtenberg (1992), a burocracia constitui, assim, o poder disciplinador que, por meio da conformação social, realiza a integração entre os interesses particulares e os interesses estatais. Como decorrência, a atual concepção gerencial da administração pública, coerentemente com a sua origem na esfera dos interesses individuais, assume o caráter disciplinador que por meio da racionalização técnica impõe o cálculo e a eficiência como as formas predominantes da interação social, afastando-se da interação republicana baseada em fundamentos éticos e na busca do bem comum.

Pode-se, neste sentido, compreender que o que importa na concepção gerencial é a maximização dos resultados, concebidos como interesses individualizados. O corpo político é descaracterizado no corpo social, que é atomizado em um conjunto de clientes. A noção de bem comum é substituída pela satisfação dos interesses individuais e a democracia torna-se a satisfação da maior quantidade de indivíduos/clientes possíveis.

4.4 Democracia e democracia social

Para a continuidade deste estudo, é importante o estabelecimento de uma nova distinção entre a democracia republicana e a democracia social. Essa distinção é fundamental para a compreensão dos processos gerenciais e de muitas formas de defesa de participação democrática que não concebem a democracia do ponto de vista republicano, mas do ponto de vista social. Segundo Miguel Reale (1996), a democracia social seria a expressão contemporânea atualizada da democracia liberal (POLETTIE,1999). O que diferencia a democracia social da democracia republicana é o próprio exercício democrático que no primeiro caso é atomizado e no segundo é exercido pelo povo constituído como corpo político.

Na atualidade, a principal contraposição à democracia social é o modelo da social democracia, forma de governo que atribui ao Estado um papel central para o alcance do bem estar social (*Welfare State*) e na defesa do desenvolvimento social e econômico. A social democracia é uma forma republicana que exige um Estado forte, que permanece como regulador das atividades econômicas, com frequentes intervenções na economia de mercado. Na concepção de democrata social o Estado mantém-se fora das esferas sociais e econômicas, intervindo apenas quando os agentes privados demonstram ser incapazes de garantir a liberdade social e a propriedade. Polettie (1999), a partir da concepção de Reale

(1996), observa que o conceito de democracia social procura conciliar três fatores: a iniciativa privada, a fiscalização e programação do Estado e, finalmente, a participação direta do próprio Estado.

Segundo Polettie (1999), os adeptos da democracia social vêem a liberdade social como forma concreta de participação, tanto no plano político como no plano econômico e social. Nesta perspectiva, o que se pode perceber é a transformação da ação política em ação social, porque se considera a condição de liberdade individual como base das interações políticas. O princípio da liberdade como participação é um dos fundamentos da democracia social. De fato, na democracia social, a liberdade antecede à participação, na democracia republicana a participação antecede à liberdade. Isto significa que, tomada no sentido social, a democracia seria o direito que cada indivíduo tem de expressar e defender seus interesses e concorrer com os demais para atingi-los, já no caso da democracia republicana, a liberdade se expressa na possibilidade que cada um tem de expressar e defender seus interesses, no âmbito da coletividade, que delibera não segundo os interesses individuais, mas segundo o bem comum.

No discurso da democracia social, é necessário garantir-se o equilíbrio mundial e a superação das desigualdades econômicas no plano do concerto das nações, para que o indivíduo possa ter um ambiente propício para o trabalho, para a livre concorrência e, portanto, para a prosperidade pessoal.

No Estado da Democracia Social confere-se uma importância muito grande ao trabalho e, portanto, ao trabalhador, cuja circunstância não se restringe a seu ambiente de trabalho ou na sua associação de classe, mas se estende à sua projeção civil e social, a seu lazer e à sua participação cultural. [...] O que se preconiza, portanto, não é o regime do trabalhador, no sentido marxista, mas um regime de ampla e diversificada participação de todos nos benefícios do progresso material, cultural e social (POLETTIE, 1999, p.125).

A democracia social é também denominada de democracia participativa, porque pressupõe a participação dos indivíduos nas ações sociais. Este é um aspecto importante, porque na democracia republicana não é a simples participação que importa, mas a participação qualificada como cidadão, no corpo político, o que constitui a esfera pública. Assim, é necessário que se diferencie a esfera social, onde todos participam como átomos, concorrendo uns com os outros, da esfera pública, ou esfera política, onde cada indivíduo torna-se cidadão na medida em que partilha da condição de agente do bem comum.

Polettie (1999) enumera da seguinte forma os princípios subjacentes à democracia social:

a) o reconhecimento da pluralidade de meios ou de vias aptas à realização do bem comum e da justiça social, sem se ficar condicionado por ideias preconcebidas; b) o critério da eficácia na escolha da via mais adequada à consecução dos bens culturais em geral, em função da diversidade às vezes imprevisível das conjunturas e circunstâncias; c) a consideração de cada indivíduo, não apenas como cidadão, ou titular de direitos políticos, mas também em sua situação concreta, capaz de assegurar-lhe liberdade como poder de decidir e de participar, tanto dos serviços do Estado como da fruição dos benefícios sociais resultantes do progresso científico e tecnológico; d) democratização da propriedade, de modo a assegurar, a quem já a possui, condições de seu desenvolvimento, com medidas adequadas para o acesso à propriedade àqueles que dela se acham privados; e) balizamento da ação política e econômica pelo respeito ao valor da liberdade de opção e de iniciativa considerado como valor preferencial, por ser da essência mesma do homem (POLITTIE, 1999, p.131).

Assim, verifica-se que a ideia de democracia social tem como um de seus fundamentos a defesa de todas as formas de liberdades individuais, e manifesta-se por meio de um pragmatismo cujo principal critério é a eficácia em meio à diversidade de conjunturas e circunstâncias.

Outro aspecto importante é a concepção de cidadania como a possibilidade individual que cada pessoa teria de decidir e participar dos serviços e benefícios do Estado. Assim o Estado é definido como prestador de serviços sociais e provedor de benefícios.

É interessante observar que um dos aspectos fundamentais da democracia social refere-se ao direito à propriedade, tal como no liberalismo clássico, que aqui é acrescido da ideia de democratização da propriedade, defendendo o acesso à propriedade àqueles que não a possuem. Assim, a democratização é diretamente relacionada com a condição de proprietário que passa, assim, a constituir o motor da ideia de equidade: todos devem ter garantido o direito de acesso à propriedade, daí a necessidade de ações governamentais que possibilitem, pela via do desenvolvimento econômico, esse direito. Finalmente, na democracia social, ação política e ação econômica são colocadas no mesmo plano e, ambas, devem ser orientadas por aqueles que são os valores mais elevados do liberalismo: a liberdade de iniciativa e de opção, que são apresentadas de forma naturalizada, uma vez que são concebidas como próprias à essência humana.

A concepção de democracia social, que tem balizado as políticas sociais nas últimas décadas, exige uma análise mais detalhada, no que se refere à concepção de ação política e ação social.

Hannah Arendt (1995) e Habermas (1987) estudaram o processo que levou à substituição da concepção de política, aos moldes da filosófica política clássica, pela concepção moderna de sociedade. Arendt (1995) observou que a tradução medieval do termo *polis* por *societas* do livro *A Política* de Aristóteles, já denunciava a transição da noção de política para a de ação social. A transição teria decorrido, para Arendt (1995), por meio do gradual deslocamento da atividade econômica da *oikia*, isto é do domínio privado, para a esfera pública, tornando-se o centro das preocupações dos Estados Modernos. Teria ocorrido, assim, uma substituição na concepção de política clássica, representada pelas concepções de Aristóteles e Cícero, que viam no Estado a realização do bem comum em uma comunidade política.

Habermas (1987), acompanhando o raciocínio de Arendt, observa que entre os antigos gregos, a atividade política era concebida como filosofia prática, compreendida por meio de uma racionalidade substantiva, como a doutrina da vida boa e justa entre os homens. Na modernidade a filosofia política clássica teria sido substituída pela filosofia social, concebida como produção de técnicas sociais por meio de uma racionalidade técnica.

Segundo Habermas:

Na obra aristotélica a “política” é parte da filosofia prática. [...] Desde o final do século XVIII, as novas ciências sociais que se formam, de uma parte, e as disciplinas do direito público, de outro, desviam suas águas para além das margens da política clássica. Este processo de separação do *corpus* da filosofia prática finaliza-se com o estabelecimento da política segundo o modelo da moderna ciência experimental, que nada tem em comum com aquela antiga “política” além do nome (HABERMAS, 1987, p.49).

A filosofia política clássica, segundo Habermas (1987), tinha caráter eminentemente ético e a lei (*nomoi*) era concebida como a própria ação política entre os homens, cuja interação, na *polis*, visava a vida coletiva boa e justa. Habermas apresenta a concepção da doutrina política clássica a partir da concepção de política aristotélica.

A política era entendida como a doutrina da vida boa e justa; era a continuação da ética, pois Aristóteles não via nenhuma oposição entre a constituição vigente, *nomoi* e o Ethos da vida cidadã; tampouco cabia separar a eticidade da ação do costume e da lei. Somente a *Politeia* habilitava o cidadão para a vida boa: o homem é, em general, *zoonpolitikon* no sentido de que para a realização sua natureza, depende da cidade (HABERMAS, 1987, p.50).

Assim, a doutrina clássica concebia o homem como animal político, porque a sua condição humana, que o elevava para além da sua natureza animal, só se manifestaria na

interação política entre os homens. Essa interação era obtida por meio da práxis, a ação humana que não tem um fim fora de si que não seja a própria práxis. Não há, portanto, na *práxis* a pretensão de fabricação de uma ordem estatal, mas, pedagogicamente, a *práxis* constituiria o movimento do homem sobre si mesmo, por meio da interação com os outros homens, no espaço público, em direção a excelência humana (RISCAL, 2013). Como observou Arendt (1995), a práxis é prerrogativa exclusiva do homem, porque nem o animal nem os deuses são capazes de práxis, porque comportaria em si prudência e deliberação, que só podem resultar da experiência da vida pública. Por esse motivo, como anota Habermas, a práxis está voltada para a formação do caráter.

A antiga doutrina da política se referia exclusivamente à *práxis* em sentido estrito, no sentido grego. Não tem nada a ver com a *techné*, que consiste na fabricação habilidosa de obras e no domínio firme das tarefas objetivadas. Em última instância, a política sempre se orienta à formação do caráter e procede pedagógica e não tecnicamente (HABERMAS, 1987, p.50).

Habermas observa que, para Aristóteles, a política, na condição de filosofia prática, não poderia ser comparada com o conhecimento científico, porque seu objeto “o justo e o excelente” carece, no contexto da práxis mutável e fortuita, tanto de permanência ontológica como de necessidade lógica. A práxis identifica-se, assim, com a prudência, a *phronesis*, a virtude prática de encontrar o justo nas condições sempre em mudança da vida humana. Segundo Habermas (1987, p.51) “a capacidade da filosofia prática é *phronesis*, uma sábia compreensão da situação, *phronesis* sobre a que se apoia a tradição política clássica desde a prudência de Cícero até a prudência de Burke”.

Já Hobbes, observa Habermas, recria a política como conhecimento decorrente das leis e pactos, partindo do princípio que só conhecemos um objeto na medida em que o podemos produzir. Habermas (1987) aponta que a diferença entre as concepções políticas clássicas e modernas estaria, em primeiro lugar, na pretensão de uma filosofia social cientificamente fundamentada que pretenderia especificar, de uma vez por todas, as condições de uma ordem estatal e social corretas. A filosofia social pretenderia que suas afirmações valeriam independente do lugar, tempo e circunstâncias, permitindo, à margem da situação histórica, uma fundamentação duradoura do Estado.

Nesta transposição, da filosofia política para a filosofia social, segundo Habermas, o conhecimento assume a forma de uma técnica. Nesta perspectiva técnica, o estabelecimento das condições gerais para o estabelecimento de uma ordem estatal e social correta já não requer mais a ação prática e sábia dos homens entre si, senão

a elaboração corretamente calculada de regras, relações e disposições (HABERMAS, 1987, p.51).

A conduta ética e justa dos homens deixa de constituir a matéria da ação política que se converte em engenharia social e “Os engenheiros da ordem correta podem prescindir das categorias do trato moral e limitarem-se à construção das circunstâncias sob as quais os homens, enquanto objetos naturais, estão forçados a uma conduta calculável” (HABERMAS, 1987, p.51).

Assim, para Habermas (1987), a separação da política, como ação moral, voltada para a vida boa e justa é substituída pela possibilidade de uma vida desenvolvida em uma ordem corretamente elaborada e passível de planejamento social. Habermas(1987) vê, neste processo, a substituição da racionalidade substantiva, voltada para o estabelecimento de condutas justas orientadas pelos fins éticos da vida coletiva, pela racionalidade técnica e formal, onde a eficiência e a eficácia dirigida para os fins a serem alcançados substituem a eticidade da ação.

Habermas busca em Weber a definição de racionalidade técnica e do papel do processo de racionalização das atividades humanas, característicos da dominação burocrática e sua propagação nas estruturas sociais capitalistas:

Max Weber introduziu o conceito de «racionalidade» para definir a forma da atividade econômica capitalista, do tráfego social regido pelo direito privado burguês e da dominação burocrática. Racionalização significa, em primeiro lugar, a ampliação das esferas sociais, que ficam submetidas aos critérios da decisão racional. A isto 'corresponde a industrialização do trabalho social com a consequência de que os critérios da ação instrumental penetram também noutros âmbitos da vida (urbanização das formas de existência, tecnicização do tráfego e da comunicação). Em ambos os casos, trata-se da implantação do tipo de ação racional relativamente a fins: aqui, trata-se da organização dos meios e, além, da escolha entre alternativas. Por fim, a planificação pode conceber-se como uma ação racional dirigida a fins de segundo grau: visa a instauração, melhoria ou ampliação dos próprios sistemas de ação racional e dirigida a fins (HABERMAS, 1968, p.45).

Habermas, seguindo o pensamento de Weber, descreve a transição da racionalidade substantiva, que caracterizava as antigas concepções morais do mundo pelo processo de racionalização, que por meio da técnica e da ciência institucionalizam forma cada vez mais secularizadas e racionalizadas de ação.

A «racionalização» progressiva da sociedade depende da institucionalização do progresso científico e técnico. Na medida em que a técnica e a ciência invadem as esferas institucionais da sociedade e transformam assim as próprias instituições,

desmoronam-se as antigas legitimações. A secularização e o «desencantamento» das cosmovisões orientadoras da ação, da tradição cultural no seu conjunto, e o reverso de uma «racionalidade» crescente da ação social (HABERMAS, 1968, p.52).

Nesta perspectiva, a concepção de democracia social seria antes uma técnica de organização social do que uma *práxis* política, no sentido compreendido pela filosofia política clássica. Concebida como a base da ação governamental mais recente, a democracia social, voltada para o benefício de indivíduos e para o disciplinamento social, estaria no campo oposto à ação política republicana.

Nas últimas décadas a democracia social tem se apresentado por meio de concepções como governança e *accountability*, estratégias tipicamente liberais de disciplinamento e controle social.

4.5 República, sociedade civil e democracia social no Brasil

Um dos mais importantes documentos sobre o papel do Estado e da sociedade civil, no Brasil, foi o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1999. Neste documento, foram apresentados os princípios norteadores de uma reforma que levaria a uma das mais profundas mudanças na estrutura do Estado e nas políticas públicas nacionais. Um dos principais aspectos da reforma foi a introdução da concepção de setor público não estatal como intermediário entre a esfera estatal e o mercado. O conceito, introduzido por Bresser-Pereira, resultou de um processo de ressignificação dos conceitos de Estado, república, sociedade e democracia, reelaborados a partir de uma ótica liberal e de uma concepção de democracia de caráter social.

Bresser-Pereira dedicou inúmeros textos à exposição do tema, onde explicitou sua concepção de Estado, república e sociedade civil e justificou, por meio desses fundamentos, a Reforma do Estado.

Um dos pontos mais importantes da concepção elaborada por Bresser-Pereira reside no conceito de sociedade-civil:

Nos últimos anos a sociedade civil vem sendo entendida como uma terceira esfera entre o Estado e o mercado - este constituído pelas empresas e os consumidores. (...) A sociedade civil é, de fato, um conceito político, já que envolve poder. É formada por indivíduos com poder derivado de sua riqueza, de seu conhecimento ou de capacidade organizadora, por organizações corporativas, e por entidades

públicas não-estatais, do terceiro setor, que são as focalizadas neste trabalho (BRESSER-PEREIRA; CUNILL, 1999, p.19-20).

Assim, na concepção de Bresser-Pereira (1999), sociedade-civil é um conceito político, porque envolve poder. Embora não explique neste momento qual é o poder da sociedade-civil, Bresser-Pereira afirma que se trata de uma esfera situada entre o Estado e o mercado, e que é composta por indivíduos e organizações corporativas cujo poder vem da riqueza, conhecimento ou capacidade organizadora entre outras. Logo, a sociedade civil não é constituída por todos os cidadãos de um país ou pela população em geral. O poder, a que se refere Bresser-Pereira, não pode ser compreendido segundo a concepção clássica de política, porque este não derivaria da riqueza econômica, conhecimento, ou outros tipos de capacidades, mas das relações de poder próprias às interações entre os sujeitos constituídos como corpo político na esfera pública. Neste sentido, as relações de poder apontadas por Bresser-Pereira são reduzidas ao poder econômico ou de natureza privada, cuja natureza é a defesa interesses individuais.

Bresser-Pereira procura definir a sociedade civil contrapondo-a ao Estado e ao mercado. Para tanto, apresenta a seguinte definição, que apresenta o Estado e o mercado como instituições organizadas pela sociedade para atingir seus fins, que certamente são os fins sociais. Bresser-Pereira não concebe um mercado autônomo, como no modelo neoliberal, mas, usando categorias próprias ao liberalismo clássico e à democracia social, aponta o mercado como uma instituição socialmente constituído, resultando, portanto, dos interesses individuais e que, por isso deve ser politicamente regulado.

Estado e mercado, portanto, são instituições da sociedade – são seus instrumentos de ação coletiva, são as ferramentas principais de cada sociedade para atingir seus objetivos. O instrumento fundamental é o Estado, o complementar, o mercado socialmente construído e politicamente regulado. Quanto mais forte for uma instituição, mais forte será a outra (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.08).

Em outro texto, entretanto, define a sociedade-civil da seguinte forma:

A sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho de Estado (...) ou situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1999, p.70).

Aqui, a sociedade-civil é apresentada como parte da sociedade, como o setor social que se organiza politicamente para influenciar o Estado. Logo, a sociedade englobaria o

Estado, o mercado e a sociedade civil, cuja principal característica seria a capacidade de organizar-se para defender e influenciar os fins sociais. Nesta perspectiva, como a sociedade representa os interesses dos indivíduos, conclui-se que esses indivíduos organizam-se de forma a poder influenciar politicamente o Estado, para que este atue segundo os seus próprios princípios. Certamente não há aqui uma concepção republicana da organização política, uma vez que o Estado é apresentado como um aparelho que pode ser agenciado para atender a fins específicos.

Em outro texto, Bresser-Pereira observa que o poder político deriva da sociedade-civil, que é o povo organizado, de onde se deduz, portanto, que a sociedade é o povo sem organização, não ficando claro, qual o papel do Estado e mercado nesta equação de poder. Além disso, ao privilegiar os grupos sociais organizados, Bresser introduz a ideia de que o poder dessas organizações, ou capacidade de influenciar o Estado, é diferente e, por isso, sua capacidade de influência é relativa, o que evidencia que não se trata aqui de uma ação em comum, mas de uma concorrência entre os interesses defendidos por cada uma dessas organizações.

no capitalismo contemporâneo, bem como em qualquer outro sistema de classes, o poder político deriva da sociedade civil. Na sociedade civil o povo, constituído pelos cidadãos, se organiza formal e informalmente das forma mais variadas: como classes sociais, grupos de interesse, associações. Dessa forma, pode-se afirmar que a sociedade civil é o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõe os grupos sociais em que os cidadão estão inserido (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.91).

Em seguida, Bresser-Pereira procura definir o papel do mercado e sua relação com a sociedade civil como “uma outra forma de definir a sociedade civil, seria dizer que é a sociedade organizada pelo mercado. Ou que a sociedade civil é o próprio mercado” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.91).

Observa-se, entretanto, que embora seja interessante, essa definição pode levar a confusões, porque a sociedade civil incorpora também a vida familiar, que é regulada pelo Estado por meio do direito civil, além da vida produtiva ou econômica que é regulada pelo mercado e pelo Estado. Isto porque, “a sociedade civil engloba todas as relações sociais que estão à margem do Estado, mas que exercem algum tipo de influencia sobre ele” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 92).

Fica clara aqui a intenção de Bresser-Pereira separar a sociedade-civil do mercado, ao menos estruturalmente, como no liberalismo clássico e no neoliberalismo, já que pretende atribuir maior capacidade de poder à sociedade-civil e manter o mercado como instância

regulada pelo Estado, uma vez que lhe seria complementar.

Já o mercado é uma instituição mais limitada, mas igualmente fundamental: é o mecanismo de competição econômica regulado pelo Estado que logra uma coordenação relativamente automática das ações econômicas; é a instituição que complementa a coordenação mais ampla realizada pelo Estado. Não faz sentido, portanto, opor Estado a mercado (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.07).

A complementariedade entre Estado e mercado deve ser entendida pelo papel regulador estatal, já que Bresser-Pereira afirma que “o Estado é ‘o aparelho com capacidade de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. A elite governamental, a burocracia e a força militar e policial constituem o aparelho do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.90).

Mais adiante, Bresser-Pereira retoma a definição de povo como sociedade-civil, agora definida como detentora do direito de cidadania, não ficando claro, em que medida as demais partes da sociedade, não organizadas, podem ou não ser cidadãos.

O Estado porém é mais do que seu aparelho, porque inclui todo o sistema constitucional-legal, que regula a população existente no território sob sua jurisdição. Essa população, por sua vez, assume o caráter de povo, ao se tornar detentora do direito de cidadania, e se organiza como sociedade civil. Sociedade Civil e Estado, constituem o estado-nação (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.90).

Bresser-Pereira (1995) parece, portanto, reduzir o direito à cidadania a uma forma muito própria ao senso comum – a cidadania derivaria da participação e organização. Do ponto de vista da teoria política e do direito, todos os sujeitos nascidos e registrados em um território nacional são cidadãos e gozam todos dos mesmos direitos, organizados ou não. Isto difere da ideia, muito propagada após a Constituição de 1988, segundo a qual a cidadania deve ser construída, uma confusão que resulta da diferença entre lutar pelos direitos ou pela inserção na lei de direitos a que todos fazem jus constitucionalmente e a existência do próprio direito, que é estabelecido legalmente, lute-se ou não por ele.

O direito de cidadania deriva da Constituição que estabelece quem é cidadão ou não, isto é, determina quem é sujeito de direitos e constitui o corpo político do Estado Brasileiro. O que pode ser deduzido das observações teóricas de Bresser-Pereira, é que existem cidadãos que se organizam e que, por esse motivo, são capazes de ter maior influência nas ações governamentais e que, por esse motivo, constituiriam a sociedade-civil. Outro elemento aparece na observação de Bresser-Pereira, o Estado-nação, resultado da união de

Estado e sociedade-civil, o que parece apontar para o fato de que nem todo o povo ou sociedade encontra-se nesta modalidade de Estado.

A definição de Estado-Nação e Estado aparecem ainda de forma mais detalhada em outro texto de Bresser-Pereira:

Eu uso “Estado” para designar o aparelho administrativo e o sistema constitucional-legal que organiza ou regula a sociedade, e o Estado-Nação ou sociedade para designar respectivamente o sistema político e o sistema social que engloba o Estado e a sociedade civil em um determinado território. Nesta perspectiva, o Estado-Nação e a sociedade são, respectivamente, realidades políticas ou sociais concretas, enquanto Estado e mercado, são as duas instituições fundamentais das sociedades contemporâneas. Entre a sociedade, de um lado, e o Estado e o mercado, de outro, temos a sociedade civil (BRESSER-PEREIRA, 1999, p.70).

Agora, Bresser-Pereira define o Estado-Nação como sociedade que engloba o Estado, o mercado e a sociedade-civil em seu intermédio. Mais adiante, o autor esclarece que o Estado-Nação é a instituição soberana, e é constituído pela sociedade. O Estado é parte dessa sociedade, assim como o mercado e a sociedade-civil.

Por outro lado, nesse país é possível distinguir uma sociedade civil e um Estado. A sociedade civil é constituída pelas classes sociais e grupos, que têm um acesso diferenciado ao poder político efetivo, enquanto que o Estado é a estrutura organizacional e política, fruto de um contrato social ou de um pacto político, que garante legitimidade ao governo. Em outras palavras a sociedade civil é o povo, ou seja, o conjunto dos cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder que cada indivíduo e de cada grupo social, enquanto que o Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.87).

Mais a frente, Bresser-Pereira prossegue em sua explicação. O Estado-Nação seria o país, a população que habita um território, que ao possuírem direitos iguais de cidadania constituem o povo. Observa-se, entretanto, que a constituição política do Estado-Nação deriva do campo econômico, uma vez que a produção de excedente econômico leva à constituição de classes sociais, o que resulta na existência de uma classe dominante que necessita instituir, por meio do Estado-Nação, condições políticas para apropriar-se desse excedente.

O Estado é uma parte da sociedade. É uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo que faz dela parte. A classe dominante que então surge, necessita de condições políticas para apropriar-se do excedente econômico. Quando determinado sistema social passa a produzir excedentes,

divide-se em classes. A institucionalização de um estado-nação soberano, e como parte deste de um Estado, são o resultado dessa necessidade. Neste contexto, o estado-nação ou país, é a entidade política soberana, constituída pela população que habita um certo território. Esta população, na medida em que é formada por cidadãos com direitos teoricamente iguais, constitui-se em um povo, que serve de base para a existência do estado-nação (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.87).

Em suma, todo o exercício conceitual e analítico de Bresser-Pereira tinha como objetivo caracterizar a sociedade-civil como a parte da sociedade, o povo, politicamente organizado. Mas, em última instância, é o fundamento econômico que serve como base para estabelecer o conceito de Estado-Nação e, portanto, da sociedade-civil, que dentro desta instituição luta pelos seus interesses econômicos privados. A primazia das relações econômicas como fundamento da organização política é ainda mais explícita na concepção que Bresser-Pereira apresenta para a república. “Adicionalmente podemos pensar o Estado como a *res publica*, ou coisa pública. Ou seja, como propriedade coletiva de todos os cidadãos (...) O Estado é detentor de um patrimônio e de um fluxo de recursos financeiros originados de impostos. A soma destes dois ativos constitui a *res publica*” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.87).

A concepção de *res publica*, política por excelência, e que designaria a organização do Estado em torno do bem comum, a coisa pública, é reduzida e materializada na ideia de propriedade. Excluindo todos os aspectos eminentemente políticos do agir público, a república é definida pelo conjunto das propriedades públicas e recursos financeiros, que pertencem a todos os cidadãos. Perdem-se, aqui, todas as referências universalizadoras das ações públicas e a sua perspectiva política de bem comum. Desse modo, podemos concluir que a concepção de sociedade-civil de Bresser-Pereira é um exemplo típico de concepção de democracia social, cuja finalidade seria garantir que a sociedade-civil seja capaz de determinar as ações do Estado, segundo seus interesses próprios, na distribuição e acesso aos bens públicos. Por este motivo, Bresser-Pereira, não define o espaço público como campo de debate político, mas como local de controle sobre a coisa pública, isto é, os recursos econômicos do Estado e, nesta perspectiva, a ação política é reduzida ao controle e gerenciamento social. Segundo Bresser-Pereira e Cunill (1999, p.22) “o espaço público é a fonte das funções de crítica e controle que a sociedade exerce sobre a coisa pública”.

Toda a discussão política sobre democracia e bem comum é reduzida à participação nas decisões sobre a distribuição e acesso aos recursos públicos. E a democracia será cada vez maior quanto maior for a participação social neste debate. E para Bresser-Pereira, a

maior participação da sociedade-civil é garantida pela participação de organizações da sociedade civil em atividades públicas, definidas pelo autor como serviços públicos não estatais.

Por um lado, a sociedade civil será tanto mais democrática quanto mais representativas forem as organizações corporativas. Mas será ainda mais democrática na medida que organizações de serviço público não-estatais, de defesa de direitos, e práticas de controle social alcancem um maior desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA; CUNILL, 1999, p.21).

Chegamos, assim, ao ponto central para onde tendia toda a construção teórica elaborada por Bresser-Pereira. A definição de sociedade-civil como uma esfera intermediária entre Estado e Mercado, permitiu a introdução do conceito de público não-estatal, uma vez que a coisa pública não é definida por meio do bem comum e da interação política, mas como recursos financeiros, caberia ao setor da sociedade que é organizado e que luta pelos seus interesses, a participação na definição de como esses recursos devem ser socialmente distribuídos “por sua vez, dentro do público pode distinguir-se entre o estatal e o público não-estatal” (BRESSER-PEREIRA; CUNILL, 1999, p.21).

A república é, assim, reduzida ao seu patrimônio, e a cidadania e direitos republicanos são reduzidos à ação em prol da defesa dos interesses dos indivíduos ou organizações sociais. Mais adiante, Bresser-Pereira deixa ainda mais claro que concebe os direitos republicanos como o direito de cada cidadão ao patrimônio público. Neste sentido, “a importância crescente que adquire o público não-estatal se associa de maneira fundamental à necessidade de proteger os “direitos republicanos”: os direitos que cada cidadão tem que o patrimônio público seja de fato público e não capturado por interesses particulares” (BRESSER-PEREIRA; CUNILL, 1999, p.22).

Observa-se que, aqui, os interesses particulares não se referem aos interesses privados do cidadão ou das organizações da sociedade-civil, mas ao Estado, o qual é acusado por Bresser-Pereira de utilizar o patrimônio público para benefício da burocracia estatal. E “com tudo isso, cresce a consciência de que a transparência efetiva da coisa pública e de sua gestão é a garantia mais concreta da democracia participativa contra a violação dos direitos públicos e a privatização da *res publica*” (BRESSER-PEREIRA; CUNILL, 1999, p.24).

O caminho conceitual escolhido por Bresser-Pereira tinha, desde o início, dois objetivos claros: a redução do poder da burocracia estatal, que, segundo ele, desviava o Estado de seus objetivos últimos e a introdução no setor público de uma esfera não-estatal,

que poderia, como intermediária entre Estado e mercado, agir no mercado oferecendo serviços públicos. Este é o processo de publicização, a transferência de atividades próprias ao Estado, como a educação e saúde públicas, concebidas agora como serviços, para organizações privadas da sociedade-civil.

Um outro processo que se insere no quadro mencionado acima é o movimento em direção ao setor público não-estatal, no sentido de responsabilizar-se pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de publicização. Por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.09).

Bresser-Pereira (1998) define o programa de publicização como a transferência de serviços públicos competitivos para setores não-estatais, uma vez que estes “serviços” também são oferecidos por agentes privados do mercado. Estas funções seriam, portanto, mais adequadas ao mercado, mas, como é necessário garantir seu atendimento a quem não tem acesso ao mercado, passariam a ser oferecidas por meio de instituições privadas não-estatais.

Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRASIL, PDRE, 1999, p.13).

Assim, a publicização é apresentada como uma resposta ao gigantismo da burocracia estatal, considerada por Bresser-Pereira como um dos setores responsáveis pela crise do Estado brasileiro.

Não apenas ela se constituiu em uma resposta à crise generalizada do Estado, mas também está sendo caracterizada como uma forma de defender o Estado enquanto *res publica*, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos (BRASIL,PDRE 1999, p.14).

O processo de publicização é um dos aspectos da agenda da Reforma do Estado defendida por Bresser-Pereira e implementada pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. A Reforma do Estado tinha como objetivo reestruturar as instâncias estatais por meio da adoção de princípios gerenciais fundamentados em uma racionalidade

técnica, que excluem a concepção republicana fundada na racionalidade substantiva, na determinação das ações estatais. É instituído o gerenciamento por meios de resultados, o que implica em ignorar-se o processo que incluiria o debate sobre os meios pelos quais a finalidade pública seria atendida, concentrando-se na mensuração dos resultados.

A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (BRASIL, PDRE, 1999, p.14).

Seguindo a lógica técnica do mercado, a administração gerencial incentiva a competição na esfera estatal e estimula a descentralização administrativa e a maior participação dos agentes privados nos negócios públicos, uma vez que o interesse está voltado para os resultados.

Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (BRASIL, PDRE, 1999, p.16).

O projeto de Reforma do Estado, que foi levado a cabo pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e concebido por Bresser-Pereira, foi extremamente criticado, principalmente em razão de sua concepção gerencial da administração pública e pelo processo de publicização. Considerado como neoliberal, teria sido descrito como o resultado das mudanças estruturais impostas pelas novas tecnologias e pelo processo de globalização na esfera produtiva.

Diniz (2001), considerando as críticas endereçadas à reforma do Estado, observa que as reformas da década de 1990 não podem ser concebidas como uma lógica inelutável do neoliberalismo, que teria imposto uma reorientação globalizada, segundo um receituário único, excluindo outras alternativas. Essa interpretação da reforma do Estado de Bresser-Pereira, teria, para Diniz um caráter reducionista e linear, negligenciando os aspectos políticos, a gênese e a forma de condução das reformas. Concebendo a reorientação como o resultado inevitável de um receituário único, que não possibilitaria uma alternativa além do ajuste às novas condições, essa análise da reforma do Estado obscureceria a relevância da dimensão política.

Ao contrário do que afirma o enfoque determinista, não estamos diante de um processo espontâneo ou automático de mudanças. As restrições externas e a pressão das agências multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, exerceram forte influência na determinação das novas agendas, mas não de forma mecânica e imediata. As opções das elites dirigentes nacionais, as características de suas coalizões de apoio político, a ação deliberada tendo em vista a consecução de determinados objetivos são aspectos não menos decisivos na definição das políticas efetivamente implementadas e na escolha da forma de inserção no sistema internacional (DINIZ, 2001, p.01).

Assim, a compreensão das reformas empreendidas na década de 1990 deve considerar a intrincada rede de relações entre os agentes políticos, cujos interesses não eram homogêneos nem consensuais. Diniz (2001) observa que a análise desse processo deve retroceder ao momento em que a abertura democrática, após o regime militar, se organiza por meio de grupos politicamente heterogêneos, com aspirações políticas próprias.

A partir da segunda metade dos anos 80, a agenda pública teria como prioridade a instauração da democracia e a ruptura com o legado do regime autoritário. Este primeiro momento de retorno à democracia corresponde ao governo do Presidente José Sarney (1985-1989), que ascende ao poder baseado numa coalizão bastante heterogênea e diferenciada internamente, expressão do amplo leque de forças políticas que liderou a transição do regime militar para o governo civil (DINIZ, 2001, p.04).

A Constituição de 1988 expressaria, assim, a heterogeneidade da correlação de forças, o que se refletiria no seu conteúdo híbrido, atendendo aos diferentes interesses políticos. Diniz (2001) considera que inúmeros dispositivos constitucionais que representavam a concepção nacionalista desenvolvimentista, que vinham caracterizando o padrão de ação do Estado brasileiro desde a era getulista, em particular na concepção corporativa da burocracia estatal, o protecionismo da indústria nacional face às empresas multinacionais, o monopólio estatal de recursos naturais estratégicos e a legislação sindical e trabalhista, teriam influenciado o debate constitucional. Como forma de solucionar os impasses em relação aos temas mais polêmicos, foi estabelecido um prazo de cinco anos para uma revisão constitucional, por meio de emendas, o que atesta que “os próprios constituintes pareciam reconhecer o caráter transitório do acordo que havia viabilizado a elaboração da nova Constituição” (DINIZ, 2001, p.04).

Um dos resultados do novo pacto nacional, instituído pela Constituição, foi, como já vimos nas seções precedentes, a elevação da autonomia política dos entes federados,

que teria assumido características ainda mais abrangentes com a elevação dos municípios à essa condição. Com o papel da União reduzido, estados e municípios iniciaram uma guerra fiscal e financiamento de suas políticas públicas por meio de empréstimos que eram repassados à União, agravando a crise financeira e fiscal que já era enfrentada pelo Estado. Uma das formas de reduzir o problema seria reduzir a autonomia dos entes federados na esfera fiscal por meio de um controle do endividamento público, proposta que esbarrava na aliança entre os membros do Congresso e os governantes de Estados e municípios.

A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta (BRASIL, PDRE, 1999, p.21).

A mudança pôde se concretizar, como vimos anteriormente, com a formulação de um processo de reforma fiscal e ajuste econômico conhecida como Plano Real, que, obtendo sucesso, angariou o apoio político nacional para o então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, permitindo que, quando presidente, aprofundasse a reestruturação por meio da reforma do Estado. O governo de Fernando Henrique Cardoso constituía-se por meio da “articulação de uma nova e ampla coalizão política” (DINIZ, 2001, p.04).

A partir de então, estavam dadas as condições políticas para um conjunto de reformas que pretendia redefinir drasticamente o papel do Estado, eliminando os aspectos desenvolvimentistas por meio da reforma da administração pública e de uma nova relação com o mercado.

Além da ênfase nas reformas econômicas, como a privatização, a liberalização comercial e a abertura externa, desencadeia-se o processo das reformas constitucionais. Tem início uma fase de desconstrução legal e institucional, que abriria o caminho para a refundação do Estado e da sociedade, de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente. A desregulamentação, dando passagem a uma nova regulamentação, assumiria o primeiro plano dos debates, vindo a adquirir condições políticas de viabilidade, ao mesmo tempo em que se fortalecem, com o amplo apoio dos meios de comunicação, os suportes ideológicos do novo modelo (DINIZ, 2001, p.04).

A reforma preconizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso teve seus objetivos esclarecidos pelo então ministro da reforma do Estado, Bresser-Pereira, ao contrapor a reestruturação gerencial ao modelo anterior, considerado ineficiente, que segundo ele, enfraquecia a capacidade governamental:

Considerando esta tendência, pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (BRASIL,PDRE, 1999, p.13).

A nova arquitetura do Estado entrava em conflito com inúmeros setores que tinham conseguido incorporar dispositivos de seu interesse no texto constitucional. Não apenas a administração estatal foi atingida pelas reformas. Também os movimentos sociais e sindicais receberam um duro golpe com as propostas de revisão dos direitos trabalhistas, a ressignificação da concepção de gestão democrática, o deslocamento das metas sociais para organizações não governamentais. Deste modo, “de acordo com as novas diretrizes, aumentos de gastos com programas sociais e projetos desenvolvimentistas seriam não só desaconselháveis como prejudiciais, representando um risco de retorno ao populismo econômico” (DINIZ, 2001, p. 04).

Além disso, o relacionamento entre a União e os demais entes federados recebeu um novo desenho institucional que culminou com o FUNDEF e o processo de municipalização da educação e saúde. Em suma, as reformas do governo Fernando Henrique Cardoso instituíram uma nova forma de articulação entre o Estado, entes federados, movimentos sociais e sindicais e mercado.

A nova configuração pretendida foi materializada pela reforma do Estado, elaborada por Bresser-Pereira e apresentada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), cujo texto foi encaminhado ao Congresso Nacional em 1998, tendo sido aprovada, tornando-se a Emenda no. 19 de 1998, conhecida como emenda da administração pública. Bresser-Pereira apresenta, assim, os principais aspectos da reforma do Estado:

São três as reformas do Estado: (1) a reforma fiscal do Estado, o ajuste fiscal profundo que, além de assegurar a estabilização, viabilizando a substituição da âncora cambial pela âncora monetária, restabeleça a poupança pública e assim devolva ao Estado a capacidade de promover o desenvolvimento econômico e social; (2) a reforma da própria estratégia de desenvolvimento econômico e social

do Estado, privilegiando, no desenvolvimento econômico, o papel do mercado, e no desenvolvimento social, o papel do próprio Estado em parceria com a sociedade civil; (3) e, finalmente, a reforma do aparelho do Estado e da sua burocracia (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.01).

Paradoxalmente, para que esse processo tivesse êxito, foi necessário o fortalecimento do governo central, que precisaria garantir a propagação da reforma para as diferentes dimensões do espectro político nacional.

De acordo com tais diretrizes, independentemente do regime político em vigor, a eficiência governamental seria a resultante de um processo de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, sendo a eficácia de gestão subordinada às práticas de enclausuramento burocrático (DINIZ, 2001, p.06).

O novo padrão de alocação de recursos públicos e a determinação de metas e prioridades para seu uso pelo governo central levou à mudanças significativas na organização das políticas públicas, em particular da política educacional na esfera local. Como vimos anteriormente, os municípios não contavam com estrutura material ou técnica para arcar com a agenda que lhe fora imposta, o que levou a procurarem novas formas de auxílio e cooperação, não apenas na esfera governamental como nas organizações sociais não governamentais. Abria-se, assim, um novo campo para a influência de organizações sociais na organização das políticas públicas, agora na esfera local. No final da década de 1990 e nos anos 2000, surge uma grande quantidade dessas organizações voltadas para a assessoria técnica e política na implantação de sistemas municipais de educação.

As organizações não governamentais serão objeto de estudo mais aprofundado na próxima seção deste trabalho. Entretanto, é importante observar, neste momento da análise, as condições de seu surgimento e vitalização. As organizações não governamentais representavam um aspecto fundamental da reforma do Estado implementada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo seu idealizador, Bresser-Pereira, Ministro da reforma do Estado, essas organizações estabeleceriam uma nova forma de relação entre o Estado e o mercado, daí a sua denominação como terceiro setor. Seriam organizações privadas, de finalidade pública, uma vez que atuariam na esfera pública realizando os fins sociais que originalmente pertenceriam à esfera estatal. Tratava-se, assim, de estabelecer uma forma de abrir para o mercado, por meio de associações filantrópicas, voluntárias, sem fins lucrativos, as atribuições sociais de responsabilidade do Estado, agora ressignificadas como serviços públicos, e os cidadãos que a esses serviços têm direito, ressignificados como clientes.

A implementação de Organizações Sociais é uma estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Seu propósito mais genérico é permitir e incentivar a publicização, ou seja, a produção não-lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não-exclusivos de Estado. Com efeito, a crescente absorção de atividades sociais pelo denominado terceiro setor (de serviços não-lucrativos) tem sido uma marca recorrente em processos de reforma do Estado nas democracias contemporâneas. Trata-se de um movimento que é portador de um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, quer para atenuar disfunções operacionais daquele, quer para maximizar os resultados da ação social em geral. Assim, o propósito central do Projeto Organizações Sociais é proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o terceiro setor e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.07).

Este papel não parecia, entretanto, ser atraente ao empresariado, que esperava uma abertura de todo o setor público para o mercado. Como se pode observar, pelo texto da reforma do Estado, as principais ações propostas visaram a reestruturação do papel do Estado e a reorganização de suas atividades, não considerando a possibilidade do exercício das funções e serviços sociais públicos diretamente pelo setor privado. A reforma propunha a instituição de um setor intermediário, o público não estatal, que representaria a ação direta da sociedade civil sem perder, assim, seu aspecto de serviço público. O Estado deveria assumir o papel de indutor, regulador e protetor dos serviços sociais, devendo, naquele momento político, ultrapassar a condição que assumira, inicialmente, de produtor destes serviços. Deste modo, “o papel fundamental do Estado é de fato o de ser regulador, é o de definir e de se constituir no sistema constitucional-legal. Mas também pode ser protetor, indutor, capacitador (enabling) e, nas fases iniciais do desenvolvimento econômico, produtor (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.08).

A reforma do Estado realizada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso foi acompanhada de profundas reformas, as quais tinham como objetivo o “desmonte da Era Vargas” (DINIZ, 2005, p.05) por meio de políticas voltadas para a expansão do mercado.

A execução desta agenda abalou os fundamentos do padrão anterior de desenvolvimento, desestruturando o modelo do tripé, baseado num relativo equilíbrio entre empresas estatais, nacionais e estrangeiras. Sob o impacto das privatizações e da abertura externa da economia, reduziu-se substancialmente o peso dos dois primeiros segmentos, ampliando-se, por outro lado, o espaço ocupado pelas empresas multinacionais. De forma similar, aprofundou-se a erosão do pacto corporativo entre o Estado e a chamada burguesia nacional, que, durante as décadas anteriores, deu suporte à industrialização por substituição de importações (DINIZ, 2005, p.05).

Diniz (2001) observa a incapacidade do empresariado nacional organizar uma

ação em favor de reformas mais liberalizantes do mercado. Acostumado aos benefícios e privilégios que foram concedidos às empresas nacionais no período desenvolvimentista, também se encontrava desarticulado com a reforma que abria o mercado interno à entrada do capital internacional. Embora desejasse a redução do papel do Estado na economia, defendia um mercado livre que atendesse apenas aos seus interesses, considerando-se incapaz, naquele momento, de resistir à competitividade imposta pelo processo de globalização.

Sob a égide das novas diretrizes pró-mercado, é a lógica concentradora das grandes corporações transnacionais que comanda a nova ordem econômica, cuja prioridade é a inserção-integração das economias nacionais numa estrutura de poder de escopo transnacional. Somente uma fração muito restrita do empresariado local, em geral associada aos grandes conglomerados, tem condições de aceder e participar desta estrutura. Os demais segmentos operam sob condições altamente desfavoráveis, no limite da sobrevivência. Grande parte pereceu. Os que garantiram sua sobrevivência pela fusão ou associação com empresas líderes internacionais têm sua sorte atrelada ao sucesso da estratégia dominante. Assim, além da progressiva concentração industrial típica da globalização, verificou-se um processo de desnacionalização das elites empresariais, dado o aprofundamento da internacionalização das empresas líderes da nova ordem econômica, configurando um corte não apenas econômico, mas também político em relação ao antigo modelo (DINIZ, 2001, p.06).

Com base em sua defesa do setor público não estatal, Bresser-Pereira nega o caráter neoliberal da reforma do Estado, já que o discurso neoliberal defenderia a desregulamentação do Estado, reduzindo-o ao mínimo, entregando, inclusive, os serviços de atendimento social ao mercado, o que não ocorreria com a reforma proposta.

O neoliberalismo, além de não querer um Estado com estas últimas qualidades – as formas que o Estado democrático e social assumiu ou estava assumindo durante os “30 anos gloriosos do capitalismo” (1945-1975) –, também não queria um Estado regulador. O nome “Estado regulador” era vazio. O objetivo era desregular em vez de regular. Para o neoliberalismo o Estado deveria se tornar “mínimo”(…) (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.08).

Decorre desse processo uma ruptura do consenso em torno da agenda governamental pelo setor empresarial nacional que, embora tenha produzido protestos por parte de segmentos do empresariado, não conseguia transformar suas divergências em uma estratégia alternativa, nem na constituição de uma nova coalizão política (DINIZ, 2001, 06).

Como decorrência das reformas aprovadas no Congresso graças à ampla coalizão conseguida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, elevou-se progressivamente a autonomia do governo central em relação a todos os setores da sociedade, em um movimento

que estreita paulatinamente os vínculos com a nova ordem globalizada internacional (DINIZ, 2001, p.15).

Diniz (2001) anota, ainda, a importância da dimensão político-institucional do processo de formulação e implementação da reforma política, que representa a introdução da nova forma gerencial de administração pública e a redução da autonomia do Congresso, dos entes federados e da capacidade de participação nas decisões governamentais dos setores sociais.

Entre os aspectos mais relevantes do padrão de ação estatal, deve-se mencionar a natureza do processo decisório, o grau em que este poder está concentrado no Executivo, o maior ou menor grau de discricionariedade da alta burocracia governamental, o padrão de relações entre os poderes, particularmente a natureza das relações entre o Executivo e o Legislativo, as características da coalizão de sustentação do governo, o grau de independência ou de subordinação do Legislativo (por exemplo, sua baixa capacidade deliberativa não só quanto à política macro-econômica, mas também quanto a certas áreas de política, como comércio exterior e política industrial) e, finalmente, as formas de articulação entre os setores público e privado (DINIZ, 2001, p.15).

A baixa capacidade deliberativa do Legislativo, que cedendo progressivamente maior espaço, delegou para o Executivo o papel de legislador e levou a uma cada vez maior centralização da capacidade decisória na esfera governamental central. A exitosa articulação de uma coalizão de centro-direita se baseou, em grande parte, no recurso generalizado às práticas clientelistas que garantiu a maioria absoluta necessária para as reformas constitucionais, entre elas a possibilidade de reeleição do presidente da república. Segundo Diniz, teria ocorrido “o loteamento dos principais cargos da administração pública, fundamental para o intercâmbio político” (DINIZ, 2001, p.17). Isto garantiu ao presidente Fernando Henrique Cardoso governar com uma base de apoio que constituía a ampla maioria do Congresso, “contando com o apoio de cerca de 74% da Câmara dos Deputados e 83% do Senado” (DINIZ, 2001, p.17).

Ainda para Diniz (2001), outro aspecto a ser ressaltado refere-se ao uso exacerbado das Medidas Provisórias, o que afetou as relações entre os poderes executivos, legislativo e judiciário,

[...] representou o reforço de uma tendência de longa tradição no país de dotar o Executivo de ampla margem de autonomia, garantindo-lhe primazia na condução da política nacional. (...)Aplicadas de modo indiscriminado para viabilizar políticas emergenciais ou não, prioritárias ou não, as MPs tiveram seu uso banalizado, ao longo do tempo. Sob esse aspecto, destaca-se, de forma pronunciada, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, durante os quais o total destas medidas, entre edições e reedições, ultrapassou a marca de 5000 (DINIZ, 2001, p.16).

As reformas econômicas empreendidas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso atingiram em cheio os setores empresariais nacionais, que se viram obrigados a reorganizar suas estruturas produtivas e administrativas segundo padrões gerenciais para tornarem-se mais competitivos e fazerem, assim, frente aos avanços do processo de inserção do país em um mercado globalizado. Além da difusão de práticas de lobby junto ao Congresso e governo central, foram organizados movimentos de representação dos interesses empresariais, que visavam instruir as empresas no processo de adaptação em relação às mudanças do perfil institucional do país. Entre eles pode-se citar a IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, criado em 1989, a ABDIB - Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base, fundada em 1995 e o PNBE, Pensamento Nacional das Bases Empresariais, fundado em 1987.

Segundo Dinis e Boschi (1992), o empresariado avaliava que a implantação do projeto liberal estaria existindo de forma negativa, “já que a equipe governamental estaria sendo eficaz no dismantelamento da antiga ordem - em termos apenas de sua desorganização - sem o correspondente esforço de reconstrução” (DINIZ; BOSCHI, 1992, p.03). Além disso, foi observado

O descompasso entre o discurso e a prática governamentais, na medida em que a proposta de recuperação do mercado estaria sendo implementada pela via de um alto grau de intervencionismo estatal. No que diz respeito à importância da definição desse novo projeto, os integrantes do PNBE ressaltaram que o mesmo deve ser fruto de um amplo debate nacional, contando com a participação da sociedade e das forças políticas, principalmente dos partidos e do Congresso. As prioridades não devem ser definidas de forma autoritária mas, ao contrário, devem resultar de um entendimento nacional ou de acordos negociados (DINIZ; BOSCHI, 1992, p.04).

A cada vez maior abertura ao capital internacional e a concorrência com empresas globalizadas levaram à difusão do modelo gerencial considerado essencial para a reorganização da esfera produtiva nacional e sua inserção em um mercado internacional. Começaram a ser adotadas novas estratégias gerenciais, de caráter modernizador, com propostas de “democratização das instâncias de direção, com a instauração de mecanismos de participação direta nos destinos da organização, a transparência das decisões, a rotatividade nos cargos de coordenação e o próprio caráter coletivo da direção” (DINIZ; BOSCHI, 1992, p.11). Esse movimento levou à renovação da mentalidade empresarial, que passou a se auto conceber como um elemento importante da esfera social, com vínculos sociais e com capacidade de difundir suas concepções e valores não apenas em prol da

conscientização do próprio empresariado, mas também de toda a sociedade. As novas formas de organização empresarial visavam encontrar apoio social, para um setor que sempre fora criticado pela defesa de seus interesses próprios, contribuindo, ainda, para elevar o grau de influência na esfera governamental. “Em última análise, a organização pretende atuar como instrumento de mudança, tanto da estrutura de representação de interesses do empresariado como da sociedade como um todo” (DINIZ; BOSCHI, 1992, p.11).

Assim, a renovação da estrutura administrativa e produtiva, com introdução de práticas toyotistas¹⁵, com sistemas de produção mais flexíveis, uso de gerenciamento por meio da concepção de qualidade total, gestão voltada para resultados, foram acompanhadas de mudanças na concepção administrativa com a introdução de conceitos como governança e *accountability*. Ao mesmo tempo, passou-se a adotar a posição de que a elevação da capacidade produtiva nacional dependeria não apenas da modernização da gestão empresarial e da introdução das novas práticas produtivas, mas, também, da modernização de toda esfera social, o que deveria ser alcançado por meio de uma maior democratização de caráter social.

A partir dos anos 2000, diferentes grandes empresas nacionais passaram a criar institutos culturais e organizações governamentais de caráter social que visavam renovar sua imagem, apresentadas como modernas e socialmente comprometidas. Como veremos na próxima seção, essas organizações terão grande repercussão no campo educacional. Além disso, por meio dessas organizações, foram instituídos projetos de intervenção social, em particular na área educacional, com o intuito de difundir a perspectiva gerencial como fundamento de um projeto de modernização nacional.

A posição adotada pelo empresariado encontrava suporte político e legitimador nas proposições que vinham sendo difundidas pelas Agências multilaterais, que vinculavam a melhoria do desempenho econômico dos diferentes países à introdução de estratégias de democracia social, de processos gerenciais e de procedimentos de governança e *accountability*.

A propagação da concepção de democracia social, fundada em aspectos gerenciais,

¹⁵O Toyotismo é um processo de produção criado pelo engenheiro japonês Taiichi Ohno, aplicado na fábrica de automóveis Toyota e que, por sua eficiência, propagou-se por todo o mundo na década de 1960. O toyotismo caracteriza-se pela flexibilidade da mão de obra que deve ser qualificada nos diferentes setores de um empresa, fluxo de produção ajustado à demanda, sem produção de estoques (just in time), controle e implantação de controles de qualidade em todas as etapas do processo produtivo, redução do desperdício, enfoque nos resultados por meio de pesquisa de mercado.

possibilitou que se efetivasse uma reconfiguração das formas de participação que redesenhou a forma de interação entre os agentes públicos e privados. Como vimos, esse processo de ressignificação levou à redefinição da esfera social, que passou a ser compreendida como sociedade civil com peso cada vez maior do mercado, representado pelas organizações não-governamentais ligadas às empresas privadas. Assim, ao mesmo tempo em que a descentralização administrativa, no caso dos processos de municipalização e descentralização de responsabilidades sociais, possibilitava a inserção da sociedade civil, englobando agora setores do mercado, se constituía uma nova concepção de responsabilidade social empresarial.

Isto permitiu que diversos setores empresariais, a partir da reconfiguração do espaço público que os colocava como agentes da sociedade civil, tivessem cada vez maior influência e participação dos processos de mudanças das políticas sociais e pudessem interagir como agenciadores de mudanças junto a governos municipais, carentes de recursos técnicos e administrativos para a implantação da municipalização. O volumoso crescimento de organizações não governamentais fomentadas pelo setor empresarial pode ser constatado em projetos de filantropia, voluntariado e consultorias no campo da educação, entre outros, como veremos na próxima seção. Essa nova tendência segue padrões de ação promovidas em países como os Estados Unidos da América, conhecidos como *Corporate reformes*¹⁶, que consistem de “uma coalizão entre políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas e pesquisadores alinhados com a ideia de que o modo de organizar a iniciativa privada é uma proposta mais adequada para ‘ consertar’ a educação americana” (FREITAS, 2012, p.380).

A presença de organizações não governamentais fomentadas pelo setor empresarial no campo educacional ganhou ainda mais fôlego durante os governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Como será apresentado na próxima seção, a presença do setor empresarial foi fundamental para o lançamento de programas como o PDE e o PAR, o que determinou uma aproximação cada vez maior entre o discurso gerencial caracteristicamente empresarial e as políticas governamentais. Além disso, por meio da legitimação internacional desse discurso com a forte influência das agências multilaterais e da inserção do Brasil no PISA (Programa Internacional de Avaliação de alunos), noções como *accountability* e governança e preceitos próprios à concepção de democracia social,

¹⁶ O termo *Corporate reformers* foi criado pela pesquisadora americana Diane Ravitch (FREITAS, 2012)

passaram a fundamentar os vários programas da política educacional brasileira.

Um aspecto fundamental da reforma gerencial no Brasil foi, precisamente, a adoção dos princípios de *accountability* e governança, introduzidos a partir da ótica da democracia social. Essas concepções acompanharam as propostas de participação da sociedade-civil, que passa a ter o papel de regulação das atividades estatais. Além disso, com o deslocamento de muitas das funções administrativas para os demais entes federados por meio do processo de descentralização administrativa, as concepções de *accountability* e governança permitiram a regulação e controle de suas atividades a partir do governo central.

4.6 *Accountability*, governança, disciplinamento e liberalismo

Neste subitem consideraremos o papel das concepções de *accountability* e governança utilizadas pelas agências multilaterais por meio do contraste entre a sua fonte liberal e a concepção republicana. Sob estes aspectos, poderemos verificar que as concepções de *accountability* e governança são ações que só podem ser instituídas no âmbito do governo e da administração pública, apresentando-se como formas burocráticas de disciplinamento transnacional, ferindo os princípios republicanos.

Como se referem a uma nova forma de ação governamental, a *accountability* e a governança pressupõem a intervenção por meio dos governos na organização social, propondo formas de equidade, distribuição focal de renda, desenvolvimento econômico e educacional como estratégias do desenvolvimento nacional, sem que seja necessário a intervenção do próprio Estado nem uma consideração republicana da política nacional.

Assim, não há, por parte dos planos propostos pelas agências multilaterais, um projeto republicano, e quando se fala em cidadania, esta é reduzida à participação em processos de gestão e não na constituição de uma esfera pública verdadeiramente participativa, voltada para o bem comum. Concomitantemente, são previstas formas de intervenção por meio de homogeneização de ações e quantificação de resultados, em um processo totalmente à parte do poder legislativo, negando-lhe o caráter soberano de legítimo representante da vontade popular, bem como o caráter federativo, excluindo-se, assim, processos de deliberação política e colaborativos em todas as esferas de poder republicano.

Este processo, como verificaremos mais adiante, permite a compreensão do papel das burocracias internacionais, representadas pelas agências multilaterais como Banco Mundial,

Fundo Monetário Internacional e OCDE, entre outras, na constituição de uma governança transnacional, que por meio de uma racionalidade técnica configurada em uma forma sutil de exercício de influências e cooptação, o *soft power* estabelece normas, disciplinamentos e ações que tem muito mais relação com os interesses de agentes privados internacionais do que os interesses republicanos nacionais. Não é por outro motivo que as concepções de governança e *accountability* provenientes da administração gerencial privada ganham cada vez maior espaço, uma vez que, introduzindo elementos de eficiência e otimização próprios à racionalidade técnica, atuam como dispositivos de controle e disciplinamento das ações que passam a ser concebidas em função do desenvolvimento econômico.

Voltada para o desenvolvimento e controle social, a concepção gerencial, que embasa as concepções de governança e *accountability*, despolitiza as ações governamentais, que se afastam da concepção de esfera pública concebida republicanamente como lugar onde os concidadãos interagem na construção do bem comum, para converter-se em agente dos interesses privados.

As propostas são apresentadas como gerenciais e executivas, que colocando à parte os poderes legislativos federados, em nome de um desenvolvimento nacional que compreende a nação como sinônimo de sociedade civil, deve ser disciplinada e colocada a serviço dos interesses econômicos privados.

O PAR, objeto deste estudo, apresenta-se como um instrumento de indução de políticas municipais por meio da responsabilização dos gestores (*accountability*). O controle estabelecido pelo PAR pretende comprometer os gestores municipais com a busca da melhoria dos indicadores educacionais locais e o controle dos resultados por parte da comunidade concebida como clientela. Nesta perspectiva, a responsabilização constitui uma forma de impor uma uniformização e regulamentação do planejamento e ações dos municípios na esfera educacional.

Acompanhado o espírito de *accountability*, foram instituídos dispositivos legais para acompanhamento do PAR. O Decreto 6.094/07 estabelece que uma das condições para a participação do PAR é a obrigatoriedade de se organizar comitês locais do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, constituídos por representantes de associações, empresários, sociedade civil, trabalhadores, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional, com o objetivo de acompanhar as metas de evolução do IDEB e mobilizar a sociedade para a consecução do PAR (BRASIL, Dec. 6.094/07, Diretriz XXVIII).

Accountability ou responsabilização¹⁷ pode ser definida simplesmente como a obrigação que um indivíduo ou organização tem de prestar publicamente contas de suas atividades e aceitar a responsabilidade por eles, divulgando os resultados de forma transparente. A *accountability* não é apenas o ato de prestar contas mas representa, antes de tudo, uma qualidade ou estado de ser responsável e, mais especificamente, uma obrigação ou disposição para aceitar a responsabilidade ou a conta por suas ações. Um elemento importante da *accountability* é a confiabilidade. Não se trata apenas de apresentar os resultados, mas de garantir que sejam de fato confiáveis.

A *accountability*, no campo da administração pública, é associada ao conceito de governança e, neste caso, significa a prestação de contas que assegura que as decisões tomadas por funcionários públicos são confiáveis, porque estão sujeitas à supervisão, o que, por sua vez, garante que estão de acordo com os objetivos e necessidades da comunidade a que se destinam.

Em um estudo de 1990, Campos (1990) afirma que o termo *accountability*¹⁸ foi usado por Frederick Mosher no livro *Democracy and the public service*, de 1968. Segundo Perry (2007) Moscher criticava, em seu livro, o predomínio das elites profissionais no governo, que levava esses profissionais da burocracia do Estado a preocuparem-se mais com os seus interesses particulares, de carreira, do que com o interesse geral.

Mosher usava o termo *accountability* para definir a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou instituição em relação a outra e afirmava que o não cumprimento das diretrizes legitimamente estabelecidas deveria ter como decorrência punições. Isto significa que, em seu aspecto fundamental, a *accountability* referia-se à responsabilidade que alguém ou instituição possui em relação à alguém ou a outra instituição e, por isso, deve estar sujeito à responsabilização pelo desempenho e resultados de suas ações (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

¹⁷ Não há em português um termo que traduza precisamente o sentido da palavra inglesa *accountability*. Como alternativa, muitos estudiosos tem usado de forma limitada o termo “responsabilização”, que tem o problema de frisar apenas o aspecto de responsabilidade, deixando de fora um importante aspecto da *accountability* que é a transparência.

¹⁸ O *Cambridge dictionaries online* define *accountability* da seguinte forma: situation in which someone is responsible for things that happen and can give a satisfactory reason for them. Disponível em: <http://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/accountability>. Já o *Oxford Advanced learner's dictionary* (2005) registra o seguinte significado para *accountability*: the state of being accountable, liable, or answerable. O termo *accountable* é definido como: responsible for your decisions or actions and expected to explain them when you are asked: Politicians are ultimately accountable to the voters (OALD, 2005, p.10).

Posteriormente o termo *accountability* assumiu outros significados em diferentes contextualizações. A concepção atual de *accountability* ganhou corpo na década de 1990, com a introdução da concepção gerencial no campo das políticas públicas.

Segundo Abrucio (1997), a concepção gerencial utiliza-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação, política, equidade e justiça. O conceito de cidadão também evolui de um referencial coletivo para o individual, redefinido por meio da relação cliente-cidadão.

De acordo com Abrucio (1997), a concepção atual de *accountability* teve sua origem na reforma gerencial defendida pelo movimento denominado Nova Gestão Pública (*New Public Management*), iniciado nos Estados Unidos na década de 1990, que pode ser apresentado como um debate em torno da necessidade de adoção de instrumentos gerenciais, utilizados com êxito nas organizações privadas que operam no mercado e na administração pública estatal. A transição de concepções da esfera da gestão privada para a esfera estatal teria se iniciado com a discussão em torno da concepção de governança, proveniente dos debates em torno da governança corporativa.

O debate sobre as práticas de governança corporativa no setor privado pode ser creditado à crise financeira e colapsos econômicos¹⁹ da década de 1990, com ramificações para a economia global, como os casos do *Banco de Crédito e Comércio Internacional* e do *Grupo Maxwell* em 1992, acompanhadas de crises em outras instituições como *Merck*, *Worldcom*, *Tyco*, *Xerox*, *Global Crossing*, *Parmalat*, *Cisco*, *Agrenco* e *Satya* (COIMBRA, 2011).

A situação agravou-se em 2001, com a crise da empresa de energia norte-americana *Enron*²⁰ e da britânica *Marconi*, fabricante de equipamentos de telecomunicações, cujas

¹⁹Segundo Scherer (2003), a origem dos escândalos internacionais teria sido a desregulação dos mercados financeiros produzida pela política de redução do papel do Estado, nos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Graças à desregulamentação financeira, que permitiu a ampliação do risco tomado pelos investidores, cresceu substancialmente o investimento no mercado de ações durante os anos 1990. A elevação da capacidade de captação de recursos levou os salários dos executivos das grandes corporações a atingir valores astronômicos, ampliando a distância que os separava do trabalhador comum. Os executivos eram considerados magos capazes de operar o milagre da “criação de valor”, sendo regamente recompensados e obtendo notoriedade e respeito na sociedade norte-americana da década de 1990.

²⁰O escândalo da Enron Corporation, empresa de energia localizada em Houston, Texas, em 2001, tornou-se um caso exemplar. A denúncia dos mecanismos de fraudes, que ficaram conhecidos como “contabilidade criativa” para esconder um grande endividamento de seus acionistas, levou, também, ao descrédito das companhias de auditorias, como da internacionalmente famosa *Arthur Andersen*, acusada de conivência. Estes acontecimentos abriram caminho para que muitas outras fraudes viessem à tona (Coimbra, 2001).

fraudes lesaram não apenas seus acionistas, mas geraram uma crise de desconfiança no sistema financeiro internacional. Grandes escândalos financeiros envolveram inúmeras grandes corporações norte-americanas e europeias, produzindo grandes prejuízos para o mercado, levando a decisão de se estabelecer regras públicas para a regulação das atividades corporativas (OCDE, s/d).

As fraudes contábeis representaram um forte impacto sobre a confiança e o imaginário do público — estimulado pela forma de atuação de mídia especializada — quanto a esse poderio. Conjuntamente, foram abalados os alicerces daquilo que ficou conhecido como “o modelo norte-americano de capitalismo”, a partir de mudanças que ocorreram no modo da governança corporativa e nas formas de investimento (e poupança) nas últimas duas décadas (SCHERER, 2003, p. 430).

A crescente falta de confiança dos investidores na honestidade e responsabilidade das empresas levou o conselho administrativo da Bolsa de Londres (*The London Stock Exchange Council*) a criar, em 1991, uma comissão denominada *The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*, presidida por Adrian Cadbury, presidente da *Comissão do Reino Unido para aspectos financeiros de Governança Corporativa*, para estabelecer um código de governança corporativa (CADBURY, 2011).

Os escândalos do Banco de Crédito Internacional e do Grupo Maxwell ocorreram durante os trabalhos da *Comissão Cadbury*, provocando forte impacto no seu resultado. O relatório, conhecido como *The Cadbury Report* definiu uma nova forma de relação entre gestores das empresas, acionistas e consumidores. Seguindo o exemplo europeu, em 2002 o congresso norte-americano promulgou a *Lei Sarbanes-Oxley*, impondo às empresas, americanas e estrangeiras, a adoção de dispositivos mais severos de governança corporativa (CADBURY, 2011).

As recomendações do relatório foram utilizadas para estabelecer códigos em diferentes esferas institucionais como a União Europeia, os Estados Unidos, o Banco Mundial e ONU entre outros. Adrian Cadbury foi chamado para fazer parte do Grupo Consultivo de atividade de governança corporativa e desenvolvimento de códigos de governança internacionais, da OCDE cujo relatório aponta o importante papel da governança corporativa na melhoria da competitividade e do acesso ao capital nos mercados globais. Nesse sentido a governança corporativa visaria estabelecer salvaguardas para evitar que os gestores adotem práticas que possam vir a lesar os acionistas e demais partes interessadas (OCDE, 2002).

Em documento de 2002 a OCDE apresentou os princípios da boa governança como fundamentais para o desenvolvimento sustentável da economia internacional, uma vez que possibilitaria a atração de investimentos e redução do custo de captação de recursos promovendo o desenvolvimento da economia das nações. A OCDE estabeleceu que as práticas de governança corporativa podem ser definidas por meio dos seguintes princípios: *fairness*, senso de justiça e de equidade, garantindo proteção para os acionistas minoritários contra transgressões de acionistas majoritários e gestores; *disclosure*, usualmente chamada de transparência, que implica na apresentação de informações financeiras e não financeiras de alta relevância, que impactam os negócios e que envolvem resultados, oportunidades e riscos; *accountability*, responsabilização dos agentes financeiros pelas suas ações e *compliance*, conformidade no cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, regimentos internos e nas instituições legais do país (OECD, 2002).

No período em que se estabeleciam as normas para a governança corporativa ganhou força o discurso gerencial por meio do *New Public Management*, movimento de administração pública que defendia a adoção de sistemas de governança na esfera estatal. O livro de Osborne e Gaebler foi considerado, por Bresser Pereira (2000), como o principal fundamento da reforma gerencial do Estado. No livro eram apresentados princípios retirados da governança corporativa que deveriam ser adotados na esfera pública. Tratava-se de reinventar o modo de governar, adotando-se princípios capazes de tornar o Estado em um agente catalisador da competitividade e do crescimento econômico. A ação estatal gerenciada deveria ser orientada por projetos e avaliada por resultados. Os projetos, por sua vez, deveriam estar voltados para as necessidades dos clientes-cidadãos, devendo por isso, descentralizar sua oferta de serviços adotando a perspectiva do mercado.

A obra de David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventando o governo* (1994), é o marco na nova discussão da administração pública americana. Trata-se de discutir os fundamentos do governo no que se refere à administração pública. Para tanto, é estruturado um modelo híbrido e eclético de análise, [...] tais como a implantação de uma administração por objetivos — ou por missões —, a mensuração do desempenho das agências através dos resultados, a busca da qualidade total como método administrativo, a ênfase no cliente, a transferência do poder aos cidadãos e tentar garantir a equidade (ABRUCIO, 1997, p.30).

Da mesma forma que as empresas privadas, também o governo deveria demonstrar eficiência no gasto dos recursos públicos, bem como provar os efetivos resultados gerados por suas atividades. A concepção introduzida pelo *New Public Management* levou à

proliferação do discurso de gestão de desempenho introduzindo as concepções de "reengenharia", "gestão empresarial", "empoderamento" e "privatização" no vocabulário da administração pública (CROPF, 2008).

Tais ideias foram incorporadas à administração pública, nos Estados Unidos, no governo democrata de Bill Clinton. Tratava-se de reduzir a intervenção do Estado que passaria a concentrar-se em funções regulatórias, abandonando a perspectiva do Estado de Bem-Estar, que previa o atendimento integral da sociedade, introduzindo políticas sociais de caráter compensatório e focalizadas, cuja execução deveria ser delegada a terceiros.

Seguindo a premissas da concepção de mercado adotada pelo *new public management*, os cidadãos são tratados como clientes e os serviços públicos avaliados por meio de critérios de mercado. O caráter gerencial leva os setores públicos a adotar métodos empresariais de gestão (*management*), com foco na eficiência e os funcionários públicos passam a ser avaliados por critérios de desempenho (CROPF, 2008).

Durante o governo de Bill Clinton foi criado em 1993 o *National Performance Review* (NPR), presidido pelo vice-presidente Al Gore e que contou com a colaboração de Osborne. O *National Performance Review* era uma força-tarefa interagências, constituída para reformar a maneira como era administrada a máquina pública norte americana. Como resultado foram estabelecidas políticas de desempenho e resultados nas agências federais (CROPF, 2008).

Como observa Abrucio, as reformas gerenciais propostas deveriam garantir a equidade, garantindo, nos resultados alcançados o estabelecimento de uma justiça redistributiva.

Mas a reinvenção do governo deve ser realizada ainda garantindo o princípio da equidade. Desta maneira, a introdução de mecanismos gerenciais, tais como são propostos no livro, não é incompatível com a busca de justiça redistributiva, um conceito que por muito tempo foi abandonado no debate sobre reforma administrativa (ABRUCIO, 1997, p.31).

Como se pode observar, a concepção de equidade assume um novo significado na concepção gerencial, assim como a ideia de justiça social.

Um dos aspectos fundamentais da reforma gerencial e do estabelecimento de um novo padrão de governança era a adoção de práticas de *accountability*. Entretanto, é necessário que se compreenda que a formulação dessa concepção foi apresentada de distintas formas, por diferentes autores.

Um dos mais importantes estudiosos da *accountability*, O'Donnell (1998, 1991), estabelece que este conceito deve ser compreendido em duas dimensões: uma vertical e outra horizontal. A ***accountability vertical*** constitui a capacidade de controle político por parte dos cidadãos e tem como base a própria constituição do Estado como uma democracia que estabelece a manifestação popular por meio do voto em eleições livres e justas, momento em que os cidadãos podem tomar suas próprias decisões sobre o que esperam do governo. Assim, a liberdade de opinião e de associação apresentam-se como espaços públicos, onde os cidadãos podem articular suas reivindicações ou denúncias (O'DONNELL, 1998).

A existência da *accountability* vertical assegura que esses países são *democráticos*, no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações (O'DONNELL, 1998, p.98).

A ***accountability horizontal*** ocorre através da mútua fiscalização e controle existente entre os poderes ou entre os órgãos de governo, por Tribunais de Contas, Procuradoria Geral, Ministério Público, Ouvidorias e agências fiscalizadoras governamentais. Nesta dimensão a *accountability* refere-se à necessidade de transparência das ações da gestão pública, estabelecendo mecanismos para fiscalizar e punir os próprios órgãos governamentais. Assim, a *accountability* horizontal pressupõem a existência de órgãos próprios, institucionalizados dentro da esfera estatal, com autonomia, o que inclui o poder e a capacidade legal de impor sanções a outras instâncias governamentais.

Segundo O'Donnell (1998), na *accountability* vertical é a sociedade quem assume a responsabilidade de julgar, premiar ou punir os representantes públicos mediante a sua manutenção ou retirada do poder por meio do voto direto em eleições livres ou por meio de outros mecanismos de pressão política. Já no caso da *accountability* horizontal, é pressuposto um sistema de fiscalização mútua entre os poderes baseada na concepção de Montesquieu de autonomia dos poderes realizada por meio da concepção de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Para Abrucio e Loureiro (2005), a *accountability* prevê a constituição de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são continuamente compelidos a responder por seus atos ou omissões aos cidadãos. Assim, a *accountability* estabelece a necessidade de quem desempenha funções governamentais explicar o que faz, como faz, por que faz e quanto gasta. Não se trata, portanto, de uma mera prestação de contas de caráter quantitativo,

mas de um processo de autoavaliação, por meio do qual os governantes prestam contas de suas ações em relação aos compromissos eleitoralmente assumidos.

Schedler (1999) considera que a *accountability* resulta da opacidade do poder, e constitui um instrumento por meio do qual os cidadãos podem se valer para cobrar respostas dos governantes e que deve existir porque não há clareza nas informações que são publicamente divulgadas. A *accountability*, para Schedler (1999), seria uma forma de *answerability* que possibilitaria tornar mais transparente a relação entre a esfera pública e a esfera de exercício do poder resultante. Assim, para Schedler (1999), a *accountability* apresenta-se por meio de dois movimentos: a *answerability*, obrigação do governo informar e explicar seus atos e o *enforcement*, fortalecimento dos agentes fiscalizadores que devem ter poder para punir quem viola os princípios de probidade pública. Um grande problema para a realização da *accountability* para Schedler (1999) é a assimetria na relação entre o governo e cidadãos, o que torna o controle público fictício. Em última instância é o governo quem escolhe o que tornar público, restando ao cidadão acreditar ou não, ou ainda questionar a validade dos dados.

Para o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento- CLAD, a viabilidade política da *accountability* depende do desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas e na construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato (CLAD, 2006). Nesse sentido, embora a *accountability* seja frequentemente apresentada como transparência e responsabilização, estaria, em última instância, relacionada com a própria forma democrática, estabelecendo mecanismos para que o cidadão seja capaz de avaliar em que medida os governantes estariam cumprindo os compromissos assumidos eleitoralmente. Nesta perspectiva, tanto as ações governamentais, como a fiscalização realizada pela sociedade, constituem interações de caráter liberal, onde prevalece o indivíduo como cliente dos serviços públicos. Não se trata de definir uma esfera pública de ação e interação dos cidadãos, como comunidade política, na determinação substantiva da definição das políticas públicas estatais. A esfera pública é pulverizada entre os interesses privados e pela luta para a determinação de serviços focalizados segundo os seus próprios propósitos.

Afonso (2012) considera que a *accountability*, tal como vem sendo concebida, apresenta-se como um conceito despolitizado e ressignificado em meio as orientações do conservadorismo neoliberal. Em matéria de educação, a *accountability* apresenta-se como

um processo de homogeneização das ações dos agentes educacionais, uma vez que a prestação de contas refere-se à avaliação de resultados previamente estabelecidos. A concepção de prestação de contas e de responsabilização são apresentadas como a solução para problemas há muito presentes na educação pública:

A referência frequente à necessidade de implementação de certas formas de *accountability* transformou-se numa panaceia (ou mesmo num fetiche) pelo facto de a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização serem, supostamente, capazes de, por si sós, satisfazer as expectativas de grupos e setores sociais aparentemente desejosos de resolver os déficits e problemas de qualidade da educação pública (AFONSO, 2012, p.472).

Afonso (2012) observa, ainda, que frequentemente abstraída do contexto que a produziu, isto é a redução do papel do Estado nas políticas públicas, com a consequente retração dos direitos sociais, a *accountability* refere-se a uma *qualidade do atendimento do Estado que é* “ assumida como axiologicamente neutra, despolitizada em termos de princípios e fins educacionais e humanos, e nunca definida na sua complexidade institucional ou organizacional” (AFONSO, 2012, p.472). Descontextualizada da conjuntura neoliberal que a produziu, a *accountability* acaba se manifestando por meio de uma relativa indiferença às diferenças político-ideológicas, frequentemente significando

uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de *prestação de contas* que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos (AFONSO, 2012, p.473).

Afonso observa, ainda, que nas últimas décadas as organizações internacionais e supranacionais como a OCDE, a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, e a Organização Mundial do Comércio têm recomendado práticas de *accountability* na forma de políticas de avaliação, de prestação de contas e de responsabilização, de carácter homogeneizante, sem considerar as diferenças das nações onde são aplicadas. Concebidas como método quantitativo e neutro de avaliação, as políticas engendradas pela *accountability*

foram ganhando uma certa imunidade às concepções político-ideológicas dos governos, disseminando e homogeneizando muitos dos seus efeitos, como se essas mesmas políticas ganhassem o seu verdadeiro sentido situando-se acima das realidades culturais, políticas, econômicas e educacionais nacionais (AFONSO, 2009, p.17).

Segundo Afonso (2009), essa forma de apresentação da *accountability* teria aumentado a eficácia legitimadora das políticas de avaliação homogeneizantes, tornando cada vez mais difícil a tarefa de trazer à tona os interesses, demandas e funções subjacentes.

Como constatou Filgueiras (2011), o conceito de transparência, implícito na ideia de *accountability*, tornou-se uma espécie de lugar comum na política contemporânea, apresentando-se como verdade irrefutável.

Aparece como um remédio para os males e as delinquências praticadas na política e na gestão pública, mas não proporciona um substrato normativo para o conceito de *accountability*. Ambos os conceitos são muitas vezes usados como termos intercambiáveis, sem uma compreensão acerca das diferenças e questões institucionais que suscitam (FILGUEIRAS, 2011, p.66).

Filgueiras (2011) cita Barnard para demonstrar que o conceito de *accountability* seria próprio da concepção política liberal, que coloca em campos opostos o público e o privado. Como observou Riscal (2013), fica, assim, fragmentada a concepção política republicana, segundo a qual a *res pública* é o conjunto do Estado e a política é constituída pela totalidade dos cidadãos. A concepção de Locke, que distingue a esfera privada, concebida como sociedade civil, do Estado não pode ser considerada, como bem observou Hegel, intrínseca ao próprio Estado. A sociedade civil, tomada no sentido lockeano, seria a esfera privada, onde agentes econômicos se confrontam nas relações de mercado. Já a República, o Estado propriamente dito, constitui-se como uma totalidade que se eleva acima das vontades particulares (RISCAL, 2013). Essa dissociação entre sociedade e Estado, apresentando-os como realidades excludentes, estaria na base da concepção gerencial, que aliena os cidadãos da esfera pública (RISCAL, 2013).

Desta forma, os agentes públicos são separados da esfera pública e das relações de poder constituídas na ação política. A concepção que fundamenta a *accountability* e a transparência não seria fundada na esfera pública, no sentido apresentado por Hanna Arendt, que trata a transparência da política como a relação pública por meio da qual os homens aparecem uns para os outros como agentes de seu próprio destino (ARENDR, 1995). Neste caso, transparência significa expor-se publicamente, é colocar-se na condição de ser reconhecido e reconhecer o outro como agente político. Na concepção de *accountability*, a transparência é entendida como o oposto do ocultamento, porque se julga que os agentes governamentais escondem informações. Por outro lado, se compreendida como estratégia política, a não divulgação das ações do Estado seria parte importante da razão de Estado,

onde a seletividade das informações partilhadas constitui aspecto inerente à própria manutenção da autoridade (RISCAL, 2013).

O pressuposto que embasa a concepção de *accountability* e transparência seria a existência de uma ordem democrática de caráter social, que se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, que deveriam assumir o controle e a regulação das ações das autoridades. A concepção de poder é identificada, nesse caso, como a posse de instrumentos de poder por um grupo de agentes que devem prestar contas de seu uso. Assim, não se trata de estabelecer uma relação simétrica entre os agentes políticos, sejam governantes ou governados, mas de estabelecer instrumentos, para a sociedade civil fiscalizar e garantir, que os resultados dos agentes públicos estejam de acordo com seus interesses privados.

Há aqui uma inversão em relação em relação à concepção republicana tradicional, tal como concebida por Aristóteles, Cícero ou Montesquieu. Se para esses autores o Estado, compreendido como *res pública*, é o espaço político por excelência, porque é na condição de corpo político que os homens podem transcender aos interesses privados em busca do bem comum, para a concepção própria à democracia social o Estado é o espaço dos vícios, que deve ser controlado para que atenda aos interesses privados.

Com base na ideia de controle dos cidadãos sobre o governo e deste sobre si mesmo, o conceito de *accountability* assume um forte apelo moral. Associado à ampliação da eficiência econômica (Ferejohn, 1999), o conceito acarreta uma despolitização da ideia de responsabilidade e uma visão comum do Estado como espaço dos vícios. Por essa formulação, o conceito de *accountability* está centrado no problema da gestão e eficiência das políticas públicas (FILGUEIRAS, 2011, p. 68-69)

Nesta perspectiva, as políticas educacionais são tratadas como adoção de um padrão de ação neutro, que visa a eficiência e que deve ser garantida por uma gestão competente, sem levar em consideração os próprios valores públicos que uma política educacional exigira que fossem levados em conta. Em particular, o incentivo à introdução mecanismos de *accountability* e modelos de gestão e de qualidade, na esfera educacional, tem determinado um padrão de ação internacional, estabelecendo uma verdadeira governança transnacional neste campo.

4.7 A concepção de governança e governança global

Um dos objetivos da presente seção da tese é a averiguação da assimetria entre as concepções de *accountability* e governança, de caráter liberal, e os fundamentos republicanos. Neste subitem trataremos da governança, que é, juntamente com a *accountability*, um dos elementos principais da adoção de concepções de caráter gerencial na democracia social.

O vocábulo governança²¹, com o sentido que atualmente é usado, foi introduzido recentemente na terminologia política. Esse novo significado de governança deriva do inglês *governance*, tendo sido inicialmente usado com esse sentido na esfera econômica. Também em língua inglesa, o sentido adotado é recente. Segundo Streeten (2001), a pesquisa do significado do termo “governança” em dicionários de língua inglesa não elucidam o sentido atual do uso do termo:

[...] o *American Heritage Dictionary* define governança como “ato ou poder de governar, governo; o *Oxford English Dictionary*, como “ato ou maneira de governar, de exercer o controle ou autoridade sobre ações dos sujeitos; um sistema de regulamentos”. A *International Encyclopedia of the Social Sciences* não traz qualquer entrada para “governança” e tampouco a palavra aparece em seu índice remissivo (STREETEN, 2001, p.117).

Segundo Diniz (1995), a expressão *governance* teria se popularizado por meio dos documentos do Banco Mundial (World Bank), “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p.400). Para Diniz, gradualmente o Banco Mundial desloca o conteúdo econômico para outros campos da ação estatal como as dimensões sociais e políticas da gestão pública (DINIZ, 1995). Diniz observa que a governança passa a designar a capacidade governativa descrita como a forma pela qual o governo exerce o seu poder.

A governança teria, inicialmente, um sentido de governação restrita, portanto à esfera executiva, isto é, à administração governamental, não se referindo, portanto, aos fundamentos do Estado Republicano. No Brasil, como em outras partes do mundo, a

²¹ O dicionário Houaiss da Língua Portuguesa registra os seguintes significados para a palavra governança: ato de governar(-se); governo, governação (HOUAISS, 2009). O Dicionário Aurélio atribui ao termo governança o significado de ação, resultado ou efeito de governar ou de se governar (FERREIRA, 2009). Os significados apontados pelos dois dicionários referem-se à governança simplesmente como ato de governar ou governar-se. O novo sentido atribuído ao termo resulta da adoção do termo governança como tradução do vocábulo inglês *governance*.

governança foi apresentada como uma nova forma de estruturação do Estado, uma vez que se compreendia que as sucessivas crises econômicas de alcance global teriam sido geradas pela ausência de liberalização das esferas estatais dos países envolvidos.

A concepção de governança é introduzida a partir da concepção de que o Estado é incapaz de gerir autonomamente a esfera econômica sem a colaboração dos entes econômicos privados.

Em um documento denominado *Governance and Development*, de 1992, é apresentada a definição de governança como " *the exercise of authority, control, management, Power of government* - o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo" ou , ainda, "*is the manner in which Power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*" (WORLD BANK, 1992, p.01). Deste modo, a governança se refere, segundo o Banco Mundial, ao modo como o poder é exercido, tendo em vista o desenvolvimento social e econômico. A concepção de governança corresponde, portanto, à esfera governamental, uma vez que se refere à maneira como a administração pública emprega os recursos públicos. Entretanto, ao referir-se ao poder de governo, o conceito ultrapassa a esfera governamental, passando a tratar da própria fonte do poder político, o Estado, o poder responsável pela determinação da política social e econômica a ser adotada.

Santos (1997), por sua vez, aponta que a concepção de governança estaria associada à crise provocada pelas dificuldades de execução dos programas de estabilização a partir dos anos 1980 e às condições de sustentação das políticas de ajuste em contexto democrático.

Liderando esse tipo de análise estão as agências internacionais de financiamento, com destaque para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional - FMI. Os trabalhos do Banco Mundial passam, nos anos recentes, a referir-se ao termo *governance*. Grande parte deles preocupa-se com a origem e as distintas formas de definição do termo, e, quase todos, implícita ou explicitamente, associam à concepção de *governance* a noção de *good governance* ou *good government* (SANTOS, 1997, p.338).

Santos (1997) observa, ainda, que a noção de *good governance* encontra-se intrinsecamente associada à capacidade governativa e passa a ser requisito indispensável para o desenvolvimento e crescimento econômico. No Documento do Banco Mundial, a boa governança é apresentada como central para a criação e manutenção de um ambiente que favoreça o desenvolvimento equitativo forte, e é um complemento essencial para as políticas econômicas sólidas - "*governance is central to creating and sustaining an environment which*

fosters strong equitable development, and it is an essential complement to sound economic policies" (WORLD BANK, 1992, p.1).

Segundo STREETEN (2001), no Relatório da Comissão sobre a governança Global, a governança é definida como: “a soma das muitas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas gerenciam seus assuntos de interesse comum” (STREETEN, 2001, p.118). Fica clara nessa descrição a concepção liberal com base na associação de instituições públicas, privadas e indivíduos no gerenciamento dos interesses comuns. A concepção amalgama indiscriminadamente agentes políticos, indivíduos e agentes sociais. Essa despolitização da esfera pública aparece novamente no trecho seguinte: “ela inclui as instituições e regimes formais, dotados de poder de exigir o cumprimento de suas determinações, bem como os acordos informais que receberam a concordância das pessoas e das instituições ou que estas consideram seu interesse” (STREETEN, 2001, p.118). A ação política é pulverizada perdendo seu caráter de ação pública com vistas ao bem comum, para constituir-se como ação social voltada para os interesses individuais.

Ao sugerir em seus documentos a instauração de práticas de governança nos diferentes Estados do mundo, o Banco Mundial busca exercer o papel de uma governança supranacional, constituindo-se como agente da boa governança global. Neste sentido, seu discurso visa a sociedade globalizada, constituída por indivíduos que, embora vivam em Estados autônomos, pertencem a uma ordem cujos fundamentos são baseados nos valores sociais individuais e não mais nacionais. Assim o Banco Mundial visa estabelecer uma rede de interação entre os agentes sociais para que reivindiquem, em seus Estados, as mesmas condições de vida e desenvolvimento social e econômico dos países mais desenvolvidos.

As boas práticas de governanças são estabelecidas a partir de ações consideradas bem sucedidas e que, portanto, podem servir de exemplo para os demais, no campo do desenvolvimento econômico e social. Como veremos mais adiante, subjacente à concepção de boas práticas encontra-se a ideia de emulação. Tratar-se-ia, assim, de adequar e alinhar as práticas econômicas e sociais em um ambiente competitivo de forma a garantir a constituição de um mercado global menos sujeito às instabilidades sociais e econômicas internacionais. A governança global é uma das principais preocupações do Banco Mundial, que criou uma pasta interna dedicada apenas a esse tema, além de um instituto de pesquisa e divulgação de estudos, para incentivo internacional.

A pretensão de estabelecimento de uma governança global não é recente. No final da segunda guerra mundial foram realizadas as *Conferências de Bretton Woods*, em 1944, com

a finalidade de estabelecer um padrão de gerenciamento econômico internacional, que levou à criação do *Sistema Bretton Woods*, com regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. O acordo visava prevenir os possíveis resultados econômicos desastrosos que poderiam seguir-se ao final da segunda guerra, como aqueles que teriam ocorrido após o fim do primeiro conflito mundial.

Para evitar a repetição do desastre era necessário, antes de tudo, constituir uma ordem econômica internacional capaz de alentar o desenvolvimento, sem obstáculos, do comércio entre as nações, dentro de regras monetárias que garantissem a confiança na moeda-reserva, o ajustamento não-deflacionário do balanço de pagamentos e o abastecimento de liquidez requeridos pelas transações em expansão. Tratava-se, portanto, de erigir um ambiente econômico internacional destinado a propiciar um amplo raio de manobra para as políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social (BELUZZO, 1995, p.12).

A Conferência de Bretton Woods constituiu o primeiro passo na história ocidental do estabelecimento de uma ordem monetária totalmente negociada, tendo como objetivo governar as relações monetárias entre as nações autônomas por meio da primeira ordem internacional monetária totalmente negociada do mundo. Seu principal objetivo era reestruturar o sistema capitalista mundial, a partir do estabelecimento de um arcabouço regulatório mínimo da política econômica internacional (LIMA, 2014).

Segundo Lima (2014), o sistema econômico internacional inaugurado por Bretton Woods centrou-se em três pilares essenciais “a) a estruturação de um novo sistema monetário e financeiro internacional; b) a reconstrução dos países no pós-guerra e o fomento contínuo ao desenvolvimento mundial; c) a regulação do comércio internacional e a promoção da sua progressiva liberalização” (LIMA, 2014, p.13).

Segundo Lima (2014), para cada um dos pilares estabeleceu-se a criação de uma instituição internacional respectiva. A estruturação de um novo sistema monetário e financeiro internacional ficaria a cargo do Fundo Monetário Internacional - FMI, criado em dezembro de 1945 com a função de garantir a estabilidade do sistema monetário internacional; a reconstrução dos países no pós-guerra e o fomento contínuo ao desenvolvimento mundial ficaram a cargo do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)²² criado com a finalidade de auxiliar na reestruturação dos países

²² O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) tornou-se mais tarde, juntamente com a AID – Associação Internacional de Desenvolvimento, uma das duas instituições que congregam o Banco. Atualmente o Banco Mundial abarca outras três organizações: a SFI - Sociedade Financeira Internacional; a MIGA - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos e o CIAD - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos.

que sofreram os danos da segunda guerra mundial, bem como promover o desenvolvimento econômico estrutural dos países menos desenvolvidos, através de empréstimos financeiros e auxílio técnico; para a regulação do comércio internacional foi criado o Acordo Geral de Tarifas e Comércio- GATT e a promoção da progressiva liberalização comercial seria responsabilidade da Organização Internacional do Comércio (OIC), que foi criada pela Carta de Havana em 1948 sem conseguir efetivar-se, tendo sido posteriormente substituída pela Organização Mundial do Comércio-OMC em 1994.

Assim, um dos principais resultados da conferência foi a criação das organizações internacionais que passaram a constituir a fonte de mecanismos regulatórios das ações econômicas e governamentais na esfera internacional.

As sucessivas crises que abalaram o mercado internacional e a economia global nas décadas de 1970 e 1980 demonstraram a incapacidade do sistema Bretton Woods conter os colapsos financeiros e cambiais em nível mundial, os quais tenderam a propagar-se com maior facilidade com a globalização financeira e a intensificação do fluxo de capitais entre países.

O abandono do Sistema *de Bretton Woods*, a partir da década de 1980, levou à retomada das concepções do liberalismo econômico clássico, que passou a ser a base da reorganização econômica internacional, com as políticas adotadas nos EUA por Ronald Reagan e no Reino Unido por Margaret Thatcher (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Na década de 1980 as ações do Banco Mundial estavam voltadas para a implementação de programas de ajustes estruturais dos países em desenvolvimento. A nova ordem econômica internacional levou a profundas mudanças na trajetória do Banco Mundial que se voltou para o incentivo da desregulação dos mercados, da reforma do Estado e da adoção de estratégias gerenciais com a finalidade de fortalecer os sistemas financeiros (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Foi durante a reformulação do sistema de regulação do sistema financeiro global, no início dos anos de 1990, que o conceito de governança passou a frequentar os documentos do Banco Mundial. Essa mudança significou uma reorientação de ações que passaram a priorizar os aspectos técnicos, as reformas burocráticas e o gerenciamento de política econômica. Um dos mais importantes aspectos da mudança de estratégia, adotada pelo Banco Mundial, foi o deslocamento das reformas macroeconômicas para a esfera da administração pública. As orientações voltaram-se para a esfera social, identificando-se o desenvolvimento econômico com o fortalecimento da sociedade civil. A redução da pobreza,

a equidade, a reestruturação dos serviços sociais e a eficiência dos gastos públicos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Segundo Matias-Pereira (2010), é no relatório do Banco Mundial de 1992, denominado *Governance and development*, que é apresentada a importância da boa governança.

O Banco Mundial, a partir de 1992, definiu de forma ampla as seguintes dimensões para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e *accountability*; e informação e transparência. Primeira dimensão: Cuida da melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais. Ressalta-se que a preocupação com questões de capacidade burocrática já estava presente na experiência anterior com programas de ajuste estrutural. Segunda dimensão. Trata do estabelecimento de um marco legal, visto que foi enunciada como um elemento crítico em face da "síndrome da ilegalidade", em que muitos países em desenvolvimento seriam caracterizados (WORLD BANK, 1997). Terceira dimensão. Quadro legal. Envolve inúmeras regras conhecidas previamente, cujo cumprimento é garantido por um órgão judicial independente e procedimentos para modificá-las, caso não sirvam mais aos propósitos inicialmente estabelecidos (WORLD BANK, 1992, p. 30). Quarta dimensão: Transparência e participação. Consideradas fundamentais para aumentar a eficiência econômica, envolvem a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de política e alguma oportunidade para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre as políticas públicas (WORLD BANK, 1992, p.40) (MATIAS-PEREIRA, 2011, p.117).

Como observa Matias-Pereira (2011), a partir da segunda metade da década de 1990, o Banco Mundial passa a defender com maior ênfase as parcerias público-privadas como forma de fortalecimento de países com instituições públicas fracas, que devem priorizar os mercados e as empresas privadas no provimento dos serviços públicos. Esse movimento é acompanhado pela defesa da instituição de instrumentos de participação individuais concebidos como *empowerment*. O *empowerment* é outro termo inglês que passou a frequentar o vocabulário liberal do Banco Mundial, traduzido em português pelo anglicismo empoderamento, e refere-se à elevação da capacidade de poder decisório de agentes individuais ou de representantes da esfera privada.

O argumento utilizado seria a existência de inconsistências e falhas dos mecanismos democráticos que seriam utilizados para garantir a representação dos cidadãos e a responsabilização dos seus representantes, o que exigira a criação de uma nova forma de participação dos agentes individuais da sociedade civil.

Além do Banco Mundial, também a OCDE tem se preocupado, em seus documentos, com o estabelecimento de práticas de governança na esfera pública. Matias-Pereira observa

que em um documento de 2005, a OCDE apresentava orientações para elevar o grau de governança e confiança dos diferentes países do mundo.

A (OCDE), a partir da constatação que em inúmeros países as empresas estatais possuem uma participação relevante no produto interno bruto (PIB), na capitalização do mercado e na criação de empregos, desenvolveu um conjunto de orientações sobre as melhores práticas de governança nas empresas públicas (OCDE, 2005). No citado documento, a OCDE (2005), estabeleceu seis dimensões para a efetiva governança: ações que assegurem uma estrutura jurídica e regulatória efetiva para as empresas estatais; ações que respaldem o papel do Estado como proprietário; tratamento igualitário de acionistas, 4) políticas de relacionamento com os stakeholders; transparência e divulgação de informações; definição das responsabilidades dos Conselhos (MATIAS-PEREIRA, 2005, p.118).

A OECD, como as demais agências multilaterais, foi criada após o final da segunda guerra mundial com a finalidade de possibilitar recuperação econômica e política dos países envolvidos nesse conflito. Criada em 1961, a OCDE tinha como objetivo estabelecer uma ordem internacional próspera, por meio da cooperação econômica com propósitos políticos, e pela ideia segundo a qual o caminho para chegar às políticas desejadas seria por meio de um processo de aprendizagem social mais do que pela obrigação recíproca entre os países (WOLFE, 2007).

A atual OCDE tem origem na constituição do *Comitê de Direitos Econômicos Cooperação Europeia*, em 1947, cuja função seria gerir as fases iniciais do *Programa de Recuperação Europeia* após o final da segunda Guerra mundial. Em 1948, a partir desse comitê, foi criada a OECE - Organização Europeia de Cooperação Econômica, como órgão permanente de coordenação econômica internacional. Os países membros eram Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Alemanha Ocidental. Além de países europeus a nova organização contava, também, com a participação de Canadá e Estados Unidos. A Espanha foi excluída porque estava sob a ditadura militar do general Franco. Segundo Wolfe (2007), a OECE estabeleceu um código de procedimento para a regulação da ação econômica regional, disciplinando os movimentos de capitais e das demais transações comerciais entre os países europeus.

Com o tempo, segundo Wolfe (2007), passou-se a acreditar que, para as ações apresentarem maior efetividade, a OECE deveria ser um instrumento de integração e regulação comercial internacional, não apenas no espaço da Europa, devendo incluir os demais países do mundo. Segundo Wolfe (2007), entretanto, a guerra fria que opunha países

do bloco capitalista aos países do bloco comunista, e a crescente ação do Comitê Econômico da OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte, cuja efetividade na defesa e apoio militar, tinha maiores efeitos na integração dos interesses americanos e europeus, impedia uma maior integração dos diferentes mercados (WOLFE, 2007).

Segundo Wolfe (2007), em 1960 a OECE iniciou o debate sobre a criação de um mercado comum entre os membros europeus, por meio do estabelecimento de uma zona livre de comércio que se tornaria o embrião da CEE - Comunidade Econômica Europeia. Reuniões entre europeus e norte-americanos procuraram aumentar a cooperação econômica internacional que teria como um dos principais objetivos o desenvolvimento econômico das regiões subdesenvolvidas. Foi elaborado um conjunto de princípios para o estabelecimento de acordos de comércio multilateral, que levou, em 1961, à assinatura da Convenção da OCDE, que incluía também o Japão entre os membros. Como observa Wolfe (2007), a OCDE tinha como objetivo estabelecer e regular os regimes de comércio e pagamentos internacionais, incentivando a cooperação entre os países industrializados e a adesão dos países em desenvolvimento.

Segundo Wolfe (2007), a OCDE tornou-se, gradualmente, um importante fórum de ordenação e orientação das políticas econômicas dos diferentes países, incluindo aqueles não-membros. Com a queda dos regimes comunistas, foi importante articuladora da transição econômica dos antigos países socialistas, bem como incentivadora da adoção de suas normatizações pelos países em desenvolvimento na Ásia e na América Latina. Muitos países não-membros tornaram-se participantes ativos dos órgãos subsidiários da OCDE, passando a receber orientações sobre o uso de boas práticas para propiciar o desenvolvimento econômico.

Segundo Wolfe (2007), a partir da década de 1990, a OCDE passou a sistematizar as informações que recolhia da esfera econômica dos diferentes países, o que permitiu constituir um sistema de mensuração e avaliação das práticas e resultados econômicos desses países. Este formidável conjunto de dados possibilitou a constituição de modelos de planejamento, formas de gestão e concepções econômicas e políticas, levando ao estabelecimento de concepções de boas práticas de gestão. Estes resultados levaram à determinação do conceito de governanças eficientes baseadas em boas práticas.

Embora se tenha tornado uma reconhecida instância internacional de concentração das políticas econômicas, a OCDE é apenas um organismo multilateral, sem responsabilidade legal, sem fonte independente de recursos e incapaz de oferecer empréstimos, não possuindo,

portanto, instrumentos para intervenção e pressão sobre os governos dos diferentes países. Por isso, como observa Wolfe (2007), para implementar instrumentos de controle e dinamização das economias internacionais, a OCDE depende de acordos de reciprocidade, e para seus objetivos e métodos se efetivarem, instituiu uma forma de organização atípica, com a participação de delegados dos governos nacionais e de outras agências multilaterais como a OMC (Organização Mundial do Comércio), Banco Mundial e FMI (Fundo Monetário internacional).

Um dos mais importantes instrumentos adotados pela OCDE para as negociações e colaboração dos países membros e não-membros são as avaliações, cuja divulgação leva à pressão interna sobre os governos de países em posições consideradas mais frágeis. Em 1988 foi criado o Grupo do Conselho de países não-membros, com a finalidade de estabelecer-se o diálogo com as economias em desenvolvimento como as economias asiáticas, africanas e latino-americanas (WOLFE, 2007).

A OCDE passou a incluir em suas análises os dados de todas as economias em ascensão, o que permitiu ampliar seus métodos e referenciais analíticos. Foram produzidos, a partir daí, grandes estudos em todos os domínios econômicos, com séries históricas de comparações de desenvolvimento dos diferentes países em diferentes setores da economia, desenvolvimento social e político. Foram elaborados instrumentos rigorosos de comparação, introduzindo indicadores de graus de diferença entre os países mais ou menos desenvolvidos, de caráter quase universal. Assim, segundo Wolfe (2001), o papel central da OCDE passou a ser a implementação de uma integração cada vez mais dinâmica da economia global, por meio da difusão das boas práticas econômicas.

Segundo Wolfe (2007), atualmente o foco da OCDE é a constituição de um sistema de *governança global*, voltada para a manutenção e expansão do capitalismo internacional, por meio da difusão de “boas práticas econômicas”, que têm como subsídios o conjunto de dados que constituem sua imensa base de informações. Trata-se de instituir procedimentos padronizados que não se limitam apenas a práticas econômicas, mas estendem-se às esferas políticas e sociais dos diferentes países, levando a um processo de homogeneização da esfera produtiva internacional, consolidando-se, assim, um sistema capitalista mais eficiente.

4.8 A política educacional e a governança transnacional

Um dos principais instrumentos de mensuração do desenvolvimento econômico, social e político internacional da OCDE é o Programa Internacional de Avaliação de Alunos, o PISA (Programme for International Student Assessment).

Desde o surgimento do PISA, inúmeros pesquisadores, intelectuais e organizações sindicais de professores de todo o mundo vem apresentando críticas à posição de governança global da educação que a OCDE tem procurado assumir por meio do PISA. A OCDE tem exercido papel crucial no processo de internacionalização da educação, particularmente por meio de seu programa PISA, que mede o desempenho de estudantes que tenham concluído o período obrigatório de escolaridade e estão prestes a entrar no mercado de trabalho. De acordo com os propósitos da OCDE, o PISA não é somente um indicador de desempenho escolar dos alunos, mas, teria concebido, essencialmente, como um indicador de performance e capacidade de inserção social dos sistemas de ensino nacionais.

A partir dos resultados do PISA, a OCDE apresenta recomendações aos países participantes com propostas para aperfeiçoamento dos seus sistemas de ensino. As propostas tomam como exemplo os resultados dos países que se encontram no topo do ranking e as práticas instituídas em seus sistemas educacionais, que teriam resultado em um bom desempenho no PISA. Essas iniciativas constituem o que a OCDE denomina de “boas práticas”, e sua adoção é considerada fundamental para o bom desempenho dos países desenvolvidos e, portanto, devem servir de exemplo para aqueles sistemas educacionais com baixo desempenho no PISA.

As pesquisadoras alemãs Tonia Bieber e Kerstin Martens realizaram, em 2011, um estudo sobre o efeito das recomendações da OCDE na Suíça e nos EUA, apurando que, no caso norte americano, as recomendações foram quase totalmente ignoradas, porque o país já possuía seu próprio projeto de reforma do ensino. Por outro lado, constataram que, no caso da Suíça, as recomendações foram não apenas levadas a sério, como constituíram a base de uma reforma estrutural do sistema de ensino do país. Bieber e Martens (2011), verificando as respostas de outros países às recomendações da OCDE, concluíram que, embora a implementação das recomendações da OCDE seja voluntária, em muitos casos, como o suíço, elas são tomadas como diretrizes normativas.

Estes resultados levaram Bieber e Martens (2011) a indagar quais seriam os mecanismos adotados pela OCDE que podem influenciar ou até, em muitos casos,

constranger um país a adotar suas propostas. É significativo observar-se que um dos países economicamente mais desenvolvidos do mundo, os Estados Unidos da América, tenha ignorado as recomendações da OCDE enquanto a Suíça, um dos maiores PIBs europeus, tenha seguido criteriosamente as proposições da instituição. Bieber e Martens (2011) procuraram em seu estudo avaliar a extensão e efeitos das recomendações da OCDE nos países que realizam o PISA, de forma a verificar se esta instituição teria alcançado a condição de instauradora de uma governança transnacional em matéria de educação, na medida em que, suas recomendações, seriam adotadas por grande parte dos participantes do PISA .

Bieber e Martens (2011) apontaram um importante aspecto das recomendações do PISA que podem conduzir às convergências voluntárias dos diferentes países: a criação de uma rede transnacional de comunicação entre especialistas que geram e difundem internacionalmente, por meio de artigos científicos e mídia, ideias e crenças a respeito do papel das mudanças, levando à um suposto consenso sobre as “boas práticas” em matéria de educação. Instituiu-se, assim, um campo internacional no sentido que Bourdieu atribui a esse conceito, de autoridades científicas, cujas opiniões passaram a frequentar a mídia mundial, exercendo pressão sobre os governos nacionais.

As recomendações da OCDE estariam, neste sentido, pautadas nas proposições de um campo político-científico, composto por intelectuais, pesquisadores e agentes midiáticos que teriam produzido um consenso, em torno da questão, que passou a ser disseminado e associado a um conjunto de valores considerados como válidos, para além das diversidades específicas. Esses valores teriam sido deduzidos dos modelos e experiências de diferentes países, cujo sucesso em matéria educacional, refletiria, também, em seu o sucesso econômico. Constituía-se, assim, um discurso que identificaria desenvolvimento educacional com o desenvolvimento econômico, que poderia ser transferido por meio de modelos baseados nas situações bem sucedidas de resolução de problemas educacionais.

Bieber e Martens (2011) apontam para a constituição de um mecanismo ao qual denominam *problem-solving*²³, de caráter transnacional, que se apresentaria como um tipo de aprendizagem, de transferência de técnicas e “boas práticas” baseadas nas experiências bem sucedidas. É importante que se ressalte que o conceito de “boas práticas”, que fundamenta o

²³Problem-solving é a capacidade de se responder a situações fora da rotina. Segundo a OCDE, *problem-solving* envolve criatividade para encontrar as técnicas adequadas, a tomada de decisão, que envolve a seleção de alternativas e a gestão de projetos, que envolve as soluções de execução.

discurso da OCDE, refere-se a procedimentos testados internacionalmente, resultando em elevação da posição do PISA e a melhoria do desempenho econômico dos países que os adotaram. Este mecanismo é considerado por Bieber e Martens (2011) como o elemento fundamental da política desenvolvida pela OCDE. Tratar-se-ia de um processo de homogeneização dos procedimentos educacionais, que passaram a ser assimilados pelos países interessados não apenas em melhorar seus indicadores educacionais, mas, principalmente, em compartilhar os valores anunciados como característicos dos países desenvolvidos.

De acordo com Bieber e Mertens (2011), elites políticas, econômicas e epistêmicas transnacionais, teriam construído, por meio da OCDE, um consenso em torno de percepções e soluções para problemas nacionais, considerados similares, com base em discursos científicos compartilhado. O padrão estabelecido pela OCDE, com base nas “boas práticas” e que estabelece níveis de convergências e divergências, passou a constituir um modelo de qualidade internacionalmente aceito e usado como parâmetro para as recomendações endereçadas aos países cujos resultados no PISA estariam abaixo do nível considerado aceitável. A divulgação internacional dos indicadores dos países participantes passou a estabelecer um ranking de qualidade que levou à pressão interna da mídia e especialistas sobre os governos nacionais.

Considerando-se que as questões educacionais e econômicas são apresentadas pela OCDE como faces diferentes de um mesmo problema, os dirigentes políticos de países com dificuldades em uma ou em ambas as questões tendem a recorrer a soluções que já demonstraram ter resultados satisfatórios. Segundo Bieber e Martens, trata-se de um processo de “emulação política” que apresenta soluções a partir de experiências que possam ser reproduzidas. O elemento que leva à adoção das soluções recomendadas pela OCDE é o fato de constituírem experiências exitosas, e recomendadas por especialistas e amplamente divulgadas pela imprensa internacionais. Assim, a reprodução do modelo é bem recebida pelos especialistas dos países que o adotam e por suas populações nacionais, legitimando a ação dos governantes. Bieber e Martens (2011) apontam, assim, para um importante aspecto do mecanismo de interação entre os países receptores das políticas e OCDE. De fato, o maior trunfo representado pelo apoio da OCDE às políticas educacionais, adotadas pelos países receptores, é a legitimidade que pode ser atribuída a essas políticas. Os governantes não podem ser acusados de invenção ou ausência de conhecimento do problema educacional, mas podem apresentar uma intervenção no sistema educacional, baseada em um aprendizado

a partir de políticas bem sucedidas e legítimas, realizadas em países com reputação positiva e desenvolvimento econômico reconhecido.

Nesta perspectiva, segundo Bieber e Martens (2011), as organizações internacionais e os países que simbolizam as experiências exitosas atuam como mediadores e divulgadores dos modelos de melhores práticas, por meio da concepção gerencial de *benchmarking*²⁴, permitindo, assim, a avaliação do desempenho das políticas internacionais por comparação com os resultados considerados bem sucedidos.

O estabelecimento de um padrão internacional de melhores práticas, consensualmente pactuadas, instauraria um processo de sua multiplicação entre os países receptores, em uma espécie de *competição regulatória*, que visa incentivar a eficácia funcional dos ambientes institucionais nacionais, procurando produzir reações adaptativas em relação ao padrão proposto. Bieber e Martens (2011) alertam para o fato de que o real objetivo das reformas propostas pela OCDE não seriam as práticas educacionais. Estas, na verdade, apresentariam-se como um exemplo dos resultados da adesão ao modelo transnacional.

A OCDE é uma instituição de regulação econômica e seu objetivo é regular e implementar condições de competitividade das indústrias nacionais dinamizando o mercado mundial. A educação, nesta perspectiva, apresenta-se como modelo pedagógico para a inserção de “boas práticas” que devem gerar, de um lado, a formação de capital humano dentro da perspectiva da economia globalizada e, de outro, um aprendizado dos próprios governos para a tarefa de compartilhar as bases de uma economia mundial.

Assim, a OCDE e o programa PISA, fazem parte de um processo mais amplo, que visa desencadear, iniciando pela esfera educacional, mecanismos de natureza competitiva e de inserção das economias nacionais no mercado globalizado. A corrida em direção a indicadores cada vez mais elevados do PISA, representaria um estímulo para o aprofundamento na adoção de uma cultura competitiva na condução das políticas para

²⁴*Benchmarking*, segundo o *Cambridge Dictionary*, significa medir a qualidade de algo, comparando-a com outra coisa que constitui um padrão aceito. No campo gerencial, significa a adoção de processos por meio da comparação do que seriam consideradas as boas práticas nos processos de produção, gestão, serviços etc. *O Benchmarking* é considerado hoje, no campo empresarial, um importante instrumento de gestão porque busca o aprendizado com as experiências positivas de outras empresas e constituindo uma estratégia fundamental para vencer a concorrência. Ver MAXIMIANO, A. C. A. Introdução à Administração. S.P.: Atlas, 2004.; *Cambridge Dictionary online*.<http://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/benchmark>

melhoria do desempenho econômico internacional. O processo de homogeneização dos sistemas educacionais dos diferentes países, por meio da adoção das “boas práticas”, corresponderia, assim, a homogeneização das práticas econômicas, por meio da institucionalização de uma racionalidade técnica.

O processo de *benchmarking* que a OCDE oferece aos países com desempenhos abaixo do padrão aceitável no PISA tende a se propagar, uma vez que as próprias populações desses países e, invariavelmente, as oposições aos governos nacionais utilizam os resultados do PISA como plataforma política e eleitoral. Além disso, o desenvolvimento educacional e econômico é acompanhado por uma série de valores políticos e humanitários que identificam democratização, distribuição de renda, equidade, desenvolvimento econômico e desenvolvimento educacional como elementos de uma mesma equação, cujo fundamento é a democracia social. As “boas práticas” ressignificam o papel de cada um desses conceitos, na medida em que identificam, nos países com elevados indicadores educacionais no PISA, um elevado grau de cada um destes elementos. Forma-se, assim um consenso internacional, uma vez que ninguém deixaria de reconhecer a importância de cada um destes elementos no desenvolvimento político, econômico e social nacional. A forma como estes conceitos estão articulados entre si, no discurso veiculado pela OCDE, os faz transitar da esfera da racionalidade substantiva para a racionalidade técnica e gerencial.

O consenso em torno da ideia que considera democratização, distribuição equitativa de renda, desenvolvimento econômico e educacional, como partes de um mesmo processo, não resulta, nos modelos apresentados pela OCDE, em um movimento que visaria olucionar os problemas dos países, com déficit nestes campos, por meio de uma reestruturação das próprias bases políticas que sustentam essas nações. Na verdade, a abordagem apresenta-se de forma técnica, em um único campo, a educação, que levaria ao aprendizado das “boas práticas”, que se propagariam para os demais campos. Assim, as mudanças nas praticas educativas levariam à democratização, à equidade e ao desenvolvimento econômico. Por isso, como apontam Bieber e Martens (2011), quanto maior a pressão representada por um problema específico, em um destes campos, maior é a probabilidade de convergência para o modelo da OCDE, internacionalmente reconhecido como eficiente.

Quanto maior for a capacidade das recomendações da OCDE serem reconhecidas internacionalmente como eficientes, constituindo um consenso, maior é a convergência de políticas nacionais, determinando uma tendência dos sistemas educacionais tornarem-se cada vez mais semelhantes, em termos de estruturas, processos e performances.

Essa tendência acentua-se na medida em que a própria definição dos problemas e sua extensão são estabelecidas pelos resultados da avaliação idealizada pela OCDE. Isto significa que as avaliações incidem, especificamente, sobre os aspectos que a OCDE visa homogeneizar. Como resultado, as características e objetivos das reformas dos sistemas educacionais passam a serem os mesmos compartilhados pelos diferentes países em todo o mundo. Isto significa que o reconhecimento, a definição e descrição dos problemas, pelos diferentes países, não resultam de uma perspectiva própria às suas realidades locais, mas são determinados pelo padrão internacional da OCDE.

A disseminação da concorrência entre os países participantes do PISA levou a que se passasse a considerar sua classificação como denotativo da capacidade de desenvolvimento do país. O processo homogeneizador proporcionado pelos resultados do PISA permitiu a comparação entre o desempenho educacional e econômico dos diferentes países participantes oferecendo uma plataforma transnacional de comunicação e competição entre os sistemas de educação e sistemas econômicos. Não é por outro motivo que países como China e Coréia do Sul vêm investindo pesadamente na elevação de suas posições no ranking do PISA, chegando em 2012 ao topo, resultados que também permitem lançar dúvidas sobre a equação que associa o desempenho no PISA à democratização, equidade, desenvolvimento educacional e desempenho econômico. Por outro lado, as posições que relativamente os países ocupam no ranking têm levado países como Suíça, Itália, Austrália e Canadá, entre outros, a introduzir reformas no ensino secundário, produzindo um alto grau de convergência das políticas educacionais de diversos países considerados desenvolvidos para as suas recomendações (BIEBER; MARTENS, 2011).

Por meio do PISA a OCDE identifica a fraqueza sistêmica da educação dos países filiados em relação aos parâmetros estabelecidos, e pode ser considerado, segundo Bieber e Martens (2011), um agente de governança educacional no âmbito internacional, porque tem produzido a convergência de políticas nacionais em direção às suas recomendações. Bieber e Martens (2011) consideram a ação da OCDE como um exercício de *soft power*.

O conceito de *Soft power* foi originalmente elaborado por Joseph Nye (s/d), pesquisador professor da Universidade de Harvard, em seu livro *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990), para contrapor o *hard power*, uso coercitivo do poder, por meio de retaliações econômicas ou militares. Para Nye (s/d), o poder é a capacidade de influenciar o comportamento dos outros para obter os resultados desejados, e para se conseguir isso pode-se coagir por meio de ameaças, usando a força militar,

ou comprar o resultado por meio de pagamentos ou vantagens econômicas. Nye (s/d) sugeriu que existiria uma outra forma de cooptação, por meio da sedução e persuasão. Nye (s/d) pretendia, com o conceito de *soft power*, explicar o sucesso internacional da cultura americana após o período da guerra fria. Considerando o *soft power* como uma forma deliberada de persuasão, Nye (s/d) reconhecia uma forma de poder fundado no sucesso social e econômico. Em seus primeiros trabalhos sobre o assunto, Nye (s/d) pretendia responder às críticas que presumiam que o poder dos Estados Unidos estava em declínio, argumentando que o poder norte-americano era muito mais abrangente do que os recursos militares e econômicos e que se exercia por meio da adesão de diversos países a elementos fundamentais de sua cultura e política.

Niall Ferguson (2011), historiador britânico, considerou em seu livro de 2004, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*, que a descrição de Nye (s/d) era fraca e insuficiente para explicar a adesão de outros países à política norte-americana, já que para ele esta teria manifestado sua principal forma de poder por meio do uso da força, como no caso do Iraque e Afeganistão. A crítica de Ferguson levou à reelaboração do conceito de *soft power*, ao descrever este tipo de ação como o uso de forças não-tradicionais, como a persuasão cultural, comercial e, principalmente, utilizando estratégias concorrenciais como fundamento para a adesão política. Segundo Ferguson (2004), o maior poder dos países desenvolvidos estaria em seu poderio militar ou financeiro, mas devem ser considerados outros aspectos das relações de poder que não dependem apenas do seu exercício direto sobre o outro, mas de aspectos de caráter relacional, como sucesso social e cultural, fontes do desejo de todos os demais países. Ferguson abriu espaço para uma discussão mais ampla sobre a concepção do *soft power* como estratégia de poder.

Lock (2009) observa que a crítica de Ferguson permite compreender que o *soft power* constitui uma estratégia que exerce um disciplinamento sobre o comportamento dos outros, por meio da persuasão. A concepção de Nye (s/d) seria baseada, segundo Lock (2009), em um modelo jurídico de poder, concebido como um fluxo de cima para baixo e cujo exercício seria sempre uma forma de repressão. Nye (s/d) teria escolhido explicitamente um agente centrado, um Estado, como os Estados Unidos da América, que busca a obediência e submissão para definir o *soft power*, porque pretendia justificar a influência que este país exercia no mundo.

O problema posto por Nye (s/d), ao apresentar o *soft power*, seria a existência de uma relação de poder eficaz, porém incapaz de ser descrita pelos conceitos tradicionais de poder,

como observou Ferguson. A dificuldade da definição do *soft power* poderia residir, segundo Lock (2009), na ausência de um aspecto relacional, o que daria ao conceito um caráter unidirecional, de cima para baixo. Lock, então, procura descrever o *soft power* por meio da concepção de estratégia de poder disciplinar de Foucault, e pela concepção de campo, de Bourdieu. Em ambos os casos, seria possível a compreensão desse conceito de forma relacional, onde todas as partes envolvidas participam da constituição desse poder no campo social e político internacional, atendendo, assim, às reformulações impostas por Ferguson.

Lock (2009) procura no conceito de poder disciplinar de Foucault uma nova base para definição do *soft power*, compreendendo-o como estratégia de poder, de tal forma disseminado na sociedade que passa a apresentar-se como natural, ocultando sua condição de estratégia. Neste caso, seguindo o raciocínio de Lock, o *soft power* pode levar a que concepções como democracia, equidade e desenvolvimento econômico possam apresentar-se como um caminho político natural para os diferentes agentes, uma vez que é criada uma unanimidade transnacional em torno de sua necessidade para o desenvolvimento nacional.

Assim, segundo Lock(2009), o *soft power* não seria então simplesmente a ação de um Estado sobre outro, mas a constituição de um campo de interações, onde os diversos agentes buscam a melhor estratégia para beneficiar a sua posição. Desta forma, valores como democracia e equidade, por exemplo, podem constituir um elemento importante para o *upgrade* das nações, melhorando sua posição no campo.

Ao descrever a estratégia do PISA como *soft power*, Bieber&Martens (2011) concebem as ações de OCDE como um processo de burocratização transnacional, por meio de um campo político constituído por diferentes agentes multilaterais e por países desejosos de demonstrar internamente a eficácia de suas políticas sociais. As estratégias de persuasão, próprias do *soft power*, permitiram a legitimação do campo e a introdução de políticas educacionais recomendadas pela OCDE nas esferas nacionais.

Assim, o *soft power* se manifestaria na naturalização da necessidade da adoção dessas políticas, que são concebidas como um desejo do próprio país que as adota. A divulgação dos indicadores e o estímulo de uma cultura de competitividade internacional legitimariam a adoção das recomendações da OCDE, bem como aumentariam a pressão social para a adoção das políticas, para que cada país melhore sua posição no campo.

Grek (2009) após realizar um estudo analisando as respostas em termos de mudanças nas políticas educacionais de três países europeus (Finlândia, Alemanha e Reino Unido) relativas aos resultados do PISA em 2000 e 2003, verificou que estes desempenharam um

grande impacto sobre os sistemas nacionais. Além disso, Grek constatou que a OCDE exerce um importante papel na governação educacional no espaço europeu. Grek (2009) afirma, ainda, que embora a OCDE não disponha de dispositivos legais ou financeiros para estimular mudanças nas políticas educacionais dos diferentes países, com a instituição do PISA pode-se estabelecer um espaço político global reconhecido e legitimado por todos países participantes.

A cada vez maior globalização do PISA e a divulgação pela mídia de seus resultados levaram à popularização dos indicadores educacionais, e a necessidade de elevação da posição de cada país tornou-se objeto natural das discussões nacionais. Os frequentes debates internos e externos sobre a posição dos países acabaram por tornar o PISA um importante elemento de críticas às políticas educacionais nacionais, possibilitando que passasse a exercer o papel de uma governança transnacional em matéria de educação. Segundo Grek (2009), a constituição de um campo de política educacional global da educação conduziu à uma conformação, considerada natural nas esferas nacionais dos projetos educacionais dos diferentes países.

Como observa Grek (2009), a consolidação da OCDE como agência tecnicamente competente no desenvolvimento de indicadores de educação e de medidas de desempenho educacionais comparativas, permitiu a criação de um espaço governável por meio de sistemas técnicos de comparação e comensurabilidade

Para isso foi necessária a criação de estruturas políticas e processos de padronização e comparação administrativos que permitissem tornar os diferentes sistemas mensuráveis. Assim, segundo Grek (2009), foi necessário o desenvolvimento de um sistema de equivalências que deve refletir a convergência política em torno de um consenso sobre a política educacional, concebido por meio das “boas práticas”. A base desse consenso seria estabelecida pela ideia de que as economias tendem para uma cada vez maior globalização, o que reduziria a capacidade de controle da competitividade econômica dos governos nacionais. A educação apareceria como uma vantagem competitiva das economias nacionais, que garantiria a capacidade de crescimento e desenvolvimento econômico frente às demais economias.

Um aspecto crucial das recomendações da OCDE é uma significativa mudança na concepção da relação entre o Estado e a sociedade. Partindo da concepção que a esfera social é um espaço administrável, que pode ser disciplinada por dispositivos técnicos de medição e cálculo, o papel da administração pública passa a ser a implementação de instrumentos de

medição, como indicadores, auditorias de desempenho e monitoramentos, introduzindo nos sistemas nacionais de educação formas de governança que reduzem cada vez mais a capacidade de decisão regional e local nesta área. Em consequência, os governos nacionais passam a adotar processos que homogeneízam os sistemas educacionais de forma a permitir a melhor administração dos instrumentos de medição, com a correspondente inserção no campo de avaliação internacional. Ao mesmo tempo os sistemas regionais e locais são induzidos a aderir aos padrões internacionalmente legitimados, garantindo a governança na esfera nacional.

A adoção dos padrões recomendados pela OCDE tem sido, no caso brasileiro, objeto de inúmeras exposições e explicações nos sites governamentais dedicados à educação, como MEC e INEP, e frequentemente reproduzidos pelos governos estaduais e municipais. Em particular, a referência à adoção de processos de *accountability* está entre as recomendações da OCDE mais presentes no campo educacional brasileiro.

A OCDE ressalta o papel da *accountability* na melhoria do desempenho escolar dos alunos:

Nos últimos anos, as escolas se tornaram organizações mais autônomas e passaram a prestar contas [*become more accountable*] de seus resultados aos alunos, aos pais e ao público em geral. Os resultados do PISA sugerem que, quando se combinam de forma inteligente a autonomia e a responsabilização [*accountability*], esses dois fatores tendem a associar-se com melhores desempenhos dos estudantes. (...) A autonomia da escola está relacionada com o desempenho do estudante particularmente quando a autonomia é combinada com a responsabilização [*accountability*] (OCDE, 2011).

Governança e processos de *accountability* são estimulados pelos programas de empréstimos e assistência técnica aos países filiados ao FMI, OCDE e ONU:

O Fundo Monetário Internacional (FMI) promove a boa governança através dos seus programas de empréstimos e assistência técnica. Sua abordagem ao combate à corrupção enfatiza a prevenção, através de medidas que fortaleçam a governança. O FMI incentiva os países membros a melhorar a prestação de contas através do reforço da transparência nas políticas, em conformidade com as normas e códigos internacionalmente reconhecidas. Em seu trabalho com os países pobres, o FMI sublinha sistemas adequados para controlar as despesas públicas relacionadas com a redução da pobreza. Nas suas consultas regulares com os seus membros, o FMI também fornece aconselhamento político sobre questões relacionadas com a governança (ONU, 2015, p.01).

No Portal da ONU, na página dedicada às *Questões Globais das Nações Unidas*, é apresentada uma justificativa para o empenho das Nações Unidas na introdução de processos de *accountability* e governança nos diferentes países, acrescentando que a boa governança assegura a credibilidade e respeito dos países que a praticam.

Na comunidade de nações, a governança é considerada "boa" e "democrática" na medida em que permite que as instituições e os processos políticos de um país sejam transparentes. Organismos como o parlamento e ministérios são melhor geridos por meio desses processos que incluem atividades-chave, como eleições e procedimentos democráticos legais, que devem ser vistos como forma de livrar o país da corrupção e prestar contas ao povo. O sucesso de um país na realização desta norma tornou-se uma medida-chave da sua credibilidade e respeito no mundo (ONU, 2015, p.01).

Nas recomendações da ONU, são consideradas como as maiores ameaças à boa governança a corrupção, a violência e a pobreza, as quais minam a transparência, a segurança, a participação e as liberdades fundamentais próprias ao Estado de direito.

A boa governança promove a equidade, participação, pluralismo, transparência, prestação de contas e do Estado de direito, de uma forma que seja eficaz, eficiente e duradoura. Ao traduzir esses princípios em prática, vemos a realização de eleições livres, justas e frequentes, legislaturas representativas que fazem leis e fornece supervisão, e um poder judicial independente para interpretar essas leis (ONU, 2015, p.01).

No portal a boa governação é apresentada como fundamental para o desenvolvimento democrático, possibilitando a consecução de tarefas como a erradicação da pobreza, a proteção do ambiente, assegurando a igualdade de gênero, e a produção de meios de vida sustentáveis. Ela garantiria, ainda, que a sociedade civil desempenhe um papel ativo na definição das prioridades, fazendo com que as necessidades das pessoas mais vulneráveis da sociedade sejam conhecidas.

A governança apresenta-se, dessa forma, como um projeto de caráter administrativo, embasado em “boas práticas”, como a *accountability*. Não se trata mais de fundamentar o projeto social em uma política democrática, que instituiria relações de poder mais justas. A base de um Estado justo não estaria na instituição de instituições democráticas. Pelo contrário, seriam as práticas de gestão governamental baseadas na governança e *accountability* que permitiram o estabelecimento da democracia e das relações sociais mais justas.

Na verdade, os países bem governados são menos propensos a ser violentos e menos probabilidade de serem pobres. Quando o alienado estão autorizados a falar e os seus direitos humanos sejam protegidos, eles são menos propensos a recorrer a violência como solução. Quando os pobres recebem uma voz, os seus governos são mais propensos a investir em políticas nacionais que reduzam a pobreza. Ao fazê-lo, a boa governação é o cenário para a distribuição equitativa dos benefícios do crescimento (ONU, 2015, p.01).

A *accountability*, assim como a governança, apresentam-se como processos de regulação das ações administrativas. Segundo a definição jurídica, regular significa organizar e controlar as atividades de um determinado setor (DI PIETRO, 2006). Nesta mesma direção, Carpinteiro e Azevedo Alves definem a regulação da seguinte forma:

Enquanto poder, a regulação deve ser compreendida no domínio do respectivo sistema político e jurídico-constitucional e na articulação desses sistemas com a economia. A regulação é um poder/autoridade que se traduz na capacidade de gerar e fazer cumprir certas regras, por isso tem subjacente a natureza e a força de um poder executivo. Neste sentido, a regulação deve ser concebida no âmbito das atividades de governação (definida em sentido lato e não estritamente político-partidário (CARPINTEIRO; AZEVEDO ALVES, 2010).

Como instrumentos de regulação da gestão governamental, a *accountability* e a governança constituem o controle da articulação entre o sistema político e constitucional com a economia. Neste sentido a regulação apresenta-se como uma das mais importantes estratégias de controle das ações governamentais em face das tarefas financeiras de sua competência. Por esse motivo, está presente em todas as ações governamentais de caráter gerenciais, instauradas segundo os modelos recomendados pelas agências multilaterais.

Governança e *accountability* constituem os fundamentos subjacentes dos programas e planos de ação implementados pelo governo federal brasileiro nos últimos vinte anos. Implícita ou explicitamente, as reformas de caráter redistributivo dos recursos destinados à educação, como o FUNDEF, FUNDEB e, mais explicitamente, no caso do PDE, apresentam-se como processos baseados na *accountability* e governança, com a finalidade de regulação federal dos gastos públicos de municípios e estados no campo educacional.

A descentralização financeira dos recursos públicos proporcionada pelo FUNDEB, pela municipalização da educação fundamental e as ações promovidas pelo PDE constituem, na verdade, uma estratégia de regulação política do sistema de financiamento da Educação Básica nos municípios e estados. A adoção da regulação tem como objetivo a racionalização e otimização da distribuição de recursos com a finalidade de obter maior eficácia e eficiência no processo de expansão do atendimento da educação básica. Na condição de processo de

regulação, a descentralização não foi acompanhada de autonomia política dos estados e municípios para a alocação dos recursos. Tampouco lograram estados e municípios estabelecer autonomamente a forma como são constituídos os seus sistemas de ensino, uma vez que o recebimento dos recursos é disciplinado pela adoção obrigatória de padrões de organização e funcionamento dos sistemas locais de ensino e das unidades escolares a eles pertencentes.

4.9 O conceito de equidade na perspectiva liberal

Um dos mais importantes conceitos que tem embasado os documentos das agências multilaterais é a equidade. A concepção atual de equidade tem como fundamento o célebre texto de John Rawls, *Uma Teoria da Justiça (A Theory of Justice)*, de 1971. A ideia da justiça como equidade tem origem nas obras aristotélicas, onde é definido como uma concepção ética da justiça distributiva. Em sua investigação sobre a virtude da justiça, em seu livro *A Política*, Aristóteles examina o conceito de justiça política e igualdade e afirma que a justiça é uma virtude, relativa a posse de honra e riquezas. Aristóteles parte da definição de igualdade não como um conceito absoluto, mas como o resultado de uma relação entre honra e acesso aos bens. A igualdade constitui, para Aristóteles (1988), o resultado de uma proporção justa baseada nos mérito, onde quem merece mais, recebe mais, e quem merece menos, recebe menos.

John Rawls (2008) considera a definição de equidade, em Aristóteles, como insuficiente para se estabelecer práticas equitativas nos dias atuais e, baseando-se na fórmula original de Aristóteles, apresentou uma nova definição de justiça como equidade. Rawls (2008) pretende retomar os princípios básicos do liberalismo, considerando que o princípio da liberdade é anterior e superior ao princípio da igualdade. Neste sentido, estabelece que as sociedades devem partir de um princípio geral de liberdade, segundo o qual cada pessoa deve ter direito ao mais abrangente sistema de liberdades básicas possíveis. O princípio de igualdade deve ser compatível com o sistema de liberdade e, para Rawls (2008), as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam, ao mesmo tempo, consideradas vantajosas para todos, dentro dos limites do razoável, garantindo a igualdade de oportunidades. Assim, o estabelecimento de um sistema de justiça social deve

estabelecer uma ordenação do acesso à riqueza e benefícios sociais, que garanta a liberdade e a igualdade de oportunidade a todos.

Para indicar como deve ser estabelecido o sistema de justiça equitativa, Rawls (2008) parte de uma situação imaginária, um hipotético contrato social, denominada situação original, que coloca todos em situação equitativa, desaparecendo as diferenças e desigualdades, por meio de um “véu da ignorância”. Nesta situação, seria garantida a imparcialidade e equidade entre os indivíduos que, não sabendo qual é sua condição, levarão todos a adotar proposições que garantiriam o benefício de todos (*justice as fairness*). Trata-se, portanto, de uma concepção que parte do interesse individual e, que, portanto, não tem como base um princípio público, voltado para o bem comum, mas o benefício de cada participante em particular. Assim, a equidade é pensada como equalização de condições. Em uma sociedade organizada equitativamente, a justiça deveria, portanto, estabelecer condições de equalização, investindo-se mais onde há déficits.

Segundo Riscal (2011), essa concepção de equidade é diferente de uma concepção de direitos universais plenos, de caráter republicano, que implicaria em uma condição de igualdade para todos, no que se refere à distribuição dos bens públicos. A concepção de equidade aponta para o uso de recursos públicos de forma mais eficiente, aplicando-se mais nos setores com maior grau de vulnerabilidade. Daí a importância dos indicadores, que têm por finalidade apresentar os setores mais deficientes onde se deveria alocar maiores recursos para equalizá-los com os demais setores da população. A fundamentação da concepção de equidade de Rawls é de caráter liberal, porque, baseada na concepção de igualdade de oportunidade, não visa uma igualdade plena, entre todos os cidadãos, mas a equalização das oportunidades de acesso aos bens sociais.

A concepção de justiça como equidade de Rawls foi uma alternativa liberal ao neoliberalismo, opondo a este, concepções que podem ser remontadas a pensadores da filosofia moral e liberalismo clássicos. Enquanto o neoliberalismo assenta suas bases no individualismo utilitarista, na livre concorrência econômica e na desregulamentação do mercado, elevando as diferenças sociais, a concepção de Rawls segue a tradição liberal da filosofia política que remete à justiça distributiva de Aristóteles e ao imperativo categórico kantiano, retomando o humanismo e tolerância de Rousseau e Locke contra o utilitarismo de Bentham (RISCAL, 2011, p.250).

A concepção de equidade, tal como formulada por Rawls (2008), adequa-se perfeitamente às concepções liberalizantes das agências multilaterais, porque não pretende promover uma igualdade na distribuição de riquezas, mas apresenta uma resposta técnica

para as desigualdades, concebendo o direito ao acesso aos bens sociais como uma compensação das desigualdades. Neste sentido, a compensação realiza-se pela alocação pontual de recursos, por meio de uma correção da trajetória que, ao atingir o resultado de uma equalização de acesso, pode ser extinta. Nesta perspectiva, a concepção de equidade de Rawls atendeu perfeitamente às exigências gerenciais, apresentando uma forma mais eficiente do uso dos recursos públicos.

A adoção de práticas de equidade, no sentido estabelecido por Rawls (2008), tem sido frequente, desde a década de 1990, no financiamento da educação brasileira por meio do FUNDEF. Entretanto, seu uso foi mais ostensivo durante os governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, com a introdução das políticas focais e de quotas. Nesta perspectiva, o Estado teria desistido de estabelecer um projeto de universalização da educação pública e gratuita que atendesse igualmente a todos aqueles que a ela tivessem direito. Direcionando a alocação de recursos para os setores mais deficitários, deixou de lado a tarefa de introduzir uma educação republicana, onde todos, indiferentemente da categoria social, teriam acesso a uma escola de qualidade. Assim, o sistema de ensino permaneceu estabelecendo a dicotomia entre um ensino público e gratuito para quem não tem recursos e um ensino privado para aqueles que podem pagar por ele, prolongando a situação de privilégio na educação.

No caso da educação, a universalização do ensino, segundo esta ótica de equidade, não se realizaria por meio de uma política igualitária para todos, mas por meio de uma política de ajustes, que visa alocar mais recursos para quem tem menos. Isto significa que se o Estado não possui recursos para o financiamento de uma educação pública e gratuita para toda a população, na faixa etária adequada ou não de estudo, os recursos disponíveis devem ser empregados prioritariamente para o atendimento daqueles que se encontram em pior condições de atendimento. Trata-se de uma forma de ação política que não atua contra os privilégios, mas cria uma forma de privilégio negativo ou de discriminação positiva, como às vezes é denominada (RISCAL, 2011, p.249).

Em nome da equidade foi implementada uma política educacional de caráter gerencial voltada para a aplicação de recursos na redução das desigualdades regionais e locais. Os resultados passam a ser mais importantes do que o próprio conteúdo do ensino e a meta seria atingir as parcelas da população mais carentes. Como a política adotada incide apenas no setor público e prioritariamente nas escolas e setores da população que apresentam os piores resultados, os demais setores são deixados à sua própria sorte (RISCAL, 2011).

De acordo com essa concepção, a igualdade não se dá, portanto, na entrada, mas na saída do sistema. Na verdade, este sistema pode ser concebido não como uma reforma educacional, mas como uma reforma gerencial, porque atinge basicamente o sistema de financiamento da educação. A política educacional passa a assumir o aspecto gerencial e volta-se para a redução das desigualdades regionais e locais e para a equalização dos resultados. Todo o sistema educacional é redesenhado visando uma maior eficiência. Como a meta é atingir as parcelas da população mais carentes, o gerenciamento incide apenas no setor público e prioritariamente nas escolas e setores da população que têm os piores resultados na comparação nacional de desempenho. Entretanto, como se sabe, parte da população em idade escolar encontra-se fora do sistema público, porque tem condições de pagar pelo ensino privado e frequentar escolas que apresentam bom desempenho (RISCAL, 2011, p.250).

Neste sentido, as concepções de equidade e justiça distributiva contrastam com a exigência constitucional que estabelece o direito de todos à educação fundamental e a gradual universalização da educação básica. Ocorre que o atendimento a todos não pode ser realizado com os escassos recursos reservados à educação, o que leva a implementação de uma política de distribuição racional dos recursos, por meio de ações compensatórias, que permitem maximizar os resultados. Essas políticas, atendendo às recomendações das agências multilaterais, apontaram para o atendimento desigual da população brasileira e abre espaço para a proliferação do ensino privado, fazendo com que o Estado retire-se do atendimento universalizado. Assim, são atendidas as diretrizes das agências multilaterais que defendem a cada vez maior retirada do Estado do mercado de serviços (como é considerada a educação) e reduz a desvantagem social da população mais pobre, introduzindo um novo contingente de pessoas no sistema produtivo e de consumo. Como observa Riscal (2011), a adoção de uma política voltada para a equidade por meio de ações compensatórias “permitiu que se realizasse a articulação entre as ações governamentais no âmbito da educação e o almejado desenvolvimento econômico” (RISCAL, 2011, p.258).

4.10 Considerações finais da seção

Nesta seção procuramos distinguir o conceito de democracia republicana do de democracia social, a forma contemporânea do liberalismo. A importância desta distinção encontra-se no fato da democracia social apresentar-se como democracia participativa, defendendo assim a participação de todos na defesa de seus interesses privados.

Diversamente a forma republicana é a organização política por excelência por é voltada para o bem comum, isto é a coisa pública. Embora muitas vezes se confunda república e

democracia é importante ressaltar que a república, para sua efetivação, exige não apenas a presença ativa de indivíduos participantes, como prevê a democracia social, mas de cidadãos no sentido em que devem orientar suas condutas a partir de valores públicos. No Brasil, a forma republicana ainda é um processo em construção porque historicamente a política se constituiu por meio da hipertrofia do poder executivo, elevando a capacidade de poder do presidente da República que passou a exceder a esfera de poder que lhe compete, comprometeu o caráter republicano do poder público.

A democracia social retira seus fundamentos do liberalismo econômico e inverte os fundamentos do Estado ao conceber a política como um instrumento do desenvolvimento econômico ao invés de compreender a economia como um instrumento político de distribuição das riquezas em prol do bem comum. O liberalismo econômico concebe o campo das relações sociais como uma esfera regulada pela livre concorrência que caracteriza o mercado, onde os indivíduos se caracterizam como produtores e consumidores. Nega, assim, o fundamento básico da *res pública*, que não é a multidão de indivíduos em livre concorrência, mas o corpo de cidadãos em busca do bem comum. A cisão imposta pelo liberalismo entre Estado e sociedade civil levou à constituição de uma forma de ação estatal que, carente de sua fundamentação ética de realização do bem comum, passou gradualmente a constituir um poder estatal controlador da ordem social.

Na concepção de democrata social o Estado mantém-se fora das esferas sociais e econômicas, intervindo apenas quando os agentes privados demonstram ser incapazes de garantir a liberdade social e a propriedade. Assim, é necessário que se diferencie a esfera social, onde todos participam como átomos, concorrendo uns com os outros, da esfera pública, ou esfera política, onde cada indivíduo torna-se cidadão na medida em que partilha da condição de agente do bem comum. Sob estes aspectos, poderemos verificar que as concepções de *accountability* e governança são ações que só podem ser instituídas no âmbito do governo e da administração pública, apresentando-se como formas burocráticas de disciplinamento transnacional, ferindo os princípios republicanos.

5 GOVERNANDO POR MEIO DE PLANOS: O PAC, O PDE E O PAR

Esta seção tem como objetivo compreender o papel que os planos políticos e sociais vêm desempenhando nas políticas públicas brasileiras nas últimas décadas e as dificuldades que têm imposto à articulação dos entes federados com vistas à constituição de um regime de colaboração. Além disso, procuramos estabelecer o caráter público dos planos, isto é, se atendem aos fundamentos republicanos ou a concepções gerenciais fundadas na concepção de democracia social. A seção trata, inicialmente, da concepção de planejamento presente nos planos de governo recentes, em particular do PAC. Em seguida procuramos compreender os fundamentos e projeto político e social que levou à instituição do PDE, o papel das organizações sociais e das instituições constituídas por educadores e intelectuais da educação na elaboração desse plano. Finalmente, apresentamos a estrutura do PDE, analisando a concepção gerencial baseada em indicadores que o caracteriza.

5.1 Os planos governamentais e o PAC

Os planos lançados durante os governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva partem de alguns diagnósticos que, embora não sejam explícitos, podem ser encontrados no discurso que lhes é subjacente por meio de uma análise do significado das propostas.

Os lançamentos de grandes planos, por parte do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, marcam a adoção de uma nova lógica governamental. São apresentados planos para cada um dos grandes setores de ação governamental que garantiriam a intenção de ampliação do investimento do Estado com vistas a garantir o crescimento econômico. O principal plano foi o PAC, Plano de Aceleração do Crescimento, lançado com grande propaganda e repercussão na imprensa e meios de comunicação. A partir do PAC foram apresentados novos planos que correspondiam a diferentes arranjos estratégicos setoriais que passaram a incluir a sigla PAC em seu nome, como o "PAC da Ciência e Tecnologia", o "PAC da Saúde", o "PAC da Cultura". Este foi o contexto do lançamento do PDE, que também era chamado como o "PAC da Educação".

Um dos principais aspectos dos planos é o papel atribuído ao governo federal na indução de políticas públicas, o que parece indicar a desconfiança de que, deixados ao seu

próprio desígnio, os demais entes federados não utilizariam os recursos redistribuídos pela União em ações sociais consideradas prioritárias pela esfera federal. Ao mesmo tempo, o período de maior liberdade aos entes federados, após o início do processo de redemocratização, teria demonstrado a ausência de uma preocupação dos estados com a sustentabilidade orçamentária nacional, o que teria elevado drasticamente a dívida pública nacional. Além disso, a persistência do patrimonialismo na esfera local e a dependência de boa parte dos integrantes do Congresso Nacional de relações clientelistas, demonstravam a dificuldade de se negociar políticas de atendimento social que integrasse os diferentes entes federados. Essa constatação e o diagnóstico que a precede, encontram-se subjacentes às ações e programas de políticas públicas federais, desde o período do presidente Fernando Henrique Cardoso, e partem de um princípio geral segundo o qual seria difícil estabelecer as políticas públicas pretendidas por meio do regime de colaboração e de articulações de ações que integrassem, autonomamente, os diferentes entes federados. Como resultado, os governos federais, a partir do final da década de 1990, tornaram-se os principais indutores de políticas sociais e, para tanto, precisaram contar com o apoio de uma base partidária no Congresso nacional, o que foi alcançado por meio do tradicional esquema clientelista. Desta forma, ao invés de fortalecer-se a autonomia e participação colaborativa dos entes federados, foi reforçada a concepção patrimonialista e clientelista, o que vem dificultando cada vez mais a distinção entre as esferas públicas e privadas na interação política e o desenvolvimento de instâncias estruturais decisórias autônomas de políticas públicas pelos entes federados.

Um dos principais aspectos dos planos é o papel atribuído ao governo federal na indução de políticas públicas, o que parece indicar a desconfiança de que deixados ao seu próprio desígnio, os demais entes federados não utilizariam os recursos redistribuídos pela União em ações sociais consideradas prioritárias pela esfera federal. Ao mesmo tempo, o período de maior liberdade aos entes federados, após o início do processo de redemocratização, teria demonstrado a ausência de uma preocupação dos estados com a sustentabilidade orçamentária nacional, o que teria elevado drasticamente a dívida pública nacional. Além disso, a persistência do patrimonialismo na esfera local e a dependência de boa parte dos integrantes do Congresso Nacional de relações clientelistas demonstravam a dificuldade de se negociar políticas de atendimento social que integrasse os diferentes entes federados. Essa constatação e o diagnóstico que a precede, encontra-se subjacente às ações e programas de políticas públicas federais, desde o período do presidente Fernando Henrique

Cardoso, e partem de um princípio geral segundo o qual seria difícil estabelecer as políticas públicas pretendidas por meio do regime de colaboração e de articulações de ações que integrassem, autonomamente, os diferentes entes federados.

5.1.1 A concepção de planos como estratégia de governo

O PAR, plano de que trata o presente estudo, foi elaborado como uma das estratégias do PDE, que por sua vez foi concebido como um plano articulado com o PAC, Plano de Aceleração do Crescimento. O PAC foi anunciado como uma das principais estratégias de planejamento para indução de projetos de desenvolvimento econômico do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A concepção de planos como estratégia de desenvolvimento de políticas governamentais não é nova. O uso de planos para a elaboração de políticas públicas tem como fundamento a ideia de que o processo de desenvolvimento econômico e social exigiria não apenas políticas de caráter conjuntural, para atingir objetivos de curto prazo, mas um planejamento de longo prazo como base para a execução das necessárias políticas nacionais.

Os planos nacionais de desenvolvimento teriam como objetivos principais estabelecer as bases para a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento por meio de investimentos, principalmente em infraestrutura, e estimular os investimentos públicos e privados na ampliação da capacidade produtiva, de forma a tornar mais eficiente o uso dos recursos públicos disponíveis (MATOS, 2002); (TINBERGEN, 1969).

Matos (2002) observa que, para Waterson (1970), os dois principais objetivos, implícitos ou explícitos, do planejamento para o desenvolvimento nacional seriam a aceleração do crescimento econômico e a mudança estrutural. Matos (2002) cita ainda Jaguaribe (1961), que por sua vez, considera que o planejamento tem como fundamento a convicção de que não se pode esperar que o desenvolvimento ocorra espontaneamente, mas que exige a intervenção deliberada no processo político e social, por meio de ações fundadas em conhecimento racional e orientadas em conformidade com um plano (MATOS, 2002). De forma geral, pode-se concluir que o processo de planejamento e a criação de planos são estratégias intencionais dos governos que têm como objetivo permitir uma melhor coordenação entre as várias medidas de políticas, econômicas e sociais que precisariam ser

adotadas, considerando-se, para isso, os instrumentos mais eficazes e eficientes e a coordenação e compatibilização de metas.

O uso de planos como base de ação governamental começou a ser disseminado a partir do *New Deal*, programa de recuperação econômica instituído pelo presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt durante a crise de 1929, que culminou na Grande Depressão. O *New Deal* constituía um novo acordo político, econômico e social, que tinha como embasamento a teoria econômica do economista britânico John Maynard Keynes, que afirmava ser necessária a intervenção do Estado para que se garantisse o bem-estar social. Tratava-se de uma estratégia de planejamento econômico estatal que influenciaria os demais países nas décadas seguintes²⁵. Os planos eram também a base do desenvolvimento econômico da União Soviética (URSS), o primeiro Estado a utilizar o planejamento governamental de uma forma sistemática, implementando planos quinquenais para intensificar o processo de industrialização e desenvolvimento econômico soviético.

A partir dessas experiências o planejamento estatal consolidou-se como técnica política e econômica. Foi um dos principais instrumentos de ação na reestruturação econômica mundial após o final da Segunda Guerra Mundial. Programas como o Plano Marshall, para a recuperação europeia, de 1947, ou os planos de desenvolvimento econômicos incentivados pela CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina²⁶ proliferaram nas décadas de 1950 e 1960.

²⁵ Até a crise de 1929, seguindo-se os princípios do liberalismo clássico, acreditava-se que nas economias capitalistas o Estado deveria abster-se de intervenções na esfera econômica porque o mercado livre e competitivo seria o único meio capaz de realizar o equilíbrio.

²⁶ A CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com a finalidade de elaborar estudos sobre a economia e possibilidades de desenvolvimento de médio e longo prazo na América Latina. Após o final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos criaram um plano de recuperação econômica para os países devastados pelo conflito, conhecido como Plano Marshall. A ajuda norte-americana aos países europeus, cujo capitalismo era considerado avançado contrastava com a falta de incentivo econômico para o desenvolvimento das economias periféricas, relegadas à condição de produtoras de matérias-primas para os grandes centros industriais. A constatação das assimetrias econômicas entre os países centrais e periféricos levou à criação da CEPAL. Sob a influência do economista argentino Raul Prebisch, estudioso do processo de desenvolvimento latino americano de tendência histórico-estruturalista, teve origem na CEPAL uma escola de pensamento desenvolvimentista que ficou conhecida como pensamento cepalino. De acordo com estudos desenvolvidos pelos intelectuais cepalinos, o subdesenvolvimento latino-americano se caracterizava pela baixa diversidade produtiva, pouca especialização em bens primários, quadro institucional ineficiente e oferta ilimitada de mão-de-obra, com rendimentos próximos à subsistência. Para os intelectuais da CEPAL, a superação destas condições exigiriam mudanças estruturais voltadas para um processo de aceleração da industrialização, que geraria o crescimento e progresso técnico, emprego e distribuição de renda o que elevaria progressivamente o nível de vida das massas. Esse processo de aceleração só poderia ser realizado pelo Estado, por meio de um planejamento estatal que dirigira o processo de desenvolvimento por meio de metas de crescimento da produção industrial, de infraestrutura e consequente, do aumento do consumo. No

Os primeiros planos brasileiros anteriores à CEPAL já apresentavam um caráter nacional-desenvolvimentista e começaram a surgir ainda no final da década de 1930, passando a constituir, nas décadas seguintes, o principal recurso governamental quando se desejava anunciar mudanças de impacto.²⁷ Uma das principais características dos planos introduzidos pelos governos nas décadas de 1950 e 1960, como o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek em 1956 e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, de 1963, foi a intensa colaboração com a CEPAL²⁸.

Segundo Gentilini (2010), na década de 1960 na América Latina, foram incentivados pela CEPAL projetos que visavam a modernização capitalista, fundamentados em uma perspectiva racional normativa de organização das informações para tomada de decisões de controle e execução de políticas públicas. Fundados na concepção de planejamento técnico, os planos eram implementados de forma altamente centralizadas, restritos a especialistas e partiam do princípio que caberia ao Estado e não aos agentes da esfera econômica privada, criar condições para o desenvolvimento.

Este processo de modernização teve no planejamento estatal a sua principal ferramenta, utilizada por governos que optaram pelo nacional-desenvolvimentismo como caminho de superação do subdesenvolvimento. Estes governos estruturaram núcleos ou “oficinas” (escritórios) especializados em planejamento que

Brasil o principal intelectual da CEPAL foi o brasileiro Celso Furtado, coordenou na década de 1950 as ações da Cepal no Brasil (BIELSCHOWSKY, 2000).

²⁷ O primeiro plano brasileiro, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, elaborado pelo Departamento de Administração do Setor Público (DASP) para o período de 1939 a 1944, foi seguido por vários outros: o Plano de Obras e Equipamentos (1944 a 1948), o Plano SALTE (1947-1950), o Plano Nacional de Reparelhamento Econômico (Plano Lafer) em 1951 e o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek em 1956 (OLIVEIRA, 2013, p.27). Outros planos de caráter econômico seguiram-se a estes, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) e no período militar os programas, Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966); o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1967-1970) e os planos: I Plano Nacional de Desenvolvimento, também chamado I PND (1972 - 1974), programa Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1974), II Plano Nacional de Desenvolvimento, também chamado II PND (1975 -1979).

²⁸O Plano de Metas de Kubitschek resultou dos estudos realizados em 1953 por um grupo misto CEPAL/BNDE (Banco de Desenvolvimento Nacional). O grupo analisou o comportamento da economia brasileira no período de 1939 a 1953 e fez projeções para os sete anos seguintes. Segundo Matos (2002) essas projeções constituíram a primeira tentativa de planejamento global da economia brasileira e criaram as bases para a elaboração do Plano de Metas. O Plano de Metas é considerado o primeiro esforço governamental brasileiro de instrumentalização de objetivos de política econômica com decomposição em metas setoriais específicas que atuaram como elementos de quantificação por meio de programas, incluindo instrumentos de acompanhamento e controle. As metas do plano abrangiam os setores de energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação, com a participação dos setores público e privado na execução das metas especificadas.

subsidiaram as decisões das elites dirigentes quanto ao desenvolvimento econômico, tendo como fundamento a ideia de que seria o Estado e não os agentes econômicos privados, quem criaria as condições para um projeto autônomo de desenvolvimento (GENTILINI, 2010, p.28).

Como observa Gentilini (2010), a tendência à elaboração de planos passou a ocupar um lugar significativo nos projetos de governo e na formulação de políticas. Gentilini (1999) chama a atenção para a visão normativa e quantitativa desses planejamentos, que se caracterizariam por uma concepção “racional desenvolvimentistas” de prosperidade econômica e social e afirma que estudiosos das tendências do planejamento latino-americano descrevem esse tipo de planejamento como:

Um planejamento feito a partir de um “escritório central” instalado no seio do aparato do Estado, como o objetivo de elaborar planos econômicos a médio e longo prazo e com enfoque “holístico”, inspirado numa racionalidade substantiva – os fins sociais e econômicos a serem atingidos – e formal – a adequação entre fins e meios (GENTILINI, 2010, p.29).

Podem ser verificadas nestas práticas incentivadas pela CEPAL seu caráter internacionalizado, compreendendo poucas variações de país para país da América Latina, predominando o tecnicismo, o centralismo e o verticalismo do planejamento (GENTILINI, 1999).

A tendência do planejamento de políticas públicas tecnicistas acentuou-se no período militar por meio da execução de planos plurianuais²⁹. Nessa concepção tecnicista de planejamento, a gestão pública que resultava da ação direta do poder central e tendia a reduzir, drasticamente, a autonomia aos setores intermediários e locais (GENTILINI, 1999).

As concepções de planejamentos centralizados e verticalizados, tal como vinham sendo concebidos nas décadas de 1950 até 1970, perderam o protagonismo como estratégias de gestão pública após a abertura democrática. As sucessivas crises econômicas associadas a um processo inflacionário crônico e de endividamento levam à adoção de estratégias de planejamento voltadas prioritariamente para a estabilização monetária. Como observa Oliveira (2013), o estabelecimento de políticas públicas por meio de planos entra em

²⁹ Após o golpe de 1964, o primeiro governo do regime militar formulou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), previsto para o período de 1964-1966, que foi seguido pelo Plano Decenal e pelo Programa Estratégico do Desenvolvimento, para o período de 1968-1970. O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), cobriu o período 1972-1974, e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) o período de 1975-1979 (OLIVEIRA, 2013, p.27).

declínio, e a década de 1980 transcorreu sem que nenhum planejamento político relevante fosse implementado, à exceção dos planos de caráter estritamente econômicos.

A introdução da concepção de regime de colaboração entre os entes federados, na Constituição de 1988, teria como um de seus focos precisamente o fim de planejamentos nacionais estruturados de forma centralizada e verticalizada. Pressupondo a participação de todos os entes na articulação, elaboração, execução das políticas públicas nacionais, o regime de colaboração instituiria uma nova forma de relação federada, por meio da elaboração em consonância, de planos plurianuais locais, regionais e nacionais. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 prevê a elaboração de um Plano Plurianual (PPA) como instrumento de planejamento e determinação dos objetivos, diretrizes e metas regionalizadas da Administração Pública Federal.

Seção II

Dos Orçamentos

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Já o artigo 174 da Constituição nacional estabelece que:

como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988).

O parágrafo primeiro deste artigo define ainda que:

A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (BRASIL, 1988).

Além disso, a Constituição de 1988 estabelece que os planos e programas nacionais previstos devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso. Isto significa que o PPA deve ser entendido como um instrumento mediador entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais que consolidam a alocação dos recursos públicos a cada exercício (BRASIL, 2007). Consequentemente, todos os governos teriam que, a partir daquele momento, obrigatoriamente instituir planos nacionais, regionais e locais de desenvolvimento, estabelecendo um plano plurianual que conteria as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Após a promulgação da Constituição de 1988 até a década de 1990 não foi editado nenhum PPA, mas apenas três planos nacionais que tinham especificamente a finalidade de estabilização econômica: os planos Collor I e II de 1990, o plano Bresser e o plano Real. O primeiro PPA foi elaborado apenas em 1991 com vigência até 1995, durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello e restringiu-se à reprodução das diretrizes orçamentárias em vigor, sem promover a devida colaboração dos entes federados estabelecida constitucionalmente (OLIVEIRA, 2013).

5.1.2 Os planos de fundamento gerencial

Em 1996, o Presidente Fernando Henrique Cardoso estabeleceu o PPA 1996-1999 – Brasil em Ação, o primeiro detalhado por setores que apresentavam um conjunto de ações prioritárias com objetivos e metas, com previsão de distribuição percentual orçamentária para as cinco regiões do Brasil (OLIVEIRA, 2013). Novamente foi excluída a participação colaborativa dos demais entes no processo de estabelecimento do plano. Prevalencia a tendência verticalizada e centralizada de planejamento, que caracterizara os planos desenvolvimentistas, embora o novo plano evidenciasse a introdução de estratégias de caráter gerencial.

Oliveira (2013) observa que com o PPA 2000-2003 – Avança Brasil, foi inaugurado um novo modelo de plano baseado na concepção de planejamento estratégico, organizando a atuação do governo a partir de indicadores que identificavam os principais problemas a serem enfrentados, que deram origem a programas específicos. A inovação, entretanto, não estava na introdução de relações de colaboração entre os entes federados na elaboração do PPA. Pelo contrário, o plano representou a introdução de uma concepção centralizadora de

natureza gerencial cuja origem era o governo federal e que se pretendia fosse propagada pelas demais administrações federadas por meio da reprodução do seu modelo.

Diferentemente dos planos desenvolvimentistas, que tinham como fundamento um projeto de planificação nacional, o novo plano, seguindo a concepção gerencial de focar os pontos mais deficientes, buscava obter resultados nestes aspectos, por meio de planejamentos organizados na forma de programas, cada um deles formado por um conjunto de ações, com a definição de recursos financeiros para solução dos problemas identificados. Partindo-se de uma estratégia fundada na otimização e eficácia, o novo planejamento buscava identificar e atacar apenas os aspectos deficitários, excluindo-se, assim, uma ação de planejamento global e estrutural. Desta forma, as definições das aplicações dos recursos orçamentários passaram a ser definidas por meio de programas e de suas ações, voltados apenas para os itens identificados pelos indicadores como ineficientes.

Pode-se verificar, a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a execução dessa concepção gerencial de planos governamentais, que permanecem centralizados e verticalizados, sem a colaboração dos demais entes federados em sua elaboração, e que são implementados por meio de processos de otimização, priorizando aspectos deficientes, como foi o caso do FUNDEF.

Durante o processo eleitoral presidencial, em 2002, o então candidato a presidência do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva enfrentou forte campanha de oposição que previa uma grave crise de ingovernabilidade caso fosse eleito. Em 22 de junho de 2002, o candidato a presidência do PT - Partido dos Trabalhadores apresentou ao país a Carta ao Povo Brasileiro que, demonstrando um recuo no projeto socialista do partido, pretendia afiançar o compromisso com a defesa da estabilidade econômica, responsabilidade fiscal e respeito aos contratos firmados com os credores internacionais. Foi viabilizada, assim, a formação de uma coalizão que possibilitou a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república, contando agora com o apoio de setores empresariais que, como vimos anteriormente, estavam descontentes com a política econômica desenvolvida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (DINIZ, 2005).

Como observa Diniz (2005), a aproximação com o empresariado já fora sinalizada com a presença de José de Alencar na chapa do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, como vice-presidente e tornou-se mais efetiva com a indicação de dois empresários para ministro da Agricultura: Roberto Rodrigues, então presidente da ABAG- Associação Brasileira de Agrobusiness e Luiz Fernando Furlan, presidente do Conselho de Administração da Sadia,

para Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Após a vitória de Luís Inácio Lula da Silva, foram criados canais de articulação entre a esfera governamental e o setor empresarial: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, concebido como espaço de negociação entre Estado e sociedade civil, que contou com um grande número de empresários³⁰ e, em 2004 o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI, de caráter consultivo com o objetivo de formular as diretrizes da política de desenvolvimento industrial³¹. Esses conselhos visavam o diálogo e a participação da sociedade civil na elaboração de projetos econômicos nacionais e apresenta um aspecto importante constituído pela inclusão do mercado entre os representantes da sociedade-civil. Aqui pode ser apontada uma significativa mudança em relação à concepção de sociedade-civil de Bresser-Pereira, que a concebia como um campo intermediário entre o Estado e o mercado. No mesmo ano foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI³² com o objetivo de articular ações e estratégias da política industrial por meio do fomento à iniciativa e competitividade do setor produtivo.

Entre 2003 e 2004 o CDES apresentou seis “Cartas de Concertação” com os temas a serem tratados pelos conselhos por meio da constituição de um espaço público não estatal. Na primeira das cartas, apresentada em 13 de fevereiro de 2003, isto é, pouco mais de um mês após a posse do novo presidente, era apresentada a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva como resultado de uma “ampla aliança de classes sociais, diferentes partidos e vontades políticas plurais”. O que ofereceria “uma oportunidade ímpar para a sociedade brasileira”, para oferecer –se uma “saída inovadora e exemplar para a construção do destino nacional do

³⁰ O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) era composto pelo Presidente da República, seu presidente, o então Ministro Tarso Genro, como secretário-executivo, outros 11 ministros e 90 representantes da sociedade civil, dentre os quais, 41 empresários. Entre os empresários, podem ser citados Antoninho Marmo Trevisan, da Trevisan Associados, Eduardo Eugênio Gouveia Vieira, presidente da FIERJ, Horácio Lafer Piva, então presidente da FIESP, Eugênio Staub, presidente da Gradiente e membro do Conselho do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), Jorge Gerdau Johannpeter, presidente do grupo Gerdau, Abílio Diniz, presidente do grupo Pão de Açúcar, Benjamim Steinbruch, presidente da CSN (Companhia Siderúrgica Nacional e membro do Conselho do IEDI), Reinaldo Campos Soares, presidente da Usiminas, Pedro Jereissati, presidente da Telemar. O conselho contava, ainda, com representações de 12 sindicatos de trabalhadores, 11 movimentos sociais, 10 personalidades, 3 entidades de classe, 2 representantes da cultura, 2 religiosos e 7 representantes das regiões Norte e Nordeste (DINIZ, 2005, p.13).

³¹ O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) é diretamente vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. O Conselho era composto por 13 ministros, pelo presidente do BNDES, por 11 empresários e 3 representantes dos trabalhadores (DINIZ, 2005, p.21).

³² A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) é integrada pelos ministros de Desenvolvimento; Ciência e Tecnologia; Planejamento; Casa Civil; Agricultura, além do ministro de Integração Nacional e dos presidentes do BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Brasil (BRASIL, 2003, p.02) Na segunda Carta de Concertação, de 10 de abril, apresenta-se o projeto de construção de um grande acordo, “um novo pacto firmado entre forças políticas representações empresariais, sindicais e de vastos setores da sociedade civil”. Reconhecendo as divergências entre os diferentes setores, a carta aponta a necessidade de confiança de que “é possível estabelecermos marcos de consenso: um espaço comum no interior do qual podemos disputar posições, em busca de um sentido aceito por todos e que fundamentará nossas ações políticas” (BRASIL, 2003, p.02).

A segunda carta afirma, ainda, a necessidade de criação de reformas que têm a finalidade de criar as condições para o crescimento sustentado da economia, preservar a estabilidade fiscal do Estado, estimular a formação de poupança, elevar a produtividade, possibilitar que os recursos públicos sejam alocados de acordo com as verdadeiras prioridades dos brasileiros e de permitir políticas efetivas para reduzir as desigualdades e distribuir renda” (BRASIL, 2003, 03) É afirmado, ainda, que as políticas econômicas “devem ter como objeto recoesionar a sociedade, reduzir fortemente a exclusão e o desemprego, e incentivar uma intensa cooperação e parceria entre trabalhadores e empresários” (BRASIL, 2003, p.06).

As Cartas de concertação tinham, assim, a finalidade de acalmar o mercado e o setor empresarial, garantindo, por meio de sua participação nas decisões do CDES, sua influência na esfera governamental. Ao mesmo tempo, o documento enfatiza o papel do “sistema financeiro como agente de desenvolvimento, garantindo assim o apoio dos banqueiros e instituições financeiras. Aponta, ainda, para a implementação de uma política de gestão, nas empresas públicas, que vise a eficiência e a produtividade” (BRASIL, 2003, p.07), o que caracteriza a adoção da concepção gerencial na esfera governamental.

A quinta Carta, de 10 de dezembro de 2003, apresenta um aspecto crucial para os objetivos deste estudo, qual seja, a política de inclusão social e informacional. Esta tarefa, segundo a Carta, não pode ser realizada apenas pelo Estado, que deve contar com a própria sociedade para assumir, mesmo que parcialmente, os compromissos da agenda social. E o texto prossegue tratando das vantagens do investimento privado na esfera pública:

Muitas empresas já têm consciência de suas responsabilidades sociais, investindo em educação, meio ambiente, cultura e outros setores. Investir é caminho certo, pois, desses dispêndios, a empresa retira elevados dividendos, que vão desde incrementos na produtividade até a consolidação de marca e imagem, que servem para conquistar mercados (BRASIL, 2003, p.08).

Em seguida, é apresentada como solução para os problemas de investimentos a nova forma de parceria, as PPPs³³.

Em tal parceria, os investimentos requeridos pela sociedade, seja no campo da produção, seja nas áreas sociais ou de infraestrutura, devem ser de responsabilidade conjunta entre o governo e as empresas. E o advento da PPP (Parceria Público-Privada) parece ser um bom caminho nesse sentido. Esta possibilidade se mostra viável a partir da atuação do Estado no sentido de restringir os riscos dos investimentos de mais longo prazo e da consciência das empresas de que alguns serviços prestados à população devem manter sua natureza pública. Como suporte a este arranjo, os marcos regulatórios e institucionais, com definição em curso, assumem papel de destaque. Nesse sentido, deve ser recuperada a capacidade de investimento, bem como o papel de financiamento do Estado. Da mesma forma, deve ser promovida uma melhoria na eficiência da gestão pública (BRASIL, 2004, p.08).

Como se pode constatar, as PPPs constituem uma forma mais radical de interação entre as esferas público-privada do que a proposta de organizações sociais previstas na Reforma do Estado, de Bresser-Pereira. Se, naquelas propostas de parceria, Bresser-Pereira apontava para a criação de organizações da sociedade civil de caráter público, mas sem vínculos com o mercado, no caso das PPPs as parcerias ocorrem diretamente com empresas privadas, isto é, no âmbito do mercado, que é apresentado como representantes da sociedade civil nos textos governamentais.

Fica clara, assim, a cada vez maior aproximação do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva dos setores empresariais, cujas organizações de caráter social ganham maior fôlego encontrando forte apoio na esfera governamental.

Durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, seguiu-se com maior rigor o conceito de planejamento voltado para os resultados, que caracteriza a concepção gerencial baseada em indicadores como governança, *accountability* e a participação social. Ganham

³³ As parcerias Público-Privadas foram instituídas pela Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. A Parceria Público-Privada (PPP) é um contrato de prestação de obras ou serviços não inferior a R\$ 20 milhões, com duração mínima de 5 e no máximo 35 anos, firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal. O Contrato da PPP não pode ser inferior a R\$ 20 milhões e deve ter duração de no mínimo 5 e no máximo 35 anos. Agente privado é remunerado exclusivamente pelo governo ou numa combinação de parte de tarifas cobradas de usuários dos serviços mais recursos públicos. BRASIL, Portal Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp>, acesso 29 de março de 2016

grande destaque as concepções de planejamento estratégico de Matus³⁴, que o definiu como um “cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação” (MATUS, 1996, p.19). Assim, é necessário inicialmente, por meio do pormenorizado estudo de indicadores, determinar as metas e resultados que se deseja atingir e, conseqüentemente, as ações necessárias para alcançá-los, as quais devem nortear os planos de ação que precisam ser monitorados e, ao final avaliados os seus resultados.

A concepção de planejamento gerencial a partir de resultados, que seriam delineados por meio de diagnósticos fundada em indicadores e metas, determinou o processo de políticas sociais dos governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Priorizando o planejamento gerencial por meio de resultados, foram delineadas as políticas e ações governamentais que visavam a coordenação e articulação dos interesses públicos e privados. Contava-se com a participação do setor privado para superar a escassez de financiamento das políticas pretendidas, argumentando-se que os indicadores demonstravam que sua implementação elevaria a capacidade produtiva e de consumo, por meio de um processo de redistribuição de renda, redução do desemprego, minimização das desigualdades regionais e abrandamento das incertezas e desconfianças na esfera do mercado.

Os planos em questão constituíam, portanto, um projeto que não visava uma completa transformação das relações sociais e produtivas, mas a consolidação da estrutura econômica

³⁴Carlos Matus foi um economista chileno que vem apresentando grande influência nas perspectivas de planejamento governamentais das últimas décadas. Na década de 1970 foi colaborador do governo de Salvador Allende no Chile e preso durante o período de ditadura militar naquele país. A partir de 1977, Matus começa a elaborar uma crítica ao planejamento governamental tradicional. A partir da década de 1980 Matus participou de diversos projetos e acessórias governamentais com enfoque na reforma do aparelho estatal e reforma da gestão pública (Giacomini, 2011). Os trabalhos de Matus que apresentavam uma grande ênfase em gestão presidencial, teriam, segundo Lassance (2010) tido grande circulação nos meios sindicais e grande influência sobre Luiz Inácio Lula da Silva, que conheceu o economista pessoalmente. Matus visitava frequentemente o Brasil e vários de seus livros foram publicados pelo IPEA. Segundo Lassance (2010), Matus enfatizava a importância de se combinar desenvoltura política com habilidade técnico-gerencial, fundamentando, assim o dirigente como agente tecnopolítico. Segundo Matus, o desenvolvimento de projetos sociais requer um tipo de planejamento que articule técnica com política e estabeleça, coerentemente, as ações face aos objetivos e aos meios para alcançá-los por meio da formulação de estratégias que permitam a inserção de novos agentes sociais. Este novo tipo de planejamento é denominado por Matus de Planejamento Estratégico Situacional (PES), que incorpora outros atores sociais na elaboração e execução dos projetos sociais. A concepção planejamento de Matus toma como elemento de compreensão da intersecção de interesses dos diferentes agentes sociais a arte do jogo que permite estabelecer o sentido das relações sociais arenas permanentes de negociação e conflito. Assim, os aspectos básicos das concepções de Matus estão fundamentadas na compreensão dos processos de governo e de planejamento social por meio de uma teoria das situações e das estratégias políticas compreendidas como uma teoria do jogo social. Como resultado, poder-se-ia explicitar os diferentes pontos de vista e interesses relativamente à sua situação no jogo social o que permitiria a elaboração de planejamentos mais eficientes e eficazes (MATUS,1996).

e social, que procurava aplacar os temores de que o governo implementasse reformas socialistas e garantia que as reformas propostas contariam com o apoio dos agentes do mercado. Neste sentido, a incorporação do discurso gerencial foi fundamental para garantir a credibilidade dos planos junto ao empresariado, e concepções como planejamento estratégico, governança e *accountability* tornaram-se comuns na elaboração dos planos implementados na esfera federal.

A concepção de administração pública implementada no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, fundava-se, da mesma forma que as concepções de governos anteriores, na preponderância do governo federal como indutor e executor de projetos de gestão de políticas públicas. Baseando-se na perspectiva de governança pública e planejamento estratégico situacional de Matus (1996), elaboraram-se projetos com múltiplos arranjos institucionais que contavam com a participação de diferentes agentes sociais, como governos federais, estaduais e municipais, terceiro setor e mercado.

Para que os programas governamentais alcançassem os resultados delineados foi necessário o alinhamento dos diferentes setores envolvidos, por meio de arranjos institucionais complexos que abarcaram diferentes políticas e programas de atendimento capazes de satisfazer os diferentes agentes. Essas expectativas abrangiam as diferentes áreas de governo dos diferentes entes federados, cuja colaboração seria imprescindível para o sucesso dos planos, além de diversos setores sociais e empresariais. O papel do governo federal foi, assim, fortalecido como agente articulador de um planejamento estratégico capaz de fomentar, orientar e induzir a participação dos demais agentes, redirecionando e potencializando suas capacidades de ação. Partindo do esquema gerencial, os planos governamentais focam-se nos receptores das políticas públicas, constituídos pela sociedade e mercado, que ao final serão os beneficiários dos resultados obtidos, relegando, aos demais entes federados, o papel de meros executores de um plano cujos fundamentos resultaram de uma concertação na esfera federal.

Um dos principais instrumentos de indução de adesão aos programas federais foi a profusão dos indicadores de efetividade das políticas públicas dos entes federados. Os resultados dos indicadores trouxeram à tona os problemas de planejamento e execução das políticas públicas, principalmente na esfera local. Assim, a associação entre indicadores e desempenho em termos de políticas públicas, foram um dos principais fatores que teriam levado à adesão dos municípios. Nesta perspectiva, a introdução de planos que impactassem os indicadores locais foi recebida como uma solução, não apenas para os problemas

apontados pelos indicadores, mas, principalmente para a imagem pública dos governantes locais.

5.2 A criação do PAC, o PDE e o PAR

Como apresentado anteriormente, o PAR, plano de que trata o presente estudo, foi elaborado como uma das estratégias do PDE que, por sua vez, foi concebido como um plano articulado com o PAC, Plano de Aceleração do Crescimento. Por esse motivo, é importante compreender-se as estratégias governamentais que fundamentavam suas políticas públicas constituindo um grande plano que se subdividia em diversos planos setoriais.

5.2.1 O PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

Criado em 27 de janeiro de 2007, por meio do decreto 6.025, o PAC foi apresentado pelo governo federal como “um novo modelo de planejamento, gestão e execução do investimento público” que “articula projetos de infraestrutura públicos e privados e medidas institucionais para aumentar o ritmo de crescimento da economia” (BRASIL, 2007). Os objetivos do PAC seriam “modernizar a infraestrutura, melhorar o ambiente de negócios, estimular o crédito e o financiamento, aperfeiçoar a gestão pública e elevar a qualidade de vida da população” (BRASIL, 2007). Além disso, é ressaltado que o PAC “é também um instrumento de inclusão social e de redução das desigualdades regionais” (BRASIL, 2007).³⁵ O Programa contou com uma previsão de investimento de R\$ 503 bilhões, para o período 2007-2010 nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos (BRASIL, 2007). Ao final do ano de 2008, foi anunciado o aumento do montante de recursos destinado ao PAC que passou a ser de R\$ 656,5 bilhões (BRASIL, 2007)³⁶.

³⁵Rodrigues e Salvador (2011), afirmam que, de acordo com Rouseff (2007), o programa teria como principal objetivo “a promoção do crescimento de maneira mais célere e sustentada, com distribuição de renda, tanto no âmbito social como no regional e, para tanto, além de incentivar o investimento privado, propõe um conjunto de projetos de investimento público e diversas formas de Parcerias Público-Privadas (PPPs)” (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p.136).

³⁶Os recursos iniciais para execução do PAC tinham origem prevista nos orçamentos das empresas estatais, no orçamento fiscal e da Seguridade Social da União e provenientes da iniciativa privada (BRASIL, 2007).

O PAC foi apresentado ao país com grande alarde entre os meios de comunicação, como um projeto de planejamento inovador que representava a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística (rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos), energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis), saneamento, habitação e recursos hídricos, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Por meio de investimentos na infraestrutura energética e de transporte, o PAC permitiria a retomada do crescimento econômico, uma vez que o processo de desoneração fiscal que elevava a capacidade de consumo e demanda tendia a estagnar-se pela impossibilidade de elevação da produção e distribuição. Assim, seu principal objetivo seria viabilizar o aumento da produtividade das empresas, além do estimular o investimento privado e a elevação da capacidade de consumo da população, por meio do aumento da oferta de empregos e da geração de renda.

A ampla propaganda em torno do PAC demonstrou que ele constituía o principal programa do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e assemelhava-se, em diversos aspectos de sua publicidade³⁷, aos planos desenvolvimentistas das décadas de 1950 e 1960. Entretanto, o plano não constituía uma estratégia geral, de reformulação das bases da estrutura produtiva, mas, seguindo a estratégia gerencial, era formado por um conjunto de ações setoriais, com a finalidade de atender às necessidades específicas dos diferentes áreas que vinham se tornando um gargalo para o crescimento econômico.

O PAC é composto por cinco eixos, cada um deles voltados para problemas específicos: o principal bloco engloba medidas de infraestrutura, incluindo a infraestrutura social, como habitação, saneamento e transportes de massa. O segundo envolve medidas institucionais e econômicas para estimular o crédito e financiamento; o terceiro bloco de medidas de desoneração e administração tributária; o quarto bloco visaria a melhoria do ambiente de investimento e o quinto bloco abarcaria medidas fiscais de longo prazo (BRASIL, 2007). Em seu bloco principal, foram selecionados mais de cem projetos de investimento prioritários em rodovias, hidrovias, ferrovias, portos, aeroportos, saneamento, recursos hídricos. Durante a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, as obras e estratégias do PAC e as ações de desoneração fiscal, entre outras, permitiram a continuidade

³⁷O PAC foi extremamente criticado por constituir a principal peça de propaganda governamental e uma das maiores apostas político-eleitorais do governo Lula. O seu peso político foi tanto que, durante a campanha eleitoral de 2010, o conteúdo referente ao PAC foi retirado dos sites oficiais do governo (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p.131).

do consumo de bens e serviços, mantendo a economia ativa, o que aliviou os efeitos da crise sobre as empresas nacionais e sobre a população em geral. Em 2015, o PAC financiava cerca de 37 mil empreendimentos em todo o país. Um aspecto fundamental do PAC é a retomada do Estado como indutor do crescimento e desenvolvimento econômico e social, por meio de medidas e ações que reorientaram o uso de recursos orçamentários, priorizando os investimentos públicos do plano, com implicações para as políticas sociais³⁸ (RODRIGUES; SALVADOR, p.2011).

Entre as ações do PAC, foram previstos alguns dispositivos que visavam a ampliação das políticas sociais como a expansão na rede de água e esgoto, de atendimento elétrico e a ampliação do crédito para financiamento de casas populares como o Programa Minha Casa Minha Vida.

5.3 O PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

O PDE foi concebido como um dos planos setoriais articulados com o Plano de Aceleração do Crescimento, o PAC, e foi anunciado pelo Ministério da Educação em 15 de março de 2007 como o PAC da Educação. Nesta subseção apresentamos um estudo das fontes que inspiraram o PDE, seus fundamentos, estrutura e características.

5.3.1 O discurso oficial sobre o PDE

Segundo a apresentação do MEC, o intuito do PDE seria colocar “à disposição dos estados, municípios e do Distrito Federal instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade de ensino, sobretudo da educação básica pública” (MEC, 2007). De acordo como MEC, o plano “propôs um novo regime de colaboração, que busca aprimorar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (MEC, 2007). Assim, o PDE é anunciado como uma nova forma de regime de colaboração,

³⁸De acordo com Rodrigues e Salvador (2011), as principais medidas de desoneração foram as isenções dos seguintes tributos: PIS /COFINS , CSLL , CIDE, IPI e IRPF/IRPJ. A exceção do IRPJ e o IRPF, os demais tributos são diretamente utilizados no financiamento de outras políticas sociais, como o FUNDEB, o que acarretaria, ao final, a transferência de recursos que beneficiariam algumas políticas sociais para o PAC.

com a perspectiva de aprimorar a atuação dos entes federados, o que parece significar que se pretende melhorar a educação oferecida pelos entes federados, por meio da introdução de programas de impacto elaborados na esfera federal. Alerta o texto, porém, que o plano não pretende ferir a autonomia dos demais entes, o que seria assegurado pela livre adesão ao plano. Não é esclarecido, entretanto, que a adesão, embora possa ser livre, implicaria no recebimento de recursos federais, cuja contrapartida seria a reestruturação das ações dos municípios segundo os padrões estabelecidos no momento da aquiescência.

Como vimos anteriormente, a noção de regime de colaboração, subjacente ao PDE, não parte do princípio segundo o qual todos os entes federados deveriam participar dos princípios norteadores do plano. Apresentando-se como um sistema de adesão, tem como objetivo a filiação a um projeto pré-estabelecido que determina as ações a serem executadas nas esferas municipais e federal, como condição para o acesso a recursos do governo federal. Assim, embora não possa ser caracterizado como um desrespeito à autonomia dos demais entes, o PDE constitui um processo de indução, que introduz um dispositivo de homogeneização das políticas educacionais nacionais a partir de um plano elaborado exclusivamente na esfera federal. No momento de seu anúncio público, foram divulgadas apenas as linhas gerais do PDE, que foi oficialmente lançado em 24 de abril de 2007 por meio do decreto 6094/2007, juntamente com um conjunto de outros decretos³⁹ que visavam implementar algumas das ações nele previstas (GRACIANO, 2007).

³⁹Juntamente com o Decreto que cria o plano todos pela Educação, foram apresentados outros oito decretos, no mesmo dia, tratando de questões ligadas à política educacional, de uma forma ou de outra ligados ao PDE: DECRETO Nº 6.094, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica; DECRETO Nº 6.097, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Estabelece a subdelegação de competência pelo Ministro de Estado da Educação aos dirigentes das instituições federais de ensino vinculadas àquele Ministério; DECRETO Nº 6.096, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI; DECRETO Nº 6.095, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica; DECRETO Nº 6.093, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências; DECRETO Nº 6.092, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Regulamenta o Auxílio de Avaliação Educacional - AAE, instituído pela Medida Provisória nº 361, de 28 de março de 2007; DECRETO Nº 6.091, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para o exercício de 2007; DECRETO Nº 6.091, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para o exercício de 2007; DECRETO Nº 6.090, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Altera a composição e aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CCT, e dá outras providências.

Além dos decretos presidenciais, no mesmo dia, 24 de abril, foram apresentadas, pelo Ministério da Educação, dez portarias normativas com criação de programas voltados para fornecimento de infraestrutura, atendimento de necessidades especiais, desenvolvimentos culturais e esportivos, entre outros e programa de pós-doutoramento⁴⁰.

O PDE foi constituído por uma série de programas e medidas instituídas por decretos formulados pela Presidência da República, alguns novos, outros que já estavam em desenvolvimento e que foram a posteriormente a ele incorporados e, ainda, por diferentes ações que foram paulatinamente acrescentadas. O plano recebeu muitas críticas em razão da ausência de um processo de debate público para a sua formulação, tendo sido apresentado como uma iniciativa do MEC e da presidência da república (SAVIANI, 2007), (LEHRER; EVANGELISTA, 2012), (GRACIANO, 2007), (CAMI, 2010). Como observa Graciano (2007), “os profissionais da educação ficaram totalmente alheios à formulação das medidas do PDE” (GRACIANO, 2007, p.05).

⁴⁰Portaria Normativa Nº 9, De 24 de Abril De 2007, institui o Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA; Portaria Normativa nº 10, de 24 de abril de 2007, institui a Avaliação de Alfabetização "Provinha Brasil"; Portaria Normativa nº 11, de 24 de abril de 2007, considerando a necessidade de traduzir políticas educacionais que garantam a democratização da gestão e a qualidade social da educação básica, resolve: Art. 1º Constituir a Comissão Organizadora da Conferência Nacional da Educação Básica; Portaria Normativa nº 12, de 24 de abril de 2007, Dispõe sobre a criação do "Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial"; Portaria Normativa nº 13, de 24 de abril de 2007, dispõe sobre a criação do "Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais"; Portaria Normativa nº 14, de 24 de abril de 2007, dispõe sobre a criação do "Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior"; Portaria Normativa Interministerial nº 15, de 24 de abril de 2007, juntamente com o Ministério da Saúde, institui o "Projeto Olhar Brasil", que tem como objetivo identificar e corrigir problemas visuais relacionados à refração, visando reduzir as taxas de evasão escolar e facilitar o acesso da população idosa à consulta oftalmológica e aquisição de óculos. Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007, juntamente com Ministério de Desenvolvimento Social e Combate À Fome, Ministério do Esporte e Ministério da Cultura, institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. Portaria Normativa Interministerial nº 18, de 24 de abril de 2007, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate À Fome, Ministério da Saúde e Secretaria Especial de direitos Humanos, cria o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social- Portaria Normativa Interministerial nº 19, de 24 de abril de 2007, estabelece as diretrizes para cooperação entre o Ministério da Educação e o Ministério do Esporte, com o objetivo de definir critérios visando a construção de quadras esportivas ou infraestrutura esportiva em espaços escolares; Portaria Normativa Interministerial nº 20, de 24 de abril de 2007, institui o Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD), como atividade interministerial, constituindo parte da política de formação de recursos humanos para a política industrial, tecnológica e de comércio exterior, a ser implementado sob orientação da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq-MCT e da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP-MCT.

No lançamento do PDE, o então ministro da Educação Fernando Haddad, em discurso dirigido ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, expõe os motivos da implantação do PDE e sua importância para a educação brasileira. Afirmando a necessidade de unir os esforços dos diferentes ministérios e demais órgãos do governo, para a realização dos fins do PDE, sintetiza a concepção que nortearia o PDE em uma expressão – a visão sistêmica da educação.

Se nós pudéssemos sintetizar numa palavra, numa expressão o Plano de Desenvolvimento ora enunciado, eu diria que ele é a tradução legítima daquilo que eu e o ministro Tarso Genro, atual ministro da Justiça, e a nossa equipe que se mantém nos últimos três anos, fez questão, junto com os educadores de todo o país, de secretários municipais a reitores, defender como conceito estrutural do sistema educacional brasileiro, que vem a ser a visão sistêmica da educação (BRASIL, MEC, 2007).

Em seguida, Haddad traduz a visão sistêmica por meio da abrangência do PDE, que atuaria da educação infantil ao pós-doutoramento e pela equidade no acesso à educação.

A visão sistêmica da educação que se traduz no compromisso do poder público, com todo o ciclo educacional, da creche à pós-graduação. E agora, neste dia, até mesmo com o pós-doutoramento nós estamos comprometidos, porque o Brasil perdia talentos para países desenvolvidos, porque formava doutores e não havia um programa de manutenção desses quadros de elevada competência técnica em território nacional. E graças ao ministro Sérgio Resende e ao presidente da Capes, Jorge Guimarães, nós estamos estabelecendo um programa que visa manter, mediante concessão de bolsas, o doutor colaborando com as instituições de ensino superior do país. Visão sistêmica que também se estabelece quando, pela primeira vez, nós anunciamos um programa para construção e expansão da rede de educação infantil, o Proinfância⁴¹. No Brasil, nós ajudamos a construir escolas de ensino fundamental, de ensino médio, às vezes escolas técnicas, mas hoje sabemos por todos os estudos internacionais, que se nós quisermos oferecer equidade no sistema de ensino, essa equidade se garante com a educação infantil. Essa equidade se garante fazendo a criança, sobretudo os filhos das famílias mais pobres do país, ter acesso à educação em tenra idade, para que as oportunidades sejam

⁴¹O Proinfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – é considerado um dos principais programas do PDE e a partir de 2011 foi incluído no PAC 2. O programa tem como principal objetivo prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública. O programa investe na construção de creches e pré-escolas, salas de aula, sala multiuso, sanitários, fraldários, recreio coberto, parque, refeitório, entre outros ambientes, que permitem a realização de atividades pedagógicas, recreativas, esportivas e de alimentação, na compra de móveis e equipamentos, como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros, além das administrativas e de serviço. Segundo o FNDE, entre 2007 e 2015 o programa investiu na construção de 8.728 novas unidades em todo o país. O Programa repassa também recursos para equipar as unidades de educação infantil em fase final de construção, com itens padronizados e adequados ao seu funcionamento. Fonte: FNDE <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>, acesso em 23 de março de 2016.

absolutamente equivalentes, e nós possamos oferecer a todos os brasileiros, rigorosamente, as mesmas condições e as mesmas oportunidades. Cito o Proinfância e o Programa de Pós-Doutorado da Capes e do NCT, para explicar o conceito de visão sistêmica que deve perpassar níveis, fases, modalidades e níveis de ensino (BRASIL, MEC, 2007).

A concepção sistêmica é constituída, na verdade, por um projeto governamental que unifica as atividades de gestão e de oferta das políticas educacionais por meio de programas de abrangência nacional aos demais entes federados. Não há, entretanto, um projeto educacional nacional que estruture e articule, por meio de princípios e fundamentos organicamente concebidos, os diferentes níveis de ensino e a natureza do papel dos diferentes entes federados responsáveis pela sua oferta. São criados projetos isolados cuja idealização está na esfera federal e da qual não participam os demais entes federados. O MEC assume, assim, a tarefa de estabelecer, por meio de projetos que não são articulados entre si, os processos de formação de professores, nos diferentes níveis, de gestores escolares e gestores municipais, entre outros.

Em função das duras críticas endereçadas ao PDE por intelectuais e pesquisadores do campo educacional, o ministro Fernando Haddad apresentou, na cerimônia de abertura do 30º Encontro Anual da “Associação Nacional de Pesquisa em Educação” – ANPEd, em 7 de outubro de 2007, o documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – razões, princípios e programas”. O pronunciamento do ministro pretendia ser uma resposta às críticas que apontavam a ausência de esclarecimentos sobre os princípios norteadores do PDE e das justificativas e finalidades do conjunto de ações, programas e projetos e para as mais de 40 medidas e ações anunciadas no momento do lançamento do projeto. Durante este mesmo encontro da ANPED, em seminário organizado pela organização não governamental “Ação Educativa”⁴², vários intelectuais e representantes de universidades debateram o PDE.

Naquele discurso, Haddad procurou esclarecer a concepção sistêmica do PDE, apresentando-a como o resultado de uma concepção que por meio do regime de colaboração

⁴² A *Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação* é uma organização não governamental, fundada em 1994 com a finalidade de promover direitos educativo, culturais e da juventude, tendo em vista a justiça social, a democracia participativa e o desenvolvimento sustentável. Atua por meio de pesquisas no campo das políticas públicas voltadas para os direitos humanos, étnicos-raciais e de gênero além de realizar atividades de formação e apoio a grupos de educadores, jovens e agentes culturais. A Ação Educativa conta com um conjunto diversificado de fontes de financiamento: agências de cooperação internacionais, organismos multilaterais, institutos e fundações empresariais, órgãos públicos e apoiadores individuais. Tem como origem o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), organização que atuava junto a movimentos populares e pastorais fundada em 1974. Entre 1994 e 2004 a organização foi presidida pela professora titular da Faculdade de Educação da USP Marília Pontes Sposito e é presidida atualmente pela professora da Faculdade de Educação da USP Maria Machado Malta Campos.

desdobrar-se-ia por todo o território nacional. De um lado o PDE expressaria a relação entre educação, territorialidade e desenvolvimento demonstrando que o PDE seria um instrumento coerentemente estabelecido dentro do PAC, como estratégia de aceleração do desenvolvimento socioeconômico nacional. Por outro lado, Haddad afirma que o PDE também expressaria a relação entre qualidade, equidade e potencialidade, sem explicitar claramente como essa relação se realizaria.

Como se vê, o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE 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. Indo adiante, o PDE passa do conceito à ação (HADDAD, 2007, p. 11).

Além disso, a equidade, que deve garantir as mesmas condições de acesso e oportunidades a todos, seria voltada, sobretudo, para a inclusão dos setores mais pobres, sem considerar que a equivalência dessas condições deveria estabelecer-se por meio de um sistema que apresentasse as mesmas premissas educacionais para todos, equalizando todo o sistema por meio de um processo articulado de integração dos diferentes níveis educativos.

Na apresentação do PDE, de 24 de abril de 2007, Haddad apresentou os seus pilares:

Os pilares de sustentação desse projeto passam por financiamento adequado, passam por avaliação e responsabilização dos agentes públicos que comandam o sistema educacional, passam pela formação de professores e valorização do magistério e pela gestão e mobilização das comunidades (BRASIL, MEC, 2007).

Haddad aponta o decreto que estabelece o plano de metas do “Compromisso Todos pela Educação” como o mais importante para a educação básica:

No campo da educação básica, o decreto mais importante que o presidente da República assina hoje é aquele que estabelece o plano de metas Compromisso Todos pela Educação. O que vem a ser esse plano de metas? Graças ao trabalho técnico elaborado pelo nosso instituto de pesquisas, o INEP, nós conseguimos conjugar dois indicadores que medem a qualidade da educação. O primeiro de fluxo e o segundo de desempenho nos exames nacionais de avaliação (BRASIL, MEC, 2007)

Ao tratar do processo educativo, Haddad adota o discurso das competências e habilidades como fundamento para a solução dos problemas de aprendizagem, afirmando o papel da escola como a igreja do saber:

Nós temos que criar um sistema desenvolvido de educação, pelo qual todos os alunos progridam, mas progridam aprendendo. Obtendo competências e habilidades compatíveis com a sua idade, para que nós não observemos mais o que tem sido a regra da criança chegar ao quarto ano, à quarta série do ensino fundamental sem aquelas competências mínimas para a sua idade, como saber ler e escrever, saber as operações matemáticas próprias da sua idade. Situação com a qual nós não podemos conviver mais. Queremos a progressão dos alunos, mas aprendendo de acordo com as suas possibilidades. Respeitada a sua idade, respeitado o seu sistema educacional, respeitadas até a cultura e a tradição da sua escola, mas sem perder de vista que o foco da escola é o aprendizado. É lá que se ensina, é lá que se aprende. E o resgate simples desse conceito talvez seja o conceito mais revolucionário desse plano de desenvolvimento da educacional. Fazer da escola o que ela nunca poderia deixar de ter sido, que é a igreja do saber (BRASIL, MEC, 2007).

Não deixa de espantar a referência à escola como uma “igreja do saber” feita por Haddad, à quem não pode ser atribuído qualquer uso inocente do termo, uma vez que sua trajetória acadêmica inclui a formação em direito, pela Universidade de São Paulo, mestrado em economia e doutorado em filosofia, pela mesma universidade, onde hoje leciona ciência política. Não se trata, aqui, de mera metáfora, que poderia ser remetida aos primórdios da educação brasileira e que mereceria ser contraposta aos propósitos da educação laica republicana. A referência à escola como igreja do saber remete a uma concepção, já há muito criticada e ainda presente no senso comum, que vê o exercício da docência como um sacerdócio e a escola como local de vocação⁴³ e não de exercício de um magistério profissional. Além disso, pode, ainda, ser associada à visão presente entre as organizações não governamentais, principalmente àquelas ligadas ao ramo empresarial, para quem os objetivos educacionais são concebidos como missão, termo que deixa transparecer sua conotação missionária que compreende desde significados assistencialistas até aqueles de conversão das missões jesuíticas.

Em outro momento, Haddad observa a importância da criação de um indicador da educação básica para todos os municípios que permitiu estabelecer quais municípios mais pobres devem receber maior financiamento federal:

⁴³ O termo vocação, como observou Max Weber, vem do latim *vocare*– chamado e tem origem no sacerdócio, concebido como um chamado de Deus (WEBER, 1983)

Eu gostaria de fazer uma referência à questão do financiamento. Nós estabelecemos um indicador de desenvolvimento da educação básica para todos os sistemas municipais do país. [...] Portanto, àqueles que insistem em dizer que o volume de investimento na área da educação é o suficiente, a eles eu convido: estudem o trabalho e a radiografia feita pelo Ministério da Educação, pelo seu instituto de pesquisa, e vocês vão verificar que os municípios mais pobres desse país dependem, vigorosamente, da ação do governo estadual e do governo federal para promoverem a qualificação dos seus sistemas (BRASIL, MEC, 2007).

Em consequência, adverte Haddad, pode-se verificar que os municípios mais pobres não teriam tido acesso aos recursos do FNDE, o que justificaria a implementação do PDE.

O fato que nos chamou a atenção, é que dos mil municípios com os piores indicadores de qualidade, praticamente nenhum teve acesso a transferências voluntárias do FNDE. O que significa dizer que esses municípios muitas vezes sequer têm a capacidade técnica de responder a uma resolução do Ministério da Educação. E eu tenho dito, presidente, que se esses municípios não vêm a Brasília, se esses municípios não vêm ao MEC, é o MEC que tem que ir a esses municípios (BRASIL, MEC, 2007).

Na sequência, Haddad observa que todas as escolas públicas do país terão seu indicador de qualidade, o que permitiria mapear as instituições com maior necessidade de auxílio técnico, pedagógico e recursos materiais. “Além disso, cada escola pública deste país também terá o seu indicador de qualidade. Esse indicador, que vai variar de zero a dez, vai estabelecer metas para cada escola e para cada sistema educacional.” (BRASIL, MEC, 2007)

A partir dos resultados dos indicadores, Haddad aponta para a institucionalização de uma política voltada para o cumprimento de metas para as escolas, que seriam premiadas com recursos, em caso de melhoria do seu desempenho.

Nós sabemos pela experiência que quanto pior a situação é relativamente mais fácil melhorar. Quem sai de um patamar muito elevado precisa fazer um esforço muito grande para conseguir uma melhora adicional. Quem sai de um patamar muito inferior, se contar com apoio técnico e financeiro da União, consegue despertar o seu sistema para a qualidade. Nós queremos, nos valendo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), premiar as escolas que cumprirem as suas respectivas metas. De maneira que a escola, se tem um indicador de zero a dez em um ponto e a sua meta de um e meio para o ano de 2007, essa escola vai receber um adicional, não é punição, um adicional no seu PDDE, a partir de 2008, de 50% do valor (BRASIL, MEC, 2007).

Em continuidade, Haddad refere-se aos projetos de avaliação de desempenho e aos projetos que possibilitariam a dotação de recursos financeiros e materiais às escolas e aos programas de capacitação de docentes e gestores, como o programa Mais Educação, e refere-se à parcerias a serem realizadas com organizações não governamentais, como CENPEC e o

Itaú Cultural, que teriam recebido a encomenda de implementação da olimpíada Escrevendo o Futuro da Língua Portuguesa⁴⁴.

5.3.2 O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação

O PDE foi lançado simultaneamente com o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE” (HADDAD, 2007, p.23) estabelecido pelo já mencionado decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, prevendo metas a serem atingidas até 2022, ano do bicentenário da independência do Brasil. Segundo Haddad, no discurso de lançamento do PDE, o “Compromisso Todos pela Educação” seria tão importante como instrumento de melhoria da qualidade de ensino que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva o teria descrito como revolucionário (BRASIL, 2007).

O Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” é apresentado como uma conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Entretanto, o que se pode constatar é que a elaboração do Plano de Metas não contou com a colaboração dos demais entes federados e da comunidade. Como observa Graciano (2007):

No entanto, os profissionais das redes públicas não tiveram canais de diálogo, ou mesmo consulta na concepção e no debate das suas linhas principais. Ao contrário, marcou presença no MEC a articulação Compromisso Todos pela Educação, que reúne setores da sociedade civil, entre eles, destacadamente, empresários. A

⁴⁴O Programa Escrevendo o Futuro, segundo a sua página na internet, é uma iniciativa da Fundação Itaú Social, com coordenação técnica do CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, que contribui para a melhoria do ensino da leitura e escrita nas escolas públicas de todo o país. Criado em 1987, o CENPEC tem como objetivos o desenvolvimento de projetos, pesquisas e metodologias voltadas à melhoria da qualidade da educação pública e a incidência no debate público. Segundo informação do site, o CENPEC atua em parceria com a escola pública, espaços educativos de caráter público e iniciativas destinadas ao enfrentamento das desigualdades, tendo desenvolvido inúmeros projetos em parceria com o setor público. O conselho administrativo do CENPEC é presidido por Maria Alice Setubal, filha do ex-prefeito de São Paulo Olavo Setúbal, neta de Paulo Setúbal, e irmã do atual presidente do Banco Itaú, Roberto Setúbal e composto, entre outros, por Bernardete Angelina Gatti, professora aposentada da USP e vice presidente da Fundação Carlos Chagas, Benedito Rodrigues dos Santos, professor PUC/ Brasília, Ladislau Dowbor Professor Titular PUC/SP, Isa Maria Ferreira da Rosa Guará, professora da Universidade Anhanguera de São Paulo e ex vice-presidente da Fundação ABRINQ e Daniel Cara, Coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Maria de Salete Silva, ex coordenadora do Programa de Educação do Unicef no Brasil (<http://www.CENPEC.org.br/>).

sinergia entre MEC e o grupo foi tão intensa que o termo de compromisso formulado para a adesão de municípios, em troca de apoio técnico e financeiro do MEC, foi batizado com o mesmo nome (GRACIANO, 2007, p.06).

De fato, o plano de metas do PDE recebeu a denominação de “Compromisso Todos pela Educação”, tomando emprestado o nome de uma organização não governamental denominada “Todos pela Educação”. Mais interessante, ainda, o PDE não apenas assume para si o nome da organização, mas também as metas a serem implementadas⁴⁵.

5.3.2.1 O movimento “Todos Pela Educação”

A associação entre MEC e o movimento “Todos pela Educação” pode explicar o fato do PDE ter seguido, em linhas gerais, as metas estabelecidas por essa organização, ignorando as metas previstas pelo PNE que deveriam ser prioritárias como norteadoras da política educacional nacional, como fora determinado pela lei 10.172 em 2001. Na verdade, o PDE foi apresentado como um avanço em relação ao PNE de 2001 e que deveria vigorar até 2010. Esta desconsideração do PNE no estabelecimento das metas do PDE e do “Compromisso Todos pela Educação” recebeu fortes críticas dos setores da sociedade ligados à educação:

Para profundo dissabor de amplos setores da sociedade que participaram da formulação do Plano Nacional de Educação – PNE, as metas ali previstas não foram consideradas para a formulação do PDE.[...] O abandono das metas anteriormente traçadas causou polêmica. O balanço das metas do PNE deveria ter orientado a formulação do Plano, que deveria ter sido debatido na Conferência, que por sua vez deveria ter acontecido no primeiro mandato do Governo Lula, conforme reivindicavam as entidades e pessoas que compõem a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e outros setores da sociedade civil. A inversão da lógica é lamentável, pois, ao assumir metas cujos resultados serão avaliados em 2022, o MEC perdeu a oportunidade de estimular a avaliação sobre a adequação das políticas e ações implementadas pelo Estado na última década. Não seria julgar governos, mas avaliar políticas de Estado. Ao substituir as metas, prorrogou por 15 anos o momento desta avaliação. Esta atitude é desalentadora, afinal, nada garante que em 2022 o governante de plantão faça o balanço das novas metas e, assim,

⁴⁵ Além da inspiração no programa de metas do movimento “Todos pela Educação”, o PDE teria tomado como base a avaliação da Prova Brasil, dos 200 municípios que apresentaram médias superiores a 5,0 em 2006 e o estudo “Aprova Brasil - O Direito de Aprender”, desenvolvido pela UNICEF e INEP, que teria identificado, por meio da Prova Brasil/2006 as boas práticas adotadas por 33 escolas-modelo de Ensino Fundamental localizadas em comunidades pobres de 14 estados brasileiros. Fonte: <http://educarparacrescer.abril.com.br/politica-publica/plano-de-metas-299358.shtml>; http://www.unicef.org/brazil/pt/aprova_final.pdf. acesso em 23 de março de 2016.

vamos empurrando para o futuro a responsabilidade de avaliar o acerto, ou não, das políticas educacionais (GRACIANO, 2007, p.06).

É interessante observar, também, o pouco esforço feito pelo governo federal para adequar as metas e programas do PDE e do “Compromisso todos pela Educação” às metas e ações previstas no novo PNE, aprovado em 2014. Em relação ao PNE, foi apenas incorporadas no diagnóstico do PAR uma aferição relativa à possibilidade do cumprimento das metas do PNE pelos estados e municípios. Não ocorreu, entretanto, nenhuma readequação no desenho dos programas e ações às metas do PNE, que permaneceu o mesmo. Embora possa ser reconhecido como um plano executivo, o PDE tem a pretensão de ser mais abrangente do que o PNE, que, segundo o MEC, trataria basicamente de metas quantitativas, enquanto o PDE apresentaria aspectos que permitiriam o estabelecimento de um conjunto de ações que possibilitariam a superação das perspectivas apontadas no PNE (GRACIANO, 2007). De fato, as referências ao PNE- 2014 têm sempre como perspectivas suas metas tomadas na dimensão quantitativa, sem referências às concepções qualitativas que as fundamentaram.

Embora a versão final do PNE-2014, aprovada pelo Congresso Nacional, não correspondesse precisamente ao projeto encaminhado pelos debates da CONAE, é importante que se ressalte que as discussões que precederam seu encaminhamento ocorreram em diferentes níveis nacionais, em estados e municípios e que o PNE deveria fundamentar as discussões dos planos estaduais e municipais de educação. Ao final, fica a impressão de que, ao investir em seu próprio projeto, o governo federal tomou os debates nacionais em torno da educação como se esses tratassem, genericamente, das mesmas concepções presentes em sua política educacional, justificando que o PDE teria os mesmos fundamentos defendidos nos debates em torno do PNE. Este é, entretanto, como veremos adiante, um falso argumento, uma vez que o PDE não apenas corresponde a um projeto próprio e específico do governo federal e Ministério da Educação, como sua origem e concepção são bem distintas daquelas do PNE-2014.

Considerando o protagonismo que os programas do PDE assumiram nas atividades do Ministério da Educação, pode-se concluir que o PDE e o “Compromisso Todos pela Educação” representam a visão que o governo federal possuía a respeito da educação e das formas como as políticas educacionais deveriam ser implementadas, passando ao largo de todos os debates entre setores ligados à educação, ou entre os entes federados.

O PDE recebeu inúmeras críticas de diversos setores ligados à educação, pelo fato de ter ignorado os debates e as experiências acumuladas nessa área:

De maneira geral verificou-se a elaboração de um plano sem ampla consulta e debate com as entidades científicas e sindicais do campo educacional – as quais tiveram reconhecida presença destacada nos debates e na elaboração de projetos educacionais nas últimas décadas no Brasil. Nesse sentido, não foi considerado o acúmulo histórico produzido pelos educadores organizados em suas entidades através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, as pautas discutidas e aprovadas em inúmeras conferências, congressos, as quais foram discutidas e legitimadas pela sociedade desde o processo constituinte em 1987-1988 (CAMINI, 2010, p.539).

Recebendo muitas críticas pela ausência de outros agentes da sociedade ligados à educação, o MEC passou a incorporar esparsamente algumas entidades ao longo do percurso:

A incorporação de outros sujeitos, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), as igrejas, comunicadores da imprensa, entre outros, com menor ou maior grau de participação, ocorreu na sequência. Assim, o que se observou no processo de elaboração do PDE/Plano de Metas Compromisso, é que a discussão não ocorreu de forma simultânea e coletiva, os sujeitos foram sendo chamados, consultados e incorporados no decorrer da formulação e execução da política (CAMINI, 2010,539).

O processo que levou à implementação do PDE não contou com uma ampla participação social porque teve origem em um Conselho de Governança, constituído predominantemente por empresários, articulado pelo Ministério da Educação, cuja finalidade seria “garantir educação de qualidade para todos os brasileiros, por meio da união de esforços, em que cada cidadão ou instituição é corresponsável” (NARDI; SCHNEIDER; DURLI, 2010, p.552). Essa corresponsabilização de indivíduos e instituições dá o tom de todo o processo que apresenta como característica particular, a forte presença de organizações da sociedade civil constituídas por membros do empresariado nacional. É importante notar que a presença do setor empresarial não se dá no âmbito do financiamento, mas, principalmente, na definição das políticas educacionais e serem adotadas.

A aproximação do governo com o setor empresarial não era um fato novo e seguia um caminho que vinha sendo percorrido desde o período que antecedeu à sua eleição constituindo uma forte tendência no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Quando da apresentação do PDE, a participação das organizações sociais privadas são apresentadas como representantes da sociedade civil e justificada como uma aliança, pactuada para garantir a universalização da educação básica até o ano de 2022.

Para atingir-se o fim estabelecido pelo PDE foram estabelecidas cinco metas, a serem mensuradas por meio de indicadores oficiais de desempenho: As metas são as seguintes:

- toda criança e jovem de 04 a 17 anos na escola;
- toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos;
- todo aluno com aprendizado adequado a sua série;
- todo jovem com o ensino médio concluído até os 19 anos;
- investimento em educação ampliado e bem gerido.

Essas metas são as mesmas apresentadas no projeto educacional da organização “Todos pela Educação”, movimento lançado em 06 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, em São Paulo, em um congresso intitulado “Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores Práticas na América Latina”. Segundo Saviani, o “Todos pela Educação ou TPE”,

Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar D. Paschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros (SAVIANI, 2007, p.1244).

A identidade entre as metas do TPE e do PDE pode ser constatada na página oficial da organização. Abaixo apresentamos um quadro com os membros do Conselho de governança do “Todos pela Educação” e o nome da empresa que cada um representa:

Tabela 6- Conselheiros de Governança do Todos Pela Educação e empresas de origem

NOME DO CONSELHEIRO	EMPRESA QUE REPRESENTA
Jorge Gerdau Johannpeter	Instituto Gerdau
Ana Maria dos Santos Diniz	Instituto Grupo Pão de Açúcar
Antonio Jacinto Matias	Fundação Itaú Social
Beatriz Johannpeter	Instituto Gerdau
Daniel Feffer	Susano Holding SA Membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - Brasil
Danilo Santos de Miranda	Diretor Regional SESC SP
Denise Aguiar Alvarez	Diretora Fundação Bradesco
Fernão Carlos Botelho Bracher	Itaú e Banco BBA Creditanstalt , Ex presidente do Banco Central
José Francisco Soares	Conselho Consultivo do INEP, membro do Conselho Técnico do INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación – México
José Roberto Marinho	Fundação Roberto Marinho
Norberto Pascoal	Grupo D’Pascoal, Fundação Educar D’Pascoal
Luiz Paulo Saade Montenegro	Instituto Paulo Montenegro
Millú Villela	Presidente do Instituto Faça Parte e Brasil Voluntário
Viviane Senna	Instituto Airton Senna
Wanda EngelAduan	Presidente Instituto Unibanco

Fonte: “Todos pela Educação”- quadro criado por Bernardi; Rossi; Uczak, 2014

De acordo com a página oficial da organização, o “Todos pela Educação”, ou TPE, apresenta-se como um movimento da sociedade brasileira “que tem como missão contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o País assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade” (TPE, <http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/>). São exatamente os mesmos objetivos apresentados pelo programa do ministério da educação que retira dali também o seu nome. Não se trata, portanto, de mera colaboração, mas de introduzir as concepções da organização como determinações da política educacional brasileira.

É interessante ressaltar que o TPE reconhece seu papel como uma “ampla aliança intersetorial”, em defesa de um “projeto de nação”:

Ao divulgar as bases do projeto, o TPE propôs que fosse selado um compromisso em defesa da educação pública. Assim, empresários de peso da economia brasileira, representantes das três esferas de poder (municipal, estadual e federal), dirigentes do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, e

representantes de diferentes organizações da sociedade civil passaram a unir esforços em torno de um projeto único para a educação do país. A unidade política passou a ser denominada de “uma ampla aliança intersetorial” em defesa de um projeto de nação (GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS, 2007; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2007)

O uso do termo “projeto de nação” denota, aqui, que se pretende alcançar um plano de ação que se estenderia para além da educação e visaria constituir um redesenho não apenas das políticas educacionais, mas, também, o redesenho da nação, não ficando claro se o que se deseja é a reformulação institucional, política ou econômica. Neste sentido, ao congregarem um grande número de organizações que vinham, isoladamente, atuando na esfera educacional, o TPE possibilitou que elas passassem a atuar em um plano comum, com objetivos e estratégias coordenadas, tendo como projeto subjacente ao discurso da defesa da educação pública, a instauração de um projeto de nação.

5.3.2.2 As Organizações da Sociedade Civil e o TPE

As organizações da sociedade civil, definidas como organizações do terceiro setor ou governamentais, as ONGs⁴⁶, passaram a exercer forte influência nas políticas sociais brasileiras a partir da década de 1990. O chamado terceiro setor se caracterizaria pela existência de organizações de direito privado, sem fins lucrativos, com finalidades públicas, colocando-se entre o Estado (Primeiro Setor) e o mercado (Segundo Setor). Segundo Fernandes, o terceiro setor “é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato”

⁴⁶Segundo Smith (1991) a expressão “Terceiro Setor” começou a ser usada nos anos 70 nos EUA para identificar a atuação de organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços públicos, que passaram a ser denominadas, por volta da década de 1980 de Organizações não governamentais, as ONGs. No Brasil essas organizações começaram a ganhar destaque no final do período militar, quando surgiram as primeiras ONGs voltadas para a defesa de direitos civis, humanos e ambientais. Muitas ONGs estavam ligadas a movimentos sociais que lutavam pelo direito de livre-expressão, moradia, direitos femininos, de educação, creches, entre outros e exerceram importante papel nos debates a respeito da democratização e elaboração da Constituição de 1988 (FERNANDES, 1994). Durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, essas organizações são institucionalizadas passando a serem designadas OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e OSs (Organizações Sociais) por meio da Lei 9.637 de 15 de maio de 1998, qualifica como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e saúde de 1998 a da Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, que qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e institui e disciplina o termo de parceria (MONTAÑO, 2010, p.203-204).

(FERNANDES, 2005, p. 27). Como observa Montaña (2010), a designação de terceiro setor surge de uma reorganização conceitual que opera a uma setorização do real, despolitizando a esfera pública ao deslocar o debate sobre as políticas públicas para a esfera privada. Montaña (2010) argumenta que, encoberto pela necessidade de responder às demandas sociais, é apresentado um discurso pautado pela eficiência, com a pretensão de reorganizar a forma como essas demandas são atendidas, por meio da adoção de estratégias bem sucedidas na esfera privada. Assim, a concepção contratual e mercadológica é apresentada como solução para a ineficiência do Estado.

Deste modo, a concepção republicana, que como vimos na seção anterior é fundamentada no bem público, deveria pautar-se por ações de caráter universalistas e constitutivas do próprio direito da população em participar de sua elaboração na qualidade de cidadãos, e nas organizações sociais como o TPE, substituída por decisões privatizadas, reduzindo as ações políticas à atividades sociais focalizadas, através de programas e benefícios setorizados.

As organizações do terceiro setor apresentam inúmeras variedades e formas e o financiamento de suas atividades conta, frequentemente, com recursos públicos. Um estudo do IPEA de 2012, em parceria com a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais - ABONG, demonstrou que entre 1996 e 2005 o crescimento de ONGs no Brasil foi de 215,1%, passando de 107,3 mil, em 1996 para 338,2 mil em 2005. Outro estudo da ABONG apontou que em 2007, 37,4% das ONGs tinham entre 41% a 100% de seus orçamentos oriundos de recursos públicos federais, 60,4% recebiam algum recurso federal, 30,2% recursos municipais e 28,3% recursos estaduais. Em 1999 o valor total dos repasses federais a entidades sem fins lucrativos foi de R\$ 2,2 bilhões e em 2010 era de R\$ 4,1 bilhões (IPEA, 2012, 02). Segundo o relatório do IPEA, trata-se de um processo de generalização de desvios de recursos públicos e terceirização do papel do Estado. De acordo com Gryzbowski, citado no relatório do IPEA,

No início, a intenção das ONGs era colocar a cidadania na rua para pressionar para que as políticas de Estado fossem implementadas. Mas, ao se adotar uma agenda liberal no Brasil, criou-se certas figuras jurídicas que reduziram o Estado. É um modelo do liberalismo clássico, não o de uma sociedade democrática com justiça social (GRYZBOWSKI *apud* IPEA, 2012, p.05).

Além disso, segundo o IPEA (2012), inúmeras ONGs “assumiram a direção de conselhos de gestão pública que possuem fundos especiais e passaram a apresentar projetos de suas organizações para acessarem recursos desses fundos” (IPEA, 2012, p.02).

Uma importante modalidade de organização do terceiro setor são as instituições criadas junto a entidades e representantes empresariais.

A partir dos anos 2000 começaram a proliferar as organizações sociais vinculadas a empresas. Segundo Cesar (2008),

muitas empresas passaram a investir na ideia de ‘responsabilidade social corporativa’ concebida como o conjunto de atividades que a empresa realiza para atender, internamente, às necessidades dos seus empregados e dependentes e, externamente, às demandas das comunidades, em termos de assistência social, alimentação, saúde, educação, preservação do meio ambiente e desenvolvimento comunitário, entre outras (CESAR, 2008, p.18).

Essas novas organizações apresentam aspirações muito distintas das concepções que caracterizavam as ações empresariais em matéria de educação na década de 1990, quando se propunha a abertura do mercado educacional e uma menor intervenção do Estado na oferta e manutenção da educação. As novas organizações sociais, com vínculos empresariais, representam uma mudança estratégica nos discursos empresariais, cujo foco passa a ser a crítica à falta de eficácia no uso dos recursos públicos e à ineficiência do Estado. Ao seu entender, a solução para o problema educacional estaria na adoção de mecanismos gerenciais de gestão e na participação da sociedade por meio da fiscalização do uso dos recursos e dos seus resultados (*accountability*) (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2011).

Esse empreendimento mantém, amiúde, parcerias com o setor público que teriam a finalidade de facilitar e orientar o trabalho social governamental, cumprindo uma “missão” de “responsabilidade social”, o que tornaria publicamente mais simpática a atuação dessas empresas no mercado. Segundo César (2008), essas organizações promovem seminários, fóruns, discussões e debates com a finalidade de agenciar assessorias, divulgar projetos desenvolvidos, difundindo conceitos e práticas próprios ao setor privado para o desenvolvimento do bem social. São conhecidas as atividades de associações empresariais como o PNBE - Pensamento Nacional das Bases Empresariais, FIDES- Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social e GIFE- Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (CESAR, 2008). A estas pode acrescentar-se, ainda, entre os mais conhecidos o Instituto Ethos, Instituto Natura, Instituto ITAÚ, Instituto CCR, entre outros.

A concepção de “responsabilidade social” está diretamente ligada a uma compreensão do setor empresarial, segundo a qual deveriam intervir e influenciar as ações públicas, no sentido de que sejam adotadas estratégias liberais e de alargamento do processo de publicização⁴⁷ com vistas ao desenvolvimento econômico. De acordo com César (2008), as ações sociais promovidas pelas empresas melhoram a percepção do público promovendo uma imagem mais responsável no mercado e na sociedade, que além de incentivar o consumo de seus produtos e atrair novos investidores, possibilita, ainda, a dedução de investimentos sociais no imposto de renda. Trata-se, portanto de um investimento em “marketing social, ou seja, aquilo que se convencionou chamar, na linguagem do mercado, de ‘valor agregado’ à marca ou à imagem da empresa, como resultado de seu investimento social” (CESAR, 2008, p.282).

5.3.2.3 O TPE e o PDE

Em fevereiro de 2014, o movimento “Todos Pela Educação” passou a ser qualificado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Segundo a descrição de sua página oficial na internet, o movimento é:

apartidário e plural, congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e as pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade (TPE, 2016)

O objetivo do movimento, segundo sua página, “é ajudar a propiciar as condições de acesso, de alfabetização e de sucesso escolar, a ampliação de recursos investidos na Educação Básica e a melhora da gestão desses recursos” (TPE, 2016). Esse objetivo foi traduzido em cinco metas, as quais explanariam, de forma clara e objetiva, o que efetivamente precisa-se alcançar “para mudar de patamar e efetivar os principais direitos educacionais dos alunos” (TPE, 2016). As metas, descritas no site oficial do movimento, são as seguintes:

⁴⁷A publicização é o deslocamento de atividades, originalmente executadas pelo poder público, para o setor privado. Segundo o Programa Nacional de Publicização (PNP), pretende-se que as “organizações sociais absorvam as atividades de entidades da União que atuem nas áreas ligadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”. Vide PNP <https://jus.com.br/artigos/8994/o-programa-nacional-de-publicizacao-pnp>, acesso em 25/03/2016.

Meta1- Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola;
Meta2- Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos;
Meta3- Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano;
Meta4- Todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19; anos
Meta5- Investimento em Educação ampliado e bem gerido; (TPE, 2016)

Como se pode deprender, são exatamente as mesmas metas, escritas nos mesmos termos, daquelas estipuladas pelo MEC para o PDE. Essas metas iniciais foram estabelecidas em 2006, no momento da fundação do movimento. Em 2010 foram acrescentadas cinco bandeiras:

Bandeira1 Melhoria da formação e carreira do professor;
Bandeira2 Definição dos direitos de aprendizagem;
Bandeira3 Uso pedagógico das avaliações;
Bandeira4 Ampliação da oferta de Educação integral;
Bandeira5 Aperfeiçoamento da governança e gestão;
(TPE, 2016)

Segundo o mesmo site, em 2014 foram identificadas cinco atitudes “que mostram como população brasileira pode ajudar crianças e jovens a aprender cada vez mais e por toda a vida” (TPE, 2016). São elas:

Atitude1 Valorizar os professores, a aprendizagem e o conhecimento;
Atitude2 Promover as habilidades importantes para a vida e para a escola;
Atitude3 Colocar a Educação escolar no dia a dia;
Atitude4 Apoiar o projeto de vida e o protagonismo dos alunos;
Atitude5 Ampliar o repertório cultural e esportivo das crianças e dos jovens;
(TPE, 2016)

Finalmente é acrescentado que:

O Todos Pela Educação acredita que, pela dimensão do desafio e da desigualdade histórica da Educação no Brasil, apenas a ação dos governos não é suficiente. A participação dos diversos segmentos da sociedade, reunidos em torno de metas comuns e alinhadas com as diretrizes das políticas públicas educacionais, é fundamental para promover o salto de qualidade de que a Educação Básica brasileira necessita (TPE, 2016)

Como observa Saviani (2007), o PDE assumiu plenamente, inclusive em sua denominação, a agenda do “Compromisso Todos pela Educação”. Leher e Evangelista (2012), consideram que, por sua vez, as orientações e metas do TPE teriam sido importadas

do programa *No Children Left Behind*⁴⁸, implementado durante o governo do presidente republicano norte-americano, George W. Bush, que estabeleceu testes padronizados, punições e premiação para as escolas, imprimindo um caráter gerencial à gestão da educação pública.

Segundo Leher e Evangelista (2012), o TPE seguiria uma

iniciativa semelhante realizada nos EUA, o programa *No Children Left Behind*(ED.GOV., 2012), elaborado no governo Bush, lança mão da ideia “competências básicas”, da instauração de metas de desempenho por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (BRASIL, 2012e), instrumentos centralizados de avaliação e mecanismos de premiação e castigo balizados pelo cumprimento das metas, afetando os sistemas, os chamados gestores das escolas e, principalmente, os professores (LEHER; EVANGELISTA, 2012, p.09).

⁴⁸*No Child Left Behind Act de 2001* (NCLB) foi uma lei aprovada pelo Congresso Norte Americano por iniciativa do presidente George W. Bush. O Ato “Nenhuma Criança Deixada para Trás” exige que todas as escolas públicas, que recebem financiamento federal, apliquem anualmente testes padronizados para avaliação do progresso educacional da instituição. O progresso é medido por meio do AYP *Adequate Yearly Progress* (*Progresso Anual Adequado*), a partir de testes padronizados, realizados pelo poder estadual em matemática e inglês, em todos os anos da terceira até a oitava série, além de pelo menos um teste de ciências no ensino fundamental, e nas etapas seguintes. O Título I do Ato dá prioridade às escolas que estão com maior necessidade de fundos, escolas com baixos resultados e escolas que demonstram o compromisso de melhorar os seus padrões de ensino e os resultados dos testes. As ações previstas pelo Ato inclui os subsídios do governo, benefícios e punições como alocações e realocações de alunos, baseadas nos resultados de cada escola. Para receber os subsídios, as escolas devem apresentar um pedido com a descrição de como os recursos serão utilizados na reestruturação do ensino e da sua escola, justificando como isso representará um aperfeiçoamento dos resultados. As escolas que não obtivessem os resultados desejados por dois anos consecutivos, receberiam um selo público de *necessidade de melhoria*, e deveriam desenvolver um plano de melhoria para os próximos de dois anos. Além disso, os alunos recebem a opção de transferência para uma escola melhor dentro do distrito escolar, se existir. Uma ausência de resultados positivos no terceiro ano obriga a escola a oferecer ensino gratuito e outros serviços educacionais suplementares para estudantes com problemas. Se no quarto ano a escola não obtivesse o resultado adequado, a escola receberia um selo de “*exigindo ações corretivas*”, que poderia envolver a substituição total do pessoal, a introdução de um novo currículo, ou a extensão do período de tempo os alunos passam na sala de aula. Um quinto ano de resultados negativos, levaria a um planejamento para reestruturação de toda a escola, que seria implementado se a escola não atingisse suas metas de AYP pelo sexto ano consecutivo. Neste caso, as opções incluiriam o fechamento da escola, que seria transformada em uma *charter school*, com a contratação de uma empresa privada para administrara escola, ou com sua transferência para o governo estadual, que passaria a ser o responsável pela gestão direta da escola. O Ato, considerado conservador e punitivo, representou uma das mais importantes ações do governo Bush em educação e foi uma das marcas de seu governo (<http://www2.ed.gov/policy/elsec/guid/states/index.html?exp=4>). Em 2010 o presidente Obama encaminhou ao Congresso um novo programa, substituindo boa parte do conteúdo do *No Child Left Behind*. A nova lei, que passou a vigorar em 2010 é denominada *Every Student Succeeds Act*, (ESSA) que, como seu nome afirma, é voltada para o sucesso e êxito dos alunos e não mais para a punição. Os testes foram mantidos, mas apresentam maior grau de flexibilidade, devendo atender às especificidades locais. O não cumprimento das metas teriam outras opções, que não o fechamento, como um diagnóstico dos problemas e apoio federal adequado (<http://www.ed.gov/essa?src=rn>).

Muitas das características do *No Children left behind* estão presentes no PDE e no “Compromisso Todos pela Educação”, particularmente aquelas relativas à mensuração, estabelecimento de metas de ranqueamento das escolas.

Segundo Lehere Evangelista (2012), entre os principais articuladores da conexão entre o PDE e o TPE estariam Cláudia Constin e Jorge Gerdau Johannpeter. Constin⁴⁹, cuja indicação para assumir a Secretaria da Educação Básica do MEC, em 2012, pelo então ministro da Educação Aloísio Mercadante, foi motivo de inúmeros protestos, levando-a à desistência do cargo. Constin tem uma vasta história de relacionamento com o poder público, agências multilaterais e importantes membros do empresariado nacional. Atualmente é diretora global de educação do Banco Mundial, é sócia-fundadora do movimento “Todos pela Educação”, além de pertencer à sua comissão técnica. Segundo Leher e Evangelista (2012), Constin é, uma das maiores defensoras do processo de publicização do serviço público por meio de Organizações Sociais (LEHER; EVANGELISTA, 2012, p.03).

Jorge Gerdau Johannpeter⁵⁰, além de ser um dos sócios fundadores, é presidente do Conselho de Governança do movimento “Todos pela Educação”. É um dos maiores

⁴⁹Cláudia Constin foi Ministra da Administração Federal e Reforma do Estado entre 1995 e 2002, após a saída de Bresser Pereira, Gerente de Políticas Públicas do Banco Mundial para a América Latina na área de Setor Público e Combate à Pobreza; Secretária de Cultura do Estado de São Paulo no governo de Geraldo Alckmin entre 2003 e 2005 e secretária da educação do município do Rio de Janeiro entre 2009 e 2014 durante o governo do prefeito Eduardo Paes. Em 2014 assumiu o cargo de Diretoria Global de educação do Banco Mundial. No setor privado foi diretora-geral da *Promon Intelligens*, empresa de *e-learning* do Grupo Promon voltada a soluções de educação corporativa e gestão do conhecimento, que possui parceria com a SABA, empresa americana que oferece infraestrutura para o ensino à distância, foi vice-presidente da Fundação Victor Civita, do Grupo Abril (W.B.2012).

⁵⁰Jorge Gerdau Johannpeter é ex-presidente do conselho de administração do Grupo Gerdau, empresa da área siderúrgica fundada por seu avô, Johann Heinrich Kaspar Gerdau, em 1901. Atualmente a empresa atua em 14 países e é líder na produção de aços especiais em todas as Américas (gerdau.com.br). Jorge Gerdau preside o Conselho da Fundação Iberê Camargo, é vice-presidente do Conselho da Fundação Bienal do Mercosul e integrante do Conselho da Parceiros Voluntários. Membro do Conselho do Instituto Aço Brasil, do qual foi presidente durante duas gestões e preside o Conselho de Administração de Açominas. Faz parte do Conselho Superior Estratégico da Fiesp e do Conselho Consultivo do escritório do *David Rockefeller Center for Latin American Studies* no Brasil, mantido pela Universidade de Harvard. É o fundador do Movimento Brasil Competitivo (MBC), que tem como objetivo, fomentar e implantar programas e projetos para o desenvolvimento socioeconômico nacional, em particular nas áreas de gestão público-privada. Segundo a página do MBC, a organização já teria implementado projetos nos poderes executivos de 14 estados, 13 municípios, sete ministérios, duas secretarias da Presidência da República, dois órgãos do poder judiciário, por meio de métodos de gestão, técnicas de gerenciamento de receitas e despesas e a reestruturação de processos e órgãos para promover mudanças na administração pública, com apoio da iniciativa privada (MBC, mbc.org.br). Foi membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico do governo da presidente Dilma Rousseff. @Estadao no Twitter

empresários nacionais e foi conselheiro pessoal do presidente Luiz Inácio Lula da Silva⁵¹, e coordenador da câmara de gestão e competitividade do governo Dilma Rousseff, que teria como objetivo implantar no governo federal o modelo de gestão⁵² implementado por Gerdau e pelo INDG - Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial em cerca de dez estados brasileiros. Segundo o Portal IG, em 2012 Gerdau

Seria mais do que um dos principais interlocutores entre o empresariado e o Planalto. Sua influência no governo vai da elaboração de políticas industriais às discussões em torno dos mais importantes projetos estruturantes em curso no país, notadamente na área das concessões públicas (PORTAL IG, 2012).

Com apoio federal e sob a coordenação do TPE, foi criado em 2014 o “Observatório PNE”,

plataforma online que tem como objetivo monitorar os indicadores referentes a cada uma das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e de suas respectivas estratégias, e oferecer análises sobre as políticas públicas educacionais já existentes e que serão implementadas ao longo dos dez anos de vigência do Plano. A ideia é que a ferramenta possa apoiar gestores públicos, educadores e pesquisadores, mas especialmente ser um instrumento à disposição da sociedade para que qualquer cidadão brasileiro possa acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas (OBSERVATÓRIO PNE ONLINE, 2016).

Na plataforma do “Observatório PNE”, é informado que se trata de uma iniciativa

de vinte e uma organizações ligadas à Educação especializadas nas diferentes etapas e modalidades de ensino que, juntas, vão realizar o acompanhamento permanente das metas e estratégias do PNE. São elas: Capes, Cenpec, Comunidade Educativa Cedac, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho/Canal Futura, Fundação Santillana, Fundação Victor Civita, Instituto Avisa Lá, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Instituto Paulo Montenegro, Instituto Rodrigo Mendes, Instituto Unibanco, IPEA, Mais Diferenças, SBPC, Todos Pela Educação, UNESCO e UNICEF. O desenvolvimento da plataforma contou com o apoio do BID (OBSERVATÓRIO PNE ONLINE, 2016).

⁵¹ A relação pessoal entre o presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi fartamente noticiada pela imprensa, que chegou a noticiar a possibilidade de Gerdau poderia deixar de ser um assessor informal do governo para assumir um cargo em um ministério. Disponível em : <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86887.shtml>; http://www.istoe.com.br/reportagens/3533_gerda_u+pela+porta+da+frente; <http://tv.estadao.com.br/economia/gerdau-e-destaque-de-alta,210315>

⁵² Para instaurar um modelo gerencial na gestão pública, o governo federal introduziu o Escritório de Projetos Especiais de Modernização da Gestão (ESPRO) vinculado à Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) que seria responsável pela idealização de projetos estratégicos do governo federal.

É fácil identificar no “Observatório PNE” a predominância de organizações sociais vinculadas ao setor privado, que compreendem o PNE como um conjunto de metas e indicadores a serem cumpridos, ignorando as concepções de natureza qualitativa que fundamentam o plano.

Como observa Leher e Evangelista (2012), a leitura da exposição de Motivos do PDE demonstra que se trata de uma completa adesão do MEC ao projeto proposto pelo TPE, “em outros termos, a principal medida educacional dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff é a agenda do TPE” (LEHER; EVAGELISTA, 2012, p.06).

A integração das organizações sociais empresariais ao PDE apresenta-se por meio da ideia defendida no PDE segundo a qual *todos são responsáveis pela educação*. Subjacente ao discurso que pretende descrever o PDE como articulador de uma nova forma de regime de colaboração, está a ampliação das atividades de cooperação que se estendem para além dos entes federados, incluindo o compromisso com outros sociais, sejam eles públicos ou privados. Neste sentido o regime de colaboração introduz a concepção de que cabe a todos os setores da sociedade mobilizarem-se em torno da melhoria da educação, formarem parcerias e apresentarem novas propostas ou ainda, por meio de instrumentos de *accountability*, acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento da educação nacional.

5.3.3 As diretrizes do PDE

As diretrizes do PDE estabelecem o foco na aprendizagem e a necessidade de aferir os resultados por meio de exames periódicos específicos, além de aspectos de gestão pedagógica como alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, combater a repetência, adotar aulas de reforço e recuperação, combater a evasão, promover a educação infantil e a alfabetização de jovens e adultos.

Em relação à valorização do magistério o compromisso estabelece a necessidade de instituir, por iniciativa própria ou em regime de colaboração, programas para formação inicial e continuada de profissionais da educação, implantação de plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho.

O item XV apresenta a necessidade de, após período probatório, tornar o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local, e no item XVIII, estipula-se a premência de fixar regras claras, para nomeação e exoneração de diretor de escola, considerando-se os méritos e desempenho, além de fomentar e apoiar os conselhos escolares.

É apresentada, ainda, a necessidade de envolvimento de todos os professores na discussão e elaboração do Projeto Político Pedagógico e a divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB da escola à toda a comunidade.

Em relação à gestão municipal é definida a necessidade de acompanhar e avaliar, com a participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação, zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social, promover a gestão participativa na rede de ensino e na elaboração do plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistente e transformar a escola num espaço comunitário, mantendo ou recuperando os espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar.

É digna de nota a incorporação ao discurso do PDE de expressões e concepções presentes nos estudos que defendem a gestão democrática e a elaboração de caráter participativo do PPP da escola. Entretanto, essas concepções vêm acompanhadas de instruções de execução no PAR que as resignificam, atribuindo-lhes conteúdo gerencial, fundamentalmente expresso pela determinação do governo federal nas tarefas a serem empreendidas pelas escolas e sistemas de ensino, reduzindo, assim, a possibilidade de participação da comunidade na determinação dos princípios que norteiam os processos educativos.

Particularmente interessantes, nesse sentido, são os itens XXVII e XVIII, que versam sobre a colaboração da comunidade externa à escola. A diretriz XXVII afirma a necessidade do município “firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas” (BRASIL, MEC, 2007), e o item XXVIII, que registra ser dever do município organizar um comitê local relativo ao cumprimento do compromisso, “com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do

acompanhamento das metas de evolução do IDEB” (BRASIL, MEC, 2007) . Segundo Werle (2009), a concepção do PDE é marcada

pelo predomínio do executivo, centralização e viés neoliberal no que toca a preocupação com a modernização e a eficácia do Estado, valorização do aparato técnico, controle e centralização. Nele é forte o eixo de emulação e controle dos sistemas de ensino (WERLE, 2009, p.781).

Assim, ao que tudo indica, a colaboração prevista para os entes federados ao Plano é reduzida à assinatura de termo de adesão e a parceria é condicionada pela implementação das vinte e oito diretrizes estabelecidas. Da data de lançamento do Plano de Metas Compromisso, em abril de 2007, até o final de julho de 2008, o MEC conseguiu que “100% dos municípios brasileiros (5.563) e todos os 26 estados e Distrito Federal aderissem ao compromisso de metas de melhoria da qualidade” (BRASIL, 2008, p.15).

5.3.4 O PDE e as avaliações de larga escala

Quando analisado especificamente do ponto de vista estrutural, constata-se que o PDE caracteriza-se principalmente pelo predomínio da concepção de avaliação seja do ponto de vista da eficiência dos sistemas, das instituições escolares ou do desempenho dos alunos. Seu ponto fulcral, de onde e para onde convergem todas as políticas, programas e ações, é o IDEB, concebido como um instrumento que permite a cada gestor sejam do sistema ou instituições escolares “saber se seus esforços para melhorar as condições de aprendizagem no seu estabelecimento de ensino produzem ou não os resultados esperados” (BRASIL, PDE, 2007, p.20)

5.3.4.1 O SAEB

A implementação do FUNDEF e posteriormente FUNDEB não constituíram, apenas, mudanças no padrão de financiamento da educação no Brasil. Na implantação do FUNDEF já se encontrava subsumida a concepção de que a maior eficiência do sistema deveria ser acompanhada de uma política de avaliação de desempenho dos sistemas.

A avaliação do desempenho dos sistemas educacionais passou a ser um dos principais fatores de determinação de estratégias políticas educacionais a partir de 1990, com a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em *Jomtien*. Os países participantes, tais como o Brasil, assumiram o compromisso de estabelecer políticas educacionais voltadas para a equidade e reformas estruturais que possibilitassem a maximização dos recursos financeiros.

Entretanto, a implementação de uma política de avaliação de desempenho no Brasil necessitava da constituição de um sistema nacional de verificação da performance de sistemas de funcionamento muito distintos, no caso dos estaduais e no caso dos sistemas municipais muitos ainda em estágio de estruturação. Esta tarefa apenas seria possível com a adequação dos sistemas a um processo de produção de indicadores que permitissem visualizar os aspectos prioritários a serem enfrentados.

Em 2000, um novo fórum - o Fórum Mundial de Educação de Dakar - foi realizado com o objetivo de avaliar os resultados do processo iniciado em *Jomtien*. Nas conferências realizadas ficou clara a dificuldade da maioria dos países na adoção de projetos que permitissem atingir as metas propostas em *Jomtien*. A partir dos resultados foram estabelecidos novos objetivos para o ano de 2015 com o compromisso dos países presentes implementarem um amplo processo de avaliação que pudesse produzir indicadores para a verificação dos resultados.

Esse novo compromisso visava, especificamente, levar os países signatários a estabelecerem políticas de gestão pública a partir dos resultados obtidos pelas avaliações de desempenho de seus respectivos sistemas educacionais por meio da análise de dados quantitativos que permitiriam estabelecer estratégias a serem adotadas e quais aspectos deveriam ser privilegiados pela ação estatal.

No Brasil as políticas propostas pelos acordos multilaterais de *Jomtien* e Dakar resultaram na reestruturação do financiamento e avaliação da eficiência e eficácia destes recursos.

Durante o período do governo do presidente da república Fernando Henrique Cardoso e do secretário da Educação Paulo Renato Costa Souza, foram incorporados elementos que procurariam manter o controle do sistema escolar pelo o governo federal por meio de políticas de avaliação em larga escala como estratégia para adoção de novas políticas para todos os níveis de ensino.

Já em 1990, fora criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)⁵³, um sistema constituído de coleta de amostras bienais implementado pelo INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, órgão do MEC .

Com o SAEB, foi criado um sistema de avaliação global da educação básica com fluxo de dados considerados importantes para estabelecer-se a qualidade dos sistemas educacionais brasileiros. A primeira aplicação do SAEB ocorreu em 1990 com a participação de uma amostra de escolas que ofertavam as 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental das escolas públicas da rede urbana. Os estudantes foram avaliados em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. As 5ª e 7ª séries também foram avaliadas em redação. Este formato se manteve na edição de 1993 (BRASIL, 2016).

Em 1995, uma reestruturação levou à adoção de uma nova metodologia de construção da avaliação e da análise de resultados com a introdução da Teoria de Resposta ao Item - TRI, o que abriu a possibilidade de comparação dos resultados ao longo do tempo. Ficou estabelecido que o exame seria aplicado em alunos das etapas finais dos ciclos de escolarização: 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (atualmente 5º e 9º ano) e 3º ano do Ensino Médio das redes públicas além de uma amostra da rede privada. A nova metodologia permitiu que o SAEB se tornasse um mecanismo mais eficiente de comparação de diferentes desempenhos dos sistemas educacionais em todo o país (BRASIL, 2016).

Na reestruturação do SAEB ficava clara a intenção de coletar dados sobre a eficiência dos sistemas estaduais e municipais com o intuito de embasar a tomada de decisões sobre as estratégias a serem adotadas para elevação da eficiência e eficácia destes sistemas. Nas edições seguintes, de 1997 e 1999, os estudantes matriculados nas 4ª e 8ª séries foram avaliados em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, e os estudantes de 3º ano do Ensino Médio em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História e Geografia. A partir da edição de 2001, o SAEB passou a avaliar apenas as áreas de Língua Portuguesa e Matemática (BRASIL, 2016).

⁵³Segundo Bonamino e Franco (1999), o SAEB teria se originado de requisições do Banco Mundial que apontara a necessidade de criação de um sistema de avaliação do impacto para o Projeto Nordeste estabelecido como parte do VI Acordo MEC/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, instituição financeira do Banco Mundial. À demanda do BIRD foi acrescentado o interesse do MEC de criar um sistema amplo de avaliação da educação. Em 1988 foi criado o SAEP, Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau, com uma aplicação piloto nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte. A ausência de recursos levou a um atraso na implementação do sistema de avaliação que efetivou-se apenas em 1990 quando a Secretaria Nacional de Educação Básica alocou os recursos necessários à viabilização do primeiro ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico.

Em 2005, o ministro da educação, Tarso Genro, durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, determinou por meio da Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, a reestruturação do SAEB, que passou a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que manteve os procedimentos de caráter amostral das redes públicas e privadas, com foco na gestão da educação básica, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil, de caráter censitário e voltado para a avaliação das escolas.⁵⁴

As novas avaliações foram estabelecidas para recolherem dados bem mais detalhados que os processos anteriores, mudando o foco para a avaliação da unidade escolar. Ao atingir, agora, todas as escolas, a ANRESC permitiu resultados cada vez mais precisos sobre os indicadores considerados, apresentando um quadro cada vez mais estruturado da evolução do desempenho escolar brasileiro. Além dos dados obtidos pelas avaliações, foi incorporado um questionário para coleta de dados socioeconômicos, para que os próprios estudantes forneçam informações sobre os fatores que teriam influenciado o seu desempenho⁵⁵. Segundo o MEC,

A ANRESC (Prova Brasil) foi idealizada para atender a demanda dos gestores públicos, educadores, pesquisadores e da sociedade em geral por informações sobre o ensino oferecido em cada município e escola. O objetivo da avaliação é auxiliar os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros, assim como a comunidade escolar, no estabelecimento de metas e na implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 2016).

⁵⁴A ANEB manteve os procedimentos da avaliação amostral (atendendo aos critérios estatísticos de no mínimo 10 estudantes por turma), das redes públicas e privadas, com foco na gestão da educação básica que até então vinha sendo realizada no Saeb. A ANRESC (Prova Brasil), por sua vez, passou a avaliar de forma censitária as escolas que atendessem a critérios de quantidade mínima de estudantes na série avaliada, permitindo gerar resultados por escola (BRASIL, 2016).

⁵⁵Na edição de 2005, o público alvo da ANRESC (Prova Brasil) foram as escolas públicas com no mínimo 30 estudantes matriculados na última etapa dos anos iniciais (4ª série/5º ano) ou dos anos finais (8ª série/9º ano) do Ensino Fundamental. A metodologia utilizada nessa avaliação foi similar à utilizada na avaliação amostral, com testes de Língua Portuguesa e Matemática, com foco, respectivamente, em leitura e resolução de problemas. Em 2007 passaram a participar da ANRESC (Prova Brasil) as escolas públicas rurais que ofertam os anos iniciais (4ª série/5º ano) e que tinham o mínimo de 20 estudantes matriculados nesta série. A partir dessa edição, a ANRESC (Prova Brasil) passou a ser realizada em conjunto com a aplicação da ANEB – a aplicação amostral do SAEB – com a utilização dos mesmos instrumentos. Na edição de 2009, os anos finais (8ª série/9º ano) do Ensino Fundamental de escolas públicas rurais que atendiam ao mínimo de alunos matriculados também passaram a ser avaliados (BRASIL, 2016). Segundo o MEC, em 2011, um total de 55.924 escolas públicas participaram da ANRESC e 3.392 escolas públicas e particulares participaram da ANEB.

O lançamento do PDE, em 2007, passou a atribuir novo significado às avaliações em larga escala, até então promovidas pelo MEC. O SAEB passou a ser definido como o principal elemento do PDE para que se estabelecesse a articulação entre o apoio financeiro, apoio técnico e apoio educacional (entendido como gestão).

Por fim, o SAEB ganhou contornos de sistema de avaliação, que se constitui, num primeiro momento, da combinação dos resultados da avaliação universal de desempenho escolar (Prova Brasil) com o rendimento escolar real (Educacenso). Não se compreende o novo desenho do SAEB, entretanto, se não se considera o Instrumento de Avaliação de Campo, formulado a partir das 28 diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O SAEB, nos moldes atuais, ao estabelecer nexos entre seus três elementos constituintes, rompe com a visão fragmentada de avaliação e passa a orientar o apoio financeiro da União (transferências voluntárias) e o apoio técnico do Ministério da Educação aos sistemas educacionais (gestão educacional)¹⁷. Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República (HADDAD, 2007, p.25-26).

A partir de 2007, com a instituição do PDE, foi criado o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) “um compromisso assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental” (BRASIL, p.11, 2012). O PNAIC é um dos programas do PDE que pretende cumprir o compromisso de alfabetização de todas as crianças brasileiras até o final do 3º ano do ensino fundamental, quando completam a idade de 8 anos. Uma das principais iniciativas do PNAIC foi a introdução da Avaliação da Alfabetização Infantil ou Provinha Brasil. De acordo com o MEC, a Provinha Brasil é

uma avaliação diagnóstica que visa investigar o desenvolvimento das habilidades relativas à alfabetização e ao letramento em Língua Portuguesa e Matemática, desenvolvidas pelas crianças matriculadas no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras (BRASIL, 2013).

A provinha Brasil é aplicada duas vezes ao ano, no início e no final, e a avaliação é dirigida aos alunos que tenham passado pelo menos por um ano escolar dedicado ao processo de alfabetização. Com a aplicação em dois períodos distintos do ano, a avaliação possibilita o estabelecimento de diagnósticos mais precisos sobre a evolução do desempenho da aprendizagem das crianças.

Composta pelos testes de Língua Portuguesa e de Matemática, a Provinha Brasil permite aos professores e gestores obter mais informações que auxiliem o monitoramento e a avaliação dos processos de desenvolvimento da alfabetização e do letramento inicial e das habilidades iniciais em matemática, oferecidos nas escolas públicas brasileiras, mais especificamente, a aquisição de habilidades de Leitura e de Matemática (BRASIL, 2013).

A partir de 2013, por determinação da portaria nº 482, de 7 de junho de 2013, foi incorporada ao SAEB a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)⁵⁶, outra estratégia do PNAIC. Segundo o MEC, a ANA pretende fazer um diagnóstico amplo do processo de alfabetização nas escolas públicas brasileiras. A prova é realizada anualmente e tem como objetivo:

- Avaliar o nível de alfabetização dos educandos no 3º ano do ensino fundamental.
- Produzir indicadores sobre as condições de oferta de ensino.
- Concorrer para a melhoria da qualidade do ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional.

Segundo Almeida, Dalben e Freitas (2013), o uso dos resultados das avaliações em larga escala e dos indicadores delas provenientes não poderiam constituir a única fonte para a análise do processo educativo das escolas e os desempenhos não poderiam ser considerados um retrato fiel daquilo que nelas se realiza.

De acordo com Souza e Assunção (2011), o modelo de avaliação adotado pelo SAEB teria sido formulado a partir dos parâmetros estabelecidos por Daniel Stufflebeam na década

⁵⁶A ANA teve inspiração na prova ABC, uma iniciativa do movimento Todos Pela Educação, em parceria com a Fundação Cesgranrio, o Instituto Paulo Montenegro/Ibope e o Inep, que teve duas edições, em 2011 e 2012, e não tendo sido realizada com a criação da ANA. A Prova ABC foi aplicada em uma amostra de alunos dos 2º e 3º ano do Ensino Fundamental de escolas públicas e particulares de todo Brasil. Segundo o TPE, os resultados da prova ABC permitiram observar o nível de alfabetização dos alunos de forma inédita, colaborando para a criação da ANA. Disponível em <http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1402/prova-abc-avaliacao-brasileira-do-final-do-ciclo-de-alfabetizacao-2011/>

de 1960⁵⁷, tendo sido conformado e adaptado às necessidades do novo sistema. Segundo essa concepção, a avaliação apresenta-se como parte de um processo de planejamento e execução, onde a avaliação é o momento onde se estabelecem as categorias que podem apresentar as respostas úteis para o julgamento e deliberação entre possíveis decisões alternativas. Batista, Gurgel e Soares (2006) observam que:

Ao conceber o modelo conhecido pelo anagrama CIPP – contexto, insumo, processo e produto – o autor, em um caráter analítico e racional, coloca quatro tipos de decisões representadas pelas fases de planejamento, estruturação, implementação e reciclagem que correspondem especificamente a quatro tipos de avaliações: avaliação de contexto, de insumo ou entrada, de processo e de produto. A avaliação de contexto subsidia as decisões de planejamento diagnosticando os problemas e necessidades e permite fundamentar uma base lógica para determinação de objetivos de um programa educacional. A avaliação de entrada ou insumo objetiva estruturar as decisões procurando estabelecer o uso dos diversos recursos necessários para alcançar os objetivos definidos pelo programa. Assim prevê os procedimentos a serem implantados e as estratégias alternativas, sendo sua função determinar a melhor maneira de satisfazer os novos objetivos propostos fornecendo informações para tomada de decisões, quando detectados problemas (BATISTA; GURGEL; SOARES, 2006, p.04).

Dessa forma, para Souza e Assunção (2011):

o SAEB concebe o modelo CIPP estabelecendo um caráter analítico e racional, colocando quatro tipos de decisões representadas pelas fases de planejamento, estruturação, implementação e reciclagem, que correspondem especificamente a quatro tipos de avaliações: avaliação de contexto (privilegia as decisões de planejamento), de insumos de saída ou entrada (projeta e analisa esquemas alternativos de procedimentos, fundamentando decisões de estruturação), de processo formativo (que acompanha as etapas de implementação) e de produtos resultantes da formação (que aprecia resultados, fundamentando decisões de reciclagem (SOUZA; ASSUNÇÃO, 2011, p.06).

Em 2007 o SAEB passou a ser utilizado para o cálculo do principal indicador de desempenho da educação brasileira, o IDEB.

⁵⁷Daniel Stufflebeam desenvolveu, em 1968, uma metodologia de avaliação educacional na década de 1960, a partir de suas experiências na avaliação do sistema público elementar e secundário em escolas do distrito de Columbus, Ohio, nos Estados Unidos. Sua metodologia denominada modelo CIPP *Context, Input, Process and Product*, que significa: contexto (C), Insumo (I), processo (P) e produto (P), é constituído de diferentes estágios que têm como foco uma análise da tomada de decisões. De forma geral, o modelo de avaliação CIPP consiste em diferentes fases que vão do recolhimento das informações, análise e informações com o intuito de permitir que os avaliadores consigam obter os dados necessários para estabelecerem as melhores estratégias de ação (SOUZA; ASSUNÇÃO, 2011).

5.3.4.2 O IDEB

O IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica é um instrumento de avaliação do desempenho escolar derivado do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, sendo concebido como um indicador que permite detectar quais são os sistemas e escolas públicas mais frágeis, que, por isso, necessitariam de apoio federal em termos de recursos técnicos e financeiros.

O IDEB constitui um instrumento de verificação da performance de sistemas, redes e instituições de ensino, que permite estabelecer um ranking das escolas do país. Por meio do índice são demarcados os sistemas e as escolas que apresentam deficiência de rendimento e que poderiam receber o repasse dos recursos federais adicionais. Esse repasse de verbas teria como finalidade melhorar os resultados obtidos nas avaliações nacionais por meio da elevação do IDEB, o que implicaria implicitamente em uma melhoria da qualidade do ensino, redução das taxas de repetência e evasão escolar.

O processo de redistribuição de recursos previsto pelo PDE parte da premissa segundo a qual o IDEB e as avaliações nacionais são indicadores seguros da qualidade do ensino realizado nas escolas, considerando que as categorias representadas pelos indicadores reproduziriam de forma inequívoca a condição do ensino dessas instituições.

Segundo o INEP, a criação do IDEB foi fruto da “necessidade de se estabelecer padrão e critérios para monitorar o sistema de ensino no Brasil”. Seguindo o princípio da emulação de “*boas práticas*”, tal como é apresentado pela OCDE, o IDEB permite que as “experiências bem sucedidas de melhoria no desempenho de redes e escolas comecem a ser registradas” (FERNANDES; GREMAUD 2007, p.05), além de permitir o “monitoramento e medição do progresso dos programas em relação às metas e resultados fixados” (FERNANDES; GREMAUD 2007, p.05).

O IDEB foi operacionalizado em 2007 e anunciado como uma ferramenta de avaliação pioneira na educação brasileira.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo INEP em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas

avaliações do INEP, o SAEB – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios (BRASIL, MEC, 2007).

A concepção de emulação presente na ideia de aferição e propagação das “melhores práticas” que, como foi verificado em seção anterior, é justificada pelo OCDE como um procedimento que deve ser incentivado nos países em fase de desenvolvimento econômico, foi introduzida a partir de estudos antecedentes realizados em parceria com organismos internacionais para determinar quais práticas possibilitavam o desempenho de alunos acima do previsto.

Como vimos anteriormente, foram realizados dois estudos, o primeiro dos quais considerou as práticas dos 200 municípios que apresentaram médias superiores a 5,0 em 2006 na prova Brasil, e o estudo desenvolvido pela UNICEF e INEP “Aprova Brasil - O Direito de Aprender”, que teria identificado, por meio da Prova Brasil/2006, as boas práticas adotadas por 33 escolas-modelo de Ensino Fundamental localizadas em comunidades pobres de 14 estados. Estes estudos ofereceram a base sobre a qual teriam sido elaboradas a concepção das boas práticas previstas no PDE e na instituição do IDEB.

Logo após a divulgação dos resultados da Prova Brasil, em 2006, dois estudos foram realizados em parceria com organismos internacionais, em escolas e redes de ensino cujos alunos demonstraram desempenho acima do previsto, consideradas variáveis socioeconômicas. O objetivo central dos estudos era identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos. Essas boas práticas foram traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE (HADDAD, 2007, p.23).

De acordo com o INEP, o IDEB constituiria o principal indicador da educação brasileira e teria como finalidade verificar o desempenho das escolas públicas e sistemas de ensino com o objetivo de estabelecer quais seriam os mais vulneráveis e que deveriam ser considerados prioritários para o recebimento de recursos e apoio pedagógico. As escolas e redes de ensino consideradas vulneráveis poderiam aderir a um plano que lhes possibilitaria receber recursos e apoio técnico e pedagógico e seriam incentivadas, por meio do PAR, a adotar as boas práticas, tal como traduzidas pelo MEC no PDE.

O IDEB é um indicador que tem como fundamento um grupo de categorias que permitiriam a aferição da qualidade da educação a partir da observação de dois aspectos: o fluxo (progressão ao longo dos anos) e o desenvolvimento dos alunos (aprendizado escolar).

A partir da aferição do IDEB, o INEP estabelece individualmente metas para cada uma das escolas brasileiras, definidas a partir do valor do seu IDEB inicial. Além do IDEB, foi criado outro instrumento para verificação das condições do desempenho da educação brasileira, o Censo Escolar, um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos.

Trata-se do principal instrumento de coleta de informações da educação básica, que abrange as suas diferentes etapas e modalidades: ensino regular (educação Infantil e ensinos fundamental e médio), educação especial e educação de jovens e adultos (EJA). O Censo Escolar coleta dados sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar. Essas informações são utilizadas para traçar um panorama nacional da educação básica e servem de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação, incluindo os de transferência de recursos públicos como merenda e transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, implantação de bibliotecas, instalação de energia elétrica, Dinheiro Direto na Escola e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, MEC, 2007).

Os dados obtidos no Censo Escolar relativos ao rendimento (aprovação e reprovação) e à evasão (abandono) escolar dos alunos do ensino Fundamental e Médio, juntamente com o SAEB e a Prova Brasil, são utilizados para o cálculo do IDEB.

Tabela 7: Evolução do IDEB Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005-2011

2005	Ensino Fundamental	Ensino Médio
	Anos Iniciais (1º ao 5º ano) - 3,8 Anos Finais(6º ao 9º Ano) - 3,5	3,4
2007	Ensino Fundamental	Ensino Médio
	Anos Iniciais(1º ao 5º ano) - 4,2 Anos Finais(6º ao 9º ano) - 3,8	3,5
2009	Ensino Fundamental	Ensino Médio
	Anos Iniciais(1º ao 5º ano) - 4,6 Anos Finais(6º ao 9º ano) - 4,0	3,6
2011	Ensino Fundamental	Ensino Médio
	Anos Iniciais (1º ao 5º ano) - 5,0 Anos Finais(6º ao 9º ano) - 4,1	3,7

Fonte: INEP – IDEB 2011

É interessante se observar que é significativa a evolução dos índices dos anos iniciais da educação fundamental (1ª a 5ª séries) que sai de 3,8 em 2005 e chega a 5,0 em 2011. Já o índice dos anos finais da educação fundamental (6ª a 9ª séries) apresentou um parco crescimento. Em 2005 o índice foi de 3,5 e, em 2007, subiu para 3,8, evoluindo para 4,0 em 2009 e 4,1 em 2011. Mais impressionante é a estagnação observada nos índices do ensino médio. Em 2005 era 3,4; em 2007 3,5; em 2009 3,5 e em 2011 3,6. Estes resultados demonstram um fraco desempenho com crescimento de apenas 0,4 em seis anos. Isto parece demonstrar o efeito das políticas educacionais voltadas para o ensino fundamental e, em particular, para os primeiros anos da educação, objeto de uma diversidade de programas de acompanhamento e gestão. A quantidade reduzida de políticas para o ensino médio pode explicar a estagnação dos indicadores nesta etapa.

A tabela 6 apresenta um quadro comparativo do IDEB dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental considerando as metas previstas para os diferentes sistemas de ensino. Uma primeira constatação que salta aos olhos é a diferença entre o IDEB das escolas privadas em relação ao IDEB das escolas públicas. Nas séries iniciais, em 2005, enquanto no setor privado de ensino o IDEB era de 5,9, no sistema público era de 3,8. Já em 2007, o IDEB do setor privado salta para 6,0 equalizando à meta pretendida, e em 2009 chega a 6,4 superando a meta prevista de 6,3. Nos anos finais da educação fundamental há uma ligeira variação entre 5,8 e 5,9 para os anos de 2005, 2007 e 2009, resultados iguais ou muito próximos das metas.

A distância entre os indicadores dos dois sistemas, o público e o privado, atesta os efeitos da ausência de uma política voltada para a constituição de um único sistema educacional de ensino, que apresentaria a mesma condição de acesso e oportunidades para todos. A fragmentação do sistema, por meio de investimentos focais, pode minorar as deficiências locais, mas, dificilmente, permite a equiparação das condições de qualidade e ensino entre os dois sistemas.

No setor público pode-se constatar um desempenho superior dos sistemas estaduais em relação aos municipais, provavelmente resultante das redes já consolidadas, uma vez que os sistemas municipais ainda se encontram em estágio de estruturação. Um dado interessante é apresentado nas redes municipais e estaduais, que para as séries iniciais nos anos de 2007 e 2009 superam as metas programadas, com notas 4,0 em 2007 e 4,4 em 2009 para metas de 3,5 e 3,8, respectivamente, nos sistemas municipais, e notas 4,3 em 2007 e 4,9 em 2009, enquanto as metas eram 4,0 e 4,3, respectivamente, para os sistemas estaduais.

A mesma situação pode ser constatada nas séries finais, tanto para as redes municipais quanto para as redes estaduais. Tais resultados podem ter inúmeras causas que vão desde o efeito positivo dos programas governamentais até as diferentes estratégias utilizadas pelas escolas para elevar artificialmente o resultado de seu IDEB.

Tabela 8 :IDEB Ensino Fundamental e metas por unidade administrativa

BRASIL	Anos Iniciais do Ensino Fundamental						Anos Finais do Ensino Fundamental					
	IDEB Observado			Metas			IDEB Observado			Metas		
	2005	2007	2009	2007	2009	2021	2005	2007	2009	2007	2009	2021
	TOTAL	3,8	4,2	4,6	3,9	4,2	6,0	3,5	3,8	4,0	3,5	3,7
Pública	3,6	4,0	4,4	3,6	4,0	5,8	3,2	3,5	3,7	3,3	3,4	5,2
Estadual	3,9	4,3	4,9	4,0	4,3	6,1	3,3	3,6	3,8	3,3	3,5	5,3
Municipal	3,4	4,0	4,4	3,5	3,8	5,7	3,1	3,4	3,6	3,1	3,3	5,1
Privada	5,9	6,0	6,4	6,0	6,3	7,5	5,8	5,8	5,9	5,8	6,0	7,3

Fonte: SAEB e Censo Escola, 2009.

Soares e Xavier (2013) observam que, embora o IDEB seja apresentado ao público educacional como um indicador simples, variando de 0 a 10, na verdade ele é muito mais complexo e não pode ser interpretado em termos de conceitos escolares. Segundo a escala do IDEB, o nível considerado bom corresponde à nota 6, considerada baixa em termos de notas escolares, o que leva muitos leigos, em particular a mídia, a considerar que o Brasil deveria almejar alcançar uma nota de IDEB mais elevada. Na verdade, a metodologia adotada para o cálculo do IDEB apresenta uma escala de valores muito distinta daquela presente nas escolas.

No caso do IDEB, um resultado em torno de 7 é considerado excelente e valores superiores a este só ocorrem em situações muito raras.

A escala do IDEB tem características difíceis de serem apreciadas, em um primeiro momento, por um não especialista. Por exemplo, um IDEB de 4,5 é um valor médio, não baixo, e está longe e não perto do valor 6. Isso é consequência do fato de que os valores extremos da escala, acima de 6 e abaixo de 3, são raros e valores acima de 8 e abaixo de 2 são quase impossíveis (SOARES;XAVIER, 2013, p.912).

Segundo Soares e Xavier (2013), o cálculo que determina o IDEB é extremamente complexo e resulta da conjunção do desempenho de uma escola por meio da média das proficiências em Leitura e Matemática obtidas pelos seus alunos na Prova Brasil, com o indicador de rendimento que é a razão entre o número de anos da etapa e o número de anos letivos que um aluno típico da escola gasta para completar uma série.

A determinação do valor 6, como referência para o IDEB, foi fundamentada pelo INEP nas expectativas de resultados que os estudantes brasileiros deveriam alcançar para serem classificados no nível 3 do PISA, correspondente à classificação das escolas dos países economicamente mais desenvolvidos. Tal perspectiva, entretanto, é ilusória, uma vez que o desempenho avaliado tem como base o currículo brasileiro, que não é equivalente ao currículo dos países economicamente desenvolvidos, integrantes da OCDE (SOARES; XAVIER, 2013). Este é um dos motivos que levam os setores defensores de concepções gerenciais à constante crítica à diversidade dos conteúdos curriculares das diferentes regiões do país e à sua conseqüente deficiência, em relação àqueles praticados nos países economicamente mais desenvolvidos, sustentando, por sua vez, a adoção de uma base curricular nacional homogênea com base nos currículos de países considerados mais avançados em matéria educacional.

Ao longo dos anos, muitas têm sido as críticas dirigidas ao IDEB, seja em termos de sua real eficácia como indicador da qualidade do ensino nos sistemas e instituições de ensino, seja em relação à sua metodologia. Soares e Xavier (2013) apresentam algumas dessas críticas.

A primeira crítica refere-se ao uso de um único indicador para medir a qualidade da escola e dos sistemas de ensino, o que permite que as escolas busquem sua maximização artificialmente por meio de medidas “pouco adequadas pedagogicamente, pode levar a um sistema educacional disfuncional” (SOARES; XAVIER, 2013, p.915). Esse problema decorreria do uso de dados para cálculo do indicador de desempenho, que referem-se apenas aos alunos presentes na escola no dia da Prova Brasil. As escolas recebem a quantidade de testes da Prova Brasil de acordo com o número de alunos matriculados, com base no Censo Escolar, que registra informações de cada aluno. Entretanto, nem todos os alunos para os

quais os testes são enviados realizam a avaliação e, como segundo o MEC o indicador da escola é calculado desde que mais de 50% dos alunos inscritos tenham comparecido, os gestores das escolas podem escolher os melhores alunos para a avaliação, obtendo, assim, melhores resultados no IDEB do que obteriam se todos os alunos fossem avaliados.

Neste sentido, “no ano de 2011, voltaram sem resposta 14% dos testes do quinto ano e 22% dos testes do nono ano. São porcentagens expressivas e que, se correspondentes aos alunos mais fracos, fazem com que os valores do IDEB das escolas com muitas ausências sejam superestimados” (SOARES; XAVIER, 2013, p.916).

Soares e Xavier (2013) acrescentam, ainda, que o valor do IDEB está diretamente associado ao nível socioeconômico dos alunos. A correlação entre IDEB e NSE⁵⁸ é facilmente identificável, o que indica que uma elevação consistente do IDEB exigiria mudanças estruturais na esfera econômica e social capazes de alterar as condições socioeconômicas dos alunos.

Como o IDEB é um indicador que apresenta resultados médios de desempenho das escolas, seus resultados não sinalizam claramente o que precisaria ser melhorado, ficando encobertos problemas como evasão, reprovações e problemas em desempenhos individuais. O IDEB é uma média o que implica que o mau desempenho de um aluno é compensado pelo bom desempenho de outro, o que leva à constatação de que, um melhor desempenho da escola compensa uma taxa de reprovação de alunos mais alta. Como resultado, os reais problemas de alunos com baixo desempenho podem tornar-se invisíveis ou até agravarem-se, uma vez que os dirigentes escolares podem concentrar seus esforços nos alunos que sabem poder conquistar as melhores notas, o que intensifica o processo de exclusão (SOARES E XAVIER, 2013).

[...] como as políticas públicas para conter o abandono e a repetência não são necessariamente as mesmas a serem usadas para aumentar o indicador de

⁵⁸O NSE escolar é um indicador socioeconômico que permite caracterizar os alunos em relação à sua renda, ocupação e escolaridade. O NSE é constituído por três indicadores: escolaridade dos pais, rendimento familiar e ocupação dos pais. Originalmente o NSE correspondia a um valor numérico que variava de -3 até 3. Posteriormente, para facilitar seu uso e compreensão o NSE foi convertido para uma escala de 0 até 10 e agrupado em sete níveis qualitativos: “Mais Baixo”, “Baixo”, “Médio-baixo”, “Médio”, “Médio Alto”, “Alto” e “Mais Alto”. A partir de 2011 o INEP passou a calcular o INSE dos estudantes brasileiros com base nas respostas obtidas nos questionários contextuais das avaliações do SAEB (ANEB e Prova Brasil) e do Enem. As questões utilizadas dizem respeito à renda familiar, à posse de bens e contratação de serviços de empregados domésticos pela família dos estudantes e ao nível de escolaridade de seus pais ou responsáveis (BRASIL, INEP, Nota Técnica - Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (INSE), 2011).

desempenho, não é claro como passar do diagnóstico para a proposição de políticas (SOARES; XAVIER, 2013, p.919).

Finalmente, Soares e Xavier (2013) observam que o IDEB não considera o impacto das condições dos profissionais da educação e da infraestrutura das escolas sobre a qualidade do ensino, descontextualizando as circunstâncias reais de oferta do ensino.

Segundo Araújo (2007), um dos principais problemas do IDEB seria a concepção de que “é possível avaliar uma rede de ensino utilizando somente indicadores de avaliação de aprendizagem dos alunos” (ARAÚJO, 2007, p.26), o que abriria espaço para que os instrumentos de avaliação passassem a constituir elementos de um processo de regulação de caráter homogeneizante dos sistemas educacionais estaduais e locais.

Segundo Araújo, trata-se de uma concepção equivocada, que pretende avaliar e comparar a qualidade de uma determinada escola, ou de um determinado sistema, abstraindo as diferenças de financiamento estaduais e locais:

Aspectos influenciadores no desempenho dos alunos foram esquecidos pelo MEC, dentre os quais destaco a existência de valores diferenciados de investimento por aluno, os quais são frutos da política de fundos estaduais baseados na arrecadação tributária de cada ente federado. Não é razoável esperar que os 1000 municípios com piores indicadores no IDEB consigam cumprir metas de melhoria educacional sem que essa situação seja qualitativamente superada. É bom registrar que estamos nos referindo a municípios localizados majoritariamente nos oito estados (um do Norte e sete do Nordeste) que conviverão com um custo-aluno de R\$ 946,29 anuais, ou dito de outra forma, terão que superar suas enormes debilidades com “expressivos” R\$ 78,85 mensais (ARAÚJO, 2007, p.26).

Araújo (2007) observa que se fossem observadas as demais informações disponíveis no censo escolar, relativas às condições de ensino dos 1000 municípios com pior desempenho, seria possível compreender com maior precisão os desafios encontrados nestes municípios e que deveriam ser superados para melhor a qualidade da educação.

Araújo conclui, então, que a instituição do IDEB, no âmbito do PDE, constitui, antes de tudo:

[mais] um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União visando alterar indicadores educacionais. O resultado de cada município e de cada estado será (e já está sendo) utilizado para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados (ARAÚJO, 2007, p.27).

O PDE prevê que os municípios com baixos resultados no IDEB terão acompanhamento e assessoria direta do MEC para que superem as dificuldades apresentadas. Para isso, foi criado o PAR, instrumento que operacionaliza o PDE, concebido como um instrumento de apoio aos sistemas estaduais e municipais com a finalidade de propiciar a elevação do IDEB.

Um dos instrumentos do PAR, integrado ao PDE, é o PDE-Escola⁵⁹, um programa de apoio à gestão de escolas com IDEB considerados baixos.

Além da atuação na rede de ensino, o PDE permitirá uma incidência ainda mais específica: permitirá que o Poder Público, com base no IDEB, atue nas escolas mais fragilizadas. Trata-se do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), antiga ação do Ministério da Educação que, de abrangência restrita, ganhou escala nacional. O PDE-Escola é uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade. No PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de autoavaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. O plano estratégico define metas e objetivos e, se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar (HADDAD, 2007, p.25).

Segundo a definição do MEC, o PDE- Escola é uma

ferramenta gerencial que auxilia a escola a realizar melhor o seu trabalho: focalizar sua energia, assegurar que sua equipe trabalhe para atingir os mesmos objetivos e avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança. É considerado um processo de planejamento estratégico desenvolvido pela escola para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. O PDE-Escola constitui um esforço disciplinado da escola para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que ela é, o que faz e por que assim o faz, com um foco no futuro (BRASIL, 2015b).

⁵⁹O PDE Escola é o resultado de um acordo entre o governo brasileiro e o Banco Mundial que em 1998 propiciou a criação do Fundescola, programa Ministério da Educação, cofinanciado pelo BIRD e elaborado em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. O Fundescola estabeleceu um conjunto de ações para o ensino público fundamental regular para escolas de regiões consideradas deficitárias. Naquele momento, o Plano de Desenvolvimento da Escola constituía a ação principal do programa, pois previa que as unidades escolares realizassem um planejamento estratégico que subsidiaria as ações de melhoramento da escola. Foram beneficiados, naquele momento, estados das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, escolhidos entre aquelas com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) abrangendo em média, 3.800 escolas e 450 municípios, entre 2000 e 2007. Após a divulgação dos primeiros resultados do IDEB, em 2007 o MEC criou o PDE- Escola para atingir as escolas com os IDEBs mais críticos. Fonte: <http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/o-que-e-pde-escola>. Acesso 23 de março de 2016.

O PDE-Escola é justificado como uma

ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade. No PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de autoavaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. O plano estratégico define metas e objetivos e, se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar (BRASIL, 2007 b, p.25).

De acordo com o MEC, o PDE-Escola é um planejamento estratégico cujo foco de atendimento são as escolas com baixo resultados de IDEB, e deve identificar os principais desafios e implementar melhorias, utilizando como metodologia: (a) elaboração do diagnóstico da escola; (b) apresentação de uma síntese do diagnóstico e (c) estabelecimento do plano de ação da escola. Após essa elaboração, a escola deverá encaminhar um plano de metas para aprovação pela Secretaria Educacional a que está vinculada e validação do MEC. Sendo o plano aprovado, a escola estará habilitada a receber auxílio financeiro do FNDE por dois anos consecutivos para a execução e o monitoramento das ações planejadas.

O PDE-Escola é preenchido individualmente, por cada uma das escolas, segundo as diretrizes e diagnósticos do PAR, por meio do sistema PDDE-Interativo⁶⁰. Os recursos encaminhados são baseados no censo escolar, isto é, no número de matrículas do ano anterior ao financiamento e envolve a participação das secretarias de educação, estadual e municipal (BRASIL, 2015^a) (BRASIL, 2015b).

5.3.5 A concepção sistêmica do PDE e o regime de colaboração

Um importante fator para a compreensão do PAR, objeto deste estudo, é a concepção de regime de colaboração apresentada no PDE. Esta concepção é apresentada associada à concepção de sistêmica e ao processo de avaliação por meio de indicadores de desempenho.

A concepção sistêmica presente no PDE está assentada na concepção segundo a qual o papel da União seria estimular a elevação da qualidade da educação pública nacional. Esta

⁶⁰O PDDE Interativo é um sistema criado para ser o ambiente de execução do programa PDE Escola, e constitui uma ferramenta de diagnóstico, planejamento e gestão das ações da escola que são encaminhadas e avaliadas pelo MEC.

elevação seria alcançada por meio da introdução de um processo de comparação, classificação e seleção possibilitada pelo SAEB. Ampliando o uso de instrumentos de modernização gerencial, que já haviam sido introduzidos anteriormente por meio do FUNDEF e que eram defendidos amplamente pelas organizações sociais empresariais, os idealizadores do PDE pretender enraizar nas instituições educacionais dos entes federados, práticas de classificação dos sistemas de ensino e das unidades escolares, fundamentadas em dados quantitativos. Enfatizando as tomadas de decisão de política educacional em avaliações e indicadores de desempenho de caráter quantitativos, o PDE acabou por desestimular processos de avaliações qualitativas, focalizados nas diferenças e dificuldades locais, na colaboração por meio de troca de experiências entre os entes federados e na autoavaliação. Na formulação do PDE o MEC optou, assim, pela forma mais tradicional de avaliação, a quantitativa, desprezando possíveis processos de avaliação formativas e qualitativas, reforçando a concepção segundo a qual o ranqueamento e a competição pelos recursos, com base no desempenho, constituiriam a forma mais adequada para a melhoria da qualidade do ensino.

A análise dos documentos relativos ao PDE permite concluir que não há uma perspectiva clara e objetiva do que seria um sistema nacional de ensino, e a impressão que se tem é que, para o governo federal e, em particular, para os idealizadores do PDE, a constituição de um sistema resultaria da implementação de ações na esfera federal que unificassem as políticas educacionais dos diferentes entes federados.

A visão sistêmica é apresentada nos documentos do PDE como um de seus seis pilares de sustentação em articulação com o regime de colaboração, na perspectiva de uma nova ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. Segundo Haddad (2007), ao proferir o discurso de lançamento do PDE, o plano apresentaria uma concepção estrutural do sistema educacional brasileiro constituindo uma “visão sistêmica da educação que se traduz no compromisso do poder público, com todo o ciclo educacional, da creche à pós-graduação” (HADDAD, 2007). A argumentação do discurso de Haddad caminha na direção de definir a concepção sistêmica do PDE como a unificação das políticas educacionais em um único grande projeto que daria coesão e uniformidade de objetivos e procedimentos às ações governamentais, integrando todos os níveis educacionais por meio de políticas que abarcariam as ações orientadas para cada um desses segmentos (NARDI; SCHNEIDER; DURLI, 2010, p.559).

Partindo de uma concepção verticalizada de instituição de políticas educacionais, a concepção proposta no PDE não parte de um princípio de articulação coletiva entre as diferentes esferas federadas. A constituição de um sistema educacional por meio de um regime de colaboração deveria ter como base uma concepção teórico-prática da ação educacional que, respeitando a diversidade nacional, estabeleceria formas de coordenação e integração das diferentes modalidades e etapas do sistema de ensino, como vimos anteriormente, a concepção de sistema define-se por uma unidade que articula a diversidade (SAVIANI, 2009) e (CURY, 2009).

Na operacionalização do PDE, encontramos, opostamente, uma concepção de redução da diversidade à homogeneidade. Estaria implícita, no PDE, a ideia de que o principal problema dos sistemas estaduais e municipais seria de natureza gerencial, que levava ao mal emprego dos recursos públicos, o que exigiria a intervenção do governo federal, para que fossem incentivados a adotar processos mais eficazes e eficientes (ARAÚJO, 2007). Assim, a constituição de um sistema teria um caráter corretivo, estabelecendo uma homogeneização, de natureza gerencial, dos processos de direcionamento dos recursos recebidos da União, pelos demais entes federados. Verifica-se, neste caso, que a maior preocupação estaria, portanto, em implementar-se um processo de maior otimização das receitas destinadas à educação e não propriamente no estabelecimento de um regime de colaboração entre os entes federados ou na constituição de um sistema nacional que articulasse as diferentes políticas locais. Segundo Araújo, o PDE seria o resultado de uma constatação segundo a qual “o caos da educação é apenas um problema gerencial, resolvível com a salutar pressão institucional regulatória do poder central sobre os “irresponsáveis” gestores municipais” (ARAÚJO, 2007, p.27).

O problema do PDE, segundo Araújo (2007), estaria, principalmente, no fato de que o direcionamento dos recursos tem origem em uma decisão autocrática que, a partir dos diagnósticos realizados no domínio do Ministério da Educação, concluiu que as causas do fraco desempenho das redes públicas poderiam ser solucionadas por um rearranjo administrativo e pela incorporação de métodos gerenciais pelos demais entes federados. Excluiu-se, dessa forma, o debate entre os principais interessados pela implementação das políticas públicas educacionais e que poderiam contribuir para determinar os problemas de suas próprias redes de ensino. Teria sido, precisamente, a ausência de debates sobre as políticas a serem implantadas uma das principais causas das dificuldades encontradas por inúmeros municípios na implantação do PAR. Em muitos casos, como veremos mais

adiante, os municípios aderiram apenas pela necessidade dos recursos, sem compreensão do papel das mudanças propostas ou de como viabilizar sua implementação. Este problema estaria, segundo Araújo (2007),

relacionado à postura autoritária do poder central, que constrói linhas de financiamento a partir de conclusões acerca das causas do fraco desempenho de nossas redes construídas de forma vertical, sem interação com os entes federados ou debate com o mundo acadêmico que pesquisa sobre o assunto (ARAÚJO, 2007, p.27)

Os estados e municípios encontraram outro problema no processo de implementação do PAR. Tratando-se, acima de tudo, de uma reforma gerencial, não foram alocados, de fato, novos recursos e os fundos disponibilizados para a manutenção e desenvolvimento da educação seriam muito inferiores àqueles necessários para impactar significativamente os indicadores. Resultando de uma preocupação com a otimização dos recursos disponíveis, o PDE, por meio do PAR, seria uma tentativa de elevar os indicadores sem novos aportes financeiros, contando-se, apenas, com os recursos já garantidos pelo FUNDEB⁶¹.

Nessa mesma perspectiva, Nardi, Schneider e Durlí (2010) afirmam que o caráter gerencial do PDE e sua política de otimização dos recursos apontam para um tipo de concepção que considera a educação como um bem essencialmente privado e cujo valor é, antes de tudo, econômico (NARDI; SCHNEIDER; DURLI, 2010, p.557).

A fragilidade da concepção sistêmica do PDE está diretamente implicada na distorção da concepção do regime de colaboração. De acordo com Haddad, durante o pronunciamento de abertura da 30ª Reunião da ANPEd em 2007, o Plano de Metas do PDE apresentaria uma nova forma de organização das ações governamentais constituindo um novo arranjo do regime de colaboração. Por meio do PAR os planos isolados seriam substituídos por um planejamento plurianual que partiria de um diagnóstico de caráter participativo porque contaria com a cooperação de gestores e educadores locais. É interessante observar-se que o processo de participação ocorre apenas no momento da elaboração do diagnóstico, que deve ser produzido segundo o modelo já estabelecido pelo MEC. Sob uma aparência de participação, que ocorre apenas no momento da execução, subjacente ao PDE encontra-se a

⁶¹ Como foi apresentado na seção 3, no processo de negociação entre dirigentes estaduais, municipais e governo federal para o estabelecimento do FUNDEB, definiu-se que o mínimo de 10% do valor dos recursos federais previstos constitucionalmente seriam redistribuídos, independentemente da necessidade ou não de complementação. O destino do repasse desse valor, que corresponde a 10% da receita de todos os FUNDEBs somados, é determinado pela própria União e passaram a constituir os recursos do PDE.

ideia de que os agentes locais devem ter suas ações orientadas e reguladas por uma esfera superior que unificaria política educacional nacional. O regime de colaboração seria constituído, por sua vez, pela garantia de desenvolvimento institucional, por meio da sustentabilidade financeira federal, que eliminaria a intermitência e descontinuidade das ações locais. A partir das perspectivas apontadas, o regime de colaboração poderia ser definido como constituição de um processo de institucionalização de ações na área educacional de abrangência nacional com garantia de seu financiamento.

O Plano de Metas, por sua vez, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional (HADDAD, 2007, p.25).

É sobretudo no campo do financiamento que o PDE é entendido como rearticulador do regime de colaboração.

O regime de colaboração deve prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento das transferências de recursos condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro. Em outras palavras, deve-se equalizar as oportunidades educacionais pelo aumento do financiamento, diferenciando-se apenas o caráter do apoio, de modo a garantir a ampliação da esfera de autonomia das escolas e das redes educacionais (HADDAD, 2007, p. 40).

O uso dos recursos do PDE é condicionado de um lado à adesão ao PAR, e, de outro, ao cumprimento das metas estabelecidas pelos planos de trabalhos de escolas e redes educacionais após a fase do diagnóstico. Ao mesmo tempo em que condiciona o acesso aos recursos ao cumprimento das metas, por outro lado é afirmado que a equalização das oportunidades educacionais, garantidas pelo financiamento possibilitaria a autonomia das

escolas e redes educacionais. Dado que o regime de metas e programas introduz, claramente, um caráter diretivo às ações pretendidas, a autonomia de que se fala deve referir-se à capacidade da escola e redes encontrarem por si mesmas alternativas para garantir o resultado previamente estipulado. Não há, assim, uma autonomia no que diz respeito à definição dos princípios norteadores das políticas educacionais a serem adotadas, uma vez que agentes educativos locais, municípios e estados não participaram do momento em que essas foram elaboradas e não puderam, autonomamente, pleitear o tipo de educação que desejavam.

Trata-se, pois, de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais, por meio de campos de competências legalmente definidas. Como já analisado nas seções anteriores, a repartição de competências sempre foi um dos principais aspectos na definição forma federativa adotada na configuração do Estado. A Constituição de 1988, ao prever um regime federativo de natureza colaborativa, previa que as competências e autonomia de cada ente federados deveriam ser respeitadas sob um princípio da cooperação recíproca, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias deles (CURY, 2010).

Como observa Cury, o modelo de distribuição de competências nos moldes constitucionais

objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente e, quando for o caso, impondo limitações tais como os expostos no art. 34. Busca-se, pois, uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas de modo a obter uma harmonia interna. Espera-se, com isso, que não haja antinomias no interior das e entre as competências e que, coexistindo lado a lado, formem um conjunto harmonioso visando aos fundamentos, objetivos e finalidades maiores e comuns postos na Constituição (CURY, 2010, p.20).

Seria precisamente esse sistema de repartição de atribuições que deveria caracterizar a constituição da organização de um sistema nacional de educação. Contudo, “sem um consórcio articulado e compromissado, sem um regime fiscal que atenda, de fato, ao pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado, pois o conjunto dessas opções implica uma nova cultura em ser federativo”(CURY, 2010, p.26).

A análise dos documentos relativos ao PDE e dos documentos do movimento “Todos Pela Educação” permite esclarecer as concepções subjacentes ao programa no que se refere ao regime de colaboração e sistema de ensino, revelando os seus propósitos.

Em um documento do movimento “Todos Pela Educação” que trata da educação de qualidade, ciência tecnologia e inovação, Mozart Neves Ramos, seu presidente-executivo, discute a necessidade de reestruturação do ensino, que resulta em baixo grau de inovação tecnológica em relação a países mais desenvolvidos, o que resultaria em uma quantidade ainda tênue de registro de patentes. Preocupado em reverter essa situação, Ramos (2009) propõe a elevação da cultura do empreendedorismo na educação.

A inovação, na era da economia do conhecimento, é sem dúvida um dos mais importantes fatores que impactam na elevação do PIB de um país. Mas o ponto de partida desse ciclo começa pela educação, capaz de formar recursos humanos não só em quantidade, mas em qualidade, capaz de produzir conhecimento em escala competitiva, que leve, por sua vez, a uma geração de capital com base na inovação (RAMOS, 2009, p.03).

Mais adiante, versando sobre a necessidade de melhoria da educação fundamental e básica, sobre a melhoria da qualificação dos docentes e sobre a inadequação dos currículos universitários que formam professores, especialmente nos cursos de Pedagogia, Ramos trata da importância do PDE para a realização desses objetivos e sobre o papel do regime de colaboração:

Com o PDE, diretrizes e metas foram estabelecidas para que os entes federativos alcancem o IDEB 6,0 – valor de referência para uma educação de qualidade definido pelo Ministério da Educação. Para tanto, cada ente federativo deve fazer gradualmente, ano a ano, a sua parte, a partir de um diagnóstico previamente elaborado. Nesse sentido, para que este cumprimento de tarefas e metas seja realizado de maneira eficiente, torna-se necessário profissionalizar a gestão educacional, no seu sentido mais amplo, não apenas a pedagógica, mas também a financeira e de recursos humanos, como também dar uma maior transparência ao desenvolvimento das ações que levem aos resultados esperados (RAMOS, 2009, p.12).

Chama a atenção, em primeiro lugar, não apenas a total adesão do TPE ao PDE e ao IDEB, mas também a consideração do indicador como meta para que se obtenha a qualidade na educação, identificando os objetivos do PDE como os da própria organização. Além disso, o documento de Ramos (2009) esclarece que para atingir as metas previstas, cabe aos entes federados profissionalizar a gestão educacional, financeira e de recursos humanos, além de incorporação de instrumentos de *accountability*. Fica claro, pelo excerto, que cumpre aos entes federados seguir o modelo de gestão proposto, sem maiores discussões sobre a sua elaboração. Mais adiante Ramos (2009) considera que o processo iniciado pelo

PAR é tão importante que deveria ser contemplado pelo PNE 2001-2020, que naquele momento ainda estava em discussão na CONAE.

Nesse sentido, o Todos Pela Educação entende que o PAR, enquanto instrumento de gestão para a educação pública, deve estar no contexto do próximo PNE 2011-2020. É preciso ter como meta que cada escola pública tenha o seu próprio PAR articulado com o do município, de forma que os instrumentos locais de gestão estejam articulados entre si (RAMOS, 2009, p.12).

O PAR é compreendido por Ramos (2009) como um instrumento de gestão e prossegue acrescentando a importância da capacidade de mensuração do IDEB e do robusto sistema de avaliação implementados pelo PDE, que segundo o autor, seria uma importante contribuição da sociedade civil.

Assim, o Todos Pela Educação entende que as suas metas, juntamente com o IDEB, apoiadas em um sólido e robusto sistema de avaliação (SAEB e Prova Brasil), podem representar uma importante contribuição da sociedade civil para o próximo Plano Nacional de Educação, inclusive pelo fato de já estarem mensuradas ano a ano até 10 2021 (RAMOS, 2009, p.09-10).

Como discutimos anteriormente, diferentes críticos do PDE como Ruiz (2007); Aguiar (2007); Mendonça (2007); Graciano (2007); Cara (2007) criticaram a ausência de um debate público no momento da elaboração do PDE. Freitas 2007 ressalta que a opção pelo movimento Todos pela Educação,

como os interlocutores válidos, indica que serão estes segmentos da sociedade civil organizados nas ONGs, empresariado, Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e UNDIME, que passarão a orientar as ações e dirigir programas nas escolas da educação básica (FREITAS, 2007, p.14).

Considerando-se a ausência de outros sujeitos representativos da sociedade civil, além do próprio TPE, o argumento parece indicar que a contribuição da sociedade civil citada por Ramos deve referir-se ao próprio TPE.

5.4 Considerações Finais da seção

Analisando os planos lançados durante os governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi possível constatar algumas das concepções que lhes são subjacentes. De uma forma geral, as políticas adotadas durante esse governo foram baseadas em grandes planos que visavam a adoção de uma nova lógica governamental com o objetivo de ampliar o investimento do Estado em busca do crescimento econômico nacional.

Esta lógica administrativa foi idealizada segundo o modelo dos planejamentos centralizados e verticalizados, entrando em conflito, em certa medida, com o regime federado de colaboração. Embora a introdução da concepção de regime de colaboração entre os entes federados, na Constituição de 1988, tenha como um de seus focos precisamente o fim de planejamentos nacionais estruturados de forma centralizada e verticalizada, um dos principais aspectos dos planos instituídos após a década de 1990 foi o papel atribuído ao governo federal na indução de políticas públicas, baseadas, supostamente, em uma desconfiança de que os demais entes federados não utilizariam os recursos redistribuídos pela União em ações sociais consideradas prioritárias pela esfera federal. Desta forma, os planos passaram a ser concebidos partindo do pressuposto de que caberia ao governo federal reordenar as políticas públicas por meio da indução de projetos que tinham sua idealização na esfera federal, cabendo aos demais entes federados a sua execução.

Os planos adotados após a década de 1990 visaram reorganizar a distribuição de recursos financeiros, adotando estratégias de otimização, buscando elevar a eficácia por meio de um modelo de planejamento gerencial, cuja meta seria identificar e atacar apenas os aspectos deficitários, excluindo-se, assim, uma ação de planejamento global e estrutural. Neste sentido, as definições das aplicações dos recursos orçamentários passaram a ser definidas por meio de programas e de suas ações, voltados apenas para os itens identificados pelos indicadores como ineficientes.

De forma geral, pode-se constatar que a concepção de planejamento gerencial centralizado a partir de resultados, que seriam delineados por meio de diagnósticos fundados em indicadores e metas, determinou o processo de políticas sociais dos governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Esta foi a lógica subjacente ao PDE, que estabeleceu um modelo de planejamento que prescindiu da participação de todos os entes federados na elaboração dos princípios norteadores do plano, atribuindo à esfera federal a função de determinar os resultados a que as políticas educacionais nacionais deveriam chegar.

Apresentando-se como um sistema de adesão, o PDE pressupõem afiliação dos demais entes federados a um projeto pré-estabelecido que determina as ações a serem executadas nas esferas municipais e estadual, como condição para o acesso a recursos do governo federal. Assim, embora não possa ser caracterizado como um desrespeito à autonomia dos demais entes, o PDE constitui um processo de indução, que introduz um dispositivo de homogeneização das políticas educacionais nacionais a partir de um plano elaborado exclusivamente na esfera federal.

Pôde-se constatar, ainda, nesta seção, o papel da organização social “Movimento todos pela Educação” na constituição do PDE que, aderindo à sua agenda gerencial baseada na concepção de democracia social, deixou de lado os debates em torno do PNE e as críticas a ele endereçadas pelas entidades representativas dos profissionais, pesquisadores e intelectuais da educação. Pode-se, finalmente, concluir que o PDE caracteriza-se principalmente pelo predomínio da concepção de avaliação seja do ponto de vista da eficiência dos sistemas, das instituições escolares ou do desempenho dos alunos. Seu aspecto central, de onde e para onde convergem todas as políticas, programas e ações do PDE, é o IDEB, concebido como um instrumento que permite a gestão do sistema educacional por meio de indicadores.

6 O ESTUDO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR

Nesta seção trataremos das características do Plano de Ações Articuladas –PAR e da pesquisa realizada para determinar em que medida pode-se considerar se PAR estabeleceu uma relação de colaboração, de natureza federativa, com os municípios, ou se teria induzido a políticas educacionais de caráter gerencial nas ações, na área da política educacional, desenvolvidas nos municípios que a ele aderiram. Nas seções anteriores foram apresentadas análises que permitiram compreender os aspectos políticos do PAR, sua articulação com o PDE e as contradições que o plano apresenta em relação à concepção de regime de colaboração em de uma república federativa. Procuramos, ainda, estabelecer se o PAR pode ser designado como um instrumento gerencial de regulação e indução das políticas educacionais empreendidas pelos demais entes federados.

A seção está dividida em quatro partes. Inicialmente apresentamos uma análise de natureza teórica com base nas categorias estudadas anteriormente sobre o PAR, os princípios federativos e o regime de colaboração. Em seguida, são expostas as principais características do PAR e como se processam as adesões dos estados e municípios. Finalmente, apresentamos os resultados de dois estudos, um de natureza quantitativa sobre as características da adesão do PAR por alguns municípios paulistas, e outra de natureza qualitativa, com base em um relatório de monitoramento do PAR em quatro municípios paulistas.

6.1 O PAR, os princípios federativos e o regime de colaboração

Quando se estabelece um regime de colaboração é importante que se considere os tipos de arranjos administrativos e legais que regem as relações intergovernamentais (FARENZENA, 2012). Neste caso as relações intergovernamentais devem levar em conta não apenas o ordenamento constitucional-legal, mas os conteúdos das políticas, os conflitos entre as diferentes posições políticas dos grupos que se encontram representados nas diferentes esferas de governo e a sistemáticas que se estabelecem na implementação das políticas. A dimensão política dessas relações e a sua negociação implicam em uma rede de relações de poder que compreendem diferentes padrões, estratégias e formas de

articulação dentro do jogo político e constitucional. Cada ente busca, certamente, maximizar as vantagens das quais pode usufruir e o faz por meio de estratégias que obedecem a padrões políticos, técnicos e culturais, muitos dos quais já tradicionalmente cristalizados. Um programa como o PAR envolve diferentes níveis de arranjo institucional, que vão do nível federal, estadual e municipal, chegando até a unidade escolar, que nem sempre obedecem à mesma forma de articulação. As relações de poder que permeiam estas articulações podem obedecer a critérios republicanos, onde todos os entes colaboram com vistas ao bem comum, ou à critérios particularistas que privilegiam os interesses privados de cada ente federado. O princípio republicano deveria ser o fundamento da forma colaborativa como a federação se organiza, instituindo a unidade da diversidade, por meio da qual cada ente participaria organicamente do todo, sem perder sua autonomia.

A avaliação das políticas públicas deve, portanto, considerar a forma como se realiza o arranjo federativo e como se constituem as relações de poder na constituição da totalidade republicana. É importante que se estabeleça, neste caso, a diferença entre a avaliação política e a avaliação das políticas, isto é, entre uma perspectiva que avalie a concepção política, republicana, federativa e colaborativa que caracteriza a interação entre os governos dos diferentes entes federados e a avaliação dos resultados das políticas públicas que se adotam. Por outro lado, é importante ainda que se considere se uma determinada política pública tem como fundamento os princípios republicanos, federativos e colaborativos ou se constituiria um realinhamento desses fundamentos.

Para Santana (2011), apesar do enfrentamento das disputas políticas e ideológicas entre os entes federados, estabelece-se com as políticas recentes, a necessidade de superação e de efetivação do regime colaborativo. De acordo com Santana (2011) o federalismo tem como pressuposto “a competência e a responsabilidade” dos entes na oferta de políticas públicas em suas instâncias e, por fazerem parte de um mesmo território nacional, devem manter a cooperação, regida pela estrutura hierárquica: União, Estado, Municípios, ainda que sejam considerados coresponsáveis pela omissão/negligência e pelo sucesso das ações executadas.

É importante destacar que as maiores dificuldades relacionadas ao regime de colaboração e cooperação entre os entes federados estão, como já observamos anteriormente, relacionados à questão fiscal e financeira, uma vez que o território nacional apresenta uma vasta dimensão geográfica que compreende disparidades

econômica, política, social e cultural bastante distintas. Sem dúvida a questão financeira e fiscal são problemas cruciais para o enfrentamento das políticas de equilíbrio das desigualdades, mas não constituem os únicos entraves para consolidar o regime de colaboração.

No caso do PAR, parece ter ocorrido um realinhamento das relações intergovernamentais que provocou uma assimetria no papel de cada ente federado no arranjo colaborativo uma vez que a esfera federal assumiu para si a formulação das políticas à serem implementadas restando aos demais entes federados a execução dessas políticas.

A esfera federal teria avocado para si a tarefa de formulação das políticas educacionais em função de várias constatações de caráter político, financeiro e técnico. Haveria uma desconfiança, tanto em termos políticos quanto em termos de capacidade técnica ou ainda em termos de possibilidades de desvirtuamento dos objetivos para onde os recursos educacionais seriam encaminhados. Isto é confirmado pela própria estrutura do PAR que, como veremos a seguir, apresenta alternativas muito restritas para escolhas de propostas políticas e finalidade do emprego dos recursos orçamentários por parte dos entes federados que aderem ao programa. O PAR não apresenta nenhum aspecto que propicie uma negociação política entre estados, municípios e governo federal. Trata-se de um projeto que se expressa por meio de adesão voluntária, mas essa adesão é constituída pela aceitação de todos os elementos apresentados em uma plataforma virtual, que determina previamente o modelo de diagnóstico, os aspectos a serem fomentados, as ações a serem implementadas e a forma de avaliação dos seus resultados. Além disso, a inclusão de sistemas de controle financeiro on-line, como o Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SIGPC, o Sistema de Gerenciamento de Adesão e Registro de Preços- SIGARP e o Sistema de Gestão de Conselhos – SGECON.

A adesão dos estados e municípios ao PDE/PMCTPE é operacionalizada por meio de um processo exclusivamente virtual, pelo preenchimento das opções apresentadas na plataforma gerencial do MEC, o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle - SIMEC. O diagnóstico situação educacional é constituído por um sistema de alternativas às quais são atribuídos indicadores e o próprio sistema apresenta o resultado e aponta as ações dentro do PAR, correlacionadas à demanda resultante em termos de recursos técnicos, financeiros e pedagógicos (BRASIL, FNDE, 2013b).

Para acompanhamento do PAR o MEC disponibilizou um módulo de acompanhamento:

entre outras ações, o MEC está colocando à disposição dos municípios o Módulo de Monitoramento do PAR . Este monitoramento, concebido como uma atividade gerencial que permite controlar e avaliar as ações do PAR, busca levantar e fornecer aos gestores municipais de educação, dados e informações que possibilitem um exame contínuo e periódico da execução das ações aprovadas, identificando, em tempo real de execução, e de forma ágil, os entraves que dificultam a realização das ações e as possibilidades que facilitam a adoção de medidas corretivas, indicando também as ações que colaboram para melhor qualificação da educação no município (BRASIL, 2007d).

O módulo de monitoramento é apresentado pela equipe técnica do MEC como um instrumento gerencial que, a partir da plataforma do PAR já preenchida e aprovada, permite não apenas aos próprios gestores verificar o padrão de execução das ações contratadas, mas também ao próprio MEC monitorar a execução das ações aprovadas.

O PAR constitui, nesta perspectiva, um sistema de gerenciamento “que colocou à disposição dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, instrumentos eficazes de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública” (BRASIL, FNDE, 2007c).

Do ponto de vista dos agentes do MEC, o PAR é um instrumento de gestão que articula o ministério e os entes federados. Entretanto, segundo os agentes do MEC, essa articulação teria um objetivo fundamental, qual seja, a transformação da cultura de gestão dos entes federados segundo os parâmetros do ministério.

A partir da adesão ao Plano de Metas, os estados, os municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR). Considerando que o Plano de Ações Articuladas – PAR consiste em um importante instrumento da gestão articulada entre o Ministério da Educação (MEC) e os entes federados; deve ser compreendido, fundamentalmente, como uma busca de transformação cultural no modo de gerir a educação (BRASIL, FNDE, 2015, p.86).

Fica explícita, assim, a intenção subjacente ao PAR de disseminar uma cultura gerencial na execução das políticas educacionais por parte dos entes federados. É importante que se ressalve que, considerando-se as tradições patrimonialistas e clientelistas, a execução orçamentária deve ser acompanhada por meio de instrumentos eficazes que impeçam o seu uso inapropriado. Entretanto, o problema que se pretende apontar aqui se refere ao processo de elaboração das políticas educacionais e não ao

gerenciamento dos recursos encaminhados aos estados e municípios. A elaboração das políticas educacionais é de caráter eminentemente político e deveria resultar de um processo de gestão democrática que exigiria, na sua origem, a colaboração intergovernamental dos entes federados.

Ao estabelecer o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o governo federal procurou legitimar as diretrizes e metas que propiciariam, segundo seu julgamento, a elevação dos indicadores educacionais, atribuindo-lhe ao compromisso um valor suprapolítico garantido pela ideia de que todos aqueles que tivessem compromisso com a educação deveriam estar de acordo com ele. O compromisso Todos pela Educação é apresentado, assim, como um desejo da sociedade, não cabendo, portanto, debates intergovernamentais. Trata-se de uma estratégia fundada na concepção de democracia social, que coloca os interesses privados que caracterizam a sociedade civil, acima dos interesses republicanos, que deveriam ser pautados pela interação colaborativa dos entes federados na formulação das políticas públicas.

Segundo o MEC,

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. Sendo um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica (BRASIL, 2007c)

Em todos os textos governamentais que tratam do PDE, PMCTE e PAR, é apresentada a justificativa segundo a qual teria sido inaugurado um novo regime de colaboração que conciliaria a atuação dos entes federados, mantendo suas autonomias, acrescentando-se que o programa envolve decisões de caráter político, técnico que atenderia a demanda educacional com vistas à melhoria dos indicadores.

Em outro documento, o PAR é apresentado da seguinte forma:

O PAR configura-se como um planejamento dinâmico da educação dos Municípios, Estados e Distrito Federal em caráter plurianual, com duração prevista, inicialmente, até 2011. Outro aspecto relevante do PAR é o seu processo de elaboração, ou seja, um processo plural, democrático e

participativo, que conta com gestores, representantes da sociedade civil e educadores locais (BRASIL, 2007d).

A análise dos documentos referentes ao PAR permite a constatação de um paradoxo entre o discurso proclamado e o conteúdo do plano, uma vez que preconiza um modelo de gestão democrático que para se efetivar utiliza instrumentos gerenciais. Como observamos em seções anteriores, o PDE/PMCTE caracteriza-se pela adoção de uma concepção fundada na democracia social que prevê a participação da comunidade apenas no momento de fiscalização dos resultados, compreendendo-a como consumidora dos serviços públicos. A gestão democrática, por sua vez, só pode realizar-se quando a comunidade participa desde o momento da elaboração dos princípios que norteiam as políticas adotadas.

Em coerência com os princípios do PDE/PMCTE, o PAR, seu módulo de efetivação, acaba por estabelecer uma distinção de natureza gerencial entre quem formula as políticas e quem as executa. A ênfase da colaboração entre os entes federados não está na sua participação no momento da formulação das políticas, mas na execução.

Além disso, o próprio processo de formulação das políticas, na esfera federal, não parte de princípios que considerem uma concepção orgânica, de caráter sistêmico, que articule as distintas concepções políticas, econômicas, culturais e sociais dos entes federados. O elemento fundamental que norteia a formulação das políticas educacionais, propostas no PAR, é a avaliação de resultados, por meio de indicadores que mensuram os processos educativos e que apresentam ações de curto prazo, para efeitos rápidos que possam acelerar a elevação dos indicadores, sem considerar qualitativamente a complexidades das relações presentes no processo educativo.

Se por um lado é possível constatar no PAR um esforço de fortalecer os princípios democráticos na esfera local, por meio do incentivo da participação da comunidade e da implantação dos órgãos colegiados responsáveis por processo decisórios, por outro lado a forma como se expressa o regime de colaboração contradiz esse esforço, centralizando na instância federal o processo de decisão e descentralizando a execução.

Como resultado, o PMCTPE acabou por tornar-se o documento oficial do estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados em matéria educacional ao estabelecer o padrão como esse processo se realizaria (CAMINI, 2009). Por outro lado, a descentralização na execução das políticas educacionais estabelece a

colaboração não apenas entre os entes federados, mas entre outras instâncias como setores público-privado e, também, o terceiro setor. Disto resulta que a efetivação do plano nas esferas estadual e municipal não é considerada um estágio político mas, meramente, executivo.

Neste sentido, a descentralização auferida na documentação oficial das políticas nacionais para a educação, induza a redução da responsabilidade da União com o fomento financeiro e administrativo das políticas sociais, ao repassá-las para os demais entes federados e para a comunidade local. Para Camini,

O incentivo ao voluntariado vem demarcando terreno como forma de repassar parte da responsabilidade para setores da sociedade e, ao mesmo tempo, induzir os gestores públicos, em especial as direções das escolas, na busca de apoio financeiro e estrutural junto à comunidade. Dessa forma, o Estado não arcaria sozinho com os investimentos necessários à manutenção e ao desenvolvimento da Educação Básica. Essa estratégia pode ser entendida como parte de um processo que visa retirar custos e responsabilidades do Estado e, simultaneamente, aumentar a eficiência e capacidade de resposta – e consequentemente a qualidade do sistema educativo (CAMINI, 2009, p. 147-148).

Para Camini (2009), o PDE/PMCTPE e o PAR deveriam vislumbrar um equilíbrio de forças no processo de descentralização e centralização por meio da efetiva “[...] gestão democrática, baseada no diálogo, confronto de ideias, construindo, assim, consensos, possíveis, contando, evidentemente, também com a garantia de justa distribuição de recursos para o financiamento das ações articuladas” (CAMINI, 2009, p.226).

Mafassoli (2011) considera, por sua vez, que o federalismo da política nacional brasileira só pode alcançar um equilíbrio por meio da ação de cooperação entre os entes federados, sem lhes ferir a autonomia. Como observamos na primeira seção deste estudo, o federalismo nunca se concretizou na vida política brasileira, apresentando-se momentos de maior ou menor descentralização sem, entretanto, jamais chegarmos a um regime onde os entes tivessem real autonomia política. A descentralização sempre favoreceu mais a alguns entes do que outros, ou promoveu a desconcentração administrativa ao invés da descentralização política, o que, não por acaso, resultou em um processo de desigualdade entre as regiões nacionais. Essa desigualdade e a própria fragilidade política e econômica de boa parte dos entes federados consubstanciam-se nas distintas visões que cada um assume, o que teria levado, segundo Mafassoli (2011), a dois comportamentos distintos:

“ de um lado, um jogo defensivo e não cooperativo e, de outro, a tentativa de criar formas de coordenação entre os níveis de governo ” (MAFASSIOLI, 2011, p.59).

Em suma, a nova forma de regime de colaboração, proposta pelo PAR, encetou um processo que estabelece a condição de autonomia no ato de aderir ou não ao plano, devendo ser considerado que a não adesão implica em não recebimento de recursos. A colaboração, por sua vez, seria constituída pelo oferecimento de um conjunto de ações que, sendo realizadas, poderiam resultar em recebimento de recursos para os entes federados. Como discutimos em seções anteriores, esta é uma forma peculiar de compreensão do regime de colaboração que estabelece adesão voluntária a um projeto já completamente elaborado pela esfera federal, como condição para o recebimento de recursos federais.

Um processo de colaboração com autonomia, como o termo mesmo diz, implicaria no compartilhamento de responsabilidades tanto na elaboração do plano quanto em sua execução. O que se vê, aqui, é uma clara divisão das responsabilidades que se legitima não no momento anterior à sua elaboração mas por meio de uma adesão voluntária, sem a qual nenhum recurso seria recebido.

6.2 A elaboração e execução do PAR

O PAR é um instrumento de planejamento plurianual. Seu primeiro ciclo abrangeu o período de 2007 a 2010, e o segundo ciclo teve a sua vigência para o período de 2011 a 2014. Em fevereiro de 2016 foi iniciado o novo ciclo com vigência para o período 2016-2019. Em sua primeira etapa, iniciada em 2007 o PAR contou com grande adesão com todos os estados e mais de 5.500 elaborando o plano.

A Resolução CD/FNDE nº 14 de 08 de junho de 2012 definiu que a elaboração do PAR é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, além de determinar que todos os estados e municípios devem elaborar seus Planos de Educação como condição para obter assistência técnica e financeira do MEC, estabelecendo o prazo de 24 de junho de 2016 para que os estados e municípios elaborem as metas e estratégias locais para os próximos dez anos. Para o ciclo 2016-2019, foi

incorporada ao diagnóstico do PAR uma checagem das condições de atendimento da educação de estados e municípios, segundo as diretrizes do PNE.

O PAR é executado por meio de uma plataforma virtual do Sistema Integrado de Monitoramento e Controle – SIMEC, operada pelo FNDE e constitui um módulo de planejamento de gestão composto por ferramentas de diagnóstico, planejamento e gestão das ações dos sistemas públicos e escolas. Para a compreensão da forma de financiamento do PAR, apresentaremos algumas informações sobre o órgão federal responsável pela sua estrutura e pagamentos, o FNDE.

6.2.1 O FNDE

O FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, criado em 1968, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, com o objetivo de prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos (BRASIL, FNDE, 2015). A assistência financeira é realizada mediante repasse de recursos financeiros e apoio técnico. São atualmente previstas três modalidades de assistência financeira para estados, Distrito Federal, municípios, autarquias e instituições governamentais e não-governamentais afins (BRASIL, FNDE, 2015b).

O FNDE passou por inúmeras mudanças que alteraram desde o seu caráter institucional até os seus objetivos e metas. Originalmente o FNDE tinha como finalidade financiar programas de ensino superior, médio e de educação básica de responsabilidade da União. Atendia também, na forma de assistência, estados municípios e instituições privadas ligadas à educação. Seus recursos eram provenientes do Fundo Especial da Loteria Federal (20%), da receita líquida da Loteria Esportiva federal (30%) e do Salário Educação. Em 1981 foram retiradas as fontes provenientes da Loteria Federal restando apenas os recursos do Salário Educação (FRARE, 2008). Inicialmente o Fundo contava com representantes da sociedade civil, da área econômica e incluía estudantes e empresários. Em 1997 o FNDE incorpora a Fundação de Assistência ao Estudante -FAE e passa a assumir novas tarefas e funções passando a financiar programas educacionais e assistenciais. Entre 1995 e 2006, cerca de 60% dos recursos eram aplicados em programas de transferências automáticas, principalmente no Programa Nacional de Alimentação Escola - PNAE e na complementação da União do FUNDEF.

Em 2004 ocorreu uma profunda mudança na estrutura do FNDE, que passa a ter em seu conselho deliberativo, além do Ministro da Educação, os Secretários do MEC- Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica, Educação Continuada, Educação Especial, Educação a distância, Alfabetização e Diversidade, além do presidente do FNDE e o presidente do INEP. A partir de 2006, as transferências diretas e automáticas passaram a constituir a maior parte dos recursos executados, representando 76% do total administrado pelo FNDE. O FNDE, ao lado do INEP, constitui atualmente um órgão de natureza técnica, responsável pela implementação de sistemas de tecnologia de gestão e financiamento das políticas educacionais desenvolvidas pelo MEC. O FNDE possui o segundo maior orçamento entre as autarquias do governo federal e tornou-se o principal órgão de repasse de recursos educacionais, ampliando o seu raio de atuação com o crescimento de aproximadamente 700% nos seus recursos orçamentários entre 2003 e 2013. O orçamento do FNDE em 2014 foi da ordem de R\$ 57 bilhões (BRASIL, FNDE, 2015).

O FNDE é hoje o principal responsável pelo financiamento da Educação Básica brasileira, sendo responsável pelo monitoramento dos investimentos do FUNDEB, realizados pelos governos dos estados, Distrito Federal e municípios e pela fiscalização do cumprimento dos limites legais da aplicação desses recursos, por meio de uma plataforma denominada SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.

O FNDE apresenta três modalidades de apoio financeiro:

- repasse direto: por meio de adesão para recepção de materiais como no caso do PNLD – Programa Nacional de Livros Didáticos;
- transferências automáticas: sem celebração de convênio cooperação com recursos enviados diretamente à instituição como o PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar e o PDDE -Dinheiro Direto na Escola e o PNTE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar;
- adesões voluntárias: realizadas por meio de adesão via convênios e termos de cooperação e envolvem mecanismos de gestão e acompanhamento por meio do SIMEC, como o PAR.

TABELA 9 - Ações do PAR financiadas pelo FNDE segundo dotação orçamentária

AÇÃO	DOTAÇÃO 2013	DOTAÇÃO 2014
1. Ação 20RF – Tecnologia da Informação e Comunicação para a Educação/ Básica (PROINFO) Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO)	178.018.241,00	53.702.000,00
2. Ação 20RP – Infraestrutura para a Educação Básica	2.031.006.126,00	1.781.838.602,00
3. Ação 0E53 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (Caminho da Escola)	718.184.988,00	651.042.494,00
4. Ação 0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	1.129.603.522,00	5.391.145,40
5. Ação 12KU – Implantação de Escolas para a Educação Infantil	1.984.200.000,00	3.500.000.000,00
6. Ação 12KV – Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares	1.168.600.000,00	1.000.600.000,00
7. Ação 20RJ – Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica	44.020.600,00	----- ⁶²
8. Ação 20RO – Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	886.074.473,00	----- ⁶³
9. Ação 20RQ – Produção, Aquisição, Distribuição de Livros e Materiais Didáticos para a Educação Básica	1.982.162.223,00	1.981.200.000,00 (outras ações)
10. Ação 20RU – Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino	19.489.944,00	1.000.000,00 (outras ações)
11. Ação 8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	3.548.334.541,00	3.710.356.776,00 (outras ações)
12. Ação 0E36 – FUNDEB (complementação da União)	10.745.889.355,00 ⁶⁴	10.859.458.669,00 ⁶⁵ (outras ações)
13. Ação 0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	2.657.656.207,00	2.559.777.232,00 (outras ações)
14. Ação 0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (PNATE)	582.000.000,00	594.000.000,00 (outras ações)
15. Ação 0369 – Transferência da cota-parte do Salário-Educação	9.794.597.051,00	11.235.868.903,00 (outras ações)
TOTAL- ações PAR	8.139.707.950,00	6.992.574.241,40
TOTAL -outras ações financiadas pelo FNDE ⁶⁶	29.330.129.321,00	30.941.661.580,00
TOTAL ações financiadas	37.469.837.271,00	37.934.235.821,40

Fonte: Relatório de Gestão FNDE, 2013/2014 – tabela elaborada pela autora.

É possível constatar-se, na tabela acima, o efeito produzido no valor das ações do PAR financiadas pelo FNDE pela queda de arrecadação de tributária em comparação das dotações orçamentárias dos anos de 2013 e 2014. Em 2013 as ações financiadas do PAR pelo FNDE foram de R\$8.139.707.950,00, enquanto que em 2014 foi de R\$6.992.574.241,40. Foram visivelmente prejudicadas as ações voluntárias, algumas delas contando apenas com recursos

⁶² Recursos provenientes de despesa prevista na LOA em restos a pagar.

⁶³ Recursos provenientes de despesa prevista na LOA em restos a pagar.

⁶⁴ Repasses União IDEB 2013- AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI.

⁶⁵ Repasses União IDEB 2014 - AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI e RN.

⁶⁶ A partir da edição da Lei Ordinária nº 12.695/2012, a União, por meio do Ministério da Educação foi autorizada a transferir recursos aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), sem a necessidade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato para os programas: Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola, Brasil Alfabetizado além dos recursos do salário Educação, que passam a ser repassados diretamente pelo FNDE passam a ser registrados nos relatórios do FNDE como outras ações.

dos restos a pagar de orçamentos anteriores, com exceção da ação 12KU – Implantação de escolas de Educação Infantil, que teve seu orçamento elevado em pouco mais de um e meio bilhão de reais. Em particular tiveram seus orçamentos drasticamente reduzidos as ações voltadas para a Educação Básica, como o caso da ação 0509 – Apoio e Desenvolvimento da Educação Básica, a ação 20RJ- Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica e a ação 20RO – Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica. Por outro lado, o valor das ações diretas manteve-se equilibrado, registrando uma ligeira elevação. Além das ações financiadas pelo FNDE existem ainda ações sob a responsabilidade do MEC que são executadas por meio do orçamento do FNDE.

O FNDE segue as disposições do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal - SIOP, que estabelece que todas as atividades governamentais de distribuição de recursos estão estruturadas na forma de programas e ações, orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos a partir do Plano Plurianual (BRASIL, 2015a).

Os programas são instrumentos que organizam as atividades do governo federal. Cada programa apresenta um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum previamente estabelecido (BRASIL, 2015a). As ações, por sua vez são definidas como operações que tem objetivos específicos e devem resultar em um benefício material ou em um serviço que atenda à finalidade pretendida.

Para o monitoramento do uso de recursos liberados, o FNDE integrou à sua estrutura gerencial o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação- SIOPE⁶⁷, um sistema eletrônico gerenciado pelo FNDE que tem como principal objetivo captar e tornar públicas as informações sobre o investimento público efetivo em educação no Brasil. Trata-se de um mecanismo de monitoramento e controle, no qual os gestores de estados, pelo

⁶⁷O SIOPE, além de monitorar os gastos dos entes federados com educação, permite gerar indicadores educacionais a partir de sua base de dados, entre eles: 1) Percentual de aplicação da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, com o objetivo de observar o cumprimento do limite mínimo de 25% estabelecido pelo art. 212 da CF, para os entes subnacionais; 2) Percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica, com o objetivo de observar a aplicação mínima de 60% anualmente, estabelecido pelo art. 60, XII, do ADCT; 3) Percentual de aplicação de até 40% dos recursos do FUNDEB em outras despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) - excluídas as despesas com remuneração do magistério (BRASIL, FNDE 2014d).

Distrito Federal e municípios, receptores de recursos do órgão, devem inserir e atualizar os dados referentes aos gastos relativos a esse investimento. Os dados são de caráter declaratório e de inteira responsabilidade do declarante, que os insere na base de dados do FNDE, estando sujeitos à auditorias do órgão.

6.2.2 A plataforma gerencial do PAR e o SIMEC

A plataforma que constitui o PAR é uma das inúmeras do SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle e por meio dela os gestores e técnicos estaduais e municipais registram e verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em seus estados, cidades e unidades escolares. Para auxiliar na implementação, gestão e monitoramento das ações previstas no PAR, o MEC desenvolveu o Sistema de Gerenciamento de Adesão de Registro de Preços – SIGARP, também incorporado ao SIMEC.

Uma das principais características do PAR é a existência de um conjunto de abas na forma de árvores, contendo itens previamente determinados, que devem ser preenchidos e que encaminham a subitens que abrem outros subitens. Todos devem ser acessados em sequência, o que torna o sistema não apenas complexo, mas também fechado, sem muitas possibilidades de interferência do usuário.

A forma precedente de interação entre o MEC e os entes federados, os quais eram assistidos pelos recursos federais, eram os Planos de Trabalho anuais - PTAs, instrumentos que propunham projetos que consideravam prioritários nos aspectos que julgavam ser os mais necessários. O PAR, por sua vez, disponibiliza um menu de programas e ações já especificadas para as áreas os entes julgarem carentes. O PAR prevê, ainda, ações de Assistências Técnicas- ATs e Assistências Financeiras – AFs, aos sistemas que aderirem ao plano, nas modalidades assinaladas no momento do preenchimento do PAR. Toda forma de assistência e apoio federal, seja de natureza técnica ou financeira, são, portanto, restritas àquelas oferecidas nos menus do PAR⁶⁸.

⁶⁸ Inúmeras ações financiadas pelo MEC já existentes foram incorporadas ao PDE, podendo ser escolhidas pelos estados e municípios. Outras tantas foram criadas a partir da instituição do PDE e muitas outras acrescentadas ao longo dos nove anos de existência do programa. Em 2009 estavam registrados junto ao FND mais de uma centena de programas distribuídos entre as diferentes áreas do PAR.

O PAR, na verdade, é o resultado do preenchimento dos itens presentes no módulo PAR, do SIMEC, uma plataforma gerencial que apresenta diferentes fases que vão do diagnóstico, planejamento, monitoramento e resultados das ações.

Para auxiliar na elaboração do PAR, o Ministério da Educação criou um novo sistema, o SIMEC – Módulo PAR Plano de Metas -, integrado aos sistemas que já possuía, e que pode ser acessado de qualquer computador conectado à internet, representando uma importante evolução tecnológica, com agilidade e transparência nos processos de elaboração, análise e apresentação de resultados dos PAR (BRASIL, 2007d).

O processo de adesão ao PAR inicia-se com o preenchimento dos itens indicados na plataforma, que por meio de

metas claras, passíveis de acompanhamento público e controle social, o MEC pode assim disponibilizar, para consulta pública, os relatórios dos Planos de Ações Articuladas elaborados pelos estados e municípios que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007d).

A elaboração do plano é feita em três etapas: diagnóstico da situação educacional, plano de trabalho e fase de análise técnica. Concluída a etapa de elaboração do diagnóstico da situação educacional, o ente encaminha o resultado ao MEC, por meio do SIMEC. A partir dele, o sistema aponta ações a serem executadas, dentro do PAR, considerando os indicadores avaliados. Ao estado ou município são atribuídas as responsabilidades pela execução das ações, que podem ser providas com recursos próprios, com apoio de organizações sociais ou privadas ou ainda com da União.

O diagnóstico é preenchido em duas fases, uma quantitativa e outra qualitativa por meio de itens considerados minuciosos pelo MEC. É a partir desse diagnóstico, são estabelecidos um conjunto de ações, que devem ser determinadas em coerência com ele, que resulta no PAR.

O PAR deve ser elaborado pela equipe local, que é o grupo técnico responsável pela sua elaboração e, de acordo com a sugestão do MEC, deve ser formada pelo(a) dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria municipal de educação e representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e da zona rural, dos coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares e, quando houver, do Conselho Municipal de Educação. Os dados pessoais de cada integrante devem ser informados na plataforma. Além da equipe técnica deve ser também formado um Comitê local, com representantes das associações de empresários,

trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

O diagnóstico que compreende informações de natureza qualitativas e quantitativas deve apresentar uma descrição da realidade educacional local, fornecendo elementos que caracterizem o nível de atendimento solicitado.

Na parte I do diagnóstico, devem preenchidos os dados da unidade, pela equipe técnica local. A plataforma já apresenta os dados demográficos e educacionais, gerados pelo INEP e inseridos no PAR de cada município, que incluem dados gerais sobre população, PIB, IDH, índice de desenvolvimento infantil – IDI e taxas de analfabetismo, disponibilizados na forma de tabelas. Esses dados são apresentados em doze tabelas que devem ser analisadas pela equipe local, contendo estatísticas sobre a educação no município, como número de estabelecimentos de ensino de educação básica e superior, tanto referentes à rede municipal quanto às redes estadual, federal e privada. São apresentadas, ainda, informações sobre a rede municipal em seu município: taxas de escolarização nos ensinos fundamental e médio; o atual Índice de IDEB em comparação às demais esferas e redes de ensino, a distribuição de matriculados e funções docentes por nível de ensino, a condição de oferta, taxas de aprovação, reprovação e abandono por série, as médias de desempenho na Prova Brasil, taxas de distorção idade-série e idade-conclusão e matrículas em programas de correção de fluxo.

Preenchida a primeira parte, deve-se dar início à parte II, que é o instrumento para coleta de informações qualitativas. Essa parte é considerada, pelos técnicos do MEC, mais complexa, porque envolve “habilidade e entendimento do objetivo de cada dimensão e indicadores propostos”(BRASIL, 2007d).

A avaliação qualitativa é constituída por uma matriz subdividida em abas que representam as dimensões gerais, áreas, indicadores e critérios:

- a. **Dimensões:** são agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos de uma instituição ou de um sistema, sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam a totalidade da realidade local.
- b. **Áreas:** é o conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência lógica, os indicadores. Entretanto, não são objetos de avaliação e pontuação.

- c. **Indicadores:** representam algum aspecto ou característica da realidade que se pretende avaliar. Expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida, qualificada e analisada. Neste Instrumento, os indicadores foram construídos a partir das diretrizes estabelecidas no Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007.
- d. **Indicadores aos quais é atribuída a condição NSA (não se aplica):** representam os indicadores em que não há possibilidade de registro ou pela falta de informação ou pelo entendimento conjunto de que a descrição dos critérios do indicador não reflete a realidade local.
- e. **Crítérios:** são os padrões que servem de base para comparação, julgamento ou apreciação de um indicador (BRASIL, 2007d).

O instrumento para o diagnóstico qualitativo da situação educacional local é estruturado em quatro grandes dimensões:

1. Gestão Educacional.
2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação.
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Cada dimensão é composta por áreas de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos. Esses indicadores são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. Esta parte, estruturada nas quatro grandes dimensões, subdividem-se, por sua vez, em áreas de atuação que apresentam subáreas às quais devem ser pontuadas segundo os indicadores previstos na plataforma:

Dimensão 1 - Gestão Educacional

Envolve as seguintes áreas:

1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos sistemas de Ensino;
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações em visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada;
3. Comunicação com a sociedade;
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar;
5. Gestão de finanças;

Dimensão 2 - Formação de professores e dos profissionais de serviço de apoio escolar:

Envolve as seguintes áreas:

1. Formação inicial de professores da educação Básica;
2. Formação continuada de professores da Educação Básica;
3. Formação de professores da educação básica para a atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas;
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da lei 10.639/03⁶⁹;
5. Formação profissional de Serviços de apoio escolar;

Dimensão 3 - Práticas pedagógicas e avaliação:

Envolve as seguintes áreas:

1. Elaboração e organização das práticas pedagógicas;
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem;

Dimensão 4 – Infraestrutura física e recursos pedagógicos:

Envolve as seguintes dimensões:

1. Instalações físicas gerais;
2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na
3. Educação Pública;
4. Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.

Os critérios de pontuação são apresentados em quatro níveis que devem ser aplicados segundo a situação local e indicam a necessidade ou não de ações neste quesito. A pontuação é apresentada em ordem decrescente, onde o nível mais elevado, com pontuação 4(quatro) refere-se a uma situação positiva, sem necessidade de apoio técnico

⁶⁹ A Lei no. 10.639 , de 09 de janeiro de 2003, altera a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional e inclui no currículo oficial das Redes de Ensino a obrigatoriedade da temática “história e Cultura Afro-Brasileira”.

e/ou financeiro do MEC e pontuação mínima **1** (um), que refere-se ao nível mais baixo, exigindo apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Tabela 10 - Critérios de pontuação PAR

4	A descrição aponta para uma situação positiva significando que para esse indicador não serão necessárias ações imediatas.
3	A descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos. Isto significa que o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.
2	A descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos. Isto significa que serão necessárias ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.
1	A descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Fonte: (BRASIL, 2007d)

A atribuição da pontuação é feita pela equipe local que deve justificá-la, com base nos critérios descritos acima, apresentando a demanda estabelecida no diagnóstico⁷⁰. A pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, porque na metodologia adotada para avaliação dos diagnósticos que estados e municípios encaminham ao MEC, apenas critérios de pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações.

A seguir é apresentada a estrutura do instrumento, explicitando as dimensões, as áreas e os indicadores de qualidade.

⁷⁰ O documento referência do MEC apresenta a seguinte ressalva em relação à pontuação, que reconhece a subjetividade deste tipo de qualificação e os problemas que podem surgir no debate sobre as pontuações pelas equipes locais. “ Cabe lembrar que critérios e indicadores não devem ser entendidos como inflexíveis; qualquer objeto educacional em avaliação existe num mundo de juízos de valor muitas vezes conflitantes, o que exige dos avaliadores uma análise equilibrada, sensata e voltada para o reconhecimento da realidade local” (BRASIL, 2007d).

Tabela 11 – Dimensão 1 - áreas e indicadores PAR

Dimensão 1. Gestão Educacional	
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	Existência de Conselhos Escolares (CE)
	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação
	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar- CAE
	Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola.
	Critérios para escolha da Direção Escolar
	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE.
	Plano de Carreira para o magistério.
	Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.
	Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar
2. Desenvolvimento da Educação Básica: Ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, condições de acesso, permanência e conclusão na idade adequada.	Implantação e Organização do ensino fundamental de 09anos
	Existência de atividades no contraturno
	Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.
3. Comunicação com a Sociedade	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares.
	Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas,
	Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.
	Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	Quantidade de professores suficiente
	Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores
5. Gestão de Finanças	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação.
	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB
Total de Indicadores da Dimensão	20

Fonte: (BRASIL, 2007d)

Tabela 12 – Dimensão 2 - áreas e indicadores PAR

Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar e Condições de trabalho	
Áreas	Indicadores
1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.	Qualificação dos professores que atuam nas creches
	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola
	Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental
	Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental.
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do ensino fundamental.
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.
4. Formação inicial e continuada de professores de Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem a implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003.
5. Formação do Profissional de Serviços e apoio escolar.	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.
Total de Indicadores da Dimensão	10

Fonte: (BRASIL, 2007d)

Tabela 13 – Dimensão 3 - áreas e indicadores PAR

Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	
Áreas	Indicadores
1. Elaboração e Organização das práticas Pedagógicas.	Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.
	Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos, para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.
	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar
	Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno.
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.	Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos.
	Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
	Formas de registro da frequência e política de correção de fluxo.
Total de Indicadores da Dimensão	07

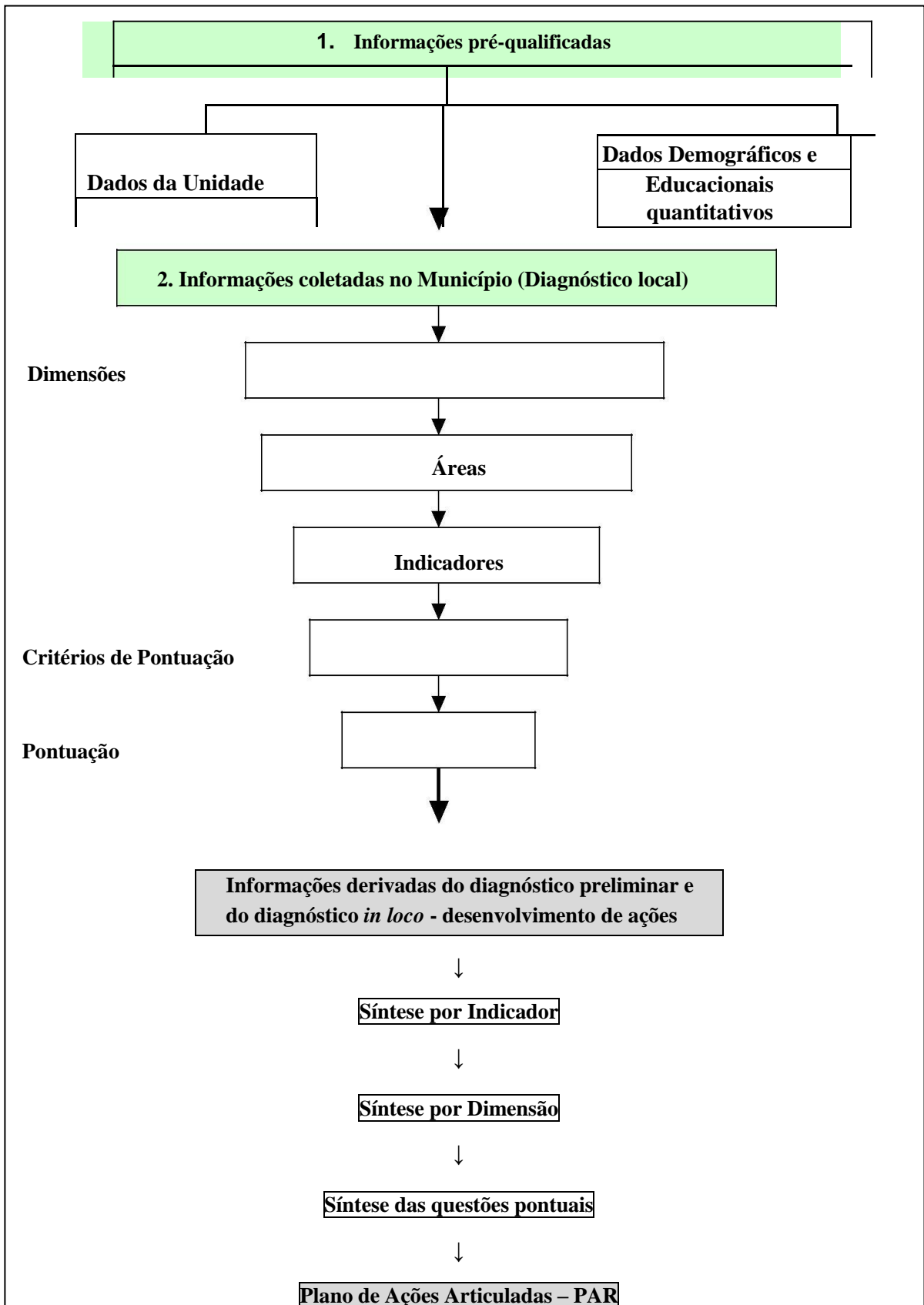
Fonte: (BRASIL, 2007d)

Tabela 14 – Dimensão 4 - áreas e indicadores PAR

Dimensão 4. Infraestrutura e recursos pedagógicos	
Áreas	Indicadores
1. Instalações físicas gerais	Biblioteca: instalações e espaço físico
	Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências)
	Existência e conservação de quadra de esportes
	Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório.
	Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário.
	Condições de acesso para pessoas com deficiência física.
	Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos.
2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública.	Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.
	Existência de recursos audiovisuais.
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.	Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico.
	Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos).
	Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos.
	Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural e de pessoas com deficiência.
	Confecção de materiais didáticos diversos
Total de Indicadores da Dimensão	14

Fonte: (BRASIL, 2007d)

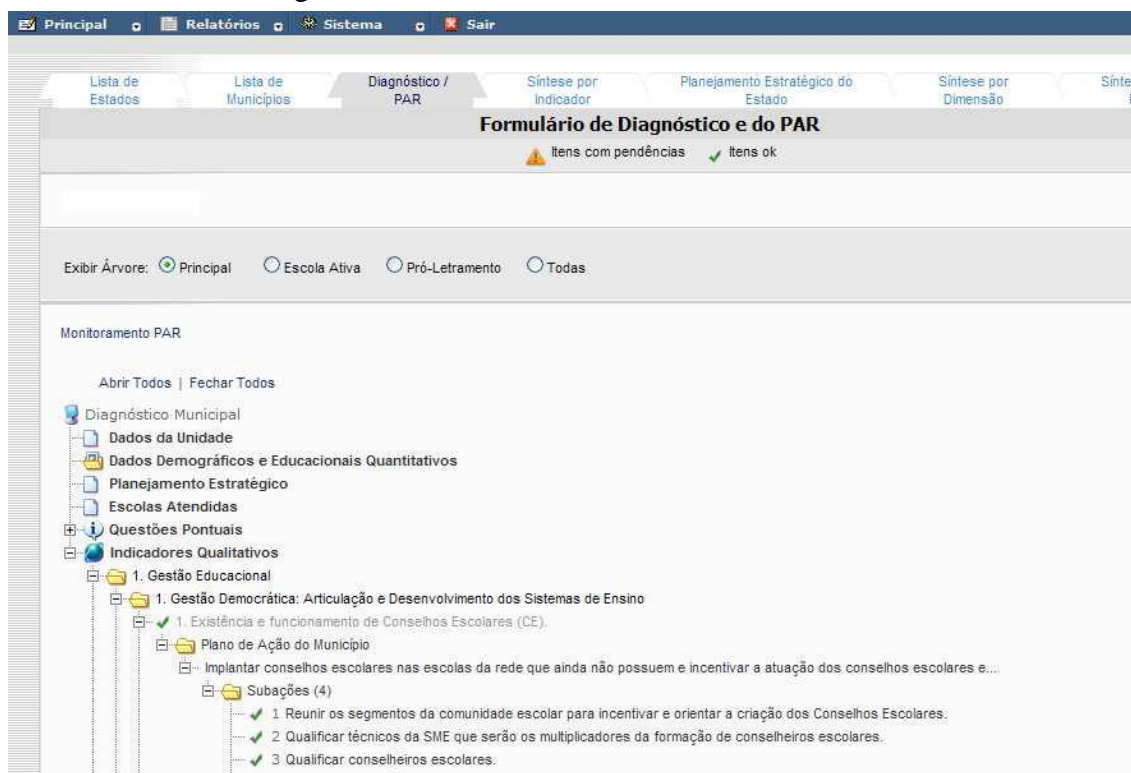
Figura 1 - Estrutura geral do PAR



Fonte: Elaboração Equipe Técnica – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. 2007

Para que seja melhor compreendido o processo de realização do diagnóstico na plataforma do SIMEC, apresentamos abaixo a imagem da página inicial do formulário.

Figura 2 – formulário de diagnóstico e do PAR no SIMEC



Fonte: BRASIL, FNDE, 2007d

Ao final, o relatório disponibilizado apresenta as seguintes informações:

- 1. Síntese por indicador:** resultado detalhado da realização do diagnóstico.
- 2. Síntese da dimensão:** resultado quantitativo da realização do diagnóstico.
- 3. Síntese do PAR:** apresenta o detalhamento das ações e subações selecionadas por cada estado ou município.
- 4. Termo de Cooperação:** apresenta a relação de ações e subações que contarão com o apoio técnico do Ministério da Educação.
- 5. Liberação dos recursos:** apresenta a relação de ações que geraram convênio, ou seja, a liberação de recursos financeiros.

Apresentadas as características do PAR, cabe aqui algumas observações. Embora seja prevista a discussão das áreas, subáreas e indicadores pelas equipes locais, para nortear o preenchimento da plataforma, fato que por si só já constituiria um avanço porque possibilitaria uma avaliação das políticas implementadas pelos estados e municípios, não há uma apresentação conceitual do significado de cada um dos itens relacionados. Assim, no momento de preenchimento da plataforma, as equipes tendem a compreender questões como, por exemplo, a gestão democrática apenas por meio dos itens apresentados na plataforma o que a torna uma concepção técnica, sem maiores discussões sobre o seu significado para a educação pública. Neste sentido, concepções como gestão democrática assumem um caráter técnico gerencial, afastando-se, assim da própria compreensão de democratização proposta pelo PAR.

Mafassioli (2011) observa que nessa heterogeneidade dos princípios da gestão nas políticas públicas, em especial, no conjunto do PDE/PMCTPE/PAR, pode-se encontrar medidas/ações que se contradizem. Se por um lado, de acordo com a autora, encontra-se uma ênfase no provimento da gestão democrática e no fomento dos órgãos colegiados, por outro lado, há uma política pautada na gestão de resultados e na tradição patrimonialista da administração pública brasileira.

Ao discorrer sobre a metodologia e as etapas estabelecidas no PAR, Santana (2011) anota que o processo de diagnóstico das redes públicas municipais e o planejamento de ações e subações acabam por enfatizar, como já salientamos anteriormente, a gestão de resultados, ou seja,

Com referência a essa dinâmica, observa-se a notória aproximação com o que preconiza o Par e o preconizado pela 'Gestão Pública por Resultados' na qual, segundo Pares e Valle (2006), a produção das informações sobre a execução das ações em um plano é atribuição do coordenador de ações, que, por situar-se o mais próximo possível da execução da ação, deve fornecer os dados das metas físicas realizadas e registrar as restrições e as oportunidades para mobilizar diversos atores que possam cooperar. Essas informações subsidiarão também as decisões da alta administração das organizações, visto que as atribuições dos gerentes de programas devem coincidir com as dos gestores responsáveis pelas unidades administrativas, favorecendo o alinhamento dos processos de decisão em níveis estratégicos e operacionais (SANTANA, 2011, p.50).

Apesar destes aspectos, como observa Santana (2011), o conjunto das políticas públicas ligadas ao PAR, isto é, o PDE e o PMCTPE, são importantes ao apresentarem a gestão democrática, a participação da comunidade, o fortalecimento dos órgãos

colegiados e o envolvimento da comunidade no processo de decisão como princípios norteadores da elaboração de um planejamento das políticas educacionais.

Outro problema que se apresenta no processo de implementação do PAR é a institucionalização de instrumentos de avaliação, sejam eles internos e externos, sejam eles nacionais e internacionais, que por meio de um processo de monitoramento dos indicadores de desempenho incentiva a homogeneização das políticas educacionais fazendo com que os resultados numéricos sejam mais importantes do que a efetiva qualidade educacional.

Neste sentido, o monitoramento dos resultados do IDEB permite ao governo federal monitorar e disciplinar as políticas públicas municipais no campo da educação e reavaliar o auxílio financeiro e técnico às redes estaduais e municipais de ensino e às unidades escolares.

Camini (2009) enfatiza que as dimensões analisadas, bem como as suas respectivas áreas e indicadores, apresentam problemas, posto que muitos fatores ficam de fora e que são essenciais para o bom acompanhamento da qualidade de ensino, dadas as suas interferências no processo de ensino de aprendizagem. O próprio mecanismo de avaliação e monitoramento dos indicadores/áreas/dimensões acabam por omitir as reais implicações do processo de gerenciamento de resultados, posto que se torna mais prático estabelecer cooperações externas e programas prontos, do que considerar e desenvolver de forma democrática e participativa, de acordo com a realidade das escolas e da comunidade, elementos de melhoria da qualidade da educação.

Mediante essa constatação, independentemente das desigualdades regionais e da disparidade dos índices obtidos nas avaliações, pode-se vislumbrar um efetivo esforço por parte de municípios e estados para atingir as metas, sem que se discuta o significado das políticas adotadas. Paradoxalmente, por meio do PAR os recursos da União apenas beneficiam os entes e escolas com menores índices, o que significa que quanto maior for o esforço do ente deficitário, menor será a probabilidade de o ente federado continuar a receber os recursos que possibilitaram a ascensão de seus indicadores. Neste sentido, pode-se constatar que inversamente ao pretendido, não é incentivada a autonomia do município para o estabelecimento da política educacional que melhor lhe aprouver, resultando, inversamente em buscas de estratégias que permitam a obtenção de resultados que se convertam em maiores benefícios.

Além dos aspectos apontados acima, outro problema se apresenta. O processo de monitoramento se realiza por meio da plataforma virtual, ficando apenas os casos de municípios onde não se observam melhorias significativas passíveis de verificação local. Concepções como a gestão democrática não se estabelecem apenas pelo ato de se assinalar se existem reuniões dos conselhos em uma plataforma virtual. Como já foi observado anteriormente, as relações políticas brasileiras ainda não superaram completamente o patrimonialismo e o clientelismo, e a ausência de um debate local que anteceda a implementação das políticas propostas permite que o preenchimento dos itens da plataforma se constitua em uma ação meramente técnica cuja efetivação poderia ser passível de desvios. A simples constatação da elevação do IDEB não garante que as ações propostas e os recursos recebidos tenham sido aplicados como proposto, uma vez que, como já constatamos as escolas e redes podem fazer uso de outras estratégias para elevar artificialmente o IDEB.

6.3 Metodologia e análise do levantamento de dados

Nesta subseção apresentaremos os dados coletados em pesquisa realizada por meio de questionários online com secretarias municipais de educação de São Paulo. O objetivo da pesquisa foi verificar em que medida a adesão ao PAR teria levado o município à adotar novos procedimentos que não teriam sido realizados sem a adesão ao programa e se as diretrizes do (PAR) induziram a aplicação de recursos em setores que antes não eram considerados prioritários.

Para atingir os objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa institucional de caráter quantitativo, objetivo e impessoal por meio de questionários *online* a serem respondidos por secretários municipais de educação ou técnicos de secretarias de educação com o objetivo de obter informações sobre aspectos da gestão municipal da educação que teriam sido alterados com a adesão ao PAR, e sobre as mudanças direcionadas pelo PAR na aplicação dos recursos orçamentários.

O levantamento dos dados foi realizado entre os alunos do curso de especialização à distância em gestão da educação municipal oferecido pela UFSCar em parceria com o MEC. O curso é uma das atividades do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME, uma das ações do PAR, e tem como

objetivo fortalecer, apoiar e melhorar a atuação dos secretários nas ações referentes às políticas públicas, sistema de ensino e no cumprimento das metas estabelecidas em planos, políticas e acordos assumidos entre o município e o governo federal ou estadual. É importante observar-se que esse curso pertence ao rol de ações previstas pelo PAR. A inscrição para a participação do curso é feita a partir da indicação do dirigente municipal de educação, no caso de técnicos da secretaria, ou pela adesão do próprio dirigente, quando este pretender cursar o PRADIME. A matrícula é efetivada apenas mediante a apresentação de documento que comprove sua condição na secretaria municipal de educação correspondente. A adesão ao curso é realizada por meio da plataforma digital do PAR.

Considerou-se, portanto, que todos os cursistas pertenciam à municípios que aderiram ao PMCTPE/PDE/PAR e, portanto, estariam aptos a responder as questões propostas sobre as alterações que o PAR teria promovido na gestão da educação municipal. O curso possui um total de 96 cursistas, que constituem o universo da pesquisa.

Pesquisas ou levantamentos de opinião (ou “*surveys*” como são conhecidas em inglês) podem ser definidos como sistemas para coleta de informações, com a finalidade de descrever, comparar ou explicar quantitativamente comportamentos, atitudes e conhecimentos presentes em um universo de interesse (FINK 1995). Esse tipo de pesquisa envolve diversas etapas, como: estabelecimento de objetivos para o uso das informações recolhidas, planejamento e elaboração de um desenho amostral adequado, desenvolvimento de instrumentos de coleta de dados confiáveis, estruturados e padronizados, execução da coleta de dados em campo, validação e análise dos dados e apresentação dos resultados (FINK, 1995a).

Segundo Fink (1995a), essas pesquisas são frequentemente utilizadas por comunidades, escolas, empresas e meios de comunicação não apenas para conhecer motivações e percepções, mas também como forma de compreender algumas características de organizações dos setores público e privado, como por exemplo, o número de pessoas empregadas em um determinado setor da economia. São exemplos de pesquisas com estas características a RAIS (Relatório Anual de Informações Sociais), administrada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a POF e a PNAD (respectivamente, Pesquisa de Orçamento Familiar e Pesquisa Nacional por Amostra de

Domicílios), de responsabilidade do IBGE, e os questionários respondidos por diretores, professores e alunos por ocasião da Prova Brasil, conduzida bianualmente pelo INEP.

De acordo com Fink (1995a), as metodologias de coleta comumente associadas aos levantamentos de opinião são as entrevistas aplicadas por um entrevistador (pessoais ou telefônicas) ou de autopreenchimento (seja por meio de questionário impresso ou eletrônico). As últimas podem ser administradas através de correio convencional ou eletrônico ou, mais recentemente, através de páginas da Internet (mediante convite e com acesso controlado através de código de usuário e senha) (BOURQUE e FIELDER, 1995).

As formas mais usuais para apresentação dos resultados de pesquisas quantitativas são os gráficos e tabelas de contingência, que constituem meios adequados para a descrição dos dados quantitativos através de medidas-resumo, tais como contagens, médias e totalizações (FINK, 1995b). Dependendo do número de observações e da representatividade do universo obtida, técnicas de inferência estatística podem, também, ser aplicadas, como os testes de hipóteses e as análises de correlação e regressão, que permitem estimar alguns parâmetros do universo dentro de uma margem de erro estatisticamente controlada (SINCICH, 1996).

Foram enviados questionários através de correio eletrônico a todo o universo de interesse da pesquisa, constituído de 96 Secretarias de Educação participantes do PRADIME. Segundo Bourque e Fielder (1995), a taxa de retorno esperada para uma pesquisa de autopreenchimento por correio convencional e sem qualquer incentivo financeiro é da ordem de 20%. Esperava-se, não obstante, que a abordagem deste público produzisse melhores índices, em função da sua participação anterior em programas de formação continuada da UFSCar.

Embora a amostra obtida através da aplicação de questionários de autopreenchimento não possa ser necessariamente considerada uma amostra aleatória do universo pesquisado (BOURQUE e FIELDER, 1995), é possível apresentar-se uma estimativa do erro amostral mínimo para os resultados, segundo a quantidade de respostas recebidas. O erro amostral para uma proporção de interesse, obtida em uma

amostra aleatória de n indivíduos, selecionada de um universo de tamanho N e considerando-se um índice de confiança de 95%⁷¹ é dada por (COCHRAN, 1977):

$$\varepsilon = 1,96 \sqrt{\frac{0,25(N - n)}{n(N - 1)}}$$

A tabela abaixo apresenta as estimativas dos erros amostrais para $N = 96$:

Tabela 15– estimativa dos erros amostrais

n	Erro amostral (em pontos percentuais)
30	14,9
35	13,3
40	11,9
45	10,7
50	9,6
55	8,7
60	7,8
65	6,9
70	6,1
75	5,3
80	4,5
85	3,6
90	2,6

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Para cada uma das questões são apresentados gráficos detalhando a distribuição das respostas e a análise em termos de maior ou menor reconhecimento da indução das mudanças proporcionadas pelo PAR.

O convite para a participação da pesquisa foi enviado para 95 cursistas, dos quais apenas 64 estavam ativos na plataforma do curso. Apenas 31 responderam, contemplando um total de 26 municípios.

Todos os participantes que responderam ao questionário autorizaram sua participação e a divulgação da pesquisa por meio do Termo de Consentimento livre esclarecido. A escolha dos participantes do curso de especialização PRADIME

⁷¹ O significado estatístico do coeficiente de confiança é o de que há 95% de probabilidade de que o valor real do parâmetro que desejamos estimar esteja contido no intervalo constituído pela proporção observada na amostra mais ou menos o erro ε . O erro ε é, por sinal, aquilo que os meios de comunicação chamam de “margem de erro” da pesquisa.

apresenta um aspecto peculiarmente importante para o presente trabalho. Em primeiro lugar, a participação no PRADIME implica, necessariamente que o município tenha aderido ao PAR. Além disso o próprio curso foi criado para ser uma ferramenta de instrução e compreensão do sistema de adesão às ações, distribuição orçamentária e monitoramento. Assim, trata-se de um grupo representativo de secretarias de educação municipal que têm pleno conhecimento das ferramentas disponibilizadas pelo PAR.

Abaixo apresentaremos as questões e a análise das respostas obtidas.

Questão: Qual a região administrativa que seu município pertence?

Os municípios participantes da pesquisa foram divididos segundo as regiões administrativas do Estado de São Paulo. Da pesquisa participaram 11 regiões administrativas paulistas (Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba). Apenas 4 regiões não apresentaram representantes. São elas: Central, Marília, Registro e São Paulo. O número de municípios por região administrativa pode ser visualizado abaixo:

Tabela 16: Participantes por regiões administrativas

Região Administrativa do Estado de São Paulo	Número de municípios participantes nesta pesquisa
Região de Araçatuba	3
Região de Barretos	1
Região de Bauru	1
Região de Campinas	1
Região de Franca	2
Região de Presidente Prudente	3
Região de Ribeirão Preto	5
Região de Santos	2
Região de São José do Rio Preto	1
Região de São José dos Campos	3
Região de Sorocaba	4
Total	26

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Informamos no questionário que os nomes dos municípios não seriam divulgados e, por isso, os municípios foram renomeados. Para darmos mais detalhes sobre os municípios, informamos na Tabela 2: Municípios e a região administrativa a que pertencem.

Tabela 17: Municípios

Região	IDEB - 5º ano (2013)	Município
Região de Araçatuba	5.4	A.1
Região de Araçatuba	5.6	A.2
Região de Araçatuba	5.9	A.3
Região de Barretos	4.8	B.1
Região de Bauru	5.6	C.1*
Região de Campinas	6.3	D.1
Região de Franca	6.2	E.1
Região de Franca	4.9	E.2
Região de Presidente Prudente	5.7	F.1
Região de Presidente Prudente	6.8	F.2
Região de Presidente Prudente	5.1	F.3*
Região de Ribeirão Preto	5.6	G.1*
Região de Ribeirão Preto	5.7	G.2
Região de Ribeirão Preto	5.8	G.3
Região de Ribeirão Preto	**	G.4
Região de Ribeirão Preto	6.0	G.5
Região de Santos	5.5	H.1
Região de Santos	5.6	H.2
Região de São José do Rio Preto	5.0	I.1
Região de São José dos Campos	5.7	J.1*
Região de São José dos Campos	5.6	J.2
Região de São José dos Campos	6.1	J.3
Região de Sorocaba	6.1	K.1
Região de Sorocaba	**	K.2
Região de Sorocaba	6.0	K.3
Região de Sorocaba	5.7	K.4

Legenda: *Mais de uma pessoa do município respondeu ao questionário

**IDEB não informado no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Questão: Você atua dentro da Secretaria/ Diretoria/ Municipal de Educação?

Dentre os entrevistados, 28 atuam dentro da secretaria municipal de educação e 3 atuam fora do espaço físico da secretaria municipal de educação.

Questão: Que função você exerce dentro da Secretaria/ Diretoria/ Municipal de Educação?

Entre os participantes, 6 são dirigentes municipais, 17 são técnicos e 8 possuem outra função nas secretarias municipais. Todos, de acordo com suas declarações, com acesso às informações do PAR⁷². Observando este ponto, podemos verificar que foram os técnicos da secretaria que mais participaram da pesquisa, o que pode ser explicado pelo fato de, em boa parte dos municípios serem os técnicos aqueles que efetivamente lidam com as questões relativas aos planos e acordos firmados pelos municípios. Um aspecto a ser observado é que quase um terço dos profissionais indicados estão comissionados junto às secretarias, sendo efetivos em outros cargos do sistema de ensino, como professores, coordenadores, supervisores, entre outros.

Questão: Desde quando seu município aderiu ao Plano de Ações Articuladas (PAR)?

Em relação ao tempo que o município aderiu ao PAR, apenas 1 participante (D.1) respondeu não saber com precisão. Outros 2 (G.5 e F.3) responderam ter sido desde o início, sem informar o ano. No entanto, o município F.3, contou com dois representantes, sendo que um deles respondeu que a adesão foi em 2010. Já o município G.1 teve 3 representantes e cada um respondeu um ano diferente de adesão (2010, 2011 ou 2012). Na Tabela 3: Ano de adesão ao PAR, podemos verificar em qual ano foi afirmado que o município aderiu ao PAR.

⁷²Dois participantes declararam ter acesso apenas parcial aos dados do PAR em seu município.

Tabela 18: Ano de adesão ao PAR

Município	Adesão
A.1	2010
A.2	2010
A.3	2013
B.1	2008
C.1	2008
D.1	Não se lembra
E.1	2007
E.2	2007
F.1	2013
F.2	2008
F.3	2010 ou desde o início
G.1	2010 - 2011-2012
G.2	2009
G.3	2008
G.4	2011
G.5	Desde o início
H.1	2008
H.2	2013
I.1	2012
J.1	2009
J.2	2009
J.3	2009
K.1	2007
K.2	2010
K.3	2012
K.4	2013

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Questão: Quais foram os principais motivos de adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR)?

Nesta questão, 12 dos entrevistados responderam que o principal motivo de adesão foi visando a obtenção de recursos para a área educacional. A melhoria da educação foi indicada por 4 dos participantes. Já a cooperação com o governo federal foi destacada por 2 representantes. Outro motivo apresentado por 3 entrevistados é o diagnóstico do município, assim como outros 3 participantes apontaram o planejamento. Além disso, o baixo IDEB foi indicado por 1 dos entrevistados, e um outro participante destacou a formação continuada como principal motivo, como podemos ver na Tabela 4: Motivos de adesão ao PAR

Tabela 19: Motivos de adesão ao PAR

Motivos	Número de participantes
Obtenção de recursos	12
Melhoria da educação Municipal	4
Cooperação com a União	2
Elaboração do diagnóstico do município	3
Elaboração do planejamento do município	3
Baixo IDEB	1
Formação Continuada	1

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Questão: Em sua opinião, o PAR levou o município à adotar novos procedimentos que não teriam sido realizados sem a adesão ao programa?

Todos os representantes responderam que o PAR levou o município à adotar novos procedimentos que não teriam sido realizados sem a adesão ao programa e que as diretrizes do (PAR) induziram a aplicação de recursos em setores que antes não eram considerados prioritários.

Questão: Os recursos poderiam ser melhor empregados em outros setores de seu município? Quais?

Ao serem questionados, se considerava que os recursos poderiam ser melhor empregados em outros setores de seu município que não aqueles indicados pelo PAR, 11 municípios (A.3, E.1,F.3,G2,G.4, G.5,I.1, J.2 e J.3) responderam que consideram os recursos corretamente alocados. Os 15 demais participantes afirmaram que estes recursos poderiam ser melhor alocados em setores como: transportes, construção e manutenção de infraestrutura, formação de professores e formação continuada. O setor que recebeu mais indicações e que antes não eram prioritários foi a Educação Infantil

Questão: Você gostaria de acrescentar mais alguma informação ou especificidade sobre o PAR em seu município? Se sim, sinta-se à vontade para nos dizer.

Alguns entrevistados afirmaram que o PAR poderia/ deveria dar um maior suporte no diagnóstico e aplicação dos recursos, pois consideram que “o PAR funciona”, mas não oferece um treinamento adequado sobre o funcionamento do sistema, carecendo de informações adequadas para o processo de elaboração e acompanhamento. Além disso, um representante (K.3) relatou que alguns pontos na elaboração do diagnóstico são subjetivos e que, por isso, algumas demandas centrais do município acabam ficando escondidas, em segundo plano. Outro município (H.1) afirmou que o PAR faz demandas genéricas e que isso não contempla as reais demandas e especificidades locais do município. Além desses casos, um representante (D.1) afirmou que em alguns setores os recursos foram indiferentes, não melhorou nem piorou.

Questão: Indique quais aspectos tiveram avanços e melhorias, ou piora, com a adesão ao PAR - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB

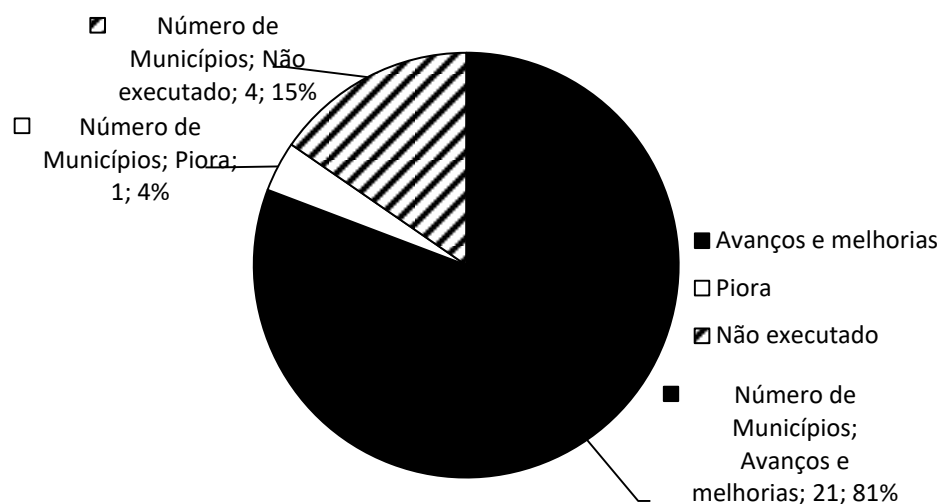
Em relação ao IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, os representantes dos municípios, em sua maioria, responderam que com a adesão ao PAR houve uma melhora no indicador e apenas um município apontou uma piora, conforme podemos notar na tabela e gráfico apresentados abaixo.

Tabela 20: Situação IDEB

Situação referente ao IDEB	Número de Municípios
Avanços e melhorias	21
Piora	1
Não executado	4

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Gráfico 1: Situação referente ao IDEB (em números absolutos)



Fonte: elaborado pelo autor (2015)

Questão: Indique quais aspectos tiveram avanços e melhorias, ou piora com a adesão ao PAR - Diagnóstico da Educação Municipal

Em relação aos aspectos referentes ao diagnóstico da Educação Municipal todos os entrevistados responderam que a adesão ao PAR possibilitou uma melhoria, demonstrando que o diagnóstico da educação municipal foi um dos fatores que fizeram com que os municípios aderissem ao PAR.

Tabela 21: Diagnóstico da Educação Municipal

Situação referente ao Diagnóstico da Educação Municipal	Número de Municípios
Avanços e melhorias	26
Piora	0
Não executado	0

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Gráfico 2: Situação referente ao Diagnóstico da Educação Municipal (em números absolutos)



Fonte: elaborado pelo autor (2015)

Questão: Indique quais aspectos tiveram avanços e melhorias, ou piora, com a adesão ao PAR - Avaliação do Desempenho das Escolas

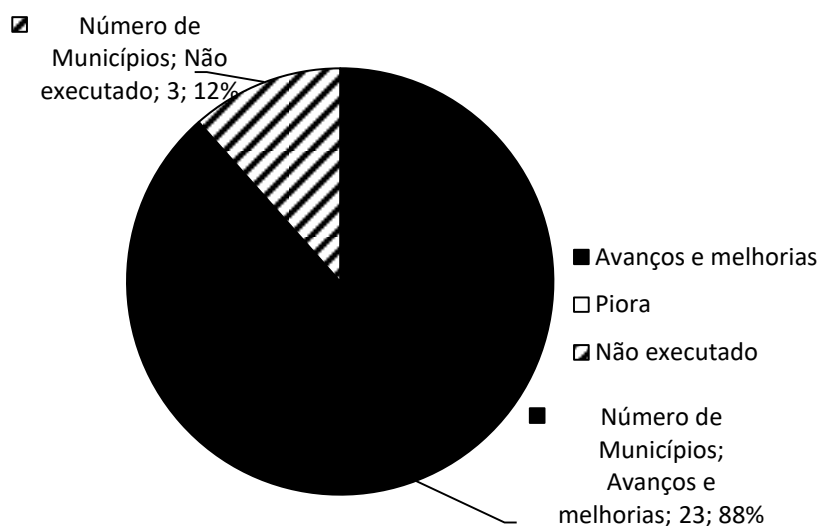
Nesta questão a maioria dos entrevistados afirma que a adesão ao PAR possibilitou melhorias na avaliação do desempenho das escolas, mas o que não chama a atenção é que 3 municípios não executaram a avaliação dos escolas.

Tabela 22: Avaliação do Desempenho das Escolas

Situação referente à Avaliação do Desempenho das Escolas	Número de Municípios
Avanços e melhorias	23
Piora	0
Não executado	3

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Gráfico 3: Situação referente à Avaliação do Desempenho das Escolas (em números absolutos)



Fonte: elaborado pelo autor (2015)

Questão: Indique quais aspectos tiveram avanços e melhorias, ou piora com a adesão ao PAR - Avaliação do Desempenho do Sistema Municipal

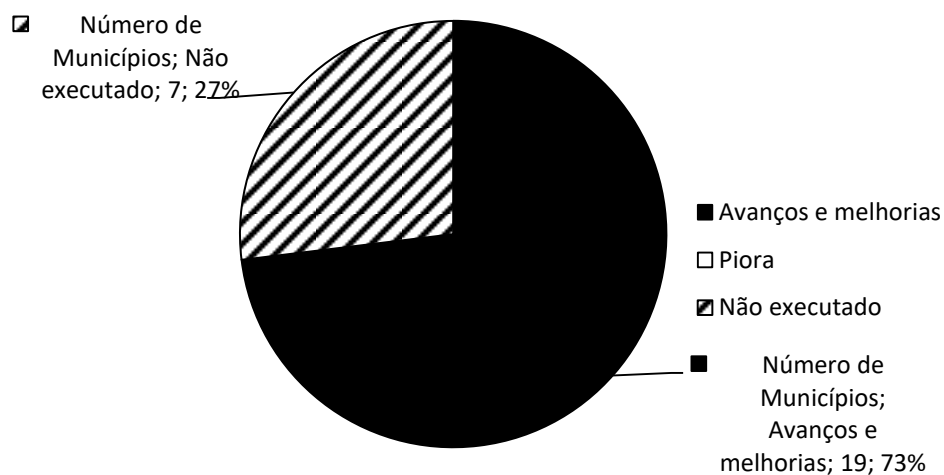
Assim como na questão anterior, notamos que 7 dos representantes afirmaram que o município não executou a avaliação do sistema municipal de educação e a maioria, 19 entrevistados, destacou que essa avaliação proporcionou melhoras.

Tabela 23: Avaliação do Desempenho do Sistema Municipal

Situação referente à Avaliação do Desempenho do Sistema Municipal	Número de Municípios
Avanços e melhorias	19
Piora	0
Não executado	7

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Gráfico 4: Situação referente à Avaliação do Desempenho do Sistema Municipal (em números absolutos)



Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Questão: Indique quais aspectos tiveram avanços e melhorias, ou piora, com a adesão ao PAR - Implementação de Projetos em Áreas Deficientes da Educação Municipal

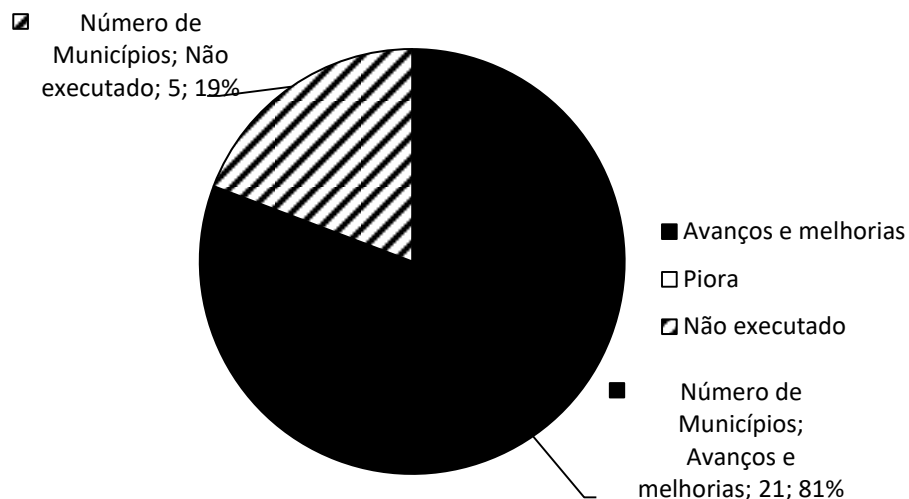
Nesta questão, 21 dos entrevistados que a adesão ao PAR possibilitou avanços e melhoria no que se refere à implementação de projetos em áreas deficientes da educação municipal. O que nos chama a atenção não é a maioria relatando melhorias e sim os 5 participantes que afirmaram que não executaram ações em áreas deficientes do município.

Tabela 24: Implementação de Projetos em Áreas Deficientes da Educação Municipal

Situação referente à Implementação de Projetos em Áreas Deficientes da Educação Municipal	Número de Municípios
Avanços e melhorias	21
Piora	0
Não executado	5

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Gráfico 5: Situação referente à Implementação de Projetos em Áreas Deficientes da Educação Municipal (em números absolutos).



Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Questão: Indique quais aspectos tiveram avanços e melhorias, ou piora, com a adesão ao PAR - Recursos para investimento na Educação Municipal

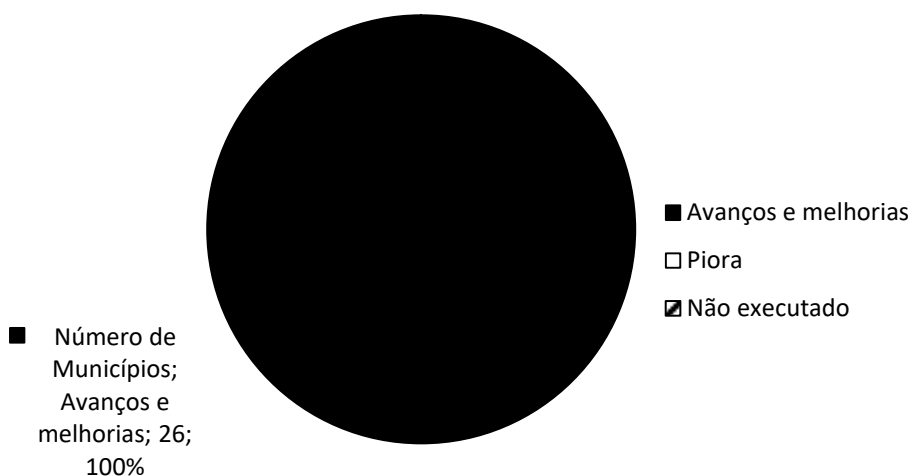
Nesta questão todos os entrevistados afirmaram que, com a adesão ao PAR os municípios, obtiveram avanços nos recursos para investimento na Educação Municipal.

Tabela 25: Recursos para Investimento na Educação Municipal

Situação referente aos Recursos para Investimento na Educação Municipal	Número de Municípios
Avanços e melhorias	26
Piora	0
Não executado	0

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Gráfico 6: Situação referente aos Recursos para Investimento na Educação Municipal (em números absolutos)



Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Questão: Indique quais aspectos tiveram avanços e melhorias, ou piora, com a adesão ao PAR - Investimento em Infraestrutura

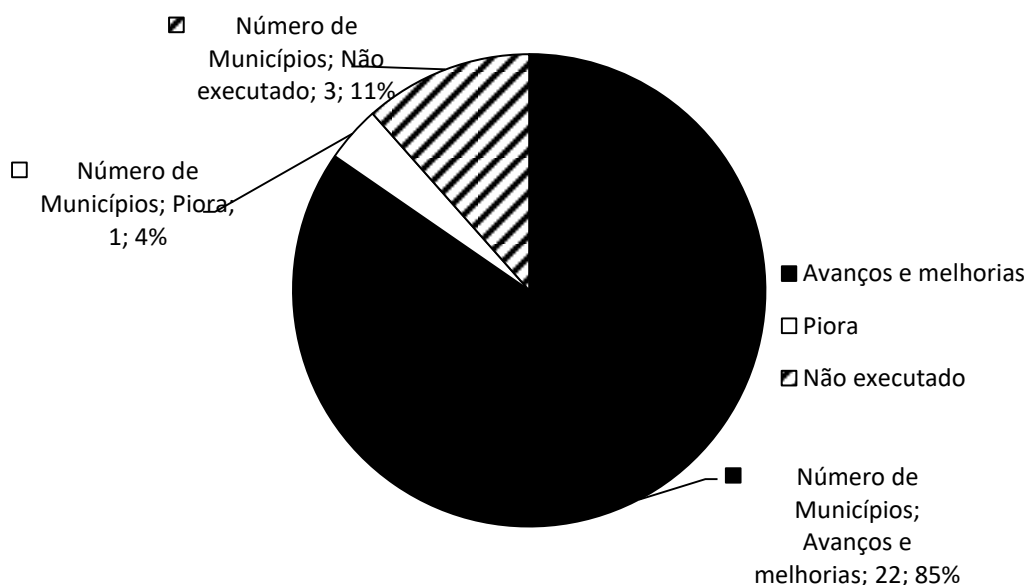
Em relação a esta questão, 22 entrevistados afirmaram que, com a adesão, o investimento em infraestrutura avançou, sendo que apenas 1 participante apontou a piora, e 3 destacaram que essas ações não foram executadas.

Tabela 26: Investimento em Infraestrutura

Situação referente ao Investimento em Infraestrutura	Número de Municípios
Avanços e melhorias	22
Piora	1
Não executado	3

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Gráfico 7: Situação referente ao Investimento em Infraestrutura (em números absolutos)



Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Questão: Indique quais aspectos tiveram avanços e melhorias, ou piora, com a adesão ao PAR - Adesão aos Programas Sociais, Econômicos e Educacionais do MEC (Ministério da Educação)

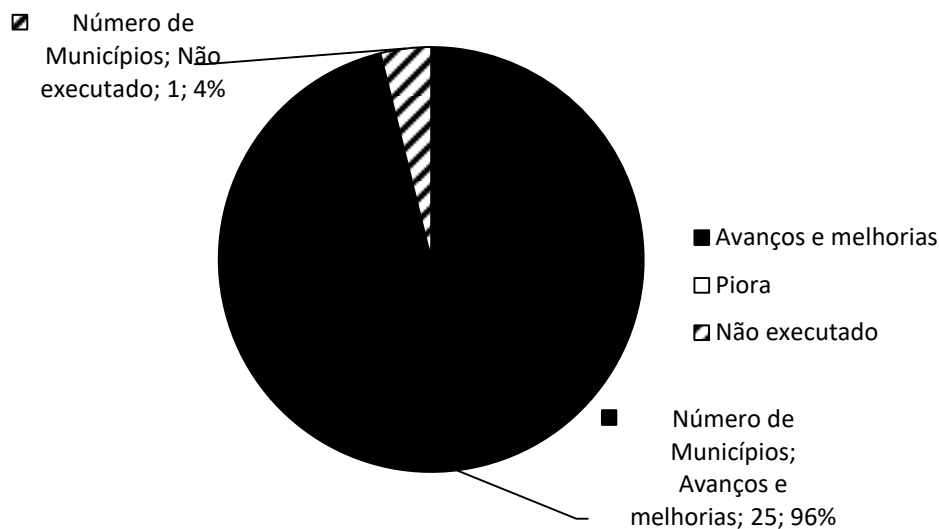
Nesta questão, apenas 1 entrevistado afirmou que não executaram adesão aos programas sociais econômicos, enquanto que o restante dos entrevistados, 25, afirmaram que houve melhorias.

Tabela 27: Adesão aos Programas Sociais, Econômicos e Educacionais do MEC

Situação referente à Adesão aos Programas Sociais, Econômicos e Educacionais do MEC	Número de Municípios
Avanços e melhorias	25
Piora	0
Não executado	1

Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Gráfico 8: Situação referente à Adesão aos Programas Sociais, Econômicos e Educacionais do MEC (em números absolutos)



Fonte: elaborada pelo autor (2015)

Após a análise das tabelas acima (5 a 12), pudemos verificar que, na opinião dos entrevistados, o PAR possibilitou na maioria dos municípios uma melhoria nos setores onde foram aplicados os recursos.

Um aspecto que merece destaque é o fato de que, embora todos os representantes tenham afirmado ter recebido recursos, alguns municípios não executaram ações em áreas importantes da educação municipal, tais como IDEB, Avaliação do Desempenho das Escolas, Avaliação do Desempenho do Sistema Municipal, Implementação de Projetos em Áreas Deficientes da Educação Municipal, Investimento em Infraestrutura e Adesão aos Programas Sociais, Econômicos e Educacionais do MEC. Este dado permite concluir que alguns municípios, embora tenham aderido às ações previstas no PAR para atender a áreas deficitárias da educação municipal, não executaram ações descumprindo as metas estabelecidas. Tal fato pode indicar desinteresse, desconhecimento da necessidade de cumpri-las ou de suas existências ou de como executá-las. Em qualquer um dos casos, parece evidente que a adesão ao PAR visava, prioritariamente, o acesso a recursos sem que se compreendesse, claramente, quais tipos de recursos estavam disponíveis para que se atingissem as metas previstas. Algumas das ações citadas como não executadas referem-se a elementos que constituiriam a própria razão de ser do PAR,

como a elevação do IDEB e projetos em áreas deficientes da educação municipal. É importante notar que estas ações dependem não apenas da adesão ao PAR, mas também de inserção em projetos específicos, demandando um planejamento ou a designação de setores das secretarias municipais que se responsabilizariam por sua execução. O mesmo ocorre com as ações que constituem investimentos em infraestrutura, que demanda o encaminhamento de projeto específico para programas como o PROINFO, que exige um planejamento próprio, contratação de arquitetos, engenheiros e executores de obras sob o acompanhamento do FNDE. Em alguns casos, particularmente aqueles envolvendo cursos oferecidos pelo MEC/FNDE, seria necessário que as secretarias municipais recebessem e acompanhassem os cronogramas de seu oferecimento pelas universidades. É interessante notar-se, entretanto, que todos os municípios executaram ações referentes a investimento na educação municipal, que constituem ações ou recursos diretamente vinculados ao trabalho das secretarias. A ausência de execução de algumas ações pode indicar, que a elaboração do PAR ficou centralizada na equipe local, em geral constituída por técnicos das secretarias, e por esse motivo, não teriam sido consideradas apropriadamente, a diversidade e complexidade das ações que foram indicadas para o cumprimento das metas, o que comprometeu suas execuções.

É interessante observar que, por não existirem diferenças entre os diagnósticos ou na forma de execução das ações propostas na plataforma do PAR para os municípios, todas as equipes técnicas tiveram que seguir os menus disponíveis, escolhendo entre as ações que lhes pareceria adequada sem de fato conhecer o seu significado, cronograma, forma de execução ou viabilidade para o problema indicado no diagnóstico. Isto significa que a própria natureza técnica da formulação do sistema parte do princípio que os problemas dos diferentes municípios podem ser homogeneizados em categorias padronizadas. O mesmo ocorre no momento de busca de soluções para os problemas. Ainda que possa existir uma diversidade de dificuldades, nem sempre idênticas, no sistema do PAR são apresentadas opções limitadas e padronizadas, para todos os municípios por meio das ações de apoio promovidas pelo MEC. Como é necessário indicar ações para os indicadores deficitários para que o PAR seja concluído com sucesso no sistema, não há outra possibilidade senão selecionar uma ação, dentre as ações disponíveis, para conseguir-se encerrar a tarefa. Neste sentido, pode-se concluir que o próprio formato da plataforma induz à escolha das ações.

Um aspecto que interessa particularmente para o objetivo deste estudo foi o fato de todos os representantes considerarem que o PAR levou o município à adoção de novos procedimentos, os quais não teriam sido realizados sem a adesão ao programa. Isso corrobora nossa hipótese de que as diretrizes do PAR induziram a aplicação de recursos em setores que antes não eram considerados prioritários para o município e que, portanto, não seriam objeto de uma política educacional municipal.

Esta perspectiva é confirmada pelas respostas apresentadas à questão que solicitava a indicação da existência ou não de setores onde os recursos, em sua opinião poderia ser melhor empregado. Aqui, cerca de 58% dos entrevistados consideraram que os recursos poderiam ser melhor empregados em outros setores de seu município que não aqueles indicados pelo PAR.

Um importante aspecto a ser ressaltado é a queixa manifestada por alguns entrevistados em relação à falta de orientação e de apoio técnico para o acesso e funcionamento do PAR.

O desconhecimento do funcionamento da plataforma que disponibiliza o PAR, da forma como se solicita recursos, dos programas e ações de apoio à educação municipal aos quais os municípios podem ter acesso, entre outras coisas, também foi objeto de análise no Relatório de monitoramento do PAR realizado pela UFSCar e que analisaremos em seguida.

6.4 O Relatório Geral de Acompanhamento do PAR - São Paulo /2010

O monitoramento do PAR é uma das atividades realizadas para verificação da execução do termo de cooperação entre o município e o MEC, com a finalidade de aferir o grau de cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR. A nossa opção pelo uso do relatório de acompanhamento do PAR realizado pela UFSCar para análise neste estudo tem como fundamento, em primeiro lugar, compreender o modo como os monitoramentos do PAR são realizados e verificar por meio das análises, realizadas de forma extremamente detalhadas, como os municípios acompanhados realizaram suas atividades no programa.

O relatório de monitoramento que será objeto desta análise, denominado “Projeto de monitoramento e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios

do Estado de São Paulo” é um documento público, como todas as atividades de monitoramento do PAR, atendendo aos princípios de *accountability* ou transparência, e constitui uma síntese das atividades desenvolvidas durante o acompanhamento das ações desempenhadas por seis municípios do Estado de São Paulo, para cumprimento das metas do PAR. As atividades de monitoramento foram desempenhadas por meio de um projeto de extensão, realizado por docentes da UFSCar – campus de Sorocaba, junto a Pró-Reitoria de Extensão da UFSCar e financiadas pelo Ministério da Educação como uma ação do PAR.

De acordo com o relatório em estudo, o “Projeto de monitoramento e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios do Estado de São Paulo”, o monitoramento foi desenvolvido, inicialmente, por meio de uma ação conjunta entre o Ministério da Educação (MEC), através de sua Representação no Estado de São Paulo (ReMEC-SP) e a Universidade Federal de São Carlos –UFSCar/Sorocaba. As atividades do projeto abrangeram setenta e três municípios do estado de São Paulo considerados prioritários, em função de seu desempenho inferior às metas programadas no PAR, particularmente naquelas referentes ao IDEB. Trinta e cinco desses municípios foram acompanhados “in loco” por meio de monitores contratados pela UFSCar. Outros trinta e oito municípios foram acompanhados por meio de reuniões técnicas realizadas em três municípios no período de setembro de 2009 a maio de 2010.

Os seis municípios monitorados⁷³ e objeto deste relatório são considerados prioritários em função do baixo desempenho obtido no IDEB. Fora eles: *Canitar, Emilianópolis, Flora Rica, Narandiba, Platina e Ribeirão dos Índios*. No relatório, os agentes procuraram compreender os diferentes aspectos que teriam determinado seus baixos desempenhos, além de apresentar uma reflexão contextualizada do cotidiano das redes municipais monitoradas. Cada um desses municípios recebeu duas visitas técnicas dos monitores.

⁷³Cabe ressaltar que procuramos contatar, via e-mail e telefone, os seis municípios objeto do acompanhamento da equipe da UFSCar/ReMEC, para solicitar sua participação na pesquisa on-line, apresentada na subseção anterior ou para que realizássemos entrevistas sobre como realizam atualmente o PAR, para análise e comparação dos resultados. Infelizmente, não tivemos sucesso. Nenhum dos e-mail obteve resposta e no caso dos contatos telefônicos não foi possível contatar diretamente membros das equipes responsáveis pelo PAR nos municípios.

Localização dos municípios objeto de monitoramento local no Estado de São Paulo

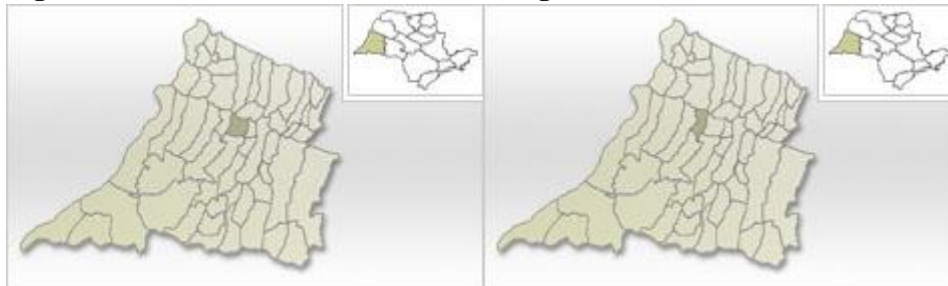
Figura 3 – CANITAR **Figura 4 - PLATINA**



Fonte: UFSCar – Relatório PAR – 2010

Figura 5 - EMILIANÓPOLIS

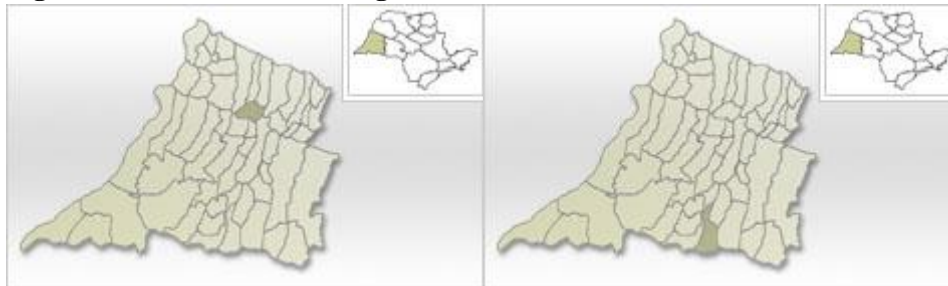
Figura 6 - RIBEIRÃO DOS ÍNDIOS



Fonte: UFSCar – Relatório PAR – 2010

Figura 7 - FLORA RICA

Figura 8 - NARANDIBA



Fonte: UFSCar – Relatório PAR – 2010

Apresentamos, a seguir, os dados quantitativos de oferta de ensino nas redes acompanhadas pela equipe de monitoramento.

Tabela 28– Número de alunos dos seis municípios acompanhados em 2009, por nível de ensino (inclui Educação Especial).

Município	Educação Infantil		Ensino Fundamental		EJA – presencial Ensino Fundamental	Total de alunos
	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais		
Canitar	10	179	554	380	146	1.269
Emilianópolis	59	62	209	163	---	493
Flora Rica	28	36	129	146	---	339
Narandiba	23	102	398	345	27	895
Platina	19	53	258	---	38	368
Ribeirão dos Índios	30	52	154	---	---	236

Fonte: UFSCar – Relatório PAR – 2010 (Dados do Censo Escolar de 2009)

Tabela 29– Valores do IDEB dos municípios acompanhados segundo valores observados e valores das metas do MEC

Municípios	Anos Iniciais do Ensino Fundamental					Anos Finais do Ensino Fundamental				
	Observado		Metas			Observado		Metas		
	2005	2007	2007	2009	2021	2005	2007	2007	2009	2021
Canitar	3,7	4,8	3,8	4,2	6,0	2,8	4,1	2,9	3,0	4,9
Emilianópolis	3,5	4,8	3,6	3,9	6,7	3,0	3,0	3,0	3,0	5,0
Flora Rica	4,6	3,0	4,6	5,0	6,5	3,8	3,2	3,8	4,0	5,8
Narandiba	4,1	3,7	4,2	4,5	6,3	4,3	3,9	4,3	4,0	6,2
Platina¹	3,7	4,6	3,7	4,1	5,9					
Ribeirão dos Índios		3,9								

1 – O município não atende às séries finais do ensino fundamental.

2 -O município iniciou o atendimento das series iniciais do ensino fundamental em 2007

Fonte: UFSCar – Relatório PAR – 2010

Os dados sobre o IDEB dos municípios são apresentados na tabela 27, que apresenta os valores atingidos pelos municípios em 2005 e 2007, acompanhados das metas previstas. A equipe de monitoramento destaca que o IDEB de três municípios (Canitar, Emilianópolis e Platina) foi maior em 2007 e que em 2005, quando observados os anos iniciais do ensino fundamental. A rigor, esses municípios foram incluídos no

monitoramento em função do IDEB de 2005, o que gerou, segundo a equipe, questionamentos sobre a obrigatoriedade de serem incluídos no acompanhamento, uma vez que em 2007 tiveram aumento significativo no índice, superando o de modo significativo, a meta estabelecida para aquele ano. Este questionamento foi discutido e não impediu que os trabalhos de acompanhamento fossem realizados como planejado (UFSCAR, 2010, p.04).

De acordo com o Relatório, o objetivo geral e ações previstas pelo *Projeto de Acompanhamento do PAR* eram:

Acompanhar e orientar a execução das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR) da rede pública municipal de educação do Estado de São Paulo, verificando as ações desenvolvidas e sua conformidade com o previsto no referido plano, de modo a construir alternativas de gestão em busca de superação de possíveis dificuldades observadas (UFSCAR, 2010, p.03).

As ações previstas para realização do monitoramento e produção do relatório foram:

- Coletar e sistematizar dados relativos às ações financiáveis, ou não, pelo PAR para análises e planejamentos.
- Orientar as SMEs quanto à execução das ações do PAR, tendo como referência os princípios norteadores da política/ações adotadas pelo MEC/FNDE.
- Registrar os avanços, dificuldades e entraves encontrados pelos responsáveis pelas ações do PAR nos municípios.
- Auxiliar os Secretários Municipais de Educação quanto aos encaminhamentos a serem tomados.
- Sistematizar e analisar os dados quantitativos e qualitativos relativos ao monitoramento (UFSCAR, 2010, p.03).

Os monitores desenvolveram suas atividades por meio de duas formas de acompanhamento:

- **Acompanhamento à distância**

Através de e-mail e telefone, ao longo de todo período previsto para as atividades (setembro de 2009 a maio de 2010). Esta forma de monitoramento permitiu manter um fluxo contínuo de informações, alimentando um processo interativo monitores e equipes municipais de educação.

- **Acompanhamento “in loco”.**

Foram realizadas visitas aos seis municípios de modo a avaliar no local o desenrolar das atividades referentes ao PAR. Para tanto foram utilizados diferentes instrumentos: roteiros de observação, questionários, entrevistas e observação livre. O trabalho de campo nos municípios prioritários permitiu co

atuar com a equipe educacional gestora no município, tanto na apresentação de propostas de superação de possíveis dificuldades de implementação do PAR, quanto no sentido de construir as melhores ações alternativas locais (UFSCAR, 2010, p.04).

Para a realização do acompanhamento, a equipe de monitoramento considerou as características sociais, econômicas e educacionais dos municípios, motivo pelo qual, além dos dados quantitativos constantes do relatório público, foram levantadas e utilizadas outras informações ao longo do trabalho, como dados demográficos e socioeconômicos dos municípios, comparados à média do Estado de São Paulo; número de alunos em 2009 por nível de ensino; número de prédios escolares e respectivos números de alunos e receita do FUNDEB; Conselhos Municipais relacionados às atividades educacionais existentes nos municípios e suas situações; repetência e evasão nas escolas de ensino fundamental.

De acordo com o relatório, foram realizadas reuniões entre os monitores e os dirigentes municipais e a equipe local encarregada do PAR para discussão dos “aspectos gerais do IDEB, PDE e PAR; análise do IDEB do município; avaliação coletiva sobre as subações do PAR propostas pelo município e da situação atual do monitoramento no SIMEC; discussão das dúvidas do município e orientação sobre o monitoramento “online”” (UFSCAR, 2010).

Foram realizadas reuniões com o Comitê Local do PAR para discussão dos principais aspectos do PAR nos municípios, atuação dos membros do Comitê, sua regulamentação e atividades desenvolvidas. A equipe de monitoramento realizou visitas às escolas do município. Foram ainda avaliadas as situações dos Conselhos municipais, em termos de regulamentação e atividades desenvolvidas em relação ao PAR. Durante as visitas a equipe de monitoramento organizou reuniões coletivas com os membros do Comitê Local do PAR e Equipe técnica local, para avaliação coletiva das subações do PAR propostas pelo município e da situação atual do monitoramento no SIMEC. Foram discutidas a avaliação dos programas do MEC previstos para o município, segundo as ações previstas no PAR e discutidas dúvidas dos agentes municipais seguidas de orientação sobre o monitoramento “online” e outros aspectos do PAR. Foram, ainda, analisadas as orientações gerais da Secretaria Municipal de Educação relativamente ao planejamento para 2010. A equipe de monitoramento analisou, juntamente com a equipe técnica local e os diretores de Unidades Escolares, o Projeto Pedagógico das escolas

municipais para 2010 e sua relação com as atividades previstas no PAR. Ao final, foi elaborado um documento com recomendações e sugestões para os municípios.

Detectadas as dificuldades dos municípios, principalmente em relação às informações sobre os programas do MEC, após a visita, a equipe de monitoramento continuou orientando os municípios por meio do módulo de monitoramento do PAR no SIMEC. Além disso, a equipe orientou os municípios sobre o programa de Demanda de Infraestrutura para municípios prioritários, lançado pelo MEC em 29/03/2010, sobre temas como Conselho Municipal do FUNDEB (legislação, prestação de contas, como atuar de maneira mais dinâmica, etc.); legislação sobre convênio entre Prefeitura e entidades; orçamento municipal e os recursos da educação, entre outros além de serem divulgados documentos relativos ao PAR produzidos pelo MEC, UNDIME.

Estes aspectos permitem constatar que as secretarias consideram os conteúdos relativos à gestão democrática e aos debates sobre a condição da educação com a comunidade, aspectos meramente formais no momento do preenchimento dos formulários exigidos no SIMEC. A forma gerencial e técnica pela qual essas concepções aparecem no diagnóstico do SIMEC, sem um debate e esclarecimento sobre a sua importância política na democratização da educação, acaba fazendo com que sejam delegadas a mais um aspecto técnico a ser preenchido no sistema.

Tabela 30 – Número de membros e aspectos da composição e funcionamento da Equipe Técnica e Comitê Local do PAR dos municípios acompanhados

Município	Equipe Técnica		Comitê Local	
	Nº de membros	Composição e aspectos do funcionamento	Nº de membros	Composição e aspectos do funcionamento
Canitar	7	§ Composta por diferentes segmentos de profissionais da rede municipal. § Funcionamento conta com participação de várias pessoas, coordenadas pelo Secretário.	19	§ Composto de representantes de vários segmentos Todos são funcionários públicos. § As reuniões do Comitê ocorrem todo mês.
Emilianópolis	8	§ Composta por diferentes segmentos de profissionais da rede municipal. § Existência formalizada após a 2ª visita. § Funcionamento centrado em uma pessoa	8	§ São as mesmas pessoas que compõem a Equipe Técnica. § Só foi criado após a 2ª visita dos monitores.
Flora Rica	3	§ Composta da Secretária, Coordenadora e Diretora Escolar. § Funcionamento centrado em uma pessoa.	11	§ Composto de representantes de vários segmentos. Todos são funcionários públicos. § As reuniões não ocorrem com regularidade.
Narandiba	5	§ Composta por diferentes segmentos de profissionais da rede municipal. Composição ampliada após visita dos monitores. § Funcionamento centrado em duas pessoas	9	§ Composto de representantes de vários segmentos. Todos são funcionários públicos. § As reuniões não ocorrem com regularidade.
Platina	7	§ Composta por diferentes segmentos de profissionais da rede municipal. Composição ampliada após visita dos monitores. § Funcionamento centrado em duas pessoas	6	§ Apenas uma pessoa (representante da sociedade civil) não pertence à Equipe Técnica. § Criado após visita dos monitores.
Ribeirão dos Índios	7	§ Composta por diferentes segmentos de profissionais da rede municipal. Constituição formalizada após visita dos monitores. § Funcionamento centrado em duas pessoas	7	§ São as mesmas pessoas que compõem a Equipe Técnica. § Não funciona regularmente.

* Observação: As informações sobre o número de membros foram obtidas no SIMEC. Informações sobre composição e funcionamento decorrem de observações feitas durante as visitas aos municípios pela equipe de acompanhamento.

Fonte: UFSCAR – Relatório PAR – 2010

Um das constatações que podemos verificar no relatório é que tanto as equipes técnicas locais, responsáveis pelo PAR, quanto o Comitê Local do PAR, possuem uma composição aleatória, sem relação direta com o número de subações previstas ou o tamanho da rede municipal. Além disso, a maioria das equipes e Comitês não foi constituída no momento da elaboração do PAR, constando apenas formalmente no SIMEC, já que essa é uma exigência para o preenchimento do instrumento. A composição dessas equipes e Comitês acabaram sendo formalizadas para atender às visitas da equipe de monitores. Segundo a equipe de monitoramento, “a rigor, o Plano de Ações Articuladas do município era praticamente desconhecido por parte da maioria dos membros do Comitê e mesmo da Equipe Técnica” (UFSCAR, 2010, p.09).

Outra constatação do relatório refere-se a atuação dos Comitês, que não possuíam atuação efetiva e significativa. Isso pode ser compreendido pelo desconhecimento técnico do PAR e seus procedimentos no âmbito municipal, por isso uma das ações da equipe da UFSCar foi “discutir o PAR como instrumento de gestão administrativa e pedagógica, tomando-se como referência as características de cada município” (UFSCAR, 2010, p.07). Nesta discussão abordaram-se questões relativas ao IDEB, tais como: como é calculado, relação entre desempenho, reprovação e evasão, metas, entre outros.

Uma importante constatação foi a ausência de informações sobre a maioria das subações constantes nas metas do PAR no sistema de monitoramento do SIMEC. Nas ações onde há informação uma grande parte não chegou a ser concluída. Em partículas, nos casos das subações que dependiam de Programas do MEC, a maior parte não foi realizada.

De acordo com o Relatório de monitoramento (UFSCAR, 2010), os seis municípios, em conjunto, apresentaram uma total de 222 (duzentas e vinte e duas) subações que necessitam de assistência do MEC, distribuídas em 114 (cento e quatorze) programas diferentes. Abaixo encontram-se a distribuição das subções :

- Dimensão 1 (Gestão) – 20 programas
- Dimensão 2 (Formação) – 67 programas
- Dimensão 3 (Prática Pedagógica) – 4 programas
- Dimensão 4 (Infraestrutura e Recursos Pedagógicos) – 23 programas.

Dentre os programas mais solicitados, segundo o relatório (UFSCAR,2010) dois deles são comuns a todos os seis municípios, o PROINFO, ação voltada para a construção e equipamentos de escolas de educação infantil e o Kit Pedagógico, ação voltada para aquisição de material pedagógico:

1. Ação - 4.1.2 – 3 (MEC/PROINFO – PDDE)
2. Ação - 4.3.2 – 5 (MEC/Kit Pedagógico – SEB)

Além disso, o relatório (UFSCAR,2010) apresenta outros seis programas que foram propostos por cinco municípios:

1. Ação -2.4.1 – 2 (MEC/SECAD – Formação para a diversidade – Educação das relações étnico-raciais).
2. Ação - 2.5.1 – 2 (MEC/Profucionário – Curso Técnico de formação para funcionários da educação – Secretaria Escolar).
3. Ação - 3.2.1 – 4 (MEC- Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica – Aperfeiçoamento em currículo e avaliação.
4. Ação -4.1.2 – 4 (MEC/Proinfo – Programa Nacional de Tecnologia Educacional)
5. Ação - 4.1.2 – 6 (MEC/SEED – Laboratório de Ciências)
6. Ação- 4.1.5 – 23 (MEC/LSE – Levantamento da Situação Escolar)

Alguns municípios contemplaram poucas ações e subações em decorrência da pouca familiaridade com o SIMEC e com os instrumentos do PAR, além de manifestarem dificuldades para compreender os procedimentos técnicos exigidos.

Nos dados apresentados no relatório podemos perceber que as dimensões em que os recursos foram aplicados em maior quantidade, nos municípios analisados, foram as dimensões de Formação e Infraestrutura.

No entanto, um dos municípios aplicou a maior parte dos recursos nas áreas de Gestão e Infraestrutura, o que se configurou, segundo a equipe de monitoramento, uma tendência da maioria dos municípios acompanhados em São Paulo.

Notamos também que a dimensão Prática Pedagógica é a que recebe menor atenção. Embora a discussão para uma educação de qualidade esteja presente na maioria

das escolas brasileiras, muitas vezes a melhoria só é vista como possível a partir da melhoria da infraestrutura.

É possível observar-se que, dentro de cada dimensão, os municípios apresentam sempre uma área que se destaca, deixando outras importantes em segundo plano, considerando-se o diagnóstico realizado e a condição de cada município, de acordo com o relatório.

De maneira geral, faltou maior ênfase em algumas áreas, como: 1.3 – Comunicação com a sociedade; 3.1 – Elaboração e organização das práticas pedagógicas; 4.3 - Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais (UFSCAR. 2010, p.10 -11)

E ainda,

As quatro áreas que predominam são as seguintes: 1.1 - Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino;
2.2 - Formação Continuada de Professores da Educação Básica;
3.2 - Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem;
4.1 - Instalações físicas gerais (UFSCAR. 2010, p.10)

Esse fato é interessante pois, é neste momento que podemos identificar que o município consegue, mesmo que minimamente, considerar como suas especificidades locais e buscar ações para suprir essas necessidades. Segundo o relatório, ao comparar os itens do diagnóstico com as ações geradas, muitos gestores acabaram priorizando ações para melhorias de instalações físicas e materiais das escolas em relação às ações que focam a prática pedagógicas. Entretanto, deve-se observar que a formação continuada foi uma das solicitações da maioria dos municípios, conforme podemos verificar no quadro abaixo, a partir da verificação dos indicadores e do número de subações geradas no PAR.

Tabela 31 - Número de indicadores (IND) com pontuação 1 e 2 no diagnóstico para elaboração do PAR, em comparação com o número de subações (NS) de cada município, por dimensão.

Município	Dimensão 1 Gestão		Dimensão 2 Formação		Dimensão 3 Prática Pedagógica		Dimensão 4 Infraestrutura		TOTAL	
	IND	NS	IND	NS	IND	NS	IND	NS	IND	NS
Canitar	7	8	5	35	3	6	14	23	29	72
Emilianópolis	8	20	7	33	5	6	14	24	34	83
Flora Rica	9	20	7	24	5	4	10	14	31	62
Narandiba	11	17	7	48	6	6	14	22	38	93
Platina	7	3	4	5	4	2	13	5	28	15
Ribeirão dos Índios	7	11	7	20	3	3	17	18	34	52
TOTAL	49	79	37	165	26	27	82	106	194	377
%	25,2	20,9	19,1	43,8	13,4	7,2	42,3	28,1	100%	100%

Fonte: UFSCar – Relatório PAR – 2010, p.10.

Todavia, embora a análise, baseada em números obtidos através do PAR tenha detectado pouco interesse pelas ações voltadas para as práticas pedagógicas e formação docente, durante as discussões *in loco* a equipe de monitoramento constatou uma maior preocupação com esses temas, o que segundo o relatório, refletiria a pouca familiaridade com os instrumentos do PAR.

A solução desse tipo de problema só poderia ser selecionada por meio de uma maior capacitação dos profissionais que atuam nas Secretarias Municipais de Educação em particular daqueles que compõem as equipes técnicas locais. Com uma devida familiarização dos instrumentos do PAR e capacitação técnica do instrumental, os responsáveis pela elaboração do PAR poderiam diagnosticar, discutir e elaborar ações mais compatíveis com as deficiências e necessidades reais dos municípios, possibilitando um maior atendimento efetivo em lugar de ações que não atendem adequadamente as necessidades dos municípios.

A equipe de acompanhamento também registrou dificuldades no monitoramento dos municípios. O monitoramento é realizado pela equipe técnica do município que deve registrar o grau de execução de cada subação selecionada no PAR. O monitoramento do

PAR é realizado por meio do SIMEC e o controle dos recursos utilizados pelo SIOPE⁷⁴. Quando os dados relativos à implementação de uma subação são registrados no SIMEC, o sistema calcula o percentual de seu monitoramento, visando-se a meta de 100% a cada semestre.

De acordo com a equipe de acompanhamento, no início os municípios apresentavam diferentes percentuais de monitoramento, que tiveram alguma melhora após orientações técnicas de como deveria ser executados. Entretanto, segundo a equipe, os municípios apenas se empenharam em cumprir a meta de 100% de monitoramento após a definição, por parte do MEC, de um prazo para que os municípios prioritários atingissem 100% em todos os semestres até 2010, para que tivessem direito a participar do programa especial de “Demanda de Infraestrutura”. Novamente, pode-se constatar que equipes técnicas e Comitês locais consideravam o acompanhamento por meio da plataforma do SIMEC um aspecto menor do PAR, relegando a tarefa a um segundo plano. A equipe constatou, ainda, que ao final, completado o registro do monitoramento no SIMEC, muitos problemas puderam ser observados:

- Não observar de forma adequada a estratégia prevista e/ou a unidade de medida prevista, resultando em informações incorretas. Por exemplo, a unidade era documento e o registro era sobre reuniões. Este problema, pelo que se observou, em parte expressa a falta de maior entendimento das características do PAR.
- A forma de registro não correspondia ao desenvolvimento da subação no período (semestre) monitorado.
- Muitas subações não foram monitoradas, por não terem sido iniciadas. As equipes imaginavam que o monitoramento era apenas das atividades iniciadas.
- Grande concentração de subações nos dois ou três semestres iniciais do cronograma do PAR, reforçando a ideia de uma elaboração “mecânica” do plano.
- Alguns registros sobre a situação da subação incorretos. Por exemplo, considerar a transposição de aprendizagem como concluída, logo no 1º semestre do desenvolvimento da atividade. Durante o acompanhamento foi discutido com as equipes das Secretarias que a transposição de conceitos e conteúdos para a sala de aula é uma atividade contínua.
- O registro do quadro “observações” não é muito esclarecedor.
- Falta de inclusão de documentos como anexo (UFSCAR, 2010, p.12)

⁷⁴O MEC elaborou o “Manual Técnico-Operacional do Módulo de Monitoramento do Plano de Ações Articuladas – PAR”. Segundo o manual as subações do PAR contratadas devem manter atualizados o monitoramento e registros do encaminhamento das subações.

As observações da equipe de acompanhamento demonstram não apenas o desconhecimento da forma como funciona o SIMEC mas o pouco rigor com que as ações eram monitoradas o que resultava em registros deficientes. Além disso, ficou constatada a elaboração mecânica do PAR sem que tenha existido uma compreensão sobre o seu significado. Ao final do relatório, a equipe elaborou uma síntese dos aspectos observados, que é muito esclarecedor sobre a forma como os municípios interagiram com o PAR.

As equipes locais, responsáveis pelo preenchimento do PAR, demonstraram falta de domínio da metodologia de planejamento. Embora os dirigentes municipais tenham manifestado o seu conhecimento e concordância com as ações propostas pelo PAR, alguns reconheceram não dispor de condições suficientes para analisar os planos ou não ofereceram orientações sistemáticas às escolas que participam de ações do PAR o que afetou a possibilidade de suas implementações. Várias equipes das Secretarias de educação declararam não dispor de informações suficientes sobre a execução dos programas de assistência técnica do MEC. Em alguns casos os municípios sequer apresentavam equipes de acompanhamento e monitoramento sistemático do PAR e, em sua totalidade, os municípios não elaboram sistematicamente relatórios de acompanhamento do PAR.

Um aspecto importante observado pela equipe de acompanhamento na maioria dos municípios foi a falta de correlação orgânica entre os principais problemas educacionais do município e as subações propostas no PAR. Embora em vários casos tenha-se constatado um esforço das equipes técnicas locais para realizar a tarefa, isso parece demonstrar não apenas a dificuldade em executar as tarefas solicitadas no SIMEC. Haveria, no caso, uma possível ausência de compreensão dos problemas e das possíveis ações compatíveis, questão que poderia ser objeto de uma maior discussão com os profissionais do magistério e de gestão educacional do município ou outros setores da comunidade, se o plano não fosse apenas gerencial e atendesse aos princípios da gestão democrática.

Outro aspecto interessante foram as queixas dos municípios endereçadas ao MEC.

- alegam que nem sempre as informações do MEC chegam aos municípios ou aos dirigentes de ensino. Em alguns casos pudemos comprovar que isto é verdade, como é o caso do Programa de Demanda de Infraestrutura lançado no dia 29 de março de 2010. Tomou-se o cuidado de repassar todos os documentos recebidos do MEC, sempre que necessário reiterando ou explicitando as providências a serem tomadas.
- referem-se à falta de atendimento (e de informação) sobre as demandas que envolviam ação do MEC. Também apontaram as dificuldades de contato com o MEC (Brasília) (UFSCAR, 2010, p.15).

O trabalho de acompanhamento, realizado pelos monitores, permitiu que se constatasse a necessidade de maior interação entre os técnicos do FNDE e as equipes técnicas locais sobre o funcionamento e características do SIMEC. Além disso, revelou um aspecto mais importante: a ausência de uma compreensão do papel do trabalho coletivo e dos princípios que envolvem um processo de gestão democrática. A possibilidade de sucesso de um processo como este, estabelecido pelo PAR, dependeria do envolvimento da comunidade nas etapas de elaboração, planejamento de monitoramento. A ausência de profissionais do magistério e de gestão das unidades escolares nesse processo, denota a ausência de uma compreensão do papel de um Plano Municipal de Educação democrático e de sua interação orgânica com os Projetos Políticos Pedagógicos das escolas.

6.5 Considerações finais da seção

O PAR promoveu um realinhamento das relações intergovernamentais provocando uma assimetria no papel de cada ente federado no arranjo colaborativo, uma vez que a esfera federal assumiu para si a formulação das políticas à serem implementadas restando aos demais entes federados a execução dessas políticas. A forma de regime de colaboração, proposta pelo PAR, determinou um processo que estabelece a condição de autonomia no ato de aderir ou não ao plano, significando a não adesão em não recebimento de recursos federais. A colaboração, por sua vez, é constituída pelo oferecimento de um conjunto de ações que, sendo realizadas, poderiam resultar em recebimento de recursos para os entes federados.

A adesão dos estados ao PAR foi operacionalizada por meio de um processo exclusivamente virtual, pelo preenchimento das opções previamente apresentadas na plataforma gerencial do MEC, o SIMEC onde ocorre também o seu monitoramento virtual. O PAR constitui, nesta perspectiva, um sistema de gerenciamento, de indução e regulação das políticas implementadas pelos estados e municípios.

Outro problema que se apresenta no processo de implementação do PAR é a institucionalização de instrumentos de avaliação por meio de um processo de monitoramento dos indicadores de desempenho que incentiva a homogeneização das políticas educacionais fazendo com que os resultados numéricos sejam mais importantes do que a efetiva qualidade educacional.

Essas conclusões são corroboradas pelos resultados das análises apresentadas, tanto na pesquisa realizada, por meio de questionários eletrônicos, como pelo relatório de monitoramento empreendido pela UFSCar. Os estudos permitiram que se constatasse que a adoção de uma plataforma virtual para o PAR dificultou a compreensão do papel do trabalho coletivo e dos princípios que envolvem um processo de gestão democrática. Pode-se constatar a elaboração mecânica do PAR sem que tenha existido uma compreensão sobre o seu significado. Partindo-se de tarefas gerenciais realizadas por meio de escolhas de alternativas previamente formuladas, não foi incentivado o envolvimento da comunidade nas etapas de elaboração, planejamento de monitoramento. Ao final da análise, fica explícita a intenção, subjacente ao PAR, de disseminar uma cultura gerencial na execução das políticas educacionais por parte dos entes federados, o que acaba por constituir um paradoxo entre o discurso proclamado de propagação da gestão democrática e aplicação do plano, que para se efetivar utiliza instrumentos gerenciais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste estudo, é necessário que se ressalte algumas características positivas do PAR/PDE/PMCTPE. Em primeiro lugar, a obrigatoriedade do preenchimento da plataforma virtual do PAR, para recepção de recursos, introduziu uma nova perspectiva para o discurso tradicional das políticas educacionais implementadas nos municípios. Concepções como gestão democrática, conselhos escolares, trabalho coletivo passaram a frequentar o vocabulário administrativo das secretarias municipais de educação. Ainda que com uma precária compreensão de seu significado e adotando frequentemente noções provenientes do campo gerencial, a mera inserção destas concepções em seu cotidiano já constitui um grande avanço em relação às concepções patrimonialistas e clientelistas que tem caracterizado as políticas locais ao longo da história brasileira.

Esse passo, embora importante, é ainda insuficiente para democratizar efetivamente as relações de poder na esfera educacional. A democracia demanda tempo para o aprendizado de seu significado, e as práticas que a experiência de uma vida de caráter realmente público pode ensejar, exigem mais do que sua mera referência em uma plataforma virtual a ser obrigatoriamente preenchida. Para que esse aprendizado ocorra é preciso que seja acompanhado de autonomia no processo de decisão.

A descentralização financeira dos recursos públicos proporcionada pelo PAR/PDE/PMCTPE, que embora reivindique para si o papel de democratização da gestão da educação e de instituidor de uma relação de colaboração entre os entes federados, constituiu, efetivamente, uma estratégia de regulação política do sistema do financiamento da Educação Básica nos municípios e estados. Adotando-se a estratégia gerencial, a regulação teve como objetivo a racionalização e otimização na repartição dos recursos, prolongando o ordenamento verticalizado das relações entre União e demais entes federados.

Centralizando a definição das políticas educacionais na esfera federal, o que se esperava, de fato, era obter maior eficácia e eficiência no processo de expansão do atendimento da educação básica, atendendo prioritariamente os setores mais desfavorecidos, relegando os demais setores ao domínio da esfera privada. O resultado, efetivamente, foi o fortalecimento de um corpo burocrático técnico, que idealiza, organiza, executa e controla as atividades no âmbito das políticas educacionais municipais. O FNDE,

responsável pelo orçamento, distribuição e monitoramento, por meio da plataforma virtual SIMEC, é o verdadeiro executor da política educacional nacional, constituindo não apenas o segundo maior orçamento entre as autarquias federais, mas o maior agente de disciplinamento de políticas públicas do país.

Subjacente ao discurso de educação de qualidade para todos, o PAR/PDE/PMCTPE apresenta como pressuposto o princípio da democracia social, segundo o qual a esfera social é um conjunto atomizado de indivíduos em busca de seu benefício pessoal e a esfera social é, portanto, um espaço administrável, constituído por sujeitos que podem ser disciplinados por dispositivos técnicos de medição e cálculo.

O PAR/PDE/PMCTPE implementou instrumentos de medição, como indicadores de desempenho e monitoramentos, introduzindo na educação pública formas de governança que reduzem cada vez mais a autonomia e capacidade de decisão local.

Neste sentido a regulação apresenta-se como uma das mais importantes estratégias de controle das ações governamentais em face das tarefas financeiras de sua competência. Por esse motivo está presente em todas as ações governamentais de caráter gerenciais, instauradas segundo os modelos recomendados pelas agências multilaterais. A *accountability*, assim como a governança, apresentam-se como processos de regulação das ações administrativas e, agora, não se trata mais de fundamentar o projeto social em uma política democrática republicana, que instituiria relações de poder mais justas voltadas para o bem comum, mas de medir, ranquear e disciplinar.

A adoção de uma estratégia gerencial como projeto de descentralização não foi acompanhada de autonomia política dos estados e municípios para a alocação dos recursos, já que não foram convidados a participar da elaboração dos fundamentos políticos e das condições de distribuição dos recursos disponíveis. Por meio de um plano que vincula o financiamento da educação à aceitação de indicadores e metas estabelecidos por meio de uma plataforma virtual, elaborada por uma técnico-burocracia impessoal, estados e municípios foram destituídos da possibilidade de estabelecer autonomamente a forma como seriam constituídos os seus próprios sistemas de ensino.

Aderindo ao Plano de Metas do Compromisso pela Educação, com diretrizes e metas já estabelecidas, os municípios e estados assumiram a responsabilidade de implementá-las como condição de acesso à assistência técnica e financeira disponibilizada pelo Ministério de Educação, consentindo, assim, que o governo federal exerça influência no direcionamento de seus projetos e ações educacionais.

Um dos motivos que levam muitos estados e municípios à adesão ao PAR são os poucos recursos de que dispõem para a gestão da educação em seus territórios e a incapacidade técnica na elaboração de programas e políticas próprias. A forma de distribuição adotada pelo PAR não soluciona essas carências, ao contrário, subordina-os, cada vez mais, à um discurso fundado em uma racionalidade técnica, elevando o grau de sua submissão burocrática e financeira. Como resultado, ao invés de incentivar-se a autonomia e a democratização das relações de poder, acaba-se por reforçar ainda mais sua dependência.

Finalmente, os resultados obtidos no IDEB permitem concluir que o PAR, em última instância, acabou por reforçar a tradicional dicotomia da educação brasileira que privilegia por meio de um ensino privado de melhor qualidade aqueles que possuem recursos financeiros para pagá-lo e relega o ensino público e gratuito, de qualidade duvidosa, para quem não tem condição de pagar. Ao invés de disseminar por meio de práticas colaborativas, a participação e gestão democrática, fundada no benefício comum, acabou-se por reforçar as diferenças entre aqueles que possuem o saber técnico e têm, por isso, o poder de determinar as políticas públicas, e aqueles que, em busca de recursos para melhor sua condição de atendimento, não têm outra saída a não ser subordinar-se a eles.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C. A. **O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração na educação**, s/d disponível em : http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Artigo_Abicalil_para_o_site.pdf acesso 21 de fevereiro 2016
- ABREU, M.; SARI, M.T. Colaboração entre União, estados/DF e municípios na área da educação. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, v. 3, n. 8, p. 9-15, maio/ago. 1999.
- ABREU, M.; SARI, M.T. **Colaboração entre União, estados/DF e municípios na área da educação**. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, v. 3, n. 8, p. 9-15, maio/ago. 1999.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula, in **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005> ,acesso em: 11 jul. 2010.
- ABRUCIO, F. L. Reforma Política e Federalismo: desafios para a democratização Brasileira, in **Reforma Política e Cidadania**. BENEVIDES, M. V; KERCHE, F. (orgs.) S.P.: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação das agendas de reformas, in **Revista de Administração Pública**, v.41, edição especial comemorativa, R.J.:2007
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G., Finanças públicas, democracia e accountability, in BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs.). **Economia do setor público**. R. J.: Editora Campus. 2005.
- ABRUCIO, L. F. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In **Cadernos ENAP –Escola Nacional de Administração Pública**. no. 10, R.J.: 1997
- ABRUCIO, L. F. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública Um breve estudo sobre a experiência internacional recente, in **Cadernos ENAP**, no. 10, Brasília, 1997, disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf> , acesso 15 de março de 2016
- ABRUCIO, L. F. Responsabilização pela competição administrada. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N.C. (Coords.). **Responsabilização na administração pública**. S. P.: *Clad/Fundap*, 2006.
- ABRUCIO, L. F.;LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C. ; ARVATE, P. (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. R.J.: Elsevier, 2005.

- AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares, in **Revista Lusófona de Educação** n.13 Lisboa 2009, disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rle/n13/13a02.pdf>
- AFONSO, A. J. Para uma conceptualização alternativa de accountability em educação in **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, abr.-jun. 2012, disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a08v33n119.pdf>, acesso 23 de março de 2016.
- ALMEIDA, L.C.; A, DALBEN, J. C. FREITAS, O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional in **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, out.-dez. 2013
- ARAÚJO, Luiz. Os fios condutores do PDE são antigos in **Jornal de Políticas Educacionais**. n° 2, setembro de 2007, disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n2_3.pdf, acesso em: 2 nov. 2015.
- ARENDT, H. **A condição humana**. S.P.:R.J.: Forense Universitária, 1995.
- ARENDT, H. **A dignidade da política**. R.J. : Relume-Dumará, 2002
- ARISTÓTELES. **A Política**. Brasília: Ed. UNB, 1988.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: A barganha federativa na federação Brasileira, in **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, jun. 2005
- ARRUDA, C. A. **Colaboração Intergovernamental ou Indução de Ações pela União? Analisando a Implementação do Plano De Ações Articuladas (Par) em Municípios do Agreste de Pernambuco**, dissertação de mestrado, UFPE, Recife 2013
- BALEEIRO, A; SOBRINHO, B. L. **Coleção Constituições brasileiras Volume V**. Brasília: Edição do Senado Federal, 2012.
- BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação. Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. World Bank. Whashington D.C., 1997.
- BANDECCHI, B. **O município no Brasil e sua função política**. S. P.: 1972, p. 20/21.
- BARBOSA, S.M. O Conselho de Ministros no Império do Brasil, in **Revista de história**. Juiz de Fora: v. 13, n. 1, 2007.
- BATISTA, H. M. A. ; GURGEL, C. R. SOARES, L. A. **A prática pedagógica da avaliação escolar: um processo em constante construção**, 2006. Disponível em http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/2006.gt14/GT14_2006_02.PDF, Acesso em 05 de dezembro de 2015
- BELLUZZO, Luiz G. de Mello. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados, in **Economia e Sociedade**, Campinas, n.4, jun.1995.

- BERBEL, M. R. **A nação como artefato – deputados do Brasil nas cortes portuguesas** (1821-1822). S.P.: Fapesp / Hucitec, 1999.
- BIEBER , T; MARTENS, K. *The OECD PISA Study as a Soft Power in Education? Lessons from Switzerland and the USA.* in **European Journal of Education**, Vol. 46, No. 1, 2011, Part I, disponível em http://www.sfb597.uni-bremen.de/homepages/bieber/downloads/2011_Bieber_Martens_The_OECD_PISA_Study_as_a_Soft_Power_in_Education.pdf. Acesso 19 de outubro 2014
- BIELSCHOWSKY, R. org. **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. S.P./R.J.: Ed. Record, 2000, disponível em: archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/123.pdf, acesso em 12 de março de 2016.
- BIRKHOLZ, L. B. **Planejamento Regional e o Planejamento Local – Relacionamentos e Condicionantes**, S.P.: FAUUSP Publicações, 1979.
- BONAMINO, A; FRANCO,C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB in **Cadernos de Pesquisa** no.108 S.P.: Nov. 1999, disponível em: <http://scielo.br/pdf/cp/n108/a05n108.pdf>, acesso em 12 de março de 2016.
- BONAVIDES, P. **A Constituição Aberta. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo de Regiões**. S.P.: Malheiros, 1996
- BRANCO, J. P. **O municipalismo no pensamento de Alexandre Herculano (1834-1859)**. Universidade de Lisboa, 2007
- BRASIL, 2007 d, **Relatório Público PAR**, disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>, acesso 23 março, 2016
- BRASIL, **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A Sociedade na Tribuna**. Centro de Documentação e Informações da Câmara dos Deputados. Edições da Câmara, Brasília: 2009.
- BRASIL, Câmara dos deputados , **Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Câmara dos Deputados**, Brasília, 1994, disponível em: www.bd.camara.gov.br/bd/bitstream/.../bdcamara/.../regimento_interno_3ed.pdf?. acesso em 13 de abril de 2016
- BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm, acesso 21 de janeiro 2016

BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm, acesso 12 de janeiro de 2016

BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil**, elaborada pelo Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm, acesso 12 de fevereiro de 2016.

BRASIL, **FNDE**, Brasília 2016 disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional>

BRASIL, **FNDE, Financiamento – FUNDEB**, 2015, disponível em <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-funcionamento>, acesso em 05 de dezembro de 2015

BRASIL, FNDE, **Relatório Anual de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - 2013**, Brasília, 2014b. disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>, acesso em 15 de fevereiro de 2016

BRASIL, FNDE, **Relatório Anual de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - 2014**, Brasília, 2015b, disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o> acesso em 15 de fevereiro de 2016

BRASIL, **Fortalecendo a Federação e os Municípios no Brasil**. Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais, Subchefia de Assuntos Federativos. Brasília: 2006, disponível em: http://www2.fpa.org.br/uploads/apresentacao_pacto_federativo.pdf, acesso 12 de fevereiro de 2016.

BRASIL, **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Resolução FNDE/MEC n° 029/07** disponível em <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso 20 de março de 2016

BRASIL, **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório de Gestão 2010 do FNDE**. Brasília: FNDE, 2011, disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/instrelatorios-de-gestao>. Acesso em 20 de março 2016

BRASIL, IBGE, **Índice de Estimativas de População - 2015**, R.J.: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015.pdf, acesso em 27 de janeiro de 2016

BRASIL, INEP, **Nota Técnica - Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse)**, 2011. disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/ana/resultados/2014/nota_tecnica_inse.pdf, acesso 03 de fevereiro de 2016

BRASIL, IPEA, **Estado, instituições e democracia : república**, Brasília : Ipea, 2010, Livro 09, vol.1. 2010, disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf, acesso em 13 de abril de 2016

BRASIL, **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, institui o Plano Nacional de Educação (PNE)**, 2014a, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm, acesso em 23 de março de 2016

BRASIL, **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 -Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.** Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm, acesso em 12 de dezembro de 2015

BRASIL, **Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834 - Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>, acesso 12 de fevereiro de 2016.

BRASIL, **Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo**, Controladoria-Geral da União – CGU, Brasília, 2015a disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual_aepg.pdf, acesso em 20 de março de 2016

BRASIL, MEC, 2007c, **Manual Técnico-Operacional do Módulo de Monitoramento do Plano De Ações Articuladas**, disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5697-manual-tecnoperacional-modulo-monitoramento-2010&category_slug=junho-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso 20 de março de 2016

BRASIL, MEC, **Lançamento PDE**, disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12238:veja-o-que-disse-o-ministro-haddad-no-lancamento-do-pde> acesso em 25 de março 2016

BRASIL, MEC, **Manual Técnico Operacional do Módulo de Monitoramento do Plano de Ações Articuladas – PAR**, Brasília, 2009, disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5697-manual-tecnoperacional-modulo-monitoramento-2010&category_slug=junho-2010-pdf&Itemid=30192, acesso 23 de maio de 2016

BRASIL, MEC, **Questões importantes sobre o preenchimento do PAR 2011 – 2014**, Brasília 2014 – disponível no endereço: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8298-questoesimportantes-par-2011-2014&Itemid=30192, acesso 13 de abril de 2016

BRASIL, MINISTERIO DA EDUCAÇÃO, INEP, **Avaliação da Alfabetização Infantil – Provinha Brasil**, disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/provinha-brasil>, acesso em 23 de março de 2016

BRASIL, MINISTERIO DA EDUCAÇÃO, INEP, **Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA** disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/ana>, , acesso em 23 de março de 2016

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Manual do pacto: Pacto pela Alfabetização na Idade Certa: o Brasil do futuro com o começo que ele merece**. Brasília, DF, 2012. Disponível em : http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/pacto_livreto.pdf, acesso em 23 de março de 2016

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, **Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008 – 2011: projeto de lei**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/>, acesso em 21 março de 2016.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, SECRETARIA DE GESTÃO. **Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização, 2009**, disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf, acesso em 23 de março de 2016

BRASIL, **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: 2012, disponível em: [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFP M.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFP_M.pdf), acesso 22 de janeiro 2016

BRASIL, **Orientações gerais para implantação dos Consórcios Públicos**, 2001. disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/consorcios-publicos/legislacao-documentos/cartilha.pdf> , acesso 12 de fevereiro de 2016.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CASA CIVIL - **Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica**, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm, acesso em 13 de abril de 2016

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CASA CIVIL, **Lei No 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Brasília, 2004, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm, acesso em 23 de março de 2016.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social , Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Cartas de Concertação do CDES**, Brasília, 2003, disponível em : www.cdes.gov.br/documento/186106/cartas-de-concertacao-032004-.html, acesso 23 de março de 2016.

BRASIL. MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em: 25 de março de 2016

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, **Anteprojeto de Lei de Regulamentação do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. : Versão Preliminar para discussão**. Brasília, DF: 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/versaopreliminar.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2008. Acesso em 05 de dezembro de 2015

BRASIL. **PEC N. 415/2005 -Executivo Federal – dá nova redação ao parágrafo 5º do artigo 212 da CF e ao artigo 60 do ADCT**. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 28 jun. 2005. p. 28-54 , disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=315929&filename=PEC+415/2005, acesso 05 de janeiro de 2016

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **11º Balanço do PAC**. Brasília, 2010, disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/imprensa/aviso-de-pauta/ministerio-do-planejamento-divulga-11o-balanco-do>, acesso 30 de março de 2016

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PAC: Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília, 2010. Disponível em: . Acesso em: 28 de junho de 2010. <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento/visao-geral/o-que-e-o-pac> , acesso em 30 de março de 2016.

BUARQUE de HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. S.P.: Companhia das Letras, 1995.

CABRAL NETO, A., Gerencialismo e Gestão Educacional: cenários, princípios e estratégia. In FRANÇA, Magna e BEZERRA Maura C. (Orgs). **Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020): diálogos e perspectivas**. Brasília: Liber livro, 2009.

CADBURY, A. **The Cadbury Report** - University of Cambridge Judge Business School, disponível em: <http://cadbury.cjbs.archivos.info/report> acesso em 28 de março de 2016.

CADBURY, A. **The Genesis of Corporate Governance**, in oxfordscholarship on line 2011, disponível em: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199252008.001.0001/acprof-9780199252008-chapter-1>, acesso 28 de março de 2016

CAMINI, L. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, in, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – v.26, n.3, p. 535-550, set./dez. 2010

CAMINI, L. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. 2009. Dissertação de Doutorado–Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Faculdade de Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2009.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, R. J., fev./abr. 1990.

CARNEIRO MARIA, João de Azevedo – O Município. Estudos Sobre Administração Local. Tip. de G. Lenzinger e Filhos. Rio de Janeiro, In: **Cidade Constituinte**. Org. NERU. Texto de COSTA, Luís César Amad – Autonomia do Município na atual Constituição Brasileira. Espaço & Debates, São Paulo, 1986.

- CARPINTEIRO, J. A. P.; ALVES, A. A. O Papel do Estado Social e a Regulação Independente, in **Liberdade e Cidadania**, Ano III - n. 9 - julho / setembro, 2010, disponível em: http://www.flc.org.br/revista/materias_viewf467.html?id=%7BD07D1ED5-60D5-4534-A0BF-C8BF3C6EE095%7D, acesso em 23 de março de 2016.
- CARVALHO, J. M.. Federalismo e Centralização no Império Brasileiro: História e Argumento, in **Pontos e Bordados**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.
- CARVALHO, J. M.. **Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**, S.P.: Companhia das Letras, 1987.
- CARVALHO, J. M.. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. R. J.: Civilização Brasileira, 2005.
- CARVALHO, J. M.. República, democracia e federalismo: Brasil, 1870-1891 in **Varia História**, Belo Horizonte, vol. 27, nº 45: p.141-157, jan/jun 2011 http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-7752011000100007&script=sci_abstract&tlng=pt acesso 22 de janeiro de 2016
- CARVALHO, J.M., **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. R.J.: Civilização Brasileira, 2008.
- CENPEC, página oficial, disponível em <http://www.cenpec.org.br/>, acesso 25 de março de 2016
- CHIZZOTTI, A. A Constituinte de 1823 e a Educação , in FÁVERO, O. (org) **A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados. 2001
- CICERO, M. T. **Da Re publica**. Ed. Kiron, 2011
- CLAD – Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). **Responsabilização na administração pública**. S.P.: Clad/Fundap, 2006.
- COHN, G. A atualidade da questão republicana no Brasil do século XXI, in IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, instituições e democracia : república**, Brasília : Ipea, 2010.
- COIMBRA, F. C., **Estrutura de governança corporativa e gestão de riscos: um estudo de casos no setor financeiro**, Tese de Doutorado F.E.A. Universidade de São Paulo, S.P.:2011
- Colóquio internacional educação e contemporaneidade, 4., 2010, Laranjeiras, SE, 2010. disponível em: http://www.educonufs.com.br/IVcoloquio/cdcoloquio/eixo_02/e2-92.pdf, acesso em 03 de fevereiro de 2016

- COSER, I. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX in **Dados – Revista de Ciências Sociais**, R.J., Vol. 51, no 4, 2008, pp. 941 a 981
- DOLHNIKOFF, M. O Pacto Imperial: Origens do federalismo no Brasil, S.P. : Editora Globo, 2005
- COSER, I. O lugar das elites regionais, in **Revista USP**, S.P.: n.58, p. 116-133, junho/agosto 2003
- COSTA, L. C. A.– Autonomia do Município na atual Constituição Brasileira, in **Espaço & Debates – Cidade Constituinte**, S.P.: Org. NERU, 1986.
- CROPP, R. **American Public Administration: Public Service for the 21st Century**, New York . Routledge, 2008
- CRUZ, R. E. Federalismo e Financiamento da Educação: a política do FNDE em debate, in: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011
- CURY, C. R. J. A Educação e a primeira Constituinte Republicana, in FÁVERO, O. (org) **A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados. 2001a
- CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação, in: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.
- CURY, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. v.25, n.1, p. p. 13-30, jan./abr. 2009b. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/rbpa/article/view/19325> >. Acesso em 5 de abril, 2016.
- DEUTER, M. ; TURNBULL, J. ; BRADBURY, J. **Oxford Advanced Learner's Dictionary**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. S. P.: Ed. Atlas, 2006.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração pública**, S.P.:Ed. Atlas, 2006
- DINIZ, E. Empresário, Estado e Democracia: uma avaliação dos dois primeiros anos do governo Lula . in Seminário: “**La Esperanza venció el miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil**”, Salamanca: Centro de Estudios Brasileños (Ceb) de la Universidad de Salamanca, 23 e 25 de fevereiro de 2005, disponível em www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_empresariogovernolula.pdf., acesso em 04 de abril de 2016

- DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90, in: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. R. J., v. 38, n. 3, 1995.
- DOLHNIKOFF, M. **O Pacto Imperial: Origens do federalismo no Brasil**, S.P. : 2005, Editora Globo
- DOLHNIKOFF, M. **O lugar das elites regionais** in *Revista USP*, São Paulo, n.58, p. 116-133, junho/agosto 2003
- FARENZENA, N, Relações Intergovernamentais Nas Políticas De Educação Básica No Brasil: A Assistência Da União Aos Governos Subnacionais, in **Em Foco - Revista Uruguaya de Ciencia Política (en línea)**, 2012, 21 (Enero-Junio) <http://www.redalyc.org/html/2973/297325499009/> , acesso 20 de março de 2016
- FÁVERO, E. **Desmembramento Territorial: O Processo de Criação De Municípios – Avaliação a Partir de Indicadores Econômicos e Sociais** , Departamento de Engenharia de Construção Civil ,Tese de Doutorado, Escola Politécnica da Universidade de S.P.:, 2004.
- FÁVERO, O. (org) **A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados. 2001
- FERGUSON, N. **Colosso: Ascensão e Queda do império americano**. S.P.: Ed. Planeta, 2011
- FERNANDES, M. S. **Direito Municipal - O município na Constituição de 1988**. Brasília: Clube de Autores, 2014
- FERNANDES, R. C. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. R.J.: Relume-Dumará, 1994.
- FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)** Série documental. Textos para discussão, 26. Brasília, Inep, 2007, disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B9C976990-7D8D-4610-AA7CFF0B82DBAE97%7D_Texto_para_discuss%C3%A3o26.pdf>.Acesso em 12 de fevereiro de 2016
- FERNANDES, R.; GREMAUD, A. **Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas** .INEP/ FGV, 2009 disponível em: FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas.INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, acesso em 15 de fevereiro de 2016
- FERREIRA, A. B. H. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. P.R.: Ed. Positivo, 2009

- FIGAZZOLO, L. PISA: Is testing dangerous? in *Testing, Ranking, Reforming: Impact of PISA 2006 on the Education Policy Debate in Worlds of Education*, Brussels: march 2009, n. 29. Disponível em: <http://old.ei-ie.org/en/article/show.php?id=132&theme=policy&country=global>, acesso em 24 de abril de 2016
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade in *Lua Nova*, S.P.: n. 84, 2011
- FRARE, I. R. **Estrutura e cultura na mudança das instituições : um estudo sobre a complexidade do processo de desenvolvimento institucional – o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educacional – FNDE**, dissertação de mestrado, R.J.: Fundação Getúlio Vargas, 2009
- FROESE-GERMAIN B, The OECD, PISA and the Impacts on Educational Policy, in *Virtual Research Centre, CTF - Canadian Teachers' Federation*, disponível em <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED532562.pdf>, acesso em 23 de março de 2016
- FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**, S.P.: Companhia Editora Nacional, 2007.
- GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. P. A.: Artmed, 2000.
- GENTILINI, J.A. **Planejamento da educação, Projeto Político e Autonomia: desafios para o poder local**. S.P.: Cultura acadêmica, 2010
- GENTILINI, J.A. Planejamento e gestão educacional nos municípios: desafios para a autonomia, in *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*. v. 3, n. 1 e 2, 2008
- GENTILINI, J.A. Poder Local e gestão da Educação: Possibilidades e limites da autonomia, in PARENTE, J.M; PARENTE, C. M. D. **Política, Gestão e Financiamento**. São Cristóvão, Editora Universidade Federal de Sergipe, 2012
- GIACOMINI, C.H. **Introdução ao pensamento de Carlos Matus**, Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, 2011 disponível em: [http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/Carlos%20Matus%202011%20\(1\).pdf](http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/Carlos%20Matus%202011%20(1).pdf), acesso em 23 de março de 2016
- GIORDANI, M. C. **História de Roma**. Petrópolis, Ed. Vozes: 1990
- GONÇALVES, R. A. O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio, in *Cadernos de Pesquisa*, S.P.: SP, n. 103, p. 14-52, mar. 1998.
- GRACIANO, M (org) **O Plano de desenvolvimento da Educação**, *Em Questão*, v. 04, S.P.: Ação Educativa, 2007

- GRAHAM, Richard. **Clientelismo e Política no Brasil do século XIX**. R.J.: UFRJ, 1997.
- GREK, S. Governing by numbers: the PISA ‘effect’. in **Europe Journal of Education Policy**, 2009. No. 24
- GRUPO DE INSTITUTO, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. **Lideranças sociais lançam Compromisso Todos pela Educação**. Rede-Gife, 28 de ago. 2007. Disponível em : <http://www.gife.org.br>, acesso em 29 de março de 2016, acesso 23 de março de 2016.
- HABERMAS, J. **Técnica e Ciência como ideologia**. Lisboa: Edições 70. 1968
- HABERMAS, J. **Teoría y Praxis – estudos de filosofia social**. Madrid: Tecnos, 1987
- HADDAD, Fernando. **Lançamento do PDE. Discurso do ministro Fernando Haddad no lançamento do PDE, 24 de abril de 2007**, disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=8063:veja-o-que-disse-o-ministro-fernando-haddad-no-lancamento-do-pde> , acesso em 26 de março de 2016
- HERCULANO, A. **História de Portugal tomo I e IV**, Lisboa, Livraria Bertrand, 1980
- HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**, R.J.: Instituto Houaiss; Ed. Objetiva, 2009
- JAMBERSI, B. P., **O Papel da Escola Normal Secundária de São Carlos na constituição de um poder local de elite (1911-1923)**, dissertação de mestrado sob orientação da profa. Dra. Sandra A. Riscal. Universidade Federal de São Carlos, 2014
- KRIGEL, B. **Philosophie de la republique**. Paris: Plon, 1999
- KUGELMAS, E. **A Difícil Hegemonia: um estudo sobre São Paulo na Primeira República**. Tese de doutoramento, S. P.: FFLCH/USP, 1986.
- KUGELMAS, E. A Primeira República no período 1891 a 1909, in: BEIGUELMAN. P., **Pequenos estudos de ciência política**. 2ª edição. S.P.: Pioneira, 1973.
- KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos nos 90, in **Tempo Social: revista de Sociologia da USP**, S.P.:, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.
- KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos nos 90. **Tempo Social: revista de Sociologia da USP**, S.P.:, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

- KUSCHNIR, K.; CARNEIRO, L. P., As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. **Revista Estudos Históricos**, R.J. :1999, v. 13, n. 24. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/.../1239. Acesso em: 21março de 2016.
- LASSANCE, A. Dilma Lá: breve história de uma candidatura, in **Carta Maior**, 01/11/2010, disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Dilma-La-breve-historia-de-uma-candidatura/4/16396>, acesso 26 de março de 2016
- LEAL, V. N. **Coronelismo , enxada e voto**. S.P.: Ed. Alfa Ômega, 1975
- LEBRUN, G. **O que é poder**. S. P.: Brasiliense, 1981
- LEHER, R. EVANGELISTA, O. Todos Pela Educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. In **Trabalho Necessário**, ano 10, nº 15 – 2012 , disponível em: www.uff.br/trabalhonecessario , acesso 10 de março de 2016
- LIMONGI, F. P. "**O Federalista**": remédios republicanos para males republicanos, in: WEFFORT, Francisco (org.). **Os Clássicos da Política**. S. P.: Ática, 2006.
- LOCK, E. Soft power and strategy: Developing a 'strategic' conception of power, in: PARMAR, I. and COX, M. (eds.) **Soft power and US foreign policy: Theoretical, historical, and contemporary perspectives**. N.Y.: Routledge Studies, 2009
- LOVE, J. **A locomotiva: São Paulo na federação brasileira, 1889-1937**. R. J.: Paz e Terra, 1982.
- MAFIASSIOLI, A. da S. **Plano de Ações Articuladas: Uma Avaliação da Implementação no Município de Gravataí/RS**. 2011. Dissertação de Mestrado– Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Faculdade de Educação), Porto Alegre, 2011.
- MAIA, J. A. C. – **O Município. Estudos Sobre Administração Local**. R.J.:Tip. de G. Lenzinger e Filhos., 1883
- MALINI, Eduardo. Desenho institucional e educação: elementos para uma análise do PDE. In: **Anais do Seminário Regional Sudeste da ANPAE, I**; Encontro Estadual Do Espírito Santo, VII., 2008, Vitória.: Universidade Federal do Espírito Santo, 2008.

- MARTINS, A. S. A Educação Básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. In **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, PR, v.4, n.1, p. 21-28, jan/jun. 2009. Disponível em www.periodicos.uepg.br, acesso em: 21 de março de 2016
- MATEUCCI, N. A. verbete República in BOBBIO, N.; MATEUCCI, N. A. ; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília. Ed. UNB, 1986
- MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro APGS- **Revista de Administração Pública e Gestão Social** , Viçosa, v.2, n.1, jan./mar. 2010
- MATUS, Carlos. **Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi**; S. P.: FUNDAP, 1996.
- MBC, **Movimento Brasil Competitivo**, disponível em: <http://www.mbc.org.br/mbc/novo/index.php?option=conteudo&Itemid=20&Itemid=20#&Itemid=21>, acesso, 25 de março de 2016.
- MELLO, C.C. **A política educacional paulista e a municipalização (1995-2008)** Dissertação de mestrado, São Carlos: UFSCar, 2010
- MELLO, D.L. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel, in **Revista de Administração Pública**, R. J. , 25 (4): 199-217, out./ dez. 1991
- MELO, M. A. Municipalismo, “nation-building” e a modernização do Estado no Brasil **Revista brasileira de Ciências Sociais**. v.8 n.23 S.P.: out. 1993. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_07.htm , acesso 26 de janeiro 2016
- MOACYR, P. **A Instrução Pública no estado de São Paulo. Vol. 1**. Coleção Brasilianas. R.J.: Companhia Editora Nacional, 1942
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção**. S.P.: Cortez, 2010.
- MONTESQUIEU, C.L.S., O Espírito das Leis. **Coleção Os Pensadores**, vol.21.S.P.: Ed. Abril, 1974
- NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na Primeira República**. S. P.:Ed. USP, 2009.
- NARDI, E. L.;DURLI, Z.; SCHNEIDER, M. P. , O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação in **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – v.26, n.3, p. 551-564, set./dez. 2010

- NYE Jr. **Bound to lead: The changing nature of American power**. New York: Basic Books. Disponível em: <http://www.kropfpolisci.com/exceptionalism.nye.pdf>, acesso em 18 de maio de 2016
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias, in, **Lua Nova**, S.P. n. 44, 1998.
- O'DONNELL, G. Democracia delegativa? in **Novos Estudos**, S.P.:1991 n. 31, out. 1991.
- OCDE, School autonomy and accountability: Are they related to student performance? in **PISA in Focus** n°09. OECD, 2011.
- OCDE, **Working Together Towards Sustainable Development: The OECD Experience**, 2002, disponível em: <http://www.oecd.org/env/workingtogethertowardssustainabledevelopmenttheoecdexperience.htm>, acesso em 27 de março de 2016
- OJEDA, I; A complexa relação entre Estado e ONGs, **Revista Desafios do desenvolvimento**, Brasília: IPEA, 2012 . Ano 9 . Edição 71 - 08/05/2012, disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2727:catid=28&Itemid=23 , acesso em 23 de março de 2016
- OLIVEIRA, R. P. A Educação na assembleia Constituinte de 1946. in FÁVERO, O. (org) **A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados. 2001
- OLIVEIRA, V. R. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente, in **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, vol.03, no.1, 2013. disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao%20nos%20ppas%20da%20unio.pdf>, acesso 21 de março de 2016
- OXFORD **ADVANCED LEARNER'S DICTIONARY**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília. Ed. UNB, 1986
- PEREIRA, B. A Reforma Gerencial do Estado de 1995, in **Bresser Pereira Papers**, 2000, disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/81refgerenc1995-ina.pdf> acesso 26 de abril de 2016.

- PEREIRA, L. C. (et all) **Documento CLADE - Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento**) - A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. S.P.: Clad/Fundap, 2006.
- PERRY, J.L. Democracy and the New Public Service, in **The American Review of Public Administration**, 37; 3., Indiana, 2007, disponível em: http://www.indiana.edu/~jlpweb/papers/Democracy%20and%20the%20New%20Public%20Service_ARPA_March%202007.pdf, acesso em 23 de março de 2016
- PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?, in **Revista de Administração Pública**, R. J.: ano 43, n.6, p.1343-1368, nov./ dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>, acesso em 26 de março de 2016
- POLETTIE, R. O conceito de democracia social em Miguel Reale, in **MIGUEL REALE : Bibliografia e Estudos Críticos**, Salvador: Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro, 1999, http://www.cdpb.org.br/miguel_reale.pdf, acesso em 13 de abril de 2016
- POPKEWITZ, T. S. A reforma como administração social da criança: a globalização do conhecimento e do poder. In: BURBULES, N. C.; TORRES, C. A (orgs.). **Globalização e educação: perspectivas críticas**. Porto Alegre: Artmed, 2004, p.107-123.
- POPKEWITZ, T. S.; LINDBLAD, S. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais, in **Educação & Sociedade**, ano XXII, n.75, p. 112-148, ago/2001.
- PORTAL IG - **Os 60 mais poderosos do país**, disponível em <http://ultimosegundo.ig.com.br/os-60-mais-poderosos/jorge-gerdau/5231fe4ea42b67f661000002.html>, acesso 25 de março de 2016
- PRADO JR, C . **Formação do Brasil Contemporâneo**. Editora Brasiliense , 1977.
- RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. S. P.: Martins Fontes, 2008.
- REALE, M. Globalidade e Mundialização in **O Estado de São Paulo**. 27 de Julho de 1996.
- RIBEIRO, D. **Sobre o óbvio**. R.J.: Ed. Guanabara, 1986
- RISCAL, S. A. **O conceito de soberania em Jean Bodin: um estudo dos conceitos de Estado e Administração pública no século XVI**. Tese de doutorado. Unicamp, 2001.

- RISCAL, S. A. Política educacional, justiça distributiva e equidade: considerações sobre as políticas compensatórias para a educação, in **Revista HISTEDBR On-Line**, v. 11, n. 44 (2011) disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639989>, acesso em 05 de dezembro de 2016
- RISCAL, S. A. **Anotações de aula – disciplina Formação política e educação**, PPGE, UFSCar, 2013
- RISCAL, S. A. GANDINI, R. P. Política Educacional de avaliação de resultados: problemas concretos e soluções aparentes. In **Anais do Vigésimo Quarto Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e III Congresso Interamericano de Política e Administração**. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 2009.
- RISCAL, S. A.; LUIZ, M. C. **Políticas Públicas e Organização do Ensino**. Guia de ensino. UAB – UFSCar, 2012
- ROCHA, M. B. M. Tradição e modernidade na educação: O processo constituinte de 1933-34. in FÁVERO, O. (org) **A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados. 2001
- RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais in **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011, disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9689/1/ARTIGO_ImplicacoesProgramaCrescimento.pdf http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9689/1/ARTIGO_ImplicacoesProgramaCrescimento.pdf, acesso em 30 de março de 2016
- SAMPAIO, M.A. **A Medida Provisória no presidencialismo brasileiro**. S.P.: Malheiros, 2007.
- SANTANA, L. T. **O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise**. 2011. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” (Campus de Rio Claro), Rio Claro, [s.n.], 2011.
- SANTOS, M. H. C., Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte, in: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. R. J. volume 40, nº 3, 1997.
- SANTOS, P. F. – **Formação de Cidades no Brasil Colonial**. R. J.: 251 Editora UFRJ, 2001.
- SANTOS, W. G. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

- SANTOS, W. G. A universalização da democracia, in BENEVIDES, M. V; KERCHE, (orgs.) **Reforma Política e Cidadania**, S.P.: F. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.
- SÃO PAULO, **Censo Educação - 2013**, Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. <http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/813.pdf> acesso 21 de fevereiro 2016
- SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, out. 2007
- SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SCHERER, A. L. F. O modelo norte-americano de governança corporativa: gênese, instrumentos e consequências in **Ensaio FEE**, P. A, v. 24, n. 2, 2003 disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/671/948>, acesso em 23 de março de 2016.
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988
- SHARPE, J. Federalismo e decentralizzazione nel moderno stato democrático. In Dente B. et al. (orgs.), in **Governare con il federalismo**. Edizione Fondazione Giovanni Agnelli, Turim, 1997.
- SHIROMA, E. O, Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S.; MAINARDES, J. (orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011, p. 222-248.
- SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política; subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. In **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul/dez. 2005, disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769> , acesso 04 de março de 2016
- SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional: o que você precisa saber sobre**. R.J.: DP&A, 2004.
- SILVA FILHO, L. M. A conjunção *et* na definição ciceroniana de *populus* in **Cadernos de Filosofia Alemã**, no. 21, 2013
- SILVA, L. I. L. **Discurso do Presidente da República no ato de lançamento Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**, Agência Estado, disponível: em:<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,veja-a-integra-do-discurso-de-lula-no-lancamento-do-pde,20070424p3478>, acesso em 23 de março de 2016

- SILVA, PL.B.; Melo, M.A.B., **O Processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil, características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas, Unicamp NUPP (Núcleo de Estudo de Políticas Públicas – Unicamp.) disponível em http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf, acesso 13 de dezembro de 2015
- SMITH, A. A riqueza das nações: investigação sobre a sua natureza e suas causas, in **Os Economistas**, S.P.: Ed. Nova Abril, 1996
- SMITH, D. H. Four sectors or five? Retaining the member-benefit sector in **Nonprofit and voluntary sector quarterly**, Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action. v. 20, n. 2, p. 137-50, Summer, 1991, disponível em: <http://nvs.sagepub.com/content/20/2/137> , acesso em 24 de março de 2016
- SOARES,J.F.;XAVIER,F.P. Pressupostos educacionais e estatísticos do IDEB in **Educação e Sociedade.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul.-set. 2013.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, in **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005
- SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96, in **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas e Educação**, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. R. J.: 2004
- SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96,in **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas e Educação**, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. R. J.: 2004
- SOUZA, M. B.; *ASSUNÇÃO Reflexões acerca das políticas de financiamento e avaliação da educação: a questão da qualidade da educação*, 2011, Disponível em:
<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0405.pdf>, acesso 05 de dezembro de 2015
- SOUZA, P. Entrevista. **Revista Educação**, S.P: Editora Segmento, ano 06, n. 61, maio/2002.
- SOUZA, P.R. **A Revolução Gerenciada - Educação no Brasil 1995-2002**, S.P.: Ed. Prentice Hall, 2005
- SOUZA, R. F. **Templos de civilização: a implantação da escola primária graduada no Estado de São Paulo (1890-1910)**. S.P.: Ed. UNESP, 1998.
- STEPAN, A. O federalismo descentralizado do Brasil: aproximando o governo dos cidadãos? in BETHELL, L. (org.) **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro**. R.J.: Civilização Brasileira, 2002

STREETEN, P. Globalização, ameaça ou oportunidade, in ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M, ABRAMOVAY, R. (orgs.) **Razões e Ficções do Desenvolvimento** .S.P.: Ed. Unesp, 2001

SUCUPIRA, N., O Ato Adicional de 1834 e a descentralização. in FÁVERO, O. (org) **A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados. 2001

TAVEIRA, A. V. A. ; Descentralização e Desconcentração da Atividade Estatal, in **Paradigma** , Ribeirão Preto, v. 14, p. 252-264, 2009

TPE. “**Um bom professor, um bom começo**” é a nova campanha do movimento todos pela educação. Releases. 12 de abril de 2011, disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/sala-de-imprensa/releases/14837/um-bom-professor-um-bom-comeco-e-a-nova-campanha-do-movimento-todos-pela-educacao/>>. Acesso em: 1 fev. 2012.

TPE. **As 5 Bandeiras**. 2012b. disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/as-5-metas/as-5-bandeiras/>>. Acesso em: 6 dez. 2012.

TPE. **As cinco metas**. 2012a. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/as-5-metas/>>. Acesso em: 6 dez. 2012.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. S. P.: Ed.Ática, 1992

TUNING AMÉRICA LATINA. **Projeto Alfa Tuning América Latina**, 2012. Disponível em: <<http://tuning.unideusto.org/tuningal/>>, acesso em 4 março de 2016.

UFSCAR, **Relatório de Monitoramento do PAR**, Sorocaba, 2010

UNITED NATIONS, **Global Issues**, 2015, disponível em <http://www.un.org/en/globalissues/governance/> acesso 06 de dezembro de 2015

UNITED STATE OF AMERICA , Department of Education. **No Child Left Behind**, 2001. Disponível em: <http://www2.ed.gov/policy/elsec/guid/states/index.html?exp=4>, acesso 25 de março de 2016

UNITED STATE OF AMERICA, Department of Education. **Every Student Succeeds Act (ESSA)**, 2010, disponível em: <http://www.ed.gov/essa?src=rn>, acesso 25 de março de 2016

URICOECHEA, F. **O Minotauro Imperial: A Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no século XIX**. S. P.: Difel. 1978.

VELLOSO, J. A emenda Calmon e os recursos da União, **Cadernos de Pesquisa**, 74, agosto 1990. S.P.: 1990

- VIANA, A. L. D. ; LIMA, L. D. OLIVEIRA, R.G., Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto - lições do caso brasileiro, in **Ciência e Saúde Coletiva** vol.7 no.3 S.P: 2002, disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232002000300008>, acesso 12 de fevereiro de 2016
- VIANA, O. **Instituições Políticas Brasileiras**. B.H.: Itatiaia, 1987
- VOSS, D.M.S. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos, in **Cadernos de Educação**, FaE/PPGE/UFPEL, v. 38, janeiro/abril 2011, disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/view/1542>, acesso em 23 de abril de 2016
- WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília, Ed. UNB, 2004
- WEBER. M. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**, S.P.: Pioneira, 1983.
- WEHLING, A. **História Administrativa do Brasil**. Vol. 6, S.P.: FUNCEP, 1986.
- WEHLING, A; WEHLING, M. J., **Direito e justiça no Brasil colonial: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808)** . R. J. : Renovar, 2004.
- WERLE, F. O. C. A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma análise do PDE, in **Revista Educação em Questão**, Natal, v.35, n.21, p. 98-119, maio/ago. 2009, disponível em: www.periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/download/3958/3225, acesso 05 de março de 2016
- WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino, in **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**. R.J.: v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011, disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000500003, acesso em 13 de março de 2016.
- WERLE, F.O. C. (Org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.
- WOLFE, R. **From reconstructing Europe to constructing globalization: the OECD in historical perspective**. School of Policy Studies Queen's University, 2007. Disponível em: <http://post.queensu.ca/~wolfer/Papers/OECDhistorical.pdf>, acesso em 23 de março de 2016.
- WORD BANK , **Cláudia Constin – diretora Global de Educação do Word Bank**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/about/people/claudia-costin>, acesso 25 de março de 2016

WORD BANK, **World Development Report 1997 : The State in a Changing World**, Washington D.C., 1997. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980>, acesso 18 de março de 2016.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, World Bank, abril,1992, disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/1992/04/440582/governance-development> , acesso 23 de março de 2016

ZENHA, E. **O Município no Brasil: (1552-1700)**. S. P.: Instituto Progresso Editorial, 1948.