

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

LARISSA MOITINHO ABRAM

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NA VISÃO DA GESTÃO
DE REDES DE ENSINO PAULISTA**

SÃO CARLOS
2017

LARISSA MOITINHO ABRAM

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NA VISÃO DA GESTÃO
DE REDES DE ENSINO PAULISTA**

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação, Cultura e Subjetividade.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Caetano da Silva.

SÃO CARLOS
2017



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 Dissertação de Mestrado da candidata Larissa Moitinho Abram, realizada em 13/12/2017:

Prof. Dr. Flávio Caetano da Silva
UFSCar

Profa. Dra. Maria Cecília Luiz
UFSCar

Prof. Dr. José Euzébio de Oliveira Souza Aragão
UNESP

Dedico esse trabalho a meus pais, Leci Cleide Moitinho Abram e Valdeci Antônio Abram, e a meu companheiro Bruno Guidolim, bases e maiores incentivadores dos meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela dádiva da vida.

À Bruno, companheiro de vida, de amor, de sonhos e de felicidades.

À Morgana, minha filha felina, pela companhia serena e incansável.

A minha família, pais e irmãs, por serem meu porto seguro, verdadeira relação de amor e apoio.

À Flávio Caetano da Silva, meu orientador, pelas inúmeras aprendizagens, pelo apoio, confiança e paciência em lidar com as inseguranças e limitações que surgiram ao longo do caminho.

À Banca Examinadora Profa. Dra. Maria Cecília Luiz e Prof. Dr. José Euzébio de Oliveira Souza Aragão pelas contribuições.

À Sueli Teixeira e Priscila Alcântara, pelo apoio junto a Prefeitura de Nova Odessa, amigas e incentivadoras da minha dupla jornada, gratidão.

As minhas amigas, Arethusa, Carla, Danielle, Elaine, Gabriela, Luma, Mariana, Raissa e Sthefany, por estarem presentes nessa trajetória, apoiando, aconselhando e mostrando que a vida pode ser mais leve quando se tem verdadeiros amigos.

Aos amigos do grupo de estudos, em especial, ao André Duarte e Amanda Gonçalves, pelo apoio e companheirismo nessa etapa das nossas vidas.

RESUMO

Esta dissertação tem por objeto de pesquisa uma das políticas públicas de financiamento educacional, o Plano de Ações Articuladas (PAR), que consiste em uma ferramenta de planejamento para as secretarias de educação municipal e estaduais que, ao aderirem ao plano, fica a cargo do Secretário da Educação a responsabilidade de elaborar, junto com diretores, coordenadores, professores e membros da comunidade, o diagnóstico, os objetivos e as ações para a rede de ensino de sua competência. A partir do objeto, elencamos como objetivo, compreender a percepção dos gestores educacionais envolvidos na elaboração e implementação do PAR no que tange à participação e à autonomia. As nossas considerações sobre nosso objeto tornaram-se possíveis na medida em que estabelecemos o contato com os agentes municipais de educação envolvidos com o plano e devido aos questionamentos que nos rondaram ao longo de todo o processo, como: as políticas públicas de financiamento da educação são meios para a prática democrática? Qual a participação dos gestores dentro da elaboração e implementação do PAR? Tendo claras as positivities decorrentes do plano e as antigas práticas mantidas pelo PAR, formalizamos alguns objetivos específicos como o de verificar, no âmbito municipal, o que mudou, quais os avanços percebidos e o que falta para tornar essa política pública um meio de relacionar-se mais horizontalmente com demais instâncias governamentais. A partir dos questionamentos previamente elaborados e para respondê-los, foram elencados alguns conceitos teóricos, tidos como essenciais para composição desta dissertação: gestão democrática, autonomia, gestão educacional e política pública de financiamento. Como metodologia, contemplamos para a pesquisa realizada a análise de discurso francesa nos escritos de Michel Foucault como principal fonte para compreender o que foi enunciado pelos gestores municipais de educação durante as entrevistas gravadas, acrescentando a eles discussões pertinentes a elementos pertencentes à gestão, a relações entre entes municipais e federal, dentre outros. No que diz respeito à parte empírica, foram selecionados três municípios paulistas que participaram do Curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais do Conselho Municipal de Educação ofertado pelo convênio MEC-UFSCar e viabilizado por meio da Secretaria de Educação Básica – SEB. Os sujeitos entrevistados foram selecionados devido às suas familiaridades com o PAR ou os que estiveram presentes na elaboração do mesmo no momento de sua implementação no município. A partir das entrevistas coletadas, observamos que os discursos que concernem à participação e à autonomia dos representantes na implementação no PAR pouco avançaram, uma vez que foi observado o reforço na posição de executores em detrimento da autonomia e da divisão de poderes, inviabilizando, desta forma, vivências que poderiam possibilitar aos sujeitos transformações nas percepções desses conceitos.

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas; Gestão democrática; Autonomia; Participação.

ABSTRACT

This dissertation aims to research one of the educational financing public policies, the Articulated Actions Plan – AAP, which consists in a planning tool for municipal and state education secretariats that, when joining to this plan, the Secretary of Education in charge for it develops, together with directors, coordinators, teachers and members of the community the diagnosis, objectives and actions to the education network within its competence. From the object of study, we aim to understand the perception of the educational managers involved in the elaboration and implementation of the AAP in relation to their participation and autonomy. Our considerations about our analysis subject became possible insofar as we established contact with the municipal education agents involved in the plan, and due to the questions, that surrounded us throughout the process, such as public policies for financing education are they means to democratic practice? What is the participation of the managers in the elaboration and implementation of the AAP? There being clear the positivities resulting from the plan and the old practices maintained by the AAP, we formalized some specific objectives, as to verify, at the municipal level, what has changed, what advances were noticed and what is missing to make this public policy a way of relating, more horizontally with other governmental instances. To answer some of the previously elaborated questions some theoretical concepts that are considered essentials to the composition of this dissertation were listed, such as democratic management, autonomy, educational management and public financing policy. As a methodology, we contemplated for the research performed the analysis of French discourse in the writings of Michel Foucault as the main source to understand what was stated by the municipal managers of education during the recorded interviews, adding to them discussions pertinent to elements pertaining to the management, relations between municipal and federal entities, among others. Regarding to the empirical part, three municipalities of São Paulo were selected to participate in the Continuing Education Course of Municipal Councilors of the Municipal Council of Education offered by the agreement MEC-UFSCar and enabled through the Basic Education Secretariat (BES). The people who were interviewed were selected because of their familiarity with the AAP or those who were present in the elaboration of the plan at the moment of its implementation in the municipality. From the collected interviews, we observed that the discourses concerning the participation and the autonomy of the representatives in the implementation in the RAP did little advance, since it was observed the reinforcement in the position of executors to the detriment of the autonomy and the division of powers, thus making it impossible experiences that could enable subjects to make changes in the perceptions of these concepts.

Key words: Articulated Actions Plan; Democratic management; Autonomy; Participation.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Critérios de pontuação do PAR.....	38
QUADRO 2	Municípios selecionados para a pesquisa.....	45
QUADRO 3	Dados subjetivos dos agentes participantes.....	46

LISTA DE SIGLAS

CME	Curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais do Conselho Municipal de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PREDE	Programa Regional de Desenvolvimento Educativo
SEB	Secretaria de Educação Básica
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCLE	Termo de Consentimento Livre Esclarecido
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO EDUCACIONAL	4
2.1 As políticas públicas de financiamento	5
2.2 Políticas públicas federais e a política local	8
2.3 A participação popular nas políticas públicas de financiamento.....	12
2.4 Gestão educacional: novas nomenclaturas, velhas práticas.....	16
2.4.1 O papel do dirigente municipal	20
2.5 Perspectiva e considerações acerca do conceito de democracia.....	24
2.5.1 Democratização e gestão democrática na educação	27
2.6 Processo de autonomização dos municípios.....	32
3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR: da constituição legal à instrumento de regulação.....	37
4 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA E SUJEITOS ENTREVISTADOS.....	43
4.1 Características dos sujeitos entrevistados.....	43
5 DISCUSSÃO METODOLÓGICA.....	47
5.1 O sujeito e o discurso.....	49
5.2 A linguagem, discurso e análise do discurso	52
6 ANÁLISE DE DADOS	56
6.1 Análise de entrevista: Município A – Sujeito A1	56
6.2 Análise município B – Sujeito B1	67
6.3 Análise município C – Sujeito C1	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	83

ANEXOS	93
ANEXO A – EMENDAS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE INTERFEREM NA AUTONOMIA MUNICIPAL	93
APÊNDICES	95
APÊNDICE A – EMENDA 86 À CONSTITUIÇÃO FEDERAL	95
APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA	95

1 INTRODUÇÃO

Ancorada em vivências da trajetória acadêmica e nos questionamentos e indagações surgidas sobre a gestão aflorou-se o interesse da pesquisadora em aprofundar os estudos acerca da gestão e políticas públicas de financiamento. As reflexões sobre as políticas públicas, gestão escolar e financiamento da educação tornou-se, de fato, objeto de interesse a partir da participação, como membro, no grupo de estudos *Financiamento da Educação*, do Departamento de Educação (DEd) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Assim, no leque de possibilidades que os referidos temas ofereciam, elegemos como objeto desta pesquisa uma das políticas públicas de financiamento, o Plano de Ações Articuladas (PAR), tendo como foco os processos de implementação e execução da mesma e, como objetivo, compreender a percepção dos gestores educacionais envolvidos na elaboração e implementação PAR no que tange a participação e autonomia.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é consequência da adesão ao Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação e constitui-se em um conjunto de ações articuladas que visa o cumprimento das metas e compromissos propostos pelo Decreto 6094/2007 (BRASIL, 2007). O plano, portanto, se configura para os entes federados como uma ferramenta de diagnóstico e planejamento para as secretarias de educação municipais e estaduais, uma vez que, a partir dessas duas ações, podem ser apoiados pelo governo federal em suas ações com investimentos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino (RIBEIRO; JESUS, 2016).

Partindo do pressuposto de que o PAR tem se mostrado com poucas variedades no que refere-se a democracia e vem exercendo um papel de coordenação e fiscalização das metas instituídas, bem como a teoria, metodologia e dados coletados na trajetória desta pesquisa, nosso estudo concentrou-se no seguinte questionamento: *Qual a participação e autonomia dos agentes¹ municipais na implementação do PAR?*

A fim de responder tal questionamento, foi-se instituído abordagens teóricas, metodológicas e dados empíricos pensando exclusivamente em direção à obtenção de um panorama sobre o atual cenário da educação brasileira quando se debruça frente as políticas públicas de financiamento. Assim sendo, foram elencados conceitos como: política pública de financiamento; gestão educacional, como forma de refletir sobre a participação e novas

¹ Agentes municipais são aqui entendidos como os sujeitos participantes da implementação do PAR ou mesmo gestores que atuam diariamente com o plano.

necessidades da gestão; democracia, sua conceitualização e atual disposição no Brasil; e autonomia.

Atrelada as categorias teóricas, escolheu-se o dispositivo metodológico da análise do discurso já que, por meio dela, observa-se a possibilidade de compreender as percepção e posições dos sujeitos dentro do objeto de análise, o PAR. A razão da escolha é da ordem de que a linguagem não é neutra, que a partir dela constitui-se um meio de interrogar os sentidos que são perpassados nas mais variadas formas de se comunicar, podendo dizer que o que se busca é uma análise em profundidade que possibilita a verificação das posições dos sujeitos dentro de determinados lugares que, inevitavelmente, marcam seus discursos já que vivem em uma coletividade, em um determinado período e mediante normas, leis e regras. Em síntese, ao escolhermos a análise do discurso, construímos a percepção de que nada é transparente, neutro, fixo ou acabado, é preciso conceber o objeto de estudo como constituído dentro de uma gama de relações linguísticas, históricas e de poder.

A parte empírica desta pesquisa contou, primeiramente, com a escolha dos municípios paulistas. A escolha foi realizada a partir da participação do ente federado ao Curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais do Conselho Municipal de Educação (CME), ofertado pelo convênio MEC-UFSCar com viabilização por parte da Secretaria de Educação Básica (SEB). Dentre os 181 municípios participantes do curso, para compor esse estudo, foram selecionados apenas nove entes, tendo por critério de seleção o número de habitantes entre 180 e 250 mil. Porém, ao longo do processo de contato com as secretarias tivemos participantes que não aceitaram participar, ficando, por fim, apenas com três municípios participantes.

Em relação a escolha dos agentes, levou-se em consideração que a elaboração do PAR, a partir da adesão do município, fica a cargo do secretário municipal de educação a responsabilidade de elaborar, conjuntamente com diretores, coordenadores, professores e membros da comunidade, diagnósticos, objetivos e ações para a rede de ensino de sua competência. Mas, como seria impossível o contato com todos os envolvidos, resolvemos nos ater a entrevistar apenas os agentes dos municípios, agente, aqui entendido, como sendo o responsável pela elaboração do plano, não necessariamente o secretário da educação. A partir das escolhas, teorias, metodologia e análise do discurso, as entrevistas vem como um meio para que possamos compreender o processo de participação dos mesmos dentro do plano, bem como a autonomia auferida dentro dessa política pública de financiamento.

Por fim, para construção dessa pesquisa e a fim de melhor orientar o leitor, organizou-se o trabalho em seis seções, seguidos pela consideração final, apêndices e anexos.

Na segunda seção, intitulada “Políticas públicas de financiamento da educação e a gestão educacional”, buscamos uma divisão de conceitos com o intuito de abordar elementos como políticas públicas de financiamento, passando pela gestão educacional, processos de democratização e autonomia municipal.

Na terceira seção, realizamos a caracterização do objeto de estudo, o Plano de Ações Articuladas, na qual buscamos enfatizar sua apresentação em documentos oficiais, bem como verificar as abordagens realizadas sobre o mesmo até o momento. A quarta seção diz respeito a caracterização da pesquisa, onde se buscou enfatizar aspectos da investigação empírica, bem como os dados subjetivos dos entrevistados para a realização da pesquisa em questão.

A quinta seção diz respeito aos procedimentos metodológicos utilizados para a parte empírica da pesquisa, enfatizamos nesta seção elementos essenciais para a compreensão da análise do discurso na perspectiva francesa como, por exemplo, linguagem, sujeito e discurso.

Na sexta seção, realizamos a contextualização das entrevistas, ou seja, trajetórias, instituições até o momento da concepção das mesmas e trouxemos, posteriormente, a análise do discurso à luz das enunciações que surgiram ao longo do estabelecimento do diálogo entre entrevistado e entrevistador.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO EDUCACIONAL

Nesta seção buscamos tratar sobre as concepções e aspectos teóricos que envolvem as políticas públicas de financiamento da educação no contexto brasileiro.

Primeiramente, procuramos relacionar a essas concepções noções históricas sobre o financiamento e as singularidades que envolvem tal tema em âmbito federal e local, perpassando pela questão da participação popular nessas políticas que envolvem decisões, implementações e necessidades particulares de cada ente municipal.

Atrelado a esse conceito, ressaltamos sobre a gestão educacional, já que entendemos ser o meio que operacionaliza e implementa políticas públicas no âmbito local e envolve perspectivas e visões de gestores. Essas visões e perspectivas podem ser mais ou menos democráticas, autônomas e participativas, desta forma, resultou na exposição sobre o papel do dirigente municipal e seus desafios.

Procuramos correlacionar essas noções e conceitos, a perspectiva democrática brasileira, abordando as particularidades que, inevitavelmente, impacta na construção da gestão educacional e na forma em que são instituídas as políticas públicas, bem como a percepção de autonomia administrativa, política e financeira dos municípios.

Com relação ao conceito de autonomia, cabe fazermos um destaque, neste momento. Trazemos a esse debate contribuições de Michel Foucault. Em seus escritos sobre o poder, encontramos que se trata de uma “ação sobre ações” (VEIGA-NETO, 2005, p. 143), ou seja, o sujeito que age, estabelece princípios e parâmetros que sequestram a ação de outros sujeitos. Nesse sentido, podemos afirmar que a autonomia está relacionada a um efeito de poder no interior de práticas discursivas que aprisionam o sujeito na trama da história:

É preciso se livrar do sujeito constituinte, livrar-se do próprio sujeito, isto é, chegar a uma análise que possa dar conta da constituição do sujeito na trama histórica. É isto que eu chamaria de genealogia, isto é, uma forma de história que dê conta da constituição dos saberes, dos discursos, dos domínios de objeto, etc., sem ter que se referir a um sujeito, seja ele transcendente com relação ao campo de acontecimentos, seja perseguindo sua identidade vazia ao longo da história (FOUCAULT, 1998, p.7).

Assim, a partir da análise teórica de Foucault, ela se constituiu um sucesso na medida em que, aprisionado pelas normas de uso das verbas federais, o agente municipal, autonomamente, pode estar cumprindo sua ação *sob a ação de outro*. Abordaremos essa

questão ao longo do desenvolvimento do texto que enuncia o que encontramos, ao realizarmos a pesquisa.

2.1 As políticas públicas de financiamento

Sendo o objeto do nosso estudo, o Plano de Ações Articuladas – PAR, caracterizado como política pública de financiamento, surge a necessidade de discorrer sobre essa categoria uma vez que se constitui como parte fundamental para entendimento dos processos de implementações do mesmo.

É importante ressaltar, neste primeiro momento, que compreendemos política pública como um conjunto de ações que visam o alcance de metas e objetivos, advindos de necessidades e demandas da sociedade e que, neste contexto, se configuram como direitos das organizações e, conseqüentemente, dos sujeitos que dela fazem parte.

Assim, ao pensar em financiamento, podemos dizer que ele é um mecanismo essencial para a consolidação das políticas públicas já que, segundo Martins (2010), elas são determinadas e determinantes, ou seja, não apenas balizam a concretização, como também consolidam e induzem a adoção de determinadas políticas.

No Brasil, o financiamento² entrou, de fato, para a agenda das políticas públicas na década de 1930 pelas ações do movimento da Escola Nova, no qual visava-se defender os ideais que propunham a vinculação de recursos, impostos e constituição dos fundos educacionais para que a organização da educação se constituísse de forma autônoma e com meios materiais para realizá-la (MARTINS, 2010).

A vinculação de recursos é amplamente discutida em vários textos, uma vez que se tornou um vetor distintivo para conformação do direito à educação no Brasil, sendo que, outrora não era reconhecida como direito básico de todos. Contudo, durante toda a sua consolidação percebe-se um movimento, denominado por Gomes et al. (2007), pendular, em que os recursos, especialmente para educação, foram determinados dependendo dos períodos vividos, ou seja, em períodos democráticos ocorre a proteção de recursos e em regimes autoritários foi privilegiado o arbítrio dos governantes na alocação de recursos com redução de verbas.

² De acordo com Barros (2012), o financiamento como política pública nem sempre esteve em evidência na nossa história, desta forma, ressalta que ela compreendeu três momentos: 1º) 1549-1759 quando Jesuítas tiveram exclusividade da educação e afastamento da Coroa em relação ao financiamento. 2º) Da expulsão dos Jesuítas até o fim da República Velha (1930) período em que ocorreu a busca por fontes autônomas para a educação. 3º) Da Constituição Federal de 1934 (BRASIL, 1934) até a atualidade, caracterizado pela vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação.

Pensar a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário implica, diretamente, pensar na sua viabilização, na garantia de recursos para manter e desenvolver a educação, desta forma, verifica-se, por meio de leis, a instituição de percentuais sobre impostos arrecadados aos entes federados. Porém, devido seu movimento pendular, houve épocas em que foram realizadas desvinculações dos recursos financeiros, o que acaba por representar um atentado às políticas públicas de manutenção e desenvolvimento da educação (CURY, 2007).

Entre idas e vindas, percebe-se que, aos poucos e ainda hoje, foram e vêm sendo criados mecanismos para que o financiamento da educação seja o menos desigual, temos como exemplo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF³ (BRASIL, 2003) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB⁴ (BRASIL, 2009) que apontam para um melhor disciplinamento dos recursos, além de que possibilitou, de certa forma e com seus limites, também a organização, abrangência e qualidade da educação.

Por meio desse percurso e entendendo o financiamento como política que visa objetivos e metas, podemos concluir que o financiamento é um dos principais pilares para o alcance da universalização e qualidade da educação, dois dos fatores para o alcance da democratização da educação.

Entretanto, segundo Wildavsky e Pressman (apud MARTINS, 2010), o financiamento da educação denomina-se como ação conjunta complexa que se dá nas situações em que diferentes instituições partilham o poder sobre decisões e ações e, com isso, cresce a complexidade de uma tarefa simples, podendo envolver um labirinto de decisões separadas (p. 505). Assim, é necessário que haja coordenação, cooperação federativa e de alinhamento entre as esferas, isto é, a necessidade do funcionamento do regime de colaboração.

³ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996) e sua regulamentação está na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano (BRASIL, 1996b), e no Decreto no 2.264, de junho de 1997 (BRASIL, 1997). O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando, a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental passou a vigorar (BRASIL, 2003).

⁴ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) criado pela Emenda Constitucional no 53/2006 e regulamentado pela Lei no 11.494/2007 (BRASIL, 2007c) e pelo Decreto no 6.253/2007 (BRASIL, 2007b), em substituição ao FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006. Trata-se de fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um Fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete Fundos), formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. (BRASIL, 2009).

O regime de colaboração impõe-se como necessidade e requer que a União, Estados, Municípios e Distrito Federal organizem seus sistemas tendo em vista a cooperação, sendo essencial a definição de forma que acarretem na distribuição de tarefas, verbas proporcionais às responsabilidades atribuídas e que visem assegurar a universalização do ensino.

Em vista do que é proposto no regime de colaboração, o mecanismo de financiamento também deve se caracterizar como um instrumento de cooperação que não acirre conflitos, mas defina a arena de negociação das questões essenciais; que ele concorra para a promoção do equilíbrio federativo, diminuindo as desigualdades; que possa propiciar a articulação dos entes federativos em prol de objetivos comuns para oferta de uma educação básica de qualidade. (MARTINS, 2010).

Também ligado à questão das políticas públicas de financiamento, podemos trazer à tona outro aspecto, o da autonomia, fator que possibilita o regime de colaboração, além de encontrar-se previsto na Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996) no Art. 15, a qual ressalta que autonomia deve ser assegurada em todas as instâncias, administrativa, financeira e pedagógica.

Defender a autonomia diretamente relacionada ao viés financeiro não quer dizer exclusão dos mecanismos de fiscalização por parte das esferas públicas que compõem a educação, mas sim a inclusão das instâncias ‘menores’, bem como suas particularidades. Um exemplo disso é levar em conta o projeto político pedagógico elaborado dentro das organizações escolares com base nas suas necessidades e características do seu contexto e, a partir dele, o governo municipal realiza o repasse de verbas e recursos. Acredita-se que ainda faltam estudos práticos sobre o financiamento, conforme coloca Gomes et. al. (2007), pois se caracteriza ainda como um campo com pouca transparência e muitas nuances a serem desvendadas.

Porém, ao discorrer sobre esses aspectos, autonomia, regime de colaboração, cooperação, acredita-se que o PAR, para além do FUNDEF (BRASIL, 2003) e FUNDEB (BRASIL, 2009) que se constituíram em processos de avanço em relação ao financiamento, ao realizar o diagnóstico do município para, posteriormente, fornecer apoio técnico e financeiro, implica no reconhecimento das subjetividades e singularidades, bastando verificar se, de fato, na prática esse levantamento levou em conta as necessidades das escolas ou as necessidades que a rede municipal julgava mais relevante.

2.2 Políticas públicas federais e a política local

Em consequência à atribuição da caracterização do financiamento como determinante para consolidação de políticas públicas, é essencial pensar, neste momento, sobre essa determinação das políticas públicas de nível federal no âmbito da esfera municipal.

A partir da Constituição Federal 1988 (BRASIL, 1988) e com a reforma do Estado houve inúmeras mudanças no âmbito da organização e gestão de diversas instâncias, não ficando alheia a elas as questões político-administrativas, em que foi reconfigurado os espaços decisórios e de tomadas de decisão sobre as políticas públicas, tanto no âmbito estadual quanto no municipal. Conforme reforça Scarlatto e Gentilini (2016),

O cumprimento de tudo o que a Constituição de 1988 previa com relação a organização Estado e à gestão pública significava uma mudança que colocou, de imediato, a exigência de que os processos decisórios se tornassem mais democráticos e transparentes possíveis. A utilização dos recursos para os investimentos públicos deveria levar em conta os critérios de eficiência e eficácia, assim como a necessidade de criar instâncias de participação para que a execução orçamentária e das políticas públicas se fizesse com o acompanhamento e a fiscalização da população, o que se chamou de controle social da gestão de políticas públicas (p. 24).

Para tanto, era preciso, pensando na concretização desse controle social da gestão, que fosse realizado uma reorganização do Estado, uma descentralização do poder político, que se caracterizava como atribuição de maior autonomia aos municípios e estados, fortalecendo seu poder local, a fim de que os mesmos estando cientes de seus problemas e necessidades, bem como seus efeitos aos cidadãos, poderiam fazer melhores usos dos recursos públicos (SCARLATTO; GENTILINI; 2016, p.25).

A descentralização, segundo Rosar (1997) foi concebida pelo Programa Regional de Desenvolvimento Educativo (PREDE) como um processo no qual ocorreria um desenvolvimento harmônico e integrado das regiões que constituem um país, ou seja, seria possível compatibilizar os objetivos nacionais e regionais com intuito de concretizar um desenvolvimento integral das dimensões econômicas e sociais. Porém, o que se notou em países envolvidos nessa experiência, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, foi de insuficiente assessoramento técnico e apoio logístico, desorganização de resistências de grupos para ampliação da reforma educativa que propagava a participação, e da falta de provas em pesquisas que comprovavam o real aumento da eficiência, eficácia e participação (p.112-113).

Após a elaboração da Constituição 1988 (BRASIL, 1988), a descentralização no Brasil torna-se lei, defendendo a organização dos sistemas de ensino entre União, estados,

Distrito Federal e municípios e atribuindo valorização do poder local e autonomia dos municípios. O que se observava, neste período, foi uma intensa mudança no papel do Estado, que pretendia descentralizar seus serviços para focar sua atuação na regulação financeira, otimizando os recursos, em prol do alcance da eficiência, eficácia, agilidade e transparência que há muitas décadas se pretendia, assim como o maior envolvimento do poder local que ajudaria na captação de demandas, controle de gastos, inspeção do cumprimento das metas estabelecidas (SOUZA; FARIA; 2004).

Os anos de 1990, portanto, foram marcados pela racionalidade financeira e pela diminuição do tamanho do Estado, utilizando para tanto a política de descentralização. Porém, segundo alguns teóricos, este conceito foi utilizado como desconcentração/redistribuição, furtando-se à responsabilização do Estado na prestação de serviços públicos essenciais como, por exemplo, saúde e educação, o poder e a gestão foram redistribuídas priorizando o planejamento descentralizado ocasionando, pelo menos no discurso, maior autonomia das organizações (GENTILINI, 2010; SOUZA, FARIA, 2004). Sob esse cenário, a descentralização acabou por se traduzir em grandes desafios, já que se fez necessário a construção de condições para que fosse instituída a premissa da colaboração entre entes (divisão de encargos, planejamento, normas etc.), o regime de colaboração, a previsão da educação municipal na formulação de suas Leis Orgânicas, os Planos Municipais de Educação, a constituição de conselhos, etc.

Gentilini (2010) afirma que os municípios receberam a maior parcela das transferências de responsabilidades, tais atribuições, vale ressaltar, nem sempre consideram os limites e variáveis como cultura e administração dos entes, não levando em consideração duas vertentes: da ótica interna do Estado Federativo e os vínculos existentes entre o Estado e a Sociedade (SOUZA; FARIA, 2004 p.931), vertentes estas que irão determinar, de acordo com qualidade democrática das relações, se houve, de fato, transferência do poder decisório ou apenas o deslocamento dos problemas e encargos.

Deste modo, no que tange a descentralização da gestão pública, pelo que se tem debatido, ela está fortemente marcada pela ótica neoliberal, pela redução de gastos e privatizações de serviços públicos, constituindo-se mais em uma desconcentração de responsabilidades do que propriamente uma divisão do poder político, isto é, mantém centralizado controle de algumas políticas.

Esse cenário de atribuição desigual acaba por contribuir para que as instâncias municipais lutem para que seja, cada vez mais, redistribuído o poder de decisão, principalmente o que tange ao campo da educação e, para que se tornem de fato um ente

federado, conforme coloca Souza e Faria (2004), que se divorcie do perfil de apêndice de outras instâncias.

Essa dissociação, portanto, nem sempre é possível devido às desigualdades territoriais e às diferentes e distantes realidades que compõem a realidade da grande maioria dos municípios, ou seja, são desiguais e dependentes das transferências intergovernamentais para a composição de seus cofres públicos, conforme ressalta Silva (2010), o financiamento educacional,

[...] são responsáveis diretamente pela sobrevivência de municípios com poucas opções estruturais para o atendimento das faixas educacionais que lhes cabem – a educação infantil e, em muitos casos o ensino fundamental – sem a intervenção direta da União. [...] muitas dessas pequenas cidades, a falta de infraestrutura organizacional, administrativa, arquitetônica e de formação, compromete a qualidade da educação (p.7).

Sob essa ótica de dependência de alguns entes, pode-se dizer que dificilmente o governo local, seus sistemas, neste caso, de ensino, e autonomia política, não são diretamente afetadas, já que se veem em circunstâncias limitadas pelas dimensões do fundo público (DUARTE, 2005) e pela relação que se estabelece entre o centro e o local.

Não se consuma aqui a ideia da perda total da capacidade de definir sobre as políticas públicas, mas sim evidencia que o papel do ente federado sofre amplamente com a regulação federal, uma vez que os mesmos não têm total controle da sua agenda, da provisão dos serviços públicos nem a alocação setorial dos gastos (SILVA, 2010).

Essa regulação, segundo Arretche (2010), tem suas raízes no processo de formação do Estado-nação, no qual o princípio que rege tal construção é o de que a União deve ser dotada de instrumentos para legislar e supervisionar a ação dos governos subnacionais com bases de legitimidade tanto na ideia de nação (unidade) quanto na desconfiança em relação às elites políticas locais (p. 590), acarretando, assim, no Estado-nação como centralizador da autoridade decisória e dos gastos.

É sabido que, no que diz respeito à tributação, o governo local não tem aval para arrecadar espontaneamente impostos, há limites quanto à sua autonomia, lhe são definidas alíquotas sobre sua arrecadação e estas são depositadas em um fundo contábil. Desta forma, seguindo a premissa do Estado-nação centralizador, essas transferências tornam-se constitucionais, isto é, sua distribuição agora é definida por regras legais, que transformaram a receita dos municípios em parcelas que abrangem políticas públicas dos mais variados setores que compõem a organização de um município.

Pensando nas políticas públicas, Arretche (2010) enfatiza que quando se trata de políticas, principalmente no âmbito da descentralização, dois tipos são instituídos, as reguladas e as não reguladas. Sendo a primeira assegurada pela legislação e supervisão federal que acabam por tolher a autonomia dos municípios, por exemplo, a educação e a saúde, e a segunda, compete a decisão e execução autônoma por parte dos entes federados.

O primeiro tipo de política, as reguladas, nos ajudam a entender porque a educação e a saúde, que comportam uma grande parcela das transferências de recursos, têm maior prioridade quanto a alocação dos seus gastos nas esferas municipais, pois, uma vez enquadradas como reguladas e revestidas de recursos que legislam e supervisionam sua execução, elas criam amarras nos governos locais no que diz respeito aos gastos das suas receitas com determinadas áreas.

Entendemos por meio dos escritos de Arretche (2010), que essa regulação federal faz com que os municípios comprometam seus recursos com certas políticas a fim de proteger as mesmas das desigualdades, das fragilidades políticas que permeiam os mais de cinco mil municípios existentes no Brasil, operando em um sentido de uniformidade.

Enfatizando nossa discussão dentro do campo educacional, podemos dizer que os programas e políticas formuladas no âmbito central/federal tornam-se instrumentos importantes para a regulação dos sistemas de ensino locais, bem como de suas políticas, quer dizer, possuem, segundo Silva (2010), forças suficientes para gerar, definir, induzir políticas locais e formas de gestar a educação.

Essa premissa, pode-se dizer, tem na sua essência a busca por fontes complementares de recursos, conforme já ressaltamos acima, municípios acabam por aderir planos e políticas federais visando o financiamento. Nesse movimento, os entes atribuem às políticas de financiamento e sua regulação um papel basilar na construção de suas gestões, seguem a lógica decorrente do financiamento adotado (DOURADO, 2007).

Essas adesões, portanto, acabam por resultar em medidas de regulação nos inúmeros processos e políticas locais em curso, a fim de honrar tais contratos com instâncias federais e, desta forma, conclui-se que é preciso estar atento às políticas públicas, principalmente as concebidas pelos governos centrais, já que em sua grande maioria são divergentes das necessidades locais, quer dizer, são distantes às realidades, e ações em curso nos governos subnacionais.

Essas distâncias, principalmente nas políticas de financiamento, na maioria das vezes, tendem a levar os atores educacionais a adotar uma postura diferenciada na sua execução, tendo em vista que elas utilizam mecanismos que pressionam para os usos das

verbas, postura esta traduzida numa participação sem a compreensão da totalidade das políticas e suas verbas, e sem tempo hábil para refletir sobre a relação entre verbas e necessidades locais (SILVA, 2010).

2.3 A participação popular nas políticas públicas de financiamento

A participação é aqui concebida como possibilidade de os indivíduos fazerem parte da construção das políticas públicas e, por meio dela, construir uma gestão que caminhe para obtenção de objetivos reais frente as necessidades, ter a chance de exercer a cidadania, formarem-se como sujeitos ativos e vivenciarem a democracia. Ou seja, consideramos a participação como um dos meios para a democracia, já que pode ser traduzida em um processo de intervenção/interferência em processos decisórios que implicam mudanças e que afetam diretamente a vida da sociedade.

A efetivação da democracia, conforme caracterizado por Diegues (2012), realiza-se com a modificação e ampliação das relações de poder entre Estado e sociedade, ampliando a possibilidade de diversos atores intervirem sobre a ação estatal e de assegurar que o cidadão tenha plena condição de exercício da sua cidadania. Assim, a participação, aqui entendida, como forma de exercer a cidadania merece atenção especial, primeiramente, no que tange ao âmbito político.

À luz das leituras realizadas, percebemos que existe um alto desengajamento cívico no cenário político da América Latina, principalmente no que diz respeito à cultura política participativa. Segundo Castro e Reis (2012), os cidadãos parecem mais desconfiados e decepcionados com procedimentos formais de participação como, por exemplo, eleições e filiações em partidos políticos. O Brasil não foge a essa regra, já que a cada dia as instituições políticas caem em descrença, passando a serem consideradas ineficazes, corruptas e assistencialistas.

Por meio desse cenário, Baquero (2003 p.104) ressalta que os indivíduos passam a buscar canais de participação que não estão relacionados diretamente à sociedade política, buscam a participação em grupos considerados informais (religiosos, organizações musicais, artística, educacional, organização comunitária ou de caridade) ou a margem das organizações convencionais (partidos políticos e sindicatos). Nogueira (2005) vem complementar essa busca quando ressalta que as novas objetivações do capitalismo e da sociedade moderna se esforçam para um descolamento da participação e a política, ou seja,

perda do conteúdo ético político, em benefício de um vínculo mais estreito com os interesses particulares, resolução de problemas e atendimento de demandas específicas.

No entanto, mesmo com o aumento do descrédito para com a política e a busca pela desvinculação da participação com a política, verifica-se, ao longo dos anos, um aumento da importância da política na vida dos cidadãos.

Por meio de dados disponibilizados pela pesquisa DataSenado⁵, podemos constatar que houve um sutil crescimento da importância política. Segundo a Agência Senado, em 2013, 23,8% classificaram como alto seu interesse pelo referido tema, um aumento sutil se comparado com novembro de 2011 e julho e dezembro de 2012, quando os índices eram de 19,4%, 21,8% e 23,1%.

Mesmo os dados mostrando um interesse real pela política, Castro e Reis (2012) afirmam que ainda, o brasileiro pouco participa de instituições sociais e das instituições estatais, sendo a última com menor participação devido as desconfianças com aparato estatal (p.31). Desta forma, em busca de melhorar este cenário, a teoria da democracia participativa apresenta-se como forma de superar a apatia e desconfiança, colocando a participação como vital para seu desenvolvimento e fortalecimento, bem como da construção de uma sociedade coerente com sua realidade.

Contudo, apesar de ser insistentemente anunciada, a participação não se concretiza sem que haja, de fato, uma mudança de atitudes e de relações de força, isto é, não se concretiza a partir de um decreto formal, demanda, tal como qualquer mudança, ajustes, nem sempre imediatos. Desta forma, a participação do sujeito está circunscrita aos efeitos do poder, no entanto, resta ao sujeito o espaço da resistência.

Amaral (2007) ao afirmar que o que ainda ocorre é a gestão sendo anunciada como democrática, na qual pressupõe-se a horizontalização de poderes, espírito de reciprocidade e cooperação ainda não ocorreu, de fato, um desvencilhamento da hierarquia e das regras da burocracia. Deste modo, ocorre uma perda de sentido da gestão democrática, já que é permeada pelas circunstâncias que a envolvem, neste caso, os ranços de um regime patrimonialista e patriarcal que ainda falam mais alto quando o assunto é centralização do poder e, conseqüentemente, tomada de decisões.

Entretanto, observando a crise do Estado, bem como a necessidade de sua reforma, em que se prima pela eficácia, eficiência e influência das ações (MILANI, 2008), o Estado passa a não conseguir sozinho atender as demandas dos cidadãos juntamente com as

⁵ Pesquisa realizada de 4 a 25 de junho, durante o período das grandes manifestações populares.

premissas esperadas na sua reforma. Assim, faz-se necessário que haja a aderência política cidadã, a criação de uma esfera pública voltada para o consenso e entendimento social pela participação dos atores sociais (DIEGUES, 2012).

Em meio a essas mudanças, conforme já tratado, deu-se início ao movimento de descentralização de serviços que antes eram responsabilidade do Estado para o plano local, segundo Diegues (2012), esse movimento pode ser entendido como forma de fortalecimento do poder local com a possibilidade de o governo tornar-se mais acessível ao cidadão, podendo representar incentivo à participação social e formas mais efetivas de controle sobre agenda e ações do governo.

Gohn (2004), pensando no plano local, afirma que é nele, no espaço micro, que se encontram as energias e forças da comunidade, e, também, em que se dá o processo de mudança e transformação da sociedade, gerando capital social⁶ na medida que gera autoconfiança nos indivíduos para que superem suas dificuldades. Ou seja, o poder local, deve ser organizado adensado em função dos objetivos que respeitem culturas e diversidades locais que criem laços de pertencimento e identidade sociocultural e política (p. 24), construindo, conseqüentemente, o seu fortalecimento e a possibilidade de acesso aos seus cidadãos.

A partir dessa idealização, devemos ter em mente que, nem todos se interessam em participar dos processos decisórios e ações que compõem a dinâmica de uma sociedade, visto que existe uma cultura política que é causa e consequência do funcionamento do sistema político que vivemos, pode-se dizer que ela é resultado de um padrão de orientações cognitivas, emocionais e valorativas que são vivas e atuantes e que ocupam um lugar central no cotidiano dos indivíduos, servindo, tanto para regular a transmissão dos valores políticos, como para legitimar o funcionamento das instituições políticas (BAQUERO, 2001).

Desta forma, a construção e difusão dessa cultura política estão ligadas aos comportamentos, normas e valores políticos das comunidades, é por meio do contexto histórico, cultural e das experiências vividas que se configura a participação maior ou menor dos sujeitos. Destarte, segundo Baquero (2001), podemos atribuir a pouca participação dos brasileiros, apontando para além do voto, os déficits de capital social, ocasionando em uma permanência da cultura política desafeta à participação.

⁶ “(...) capital social refere-se à conexão entre indivíduos, redes sociais e às normas de reciprocidade e lealdade que nascem deles. Neste sentido, capital social é claramente relatado como algo chamado “virtude cívica”. A diferença é que “capital social” chama atenção para o fato de que a virtude cívica é mais poderosa quando imersa numa densa rede de relações sociais recíprocas. Uma sociedade de muitos indivíduos virtuosos, mas isolados, não é necessariamente rica em capital social” (Putnam, 2000, p. 18-19 *apud* Gohn, 2004).

Assim, entendemos que é preciso construir a cidadania ativa, fortalecendo os cidadãos, desenvolvendo uma cultura política que sustente um regime democrático e redefinindo, deste modo, laços entre os espaços institucionais e sociedade civil.

Buscando trazer essa participação para a gestão de políticas públicas, verifica-se que desde os anos de 1990 que há a tentativa de fazer com que os cidadãos e as organizações sociais civil participem da formulação de políticas públicas, quer dizer, incluir ambos nos processos decisórios de algumas políticas (MILANI, 2008).

Porém o que se tem notado são limites aos diversos atores na participação, uma vez que é estimulada, mas não é vivida de forma equitativa, sendo eles consultados momentos antes e depois das negociações, provocando a perda da legitimidade do processo de participação, já que se entende que é preciso da interação social, baseada no uso das palavras para o debate e a resolução de situações problemáticas ou tomadas de decisões do âmbito do interesse coletivo (DIEGUES, 2012).

Assim, pensando nas políticas que envolvem financiamento que tendem a levar os atores educacionais e sociedade civil a adotar posturas diferenciadas na sua execução, uma vez que:

(...) muitos programas de origem federal (implementados a partir do centro para as localidades) tendem a ser mais cuidadosos e fundados em critérios mais profissionais e rigorosos; eles tendem, porém, a conter fortes inercias burocráticas e alto grau de rigidez na implementação, aspectos que pouco entusiasma os cidadãos. No caso dos programas locais, a visão de curto prazo prima sobre a de longo prazo; eles tendem a ter um desenho técnico mais improvisado, sendo implementados por funcionários locais com baixos níveis de profissionalização; além disso, sofrem de imprevisibilidades orçamentárias. Já os programas locais, sobretudo ao dar ênfase à participação social, gozam de muita legitimidade, credibilidade e cobrança junto à população (CABRERO, 2004 *apud* MILANI, 2008).

Diante dessa discrepância de interesse pelas políticas de âmbito federal e municipal, podemos concluir que as políticas que envolvem uma estrutura central ou macro, ao estarem permeadas por mecanismos que pressionam para determinados usos e ações, traduzem a participação de forma superficial, uma vez que os agentes ao serem convocados para participar se deparam com as principais decisões já tomadas, quais os limites e utilizações que devem ser feitas a fim de cumprirem a cartilha já instituída fora do âmbito local.

Por vezes, essa instituição das políticas fora do plano local, implica em indução de gestão e gerenciamento, visto que, no Brasil muitos dos municípios dependem de outras instâncias para sobreviver, com isso, a qualidade política, a condição de participação fica

comprometida, já que elas precisam que os indivíduos sejam capazes de construir, elaborar, decidir, na posição de ator consciente e organizado. (DEMO, 1988).

À guisa de conclusão, independente da política pública e espaços públicos, é preciso compreender que o conceito de participação se fundamenta no de autonomia, se opondo as formas autoritárias de tomadas de decisão e, fazendo com que as diversas ideias sejam compreendidas, o compromisso, o envolvimento seja genuíno, a fim de que os sujeitos sejam protagonistas de sua própria história (DIEGUES, 2012).

2.4 Gestão educacional: novas nomenclaturas, velhas práticas

Levando em consideração a discussão sobre as políticas públicas de financiamento, aspectos da participação e entendendo o PAR como uma ferramenta de gestão para a educação, é importante abordar, nesta seção, especificamente, sobre a gestão educacional, uma vez que se configura como um dos pilares para entendimento do sistema educacional atualmente, bem como possibilita o alcance de uma gestão democrática.

Primeiramente, é importante verificar que diante do espaço de disputas empresariais, a noção de gestão vai se firmando como a nova solução para a Administração, inclusive da escola. De acordo com Calixto (2008), essa importação vem resultar na indução do significado da gestão como gestão empresarial, prevalecendo, desta forma, a lógica do mercado educacional sobre a lógica do direito a educação.

Na visão de Freitas (1998), a gestão educacional, nos anos de 1980, era vista como um ponto crítico da educação brasileira, assim, foi adquirindo centralidade na agenda política educacional nos governos dos anos de 1990 na tentativa de engendrar um novo padrão de gestão educacional, reordenado segundo parâmetros da modernização do Estado e da sociedade e como forma de assegurar a equidade e qualidade do ensino. Esse intento ganhou visibilidade a partir do Plano Decenal de Educação para Todos/1993, no qual referiu-se às escolas como espaços legítimos de ações educativas e agentes de prestação de serviços⁷.

⁷ É interessante considerar que a Constituição Federal 1988 (BRASIL, 1988) trata a educação como serviço público em um sentido amplo que remete à sua prestação à sociedade, a fim de satisfazer uma pretensão eminentemente coletiva, que transcende o plano individual (GORON, 2012), traduzindo, desta forma, em um bem e direito público que geram vantagens em benefícios a todos, fazendo valer-se como direito social fundamental público, que tem por responsável o Estado, cuja função é manter o ensino público obrigatório, gratuito e um direito público subjetivo. Isto posto, o termo prestação de serviço, segundo Goron (2012), pode ser considerado uma atividade econômica prestada pela iniciativa privada qualificada como utilidade pública, que visa satisfazer interesses dos membros da coletividade, podendo ser rentáveis, remuneração esta paga pelos seus usuários. Assim, é preciso estar atento para que não se inclua a educação nos desmandos do mercado, ou seja, discursos que colocam a educação em condição de prestação de serviços e não como um direito subjetivo de

O sucesso do Plano Decenal pressupõe o reordenamento da gestão educacional, conferindo à escola a importância estratégica que lhe é devida como espaço legítimo das ações educativas e como agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade. Fortalecer a sua gestão e ampliar sua autonomia constituem, portanto, direção prioritária da política educacional. (BRASIL, 1993 p. 46)

Buscando esse reordenamento, legitimidade e autonomia para a educação, na década de 1990, vê-se ocorrer, no âmbito empresarial, uma mudança de terminologia da administração para a gestão. Segundo Gandini e Riscal (2009), a partir desse momento passam a existir novas teorias de gerenciamento de resultados e de qualidade total. Essa mudança, de acordo com as autoras, tem sido usada para atenuar o conceito da administração, caracterizado como burocrático, hierarquizante, centralizador e de caráter mais institucional, em detrimento do conceito de gestão, caracterizado como um processo mais democrático, mais aberto e mais ligado a concepção de trabalho coletivo e flexível.

Induzidos por organismos e agências internacionais que exerceram/exercem influência significativa nos sistemas educacionais, inspirados no modelo neoliberal, trouxeram para a educação brasileira diretrizes que vão ao encontro da reestruturação e aumento da produtividade, a contenção demográfica, o educar para a competitividade, para o mercado, estabelecendo uma correlação entre pais e consumidores, escolas e empresas, aprendizagem e produto (CORAGGIO, 1996), esquecendo a importância de aspectos próprios da realidade, as especificidades da educação voltada para a cidadania e cultura, priorizando, em sua maioria, a sobrevivência competitiva do mercado global, o sucesso no campo econômico, político e social.

Desta forma, tendo na educação um espaço para a produção da emancipação e também como contribuinte para as transformações necessárias, ao passar a ser pautada por essa perspectiva, temos a educação sendo atravessada por conceitos de eficiência, eficácia e produtividade, ou seja, uma educação de qualidade total, movimento compreendido por Sito (s.d.) como uma forma de ajustar a educação como campo estratégico, voltada as necessidades do mercado, transformando-a em serviço, ou seja, ressignificando a educação a uma mercadoria, que pode ser comprada e vendida, em prol de uma nova forma de gerenciamento do capitalismo.

A partir do exposto acima, podemos inferir que a mudança de terminologia proporcionou as escolas e seu sistema uma ilusão de uma realidade mais democrática e dinâmica, essa transição reflete, conforme aponta Calixto (2008)

(...) sobre a possibilidade da adoção do termo gestão indicar uma mudança de atitude, princípios e valores dentro do ambiente escolar, constata-se que apenas a adoção de um novo termo não é responsável por mudanças tão profundas na organização escolar. É necessário introduzir na escola novos princípios, tais como autonomia, participação, poder compartilhado e cooperação (p.28).

Diante desse entendimento, podemos então concluir que a gestão educacional é formada por avanços e retrocessos, resultante de um processo de transformação social, econômico e político, que fez com que mudanças de enfoque fossem realizadas. Algumas mudanças mais acertadas outras nem tanto, porém, conforme exposto na citação, uma terminologia não tem o poder de mudar drasticamente uma organização, tornando necessária a introdução de novos princípios aos sujeitos que dela fazem parte, além de um repensar das hierarquias presentes no nosso sistema educacional.

Assim, escola, bem como seu sistema, sendo produto da ação concreta e objetiva de homens que se transforma devido às concepções, comportamentos e estratégias da sociedade, acabam por contribuir para que mudanças na constituição das estruturas e organizações, sejam elas sociais, políticas ou econômicas, ou seja, nos faz compreendê-la como parte de um todo que está em constante processo/movimento (LOMBARDI, 2010).

Logo, estar em movimento, em processo de construção e transformação, faz com que a gestão educacional, estando articulada com o desenvolvimento do sistema econômico, das políticas do Estado no qual as instituições se inserem e os posicionamentos dos indivíduos que compõem o sistema educacional e sua gestão, consista em um processo sem neutralidade e, muito menos, com finalidade em si mesma. Segundo Afonso (2010), ela pode ser entendida como um órgão que operacionaliza e implementa orientações políticas na instituição, esse implementar pode ser de ordem mais gerencial, centralizado e atrelado às demandas do mercado ou de forma democrática, autônoma e participativa que busca atender às necessidades da comunidade que fazem parte do seu sistema educacional (RIBEIRO; CHAVES, 2012).

A partir da ideia exposta por Afonso (2010), temos nos escritos de Lima et. al. (2011) que a redefinição do Estado, ocorrida na década dos anos de 1990, delineia uma ideologia de competitividade, seguindo as vias do mercado competitivo, em que a comunidade passa a acolher papéis do Estado, desobrigando o mesmo em relações a algumas

de suas funções, passando, dessa forma, a redefinir papéis e funções, não democratizando, mas sim compartilhando poderes, em busca do melhor produto/melhor escola. Com vistas as transformações ocorridas, além da mudança de terminologia, administração para gestão, abre-se, portanto, novas formas de gerenciamento.

Essas possibilidades de gerenciamento podem ser nomeadas como gestão gerencial, gestão compartilhada e gestão democrática. Sendo a primeira, gestão gerencial, um modelo que privilegia uma participação funcional, instrumental, na qual objetiva-se a sujeição, consenso, reprodução, diluindo e fragilizando as possibilidades de emancipação e superação da estrutura, aumentando o controle centralizado e convertendo os cidadãos em clientes e prestadores de serviços (p.7). A segunda possibilidade, a gestão compartilhada, que tem por guia as necessidades do mercado, uma vez que traz no seu discurso oficial que o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo e, deste modo, sua marca é delegar para a comunidade pelo fracasso escolar, porém não compartilhando o poder de decisão, mas sim o de manutenção. A terceira possibilidade, gestão democrática, visa, portanto, não a instrumentalização do cidadão em prol da manutenção das escolas e o sistema de ensino, mas a organiza para que possa buscar junto aos órgãos públicos a responsabilidade por sua manutenção e organização, caminhando para autogestão, ou seja, não fazer parte de um poder, mas sim para ter um poder (LIMA et al., 2011).

O que se percebe, portanto, é que a lógica neoliberal trouxe novas formas de gestar os diversos campos da sociedade, dentre eles, a educação. A partir dessas possibilidades de gerir, é importante perceber a utilização do discurso democrático travestidas de práticas de gestão gerencial e compartilhada, que não priorizam o sentido público e político da educação e sim sua produtividade, resultado, eficiência e eficácia, transformando a educação em um serviço prestado com vistas ao mercado e economia.

Pensando na questão da democratização e alcance da gestão democrática da educação, no âmbito desse trabalho, os princípios democráticos, dentro da concepção da gestão educacional, se fazem pertinentes uma vez que se pautam por uma forma não violenta da comunidade educacional se capacitar e desenvolver projetos pedagógicos de qualidade, gerando participação consciente, cidadãos ativos que participam e são compromissados com as tomadas das decisões e, conseqüentemente, do planejamento e organização do sistema de ensino como um todo (CURY, 2014).

Assim, a partir do momento em que entendemos a pluralidade de cada organização do sistema educacional fica claro que as transformações/modificações nas formas de gerir são necessárias, mas é importante que elas sejam em prol do entrosamento de todos

os que fazem parte da educação, para que possam se relacionar de forma mais horizontal e para que a gestão dessas organizações movimentem-se rumo à descentralização de poderes e ao cumprimento de princípios de cunho democrático, a fim de alcançar seus objetivos e demandas.

Ademais, a gestão educacional, na qualidade de processo de gerir a dinâmica de ensino pode implementar políticas educacionais e projetos pedagógicos nas escolas, mas com a responsabilidade de serem sempre pautados no compromisso com os princípios da democracia e com seus mecanismos que possibilitem a criação de condições para um ambiente educacional guiado com base na participação, autonomia, compartilhamento de decisões e transparência. Compreendendo que ela não deve ser empregada para representar apenas as novas ideias, mas sim, ideias referentes a uma ordem diferenciada de relações, possibilitando a construção de um novo paradigma, caracterizado por uma maior aproximação e horizontalização na tomada de decisão entre os diferentes segmentos do conjunto e aproximação entre planejamento e ação.

2.4.1 O papel do dirigente municipal

A compreensão sobre gestão educacional está atrelada ao papel de sujeitos que compõe o quadro educacional ligado diretamente a essa função, denominado aqui como o do dirigente municipal. Acreditamos que esse sujeito, ao assumir essa posição deve ter a clareza da sua importância como gestor, estando preparado, qualificado e rodeado de parceiros igualmente capacitados para que possam debater, planejar e executar planos para uma educação de qualidade e em prol de uma gestão educacional cada dia mais democrática e participativa.

Discorrer sobre o papel do dirigente municipal envolve muitos fatores, dentre eles a construção de um sistema municipal de educação. Segundo Rescia e Gentilini (2014), os sistemas são um fato recente na organização da Educação no Brasil, sendo definidos pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), bem como pela Lei 9.394/96 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1996), mas a construção dos mesmos só passa a ser possível com o advento da municipalização.

A municipalização, precedida pela reforma do Estado, foi consequência de um dos princípios de reorganização do país, em que foi aplicada a descentralização para o setor não estatal de serviços como educação, saúde, cultura e etc. Essa descentralização é

denominada, segundo o Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado (1995), como publicização e consistiu em uma transferência para o setor não estatal a produção de serviços competitivos e não exclusivos do Estado, estabelecendo, desta forma, um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.

O campo da educação, promovido e subsidiado pelo Estado que busca o controle social e participação da sociedade, dentro dessa premissa, sofreu um movimento de progressiva descentralização para esferas estaduais e municipais no que tange as funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura, gozando de maior autonomia e, conseqüentemente, maior responsabilização dos dirigentes quanto ao seu destino.

Ao que se pode notar, a reforma do Estado, portanto, não estava ligada apenas à adequação da administração do Estado, conforme ressalta Rescia e Gentilini (2014), mas em consequência da maior responsabilização implicava também em qualificar melhor os funcionários, especialistas, trabalhadores, preparando-os para atuarem em um contexto descentralizado e democrático, uma vez que se assumia responsabilidades nunca antes assumidas.

Assim, a municipalização veio atribuir novas formas de gestar tais espaços como, por exemplo, a instituição de sistemas de ensino próprios, no qual são elaborados a fim de atuar especificamente nas necessidades e demandas da sua realidade. Isso significa maior autonomia aos entes federados, uma vez que se torna possível adequar as estruturas legais, diretrizes gerais da educação, às prevalências locais, em busca de uma educação de qualidade e um modelo de gestão educacional e escolar democrático. Porém, a municipalização, apesar de contribuir para ações mais autônomas, só pode ser considerada um benefício caso seja proveniente de um amplo processo de negociação de um projeto da cidade e intenso debate com seus habitantes, já que a educação se destina não a partidos políticos e governos e sim para o atendimento ao cidadão.

O dirigente municipal ao assumir tal posição, por vezes não faz ideia da gama de possibilidades que tem frente a gestão de um município, exigindo, com isso, formação técnica e competência para liderar, incluindo, segundo Azevedo (2001), capacidade de formulação e gestão das políticas públicas educacionais.

A fim de informar e situar o dirigente, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)⁸ criou um documento denominado “Agenda dos cem

⁸ A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986 e com sede em Brasília, DF. Tem por missão articular, mobilizar e integrar os

primeiros dias”, que atravessa inúmeras áreas que fazem parte da competência do dirigente municipal. De forma bastante didática, vê-se que o texto é construído de forma a atribuir ao agente uma condição política, para além do educador e gestor, já que o cargo implica na necessidade de fazer alianças políticas, com sensibilidade para não submergir aos interesses de grupos e individuais, bem como posicionar-se diante das pressões, só assim será possível que se execute o seu plano de gestão e as políticas públicas adequadas ao município.

Atribuir tal condição envolve reconhecer a existência de um poder local, ou seja, um poder de âmbito municipal, em que o espaço físico não conta tanto quanto o conjunto de rede de interesses que estão ao seu entorno e dotadas de singularidades, com histórias, memórias, identidades e práticas políticas determinadas. Reconhecer também que, no Brasil, não se exerce nenhum controle de forma solitária, mas por meio de alianças entre os grupos que embasam a sociedade, as elites, os grupos econômicos, políticos, as instituições (SILVA, 2008). Desta forma, conhecer os atores, regras, estruturas, organização do poder local, os movimentos sociais atuantes, entidades da sociedade civil, implica em explorar como esse poder se articula a fim de não perder a confiança de tais grupos.

Infere-se, portanto, que o espaço da gestão local, bem como todas as gestões, envolve poder na qualidade de relações de força. O poder, aqui compreendido pela ótica foucaultiana, como relações, ação sobre ação, é capaz de modificar, de comunicar, de interferir nas atividades de grupos, mas para que isso seja possível é necessário força para influenciar e instituir seu poder e verdades (FOUCAULT, 1995). Assim, o dirigente tem como um de seus desafios, ressaltados pela UNDIME, o encontro do equilíbrio entre o apoio da comunidade e movimentos sociais e, ao mesmo tempo, das forças do poder local, sem perder a confiança dos que comandam a política local. Ou seja, é preciso equilibrar as mudanças necessárias com os anseios do que já fazem parte dessa estrutura, mostrando-se firme, aberto a ouvir e a estabelecer parceria e, ao mesmo tempo, comunicar suas políticas, projetos e planos.

Conforme ressalta Gentilini (2010), há vários desafios que se colocam para o dirigente, como o exercício da autonomia, os processos de descentralização, eficácia e expectativas, mas elaborar seus projetos e planos nesse contexto é, conseqüentemente, conscientizar-se da presença de vários atores, com diversos interesses, dotados de forças e, deste modo, utilizar de sua força para gerir tal espaço.

Falar em forças, neste contexto, não significa impor-se de forma autoritária, mas ter em vista seu papel estratégico em construir um sistema municipal pautado em um poder local democrático e participativo, em um meio nem sempre favorável às administrações (GENTILINI, 2010).

A atuação do dirigente frente a administração não é totalmente favorável por inúmeros fatores como, por exemplo, entraves políticos e burocracia, o que acaba por acarretar em uma autonomia não efetiva dos entes, bem como dos dirigentes municipais, conforme traz a agenda da UNDIME (2012), indo na contramão do que se espera do processo de municipalização/descentralização.

Apesar dos inúmeros entraves que se colocam, a agenda ressalta a importância de o dirigente construir uma autonomia gerencial, pautada em um contexto de relações democráticas, no qual a força da capacidade técnica e política e a participação da comunidade local levam a um envolvimento ativo e, concomitantemente, a uma autoridade em relação a sua posição e seu planejamento.

Segundo a UNDIME (2012), sem a autoridade técnica e política não é possível conquistar a autonomia das redes e sistema de ensino, ou seja, sem que haja formação, participação, posicionamento, de nada vale conhecer as práticas democráticas, é preciso entender a dinâmica da Secretaria Municipal de Educação, ter agilidade, coerência, refutar a ideia de terminalidade⁹, quer dizer, capacitar-se, instituir o desenvolvimento de participação, com debates, discussões, planejamentos participativos, fortalece a criação de regras próprias, isto é, autonomia para legislar de acordo com suas necessidades locais.

Compreender o dirigente sob essa ótica técnica e política, nos faz relacionar o seu papel ao de alguém que possui habilidades específicas para lidar com os diversos atores políticos e sociais que compõem a sua gestão, como um sujeito que pode contribuir para o poder local, implementando projetos políticos que vão ao encontro das demandas educacionais. No entanto, conforme desenvolvemos ao longo dessa seção, só se fazem possíveis a implementação e o fortalecimento da autonomia do seu papel, desde que o mesmo esteja revestido de qualidades de gestor, ou seja, dotado de qualidades técnicas e políticas para ser o direcionador, o que aponta caminhos e mostra novas perspectivas. Segundo Gentilini (2010), essas duas qualidades se inter cruzam para que o dirigente possa atuar no cotidiano do município, não valendo ter apenas competência técnica é preciso ser, conforme denomina o autor, um ator político, que assume responsabilidades frente a um projeto político

⁹ Uma vez que a formação durante toda vida profissional respalda as ações e orientações tanto na implementação de políticas públicas, bem como a realização de uma educação pública de qualidade (OLIVEIRA et al., 2014)

educacional construído frente aos interesses do município, estabelecendo relação com as questões políticas locais, desenvolvimento da economia, da cultura, a fim de estabelecer relações de confiança para que possa enfrentar os interesses, dilemas e tensões que se colocam no poder local (SOUZA et al., 2013).

Enfim, pelo que podemos observar, o papel do dirigente municipal passa por inúmeras dificuldades, desde a sua concepção, com o advento da descontinuidade da gestão até a consolidação do seu plano de gestão e, para tanto, considerar instituir como compromisso de seu mandato a premissa da participação e da democracia pode vir a ser uma condição estratégica para que se construa um sistema municipal de ensino a partir de relações horizontalizadas, legislando, desta forma, com mais eficiência, eficácia e efetividade para os que usufruem desse serviço.

O dirigente, o gestor ou o político, em suma, estando no centro de uma das pastas mais importantes para a vida da sociedade, ao adotar uma postura de educador, administrador, técnico e político, tem em suas mãos a possibilidade de trabalhar em prol de uma gestão mais democrática e participativa, desde que esteja aberto a desenvolver o hábito da participação, não delimitando essa prática apenas ao voto, mas abrangendo-a para espaços de discussão, reflexão e tomadas de decisões na construção do sistema municipal de ensino.

2.5 Perspectiva e considerações acerca do conceito de democracia

Ao entender que as relações entre governos devem ser vistas por uma ótica de gestão diferenciada, pautada por um regime de colaboração e um federalismo cooperativo, com possibilidades de alcance de melhores resultados para, no nosso caso, a educação, nesta seção, trabalharemos a gestão democrática, mas antes, é importante evidenciar qual a nossa concepção de democracia.

O termo democracia, apesar de ser amplamente difundido, apresenta impasses quanto a sua definição, para Sartori (1987) a teoria da democracia é uma macroteoria que gira, em grande parte, em torno de generalizações. Atualmente, todos afirmam gostar da democracia, mas não sabemos mais o que ela é, seu conceito vem abrangendo e justificando tudo, assim, segundo o autor, vivemos em uma democracia confusa e uma confusão conceitual.

Essa imprecisão nos remete a tensão fato-valor, que implica na existência da democracia com base nos seus ideais, o que pressupõe a necessidade de ter diante de nós o

que a democracia deve ser, porém atrelado ela a compreensão de que não estamos livres dos efeitos da realidade, assim, ideais e realidade, se inter cruzam e interagem, modelando a democracia, fazendo dela um impulso de “um deve ser” e a resistência de “um é” (SARTORI, 1987).

A partir dessa interação, podemos conceber a democracia em sua variedade, diferindo em contextos e condições, atribuindo a ela um caráter polissêmico, sem prescrição e descrição definitivas, passíveis de atualização e contextualização. A partir disso, Marques (2008) propõe, então, que o processo democrático nas sociedades contemporâneas seja concebido com base nas articulações da sua natureza plural e fragmentada, possibilitando, portanto, novas oportunidades de exercer a democracia.

Estabelecido essa polissemia da democracia e concebido a ideia de que não existem modelos ideais, podemos afirmar que regimes políticos em contato com a sociedade civil e sua realidade, vê-se integrada a elementos heterogêneos, plurais e, sem dúvidas, conflitantes. Os conflitos, por sua vez, são formas de dar reconhecimento e voz aos sujeitos, fazendo com que se crie novas vivências democráticas a partir da unidade entre o que é conflitante e o que é diverso (MARQUES, 2008).

Pensando nessa diversidade e na dificuldade em atribuir um único conceito a democracia para as diferentes nações, no Brasil, sem fugir à regra, encontramos uma democracia pautada pelos frutos da sua história e de seu contexto singular que vem marcando a instituição desse regime.

Em nosso país, apesar da instituição do regime democrático na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) pode ser considerado um fato recente, já que oscilamos durante nossa trajetória histórica entre regimes autoritários e democráticos. A partir dessa trajetória, verifica-se que não houve de fato uma ruptura com o passado, segundo Faoro (1975) a realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, uma vez que

(...) o mesmo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle de crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta a regulamentação material da economia (p.737).

Assim, de acordo com Gandini (2008), o patrimonialismo que persiste entre nós tem sido identificado pela utilização de recursos e poderes públicos para fins privados,

traduzindo a participação política a cooptação em detrimento da representação de interesses, além de predominar as relações pessoais no lugar de relações impessoais.

Couto e Arantes (2006) trazem como exemplo a Constituição Federal, que mostra claramente os ranços que persistem e compõem nossa realidade política, mesmo sendo instituído um regime democrático, atualmente, ainda verificamos que a mesma sofre continuamente inúmeras modificações, ou seja, temos presente em seu texto discursos de ordem particularistas em detrimento de um discurso universalista com princípios gerais e fundamentais, o que significa que estamos a sabor do jogo político e das forças em disputa.

Em Diniz (2016), outro exemplo dessa persistência é evidenciado ao verificar as crises sofridas ao longo dos anos pelo Estado, em que as decisões associadas à execução das reformas liberalizantes foram condenadas a círculos técnicos no interior da burocracia. Isto é, na busca pela maior eficácia e rapidez na administração dessas crises encontraram como recurso o estilo tecnocrático de gestão e enclausuramento burocrático das decisões, reforçando a centralização regulatória do Estado.

Frente as particularidades que envolvem nosso processo de democratização, caminhar para um governo e Estado democrático, em que exista o consenso entre os diversos atores políticos, significa tornar norma os interesses comuns a sociedade, a extensão de seus direitos, a distribuição horizontal de poder, a participação dos cidadãos e garantia das suas liberdades (COUTO e ARANTES, 2006).

Por fim, vale ressaltar que, para efeito deste trabalho, buscamos construir nosso entendimento ao conceito de democracia como a organização de uma dada sociedade, em que seu governo visa o envolvimento dos seus cidadãos, principalmente no que tange a participação, constituindo, dessa forma, um espaço público capaz de comportar diálogos, conflitos e negociações.

Ao tratar a democracia no âmbito deste trabalho, não temos por objetivo definir uma teoria ou uma verdade, mas sim entender esse conceito em sua pluralidade. O que nos interessa dentro dessa forma de organização política da sociedade são os aspectos que possibilitam a participação e autonomia dos indivíduos que compõem a nossa realidade, já que ao ter por objeto de estudo o PAR estamos diante de uma relação, que demanda participação, entre o governo e a sociedade que, a partir de formas locais de compreensão, traduz as políticas públicas em práticas discursivas em torno de ações administrativas.

2.5.1 Democratização e gestão democrática na educação

Elaborado a concepção do conceito democrático que ronda este trabalho e pensando nos aspectos de participação atrelado a ele, faz-se necessário discorrer sobre a democratização e a gestão democrática no campo da educação brasileira, sem desconsiderar, portanto, que ele também é atravessado por singularidades próprias do contexto em que está inserido e pelos sujeitos plurais que o vivenciam e os experimentam na construção da educação e sociedade democrática.

Em Dahl (2015), tem-se que, em nível nacional, os países considerados poliarquias¹⁰, com democracia mais ou menos sólidas, nem sempre as organizações sociais e governamentais subordinadas têm as mesmas características seguidas pelo governo, isto é, atribui-se a elas características de um regime hegemônico ou oligárquico. Logo, elas podem ser governadas por pessoas ou grupos que buscam exercer o poder de forma autoritária ou em pequenos grupos sobre o espaço de atuação de determinada instituição. Pode-se dizer, por exemplo, que uma escola ou outra instituição pode ser governada de forma ditatorial pelo poder exercido pelo diretor/gestor de forma autocrática ou que esse poder seja exercido pela equipe de gestão, aumentando as chances da democracia, ainda que incompleta, se instalar.

A partir dessa afirmação entende-se que as instituições são reflexo do regime instituído, conforme exposto acima, no Brasil, ainda encontramos atrelada ao processo de democratização resquícios de um Estado patrimonialista, centralizador e pouco eficiente, assim, de forma mais consolidada ou não, as particularidades que o permeiam sempre impactarão na forma como os indivíduos o entendem e o reproduzem. Desta forma, concebendo o regime democrático como sendo fundamentado pelos pressupostos de liberdade e participação, supõe-se que as instituições sejam geridas e organizadas pelos sujeitos que dela fazem parte dentro de uma gama de possibilidades de contribuição que os indivíduos possuem em maior ou menor escala dependendo do entendimento e do contexto em que estão inseridos.

À vista disso, nas palavras de Conti (2012) a democracia deve ser compreendida como forma de organização política de uma sociedade, portanto, vista, naturalmente, pela perspectiva de determinados contornos. Ela se desenvolve e se configura de acordo com as sociedades, que são dotadas de dinâmicas próprias de desenvolvimento e

¹⁰ “Poliarquias podem ser pensadas como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 2015. p.31)

rearranjos do regime, devido à sua constituição ser pautada cada vez mais na complexidade e pluralidade culturais.

Levando em consideração essas particularidades, observamos que neste processo de democratização há uma crescente busca pela igualdade de oportunidades de grupos dentro de espaços que possibilitam a participação, posto que são neles que surge a oportunidade desses indivíduos efetivarem destaques às suas demandas e, conseqüentemente, serem parte, de forma legítima, do processo, formulação e acompanhamento das políticas e da construção das instituições.

Assim, a partir dessa linha de raciocínio do processo de democratização da sociedade, destacando algumas de suas características e limites, e ressaltando a importância da igualdade de oportunidades e da participação como elementos essenciais para sua concretização, podemos derivar essa análise para o campo da Educação, aqui considerada uma das formas de democratizar a sociedade.

Conforme já mencionamos acima, o maior ou menor vigor democrático tem a ver com a cultura política de cada sociedade, esta, por sua vez, influência no grau de democracia das suas instituições. Para Conti, (2012), pensar a democratização das instituições que fazem parte desse campo, a escola, é preciso evocar três aspectos fundamentais.

Um deles é, sem dúvida, o *acesso*, hoje muito mais alargado do que algumas décadas atrás, já que a escola pública deixou de ser privilégio de poucos [...] outro aspecto refere-se a *permanência* [...] parte do alunado não encontra na escola, e fora dela, as condições necessárias para que persistam em sua trajetória escolar. Finalmente, o último aspecto tem a ver com a *qualidade do ensino*, sem a qual não adianta acesso, nem permanência (CONTI, 2012, p. 101-102).

Pensando nesses três aspectos, o autor ressalta que a gestão democrática do ensino contribui para que haja a elevação do padrão de qualidade do ensino, o que tem a ver com o desenvolvimento do indivíduo, como pessoa, cidadão e trabalhador, e que, prescindindo de uma articulação da democratização da escola e de uma gestão democrática, pode-se garantir, acesso e permanência.

Porém, é importante ressaltar que a gestão democrática do ensino é inerente a escola democrática, já que a primeira conta com o imperativo legal, mas, Conti (2012), nos leva a compreender para além desse imperativo, visualizando a democratização do ensino como uma exigência social dadas as novas formas de sociabilidade em curso (p.103). Assim, a participação, o giro dialógico vem ganhando cada vez mais espaço em relação aos poderes autoritários.

Em Ferreira (2000) podemos reforçar essa ideia de gestão democrática neste contexto educacional, pois ressalta a sua importância como recurso para participação humana e formação para a cidadania, na formação de uma sociedade mais justa e igualitária, caracterizando-a, por fim, como uma importante fonte de humanização.

É certo que o termo gestão democrática constitui-se em um conceito amplamente difundido e com valor consagrado, mas, como inúmeras pesquisas indicam, abriu-se um amplo campo de interpretação e formulação quanto à sua natureza. Todavia, ela pode ser considerada uma prática inovadora, que veio com intuito de horizontalizar a organização do sistema educacional, bem como contribuir para a capacitação dos indivíduos, além de impactar, como dito acima, não só no aumento da qualidade, mas também na cooperação, nas tomadas de decisões e no alcance dos objetivos definidos.

Conforme aponta Freitas (2000), este processo de construção de uma gestão democrática não é simplório, uma vez que para alcançá-la é preciso que haja a internalização de valores, hábitos, atitudes e conhecimento dos que se propõem a esse modelo de gestão. É inevitável, portanto, a promoção do envolvimento de diferentes pessoas em diferentes aspectos, do comprometimento com a construção dos objetivos e seus alcances e com a participação em atividades ou funções que promovam a presença e fortalecimento dos indivíduos dentro das instituições (DOURADO, 2001).

Como forma de promover e assegurar essas condições, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece a gestão democrática, sendo ela um dos princípios¹¹ para gerir os sistemas de ensino, como modo próprio de administrar tanto as escolas como os seus sistemas, ou seja, pelo que se percebe, no campo da educação, há o estabelecimento de diretrizes que devem ser observadas pelos que constituem e constroem a educação/escola/sistema de ensino.

Além de instituir a forma de gerir, concomitante a ela, Dourado (2001) ressalta que se afirma o direito e o dever da participação de todos que atuam nos sistemas de ensino e nas escolas. À vista disso, avaliar a gestão democrática como forma de possibilitar igualdade de condições de acesso e permanência, pluralismos de ideias, qualidade e participação no

¹¹ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o 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 da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (BRASIL, 1988)

processo educacional, este último, segundo Freitas (2000), constitui um dos elementos essenciais para a vivência democrática e exercício da autonomia.

Atentando-se para esse elemento que atravessa o conceito aqui discutido, a participação é, pois, um dos meios para a democratização da sociedade e da educação, já que visa possibilitar que todos que fazem parte de determinada instituição possam contribuir embasados em um cenário de igualdade de oportunidades. Igualdade esta entendida como possibilidades reais para que haja inserção social e que a sociedade possa se desenvolver e participar na criação, discussão e implementação dos objetivos e planos no âmbito coletivo, tornando-se por meio dessa ação sujeito e ator na criação do mundo (FERREIRA, 2000).

Existem três tipos de participação política que devem ser esclarecidas,

a primeira forma, ele designa com o termo *presença*, forma menos intensa e mais marginal de participação, pois trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, situações em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal. A segunda forma é designada com o termo *ativação*. Aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover. O termo *participação*, tomado em sentido estrito, é definido para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. Esta contribuição, ao menos no que respeita à maior parte dos cidadãos, só poderá ser dada de forma direta em contextos políticos muito restritos; na maioria dos casos, a contribuição é indireta e se expressa na escolha do pessoal dirigente, isto é, do pessoal investido de poder por certo período de tempo para analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade (BOBBIO apud FERREIRA, 2000 p.70-71).

Percebe-se que o argumento do autor é, ainda, bastante atual, uma vez que a sociedade brasileira sofre com as grandes desigualdades sociais, o que muitas vezes inviabiliza a participação devido ao desconhecimento, à indiferença ou até mesmo à imobilização de determinado grupo, e também na dicotomia existente entre a esfera econômica e a esfera social, ou seja, é restringido, na primeira, canais de participação devido à resistência em discutir diretrizes que possam alterar o modelo atual, porém, observa-se que há, para a segunda esfera, um movimento de abertura para a sociedade participar, no que tange a educação, saúde, meio ambiente e entre outras, por meio de conselhos e conferências nacionais (SANTOS JR, 2015).

Devido a esses aspectos, é necessário compreender que os pequenos espaços de participação que nos dão a chance de exercer nossa cidadania e a democracia precisam ser fortalecidos, mas não somente em vias de construir determinado regime, mas sim como forma de garantir que neles haja a possibilidade de decidir sobre tudo, recursos, políticas e ações.

A participação, como uma forma de vivenciar a democracia e, conseqüentemente, instituir a sua dinâmica, esbarra na pluralidade e diversidade que compõem os sujeitos sociais, o que acaba por implicar na presença dos mais variados interesses. Segundo Celiberti,

A construção de um “nós” com encadeamento de semelhanças em suas demandas, como disse Chantal Mouffe, supõe reconhecer que um conceito de democracia inclusiva deve articular esta diversidade de subjetividades sem fazer predominar uma sobre as outras.

Não se trata de uma mera aliança entre diferentes interesses, mas sim de como modificar a própria identidade dos movimentos. Esta possibilidade de interação, negociação e diálogo dependem também do clima democrático da sociedade, da afirmação e exercício de direitos, dos debates e da crítica, da reflexão e das ações de controle social, do desafio constante de abrir novos espaços de participação (2005, p.57).

Assim, a criação de uma identidade política tem em sua constituição uma variedade de sujeitos e movimentos, como mulheres, negros, trabalhadores, por consequência, ao inferir que a participação implica em variadas exigências, dentro de espaços que lhe é destinado, predomina um contexto de conflitos que, segundo Chauí (2005), são necessários e legítimos, pois é por meio deles, e não do consenso, que se estabelece um trabalho dos e sobre os mesmos a fim de garantir novos direitos a novas exigências que se colocam dentro das mais variadas culturas democráticas.

Portanto, negar a participação aos indivíduos é uma forma de tolher a possibilidade de mudanças, já que elas só são possíveis com a participação democrática, da articulação e presença dos sujeitos dentro da cena pública. A participação, assim, com vistas a possibilitar interação, negociação, diálogo, tomadas de decisão e criação de estratégias, acarreta também em um processo de formação de homens e mulheres ativos, já que as ações supõem trocas e compromissos que caminham para a constituição de uma liberdade e autonomia.

Por último, podemos concluir que a gestão democrática aponta para a possibilidade de todas as pessoas participarem na construção das políticas públicas, sejam elas educacionais ou de outro setor, visando, por meio dessa participação, a construção de uma gestão que caminhe para a obtenção dos objetivos definidos para a área em questão, gestão esta que só se torna real quando nos permitimos identificar, discutir, elaborar ações que vão ao encontro com as nossas necessidades.

Desta forma, segundo Dourado (2001), a gestão democrática envolve compartilhar poder, descentralizá-lo e, principalmente, implica no exercício da cidadania de

pais, alunos, professores, funcionários e comunidade em prol de uma movimentação contínua de reavivar nos representantes da sociedade sua presença e seus interesses.

2.6 Processo de autonomização dos municípios

Em meio ao que buscamos nesta pesquisa, um dos pilares que sustentam nosso objetivo é a autonomia. Assim, pensar a autonomia implica em entender esse conceito ligado ao campo educacional e ao âmbito municipal, já que o PAR envolve ambos, a educação pública e a gestão municipal. A partir do desenvolvimento das seções anteriores, debatendo sobre política pública de financiamento, gestão educacional e gestão democrática, discorrer sobre a autonomia, é, ao nosso ver o fio condutor para todas as ações que os envolvem e fator primordial para o desenvolvimento do município e da educação.

Sobre a autonomia municipal, pode-se dizer que ela que vem, ao longo dos anos, em maior ou menor escala, ligada aos momentos políticos, social e econômico que compõem o cenário brasileiro e, conseqüentemente, presente nas Constituições que foram elaboradas até momento.

Podemos verificar que, desde o ano de 1824 até 1988, a autonomia municipal foi sendo construída de forma variável, ora atribuindo maiores poderes aos municípios, ora retirando e centrando no governo central, até chegarmos a condição de autonomia que nos encontramos atualmente (NOGUEIRA,1996).

A partir da nossa história de construção política, conforme já explicitado anteriormente, passamos por períodos de instabilidades e incompletudes, o que impacta também na construção da nossa autonomia. Porém, segundo Nogueira (1996) pode-se dizer que a elaboração e instituição da Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988) foi e é considerada até o momento como a mais democrática e municipalista das constituições. Vários pontos foram importantes, mas, vale a pena ressaltar alguns deles como a possibilidade de criação da Lei Orgânica (art. 29), a base tríplice para a autonomia municipal (política, administrativa e financeira) e a nova configuração do Estado, em que o município aparece como ente federado elevando-o a entidade autônoma e atribuindo, a partir disso, maiores poderes de decisão as prefeituras.

Considerando o município como entidade autônoma, ou seja, instância capaz de autogovernar-se e com competência para legislar sobre seus interesses, implica em compreender que a elevação da condição de entidade autônoma por meio da Lei Maior, não

assegura, de fato, sua autonomia, é preciso, para o alcance da sua plenitude, possuir três fatores, a autonomia política, administrativa e financeira.

Ao abordar os três fatores, é preciso entender, previamente, que todos esses eles se dão de forma que interferem uns nos outros, já que, conforme traz Castor (2008), governar-se significa administração própria, com competência para fixar normas, organizar serviços públicos e territórios, implantar tributos para sustentar essa estrutura, isto é, ter autonomia política, administrativa e financeira.

A autonomia administrativa, entendida como possibilidade de auto-organização e autogoverno que se dão por meio da Lei Orgânica e da implementação de serviços essenciais ao município, os entes, a partir da autonomia constitucional assegurada, tornam-se capazes, por meio dela, organizar-se sem a interferência dos demais entes federativos, como, por exemplo, o Estado, consolidando assim a competência de tratar dos seus próprios interesses, buscando alcançar seus objetivos e êxito nas políticas públicas.

O segundo fator para o alcance da plena autonomia, é a autonomia política, traduzida por Castor (2008) como capacidade de criar leis e normas que visam regulamentar a vida da sociedade local. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) ao revestir o município de poder, caracteriza-o como fonte de poder próximo aos cidadãos, isto é, torna-o a instância governamental mais apta a compreender as necessidades e carências, bem como possibilita promover a participação da população na administração do espaço municipal, podendo debater sobre os interesses locais de forma coerente a sua realidade.

O terceiro fator da base tríplice para a autonomia municipal é a autonomia financeira. Esse fator, sem sombra de dúvidas, é um dos pilares mais importantes para a possibilidade da autonomia, posto que, sem recursos não se torna possível a implementação dos demais fatores, administrativo e político (NOGUEIRA, 1996).

Essa autonomia reside na viabilidade de instituir, arrecadar e empregar tributos próprios para a garantia da realização de obras e manutenção dos serviços públicos locais, assim, tem-se que a descentralização dos recursos é condição primeira para que a repartição de competências seja realizada com eficiência pelos entes federados municipais. É preciso que ao conceder autonomia no corpo da Lei, sejam, proporcionalmente, ofertados recursos financeiros, senão, segundo Castor (2008) seu exercício não será nada mais do que maquiar uma situação de dependência.

Santos (2011) ressalva que o novo desenho institucional colocou em xeque a autonomia financeira, já que se percebe, em um primeiro momento, a autonomia municipal sendo experimentada por meio da elevação das receitas (1989-1995), logo em seguida, esse

aumento passa a depender da arrecadação própria (1995-2003), e, por fim, a uma coordenação federativa, em que a União passou a ter maior controle sobre o desenho institucional das políticas sociais (2003-2010).

A União ao tomar para si a formulação das políticas, não tem intenção de ferir a autonomia dos municípios, porém ao não aderir, os entes acabam por não receber os fundos relacionados aquelas políticas, conforme podemos observar na política pública do PAR. Assim, os municípios seguem sendo entes federados, mas os mecanismos utilizados pelo governo central, principalmente no que tange ao repasse de recursos, aumento de responsabilidade financeira nas políticas públicas, criam obstáculos para que os municípios consigam protagonizar autonomamente suas próprias políticas, essas condizentes com as suas necessidades.

Além destes mecanismos, temos, ao longo dos anos, as reformas constitucionais (Anexo A) (Apêndice A) que vem interferindo na autonomia conquistada, impactando sobre ela de forma alterar o sistema tributário; diminuir as transferências aos municípios e criar políticas sociais com participação dos municípios no seu financiamento (SANTOS, 2011 p. 215).

Esse cenário nos remete ao que já tratamos anteriormente, de que sendo os municípios, em sua maioria, dependentes das receitas de transferência, devido a sua limitada capacidade de contribuição da população, acabam por tornarem executores da agenda das políticas sociais da União. Deste modo, os entes federados menores e com menores capacidades de arrecadação, acabam por serem menos beneficiados em detrimento dos grandes municípios, que são mais independentes financeiramente e tecnicamente, além de serem cada vez mais favorecidos com o fortalecimento institucional do município (idem, 2011).

A discrepância na evidência empírica da autonomia é um fator decisivo já que a ela está atrelada a possibilidade do desenvolvimento local, uma vez que, a partir dela, o município pode realizar obras e serviços condizentes com a necessidade regional, bem como utilizar dos seus próprios recursos, sejam eles, humanos, políticos e financeiros.

O desenvolvimento local é aqui compreendido como um processo endógeno, capaz de promover, segundo Buarque (1999), o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Porém, vale ressaltar que, ele está inserido em uma realidade mais ampla e complexa, interagindo e recebendo influências (p.9), ocasionando, conseqüentemente, a sua integração econômica tanto no contexto regional quanto no nacional. Para além de significar melhoria na condição de vida, o desenvolvimento local pode ser

considerado também processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de um município (CASTOR, 2008), para isso, é fundamental o crescimento e dinamismo econômico. Apesar dessa busca, é válido que se dê em observância a melhoria da vida dos cidadãos que o compõem, requerendo que haja mobilizações e iniciativas dos atores locais, ou seja, autonomia para gerir as competências que lhes são atribuídas como, por exemplo, saúde, educação, cultura, a fim de alcançar o bem-estar da sociedade.

Em vista da importância da questão das mobilizações, iniciativas por parte dos atores sociais, temos a participação que é um processo infundável, de autopromoção, de conquista processual, nunca acabada, que implica em compromisso, envolvimento e presença (SANTOS, TAFFAREL, 2013) fatores estes, aqui considerados, importantes para conquista da autonomia.

Com a participação vemos que se inaugura um novo modelo de gestão que envolve a definição das questões sobre os interesses locais e fazem com que o ente federado se torne um espaço de discussões democráticas sobre as suas regulações, que, conforme traz Santos e Taffarel (2013), continuamente aumentam frente às mudanças e necessidades diárias. Desta forma, compreende-se que é no contexto e na realidade municipal, nas regulação e consagração dos interesses locais que ocorre o desenvolvimento da democracia e da autonomia municipal.

É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem (SILVA, 2003).

Assim, a possibilidade da gerência das políticas públicas próxima aos cidadãos, a participação e a possibilidade do alcance da autonomia, confere ao ente uma identidade coletiva, que viabiliza e dá força para a definição e instituição dos interesses locais. Mas, para isso, é preciso que seja instaurado um canal de comunicação entre o poder público e os habitantes, pois é só por meio da comunicação que será externado os interesses e carências das determinadas regiões. Afinal, podemos dizer que é no emaranhado participação, interesses, ações, normas, leis, recursos que se busca constituir e organizar o espaço do município que passamos a visualizar a autonomia como base para que seja possível a construção de uma singularidade e identidade dos entes federados.

Contudo, ainda, no Brasil, temos a ausência da participação da sociedade local no que diz respeito às decisões, planejamento e ações, cerceando, com isso, a oportunidade de intervir na sua realidade. Desta forma, visto que a União ainda detém o poder de alterar as diretrizes, ditar políticas públicas, passando por cima da imensa diversidade que compõem nosso país, acreditamos então que as políticas públicas devem partir do menor núcleo da federação, que é a sociedade local.

Disto decorre que, o cidadão é quem deve fazer o papel de ator principal, o responsável por orientar o processo e a escolha do modelo de desenvolvimento, bem como o principal beneficiário das ações. E como em geral, estas ações se fazem materializadas através de instrumentos apropriados como as políticas públicas, que são as formas de efetivar direitos intervindo na realidade social. E, ao longo da história em razão inversa à sua participação, a sociedade organizada ainda escolheu o Estado para administrar as relações públicas, por meio de normas e políticas. Portanto é de se esperar a tradução da vontade popular dentro destas, firmando os compromissos, através de planos, programas e projetos que orientam as ações públicas para o desenvolvimento local e do coletivo. (SOCHER, 2008, p.13-14)

Conclui-se, deste modo, que a autonomia é quando os municípios e demais entes federados tem o poder para reger aquilo que lhe é de interesse próprio, assim, para saber quais são eles, é preciso atenção as necessidades sociais, bem como a elaboração de políticas condizentes a elas.

Sem que haja essa movimentação, consideramos que os entes continuaram a encarar problemas de natureza de maior responsabilização frente as políticas advindas da União, restrição econômica e, conseqüentemente, entraves na execução da autonomia administrativa, política e financeira

3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR: DA CONSTITUIÇÃO LEGAL À INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO

Nesta seção tratamos sobre o objeto da nossa pesquisa, o Plano de Ações Articuladas – PAR. Por meio da sua constituição legal, procuramos tratar as noções e concepções teóricas acerca de sua elaboração, implementação e particularidades que envolvem o plano.

Com intuito de combater as desigualdades de oportunidades educacionais e tendo como desafio o acoplamento das dimensões educacionais, território e desenvolvimento, por meio do Ministério da Educação em 2007, ainda no governo do Pres. Luiz Inácio Lula da Silva, surge o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007) que se configura em um conjunto de programas que visam melhorar a educação em todas as suas etapas, priorizando o desenvolvimento conjunto de ações, visando dar consequências as metas quantitativas, em articulação com União, estados, e municípios.

O PDE foi lançado conjuntamente com o Plano Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094/2007, que é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e municípios, atuando em regime de colaboração das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação (Art. 1º, BRASIL, 2007). Este plano é composto por 28 diretrizes que priorizam a melhoria do ensino nacional e, conseqüentemente, atender o proposto no PDE, que é a superação da desigualdade de oportunidades educacionais no Brasil.

Sendo a adesão voluntária, a aceitação do Plano Metas Compromisso Todos pela Educação implica responsabilidades frente a promoção da qualidade da educação básica, por parte do ente federado. Desta forma, passa a ser possível nortear o apoio suplementar ou voluntário da União as redes de ensino públicas, sendo esses apoios traduzidos em ações voltadas a assistência técnica ou financeira.

O apoio da União, conforme empregado no decreto, dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR (Art. 8º §5º). O PAR constitui-se em um conjunto de ações articuladas que visa o cumprimento das metas e compromissos propostos pelo Decreto 6094/2007 (BRASIL, 2007). Ou seja, o PAR se configura para os entes federados como uma ferramenta de diagnóstico e planejamento para as secretarias de educação municipais e estaduais, uma vez que, a partir dessas duas ações, podem ser apoiados

pelo governo federal em suas ações com investimentos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino (RIBEIRO; JESUS, 2016).

Na qualidade de instrumento de planejamento, o PAR é criado para gerenciar e estruturar as metas elencadas pelos entes federados, tendo por intuito racionalizar o uso dos recursos e alcançar objetivos, segundo Ribeiro e Jesus (2016), o que se pretende é buscar a conciliação entre a atuação do ente e a qualidade dos processos educacionais, a partir do diagnóstico realizado pelo município. Para isso, é preciso levar em consideração todas as dimensões da educação, definidos no Decreto 6094/2007 (BRASIL, 2007) como sendo: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e de avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos, bem como a realidade local e demais informações que contribuam para a construção do PAR.

O PAR é composto por três momentos, situação educacional (diagnóstico), apresentação do plano de trabalho e resultado, obtido pela análise técnica. Sendo o diagnóstico composto pelo estudo das quatro dimensões educacionais, suas áreas de atuação e os oitenta e dois indicadores específicos de cada área, em sequência, são avaliados e atribui-se uma pontuação para cada um dos indicadores, essa pontuação colocada em uma escala de 1 a 4, na qual 1 e 2 representam situações insatisfatórias ou inexistentes que podem gerar ações com o objetivo propósito de se alcançarem as notas ideais ou satisfatórias, 3 e 4, como mostrado no Quadro 1.

QUADRO 1. Critérios de pontuação do PAR

PONTUAÇÃO	SITUAÇÃO
4	A descrição aponta para uma situação positiva e não serão necessárias ações imediatas. O que a secretaria de educação realiza na(s) área(s) pertinente(s) garante bons resultados nesse indicador.
3	A descrição aponta para uma situação favorável, porém o município pode implementar ações para melhorar o seu desempenho.
2	A descrição aponta para uma situação insuficiente e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazos para elevar a pontuação nesse indicador.
1	A descrição aponta para uma situação crítica e serão necessárias ações imediatas, além do planejamento de médio e longo prazos, para superação dos desafios apontados no diagnóstico da realidade local.

Fonte: Brasil, 2011, p. 29. Elaboração própria.

Por fim, a elaboração e apresentação do plano fica a cargo dos sistemas educacionais, que conta com o apoio de gestores, equipe local e do apoio técnico de especialistas, buscando elencar as demandas da sua realidade. A partir delas, o resultado obtido depende diretamente das viabilidades e necessidades acerca da demanda e pela

identificação das medidas mais apropriadas para sanar as carências de cada ente, só, então, pode-se pensar em ações e subações do PAR (RIBEIRO; JESUS, 2016).

A partir dessa explanação do PAR no que se refere ao discurso da lei, é preciso discorrer também sobre a sua atuação e efeitos para além dos textos legais. Assim, compreendendo-o como uma forma de garantir o acesso, permanência nas escolas e o avanço da qualidade, essas metas e diretrizes podem ser consideradas uma forma de ajudar o ente federado em seu planejamento, tornando, por meio dele, possível que os mesmos participem de forma mais concreta dessa atividade, já que conduz a uma prática de autoconhecimento, tanto do seu sistema de ensino como de suas necessidades.

Atentando-se para essa possibilidade positiva do PAR, e conforme já ressaltamos anteriormente, o plano em seus documentos traz elementos para que sua elaboração seja construída baseando-se em uma proposta participativa. Porém no âmbito da prática, o que se nota, é um irrisório avanço em relação essa proposta de gestão, implicando no entendimento de que é preciso desenvolver uma cultura política de participação e de planejamento, em que os sujeitos possam ter clara a sua posição de protagonista no levantamento e na avaliação das fragilidades da sua realidade educacional.

Apesar do processo de descentralização ocorrida no Brasil, ainda estamos à mercê das responsabilizações e metas elaboradas pela União, ou seja, estamos ainda por conquistar, de fato, a autonomia em relação a definição das nossas formas de gerir as muitas áreas que compõem uma administração municipal, mas esses fatores, descentralização, participação, autonomia, mesmo que ainda não amplamente consolidados na nossa sociedade, tem se feito presentes nos discursos da lei.

O PAR, segundo Mendes e Gemaque (2011, p. 303), vem a ser instituído como uma tentativa do governo federal em estabelecer o regime de colaboração previsto no Art. 211 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, mas o PAR

(...) que se propõe a ser uma política a ser implantada pela via do regime de colaboração, (...) parece traduzir-se em instrumento regulatório, por ser uma forma de regulação da própria relação entre as esferas governamentais. (...) O que temos com o PAR é a manutenção de um federalismo não cooperativo com a ação coordenadora por parte da União, fato este que não se constitui em regime de colaboração e sim em uma atuação regulatória por parte da União das metas a serem cumpridas por estados e municípios brasileiros por meio do PAR.

O regime de colaboração ao significar o compartilhamento das competências políticas, técnicas e financeiras na execução de programas de manutenção da educação, o transforma em um meio de dinamizar o federalismo brasileiro, conceito aqui compreendido como a forma mais adequada para organização de um Estado-Nação, conforme ressalta Sousa e Castro (2017), já que se tem em vista o compartilhamento de poder, a não existência de níveis hierárquicos nas tomadas de decisão, além de diminuição das desigualdades sociais e estabelecimento do regime de cooperação.

O federalismo, desta forma, implica em igualdade tanto na autonomia quanto na participação dos entes. Todavia, devemos levar em consideração as características desiguais das quais o Brasil é constituído, principalmente a financeira, tornando necessário enfrentar esse quadro como forma de minimizar os efeitos nas relações intergovernamentais e o comprometimento da autonomia dos entes federados.

A partir do reconhecimento das desigualdades, de recursos e de autonomia, nos restringindo ao campo da educação, a descentralização da gestão e concomitante a ela, o poder de decisão esbarra em inúmeros limites impostos pela estrutura centralizada em que organiza o sistema público da educação, sendo uma delas o PAR, que se constitui como um plano que na prática não tem visão colaborativa, mas sim na perpetuação das hierarquias entre os entes, no qual um executa e outro institui metas e objetivos.

Assim, é importante entender que colaboração implica em tomada de decisões e práticas conjuntas, que compreende regras de como fazer, agir e relacionar com as demais esferas da federação (FERNANDES, 2013). Mas, conforme podemos observar, o que são delegados às esferas são apenas tarefas e não o poder de decidir sobre seus processos administrativos, sobrando-lhes apenas o gerenciamento, a execução, acabando por descaracterizar a viabilização da condução das políticas públicas, já que vem a ser executada de maneira mecanicista, devido à ausência de uma percepção conjunta e significativa das políticas e ações que as envolvem (idem, 2013).

Segundo Mendes e Gemaque (2011), a colaboração implica em uma inter-relação entre os entes federados, a falta dela vem interferir diretamente na autorregulação dos municípios, já que deixa transparecer insegurança por parte do governo federal em relação a capacidades dos mesmos de responderem sobre suas demandas educativas decorrente da ampliação de suas responsabilidades e também do acompanhamento das ações e metas a serem cumpridas pelo ente municipal.

Apesar da atribuição constante da sua importância na execução das políticas públicas no âmbito da educação, o regime de colaboração, ao longo dos anos e das leis, não

trouxe de fato uma definição clara do seja e de como se deve executar na prática, é preciso que se retire esse conceito da imprecisão, o que supõe a falta de uma regulamentação sobre os mecanismos de cooperação, só assim, as relações entre os governos serão menos sacrificadas (SOUSA; CASTRO, 2017). Araújo (2014), acredita que por meio dessa imprecisão acabam-se por gerar fenômenos nocivos como, por exemplo, a sobrecarga de alguns entes federados, devido as suas disparidades, acarretando em prejuízo na manutenção e desenvolvimento da educação, bem como nas ações/metadiretrizes a serem cumpridas de acordo com as políticas públicas, neste contexto, o PDE.

A ausência de um modelo e as problemáticas que envolvem o federalismo fiscal se transformam em mecanismo de cercear da autonomia dos entes federados, já que ficam responsabilizados pelas políticas públicas e metas elaboradas pela União e tem atrelado a elas as possibilidades de execução das ações, já que muitos municípios dependem do repasse dos recursos financeiros para conseguirem atingir tais metas.

Perpassando pelas dificuldades que envolvem os conceitos de regime de colaboração e o federalismo, entendemos que o federalismo cooperativo, proposto pela constituição, que tem por premissa uma organização conjunta dos estados e municípios e observando a atual disposição do contexto brasileiro no que tange a sua organização, ele tem servido mesmo como forma de reduzir as intervenções centralizadas do que aumentar a colaboração intergovernamental (MENDES e GEMAQUE, 2011).

O PAR, conforme coloca Valente e Costa (2014), seria uma possibilidade de concretização do regime de colaboração previsto na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), já que desde o momento de sua elaboração, procurou-se instituir um processo plural, democrático e participativo contando com a presença de gestores, representantes da sociedade civil e educadores (p. 192). Visando a melhoria da qualidade do ensino, é preciso sim estabelecer como política nacional o regime de colaboração entre as três esferas do governo, para que sejam vistas como parceiras, que possam compartilhar as competências tanto políticas quanto técnicas e financeiras, sendo possível construir um caminho para a construção de um sistema nacional de educação tão almejado pelos educadores e sociedade brasileira (VALENTE; COSTA, 2014).

Porém, ao longo de suas versões, o PAR tem se mostrado com pouca variedade democrática, pois a União vem exercendo seu papel de coordenação e fiscalização das metas instituídas, deturpando o sentido do regime de colaboração que pressupõe as ações articuladas entre União e os entes federados, Mendes e Gemaque (2011) acreditam que, apesar da sua nomenclatura, o plano está longe de ser colaborativo, pois atende aos mesmos pressupostos

que tem marcado as políticas brasileiras, descentralização pela vida da desconcentração, ou seja, descentraliza-se ações, mas não os recursos e as decisões acerca das ações e subações.

Assim, conforme ressaltado na citação acima, o PAR tem se constituído em um instrumento regulatório e trabalhado de forma que mantém um federalismo não cooperativo, desconsiderando o conceito de participação, autonomia e democratização, instituindo o lugar de executores aos municípios e transformando-os em entes centrados na busca pelos resultados.

Embora tenham suas subjetividades os entes, por meio dessa regulação, acabam por elaborar seus planejamentos de forma padronizada, deixando a mercê dela a sua realidade, o que acaba por homogeneizar a diversidade que existe nos sistemas educacionais do país, por isso é que se defende que haja a participação concreta dos agentes educacionais e comunidade, para que possam ser fonte de legitimação das suas necessidades e realidades.

Em suma, é importante que se dê voz aos sujeitos envolvidos na construção/implementação das políticas públicas, para que possamos verificar se, na prática, o discurso da lei anda em conformidade com as singularidades que compõem a realidade educacional brasileira. Portanto, nesta pesquisa, ao abordar os temas, participação, gestão democrática e políticas públicas, implica no entendimento de que as relações entre governos devem ser vistas por uma ótica de gestão diferenciada, pautadas de fato em um regime de colaboração e de um federalismo cooperativo e, assim, com possibilidades reais de alcance de melhores resultados e para o caminhar da melhoria da qualidade educacional.

4 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA E SUJEITOS ENTREVISTADOS

A nossa pesquisa foi realizada tendo em vista os anseios e necessidades que foram surgindo ao longo do processo de elaboração, nos primeiros momentos, foi priorizado o levantamento bibliográfico, atendo-nos a artigos, livros, teses e dissertações, para que pudéssemos compor nossas categorias teóricas. Concomitantemente, foram realizadas as entrevistas e as disciplinas do programa, que foram essenciais para maior compreensão do objeto de estudo e a dinâmica da construção de um trabalho acadêmico de mestrado.

Assim, com preocupação em compreender para além dos dados e discursos oficiais, levaram-nos a qualificar a pesquisa como qualitativa, já que a mesma pode ser entendida como um processo de aprofundamento da realidade, do cotidiano dos sujeitos, grupos sociais, organizações, entre outros. Segundo Godoy (1995), a pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem seres humanos, uma vez que pode ser conduzido por diferentes caminhos, permitindo a imaginação e criatividade no enfoque do objeto de pesquisa.

Com vistas a captar o fenômeno estudado, compreendê-lo, bem como cumprir os objetivos propostos, utilizamos da visão dos agentes¹² municipais de municípios paulistas como instrumento para contemplar e refletir sobre a temática, participação e autonomia no que tange as políticas públicas de financiamento.

4.1 Características dos sujeitos entrevistados

Por meio da explanação realizada na seção anterior, instituímos por foco, nesta dissertação, o compreender da percepção dos gestores educacionais envolvidos na elaboração e implementação do Plano de Ações Articuladas – PAR no que tange à participação e autonomia dentro dessa política pública de financiamento. Através do nosso objetivo buscamos refletir sobre a autonomia e participação dentro das políticas públicas de financiamento dentro de uma perspectiva de gestão democrática.

As considerações elaboradas ao longo dessa dissertação só se tornaram possível devido aos questionamentos que nos rondaram ao longo de todo o processo, como:

¹² Agentes municipais são aqui entendidos como os sujeitos participantes da implementação do PAR ou mesmo gestores que atuam diariamente com o plano.

As políticas públicas de financiamento da educação são meios para prática democrática? Qual a participação dos gestores dentro da elaboração e implementação do PAR? E, também por meio dos contatos estabelecidos com os agentes municipais diretamente envolvidos com o plano e com a educação pública do ente federado, essas considerações nos ajudaram a buscar pela resposta do nosso questionamento central: qual a participação e autonomia dos agentes municipais na implementação do PAR?

Tendo claras as positivities decorrentes do plano e as antigas práticas mantidas pelo PAR, sentiu-se a necessidade de contatar esses agentes e verificar, no âmbito municipal, o que mudou, quais os avanços percebidos, o que falta para tornar essa política pública um meio de relacionar-se mais horizontalmente com demais instâncias governamentais.

Nossos questionamentos nos guiaram a escolher algumas categorias, pensadas exclusivamente em direção à obtenção de uma resposta sobre o atual cenário da educação brasileira quando se debruça frente as políticas públicas de financiamento. Desta forma, foram utilizados conceitos como: política pública de financiamento; gestão educacional, como forma de refletir sobre a participação e novas necessidades da gestão; democracia, sua conceitualização e atual disposição no Brasil; e, por fim a autonomia.

A respeito de aspectos empíricos, o processo da escolha do tema, tanto dos municípios quanto dos sujeitos entrevistados foi a partir da elaboração do trabalho de conclusão de curso realizado no ano de 2013, cujo trabalho teve por titulação “O plano de ações articuladas – análise de municípios paulistas”, que elencando as quatro dimensões do PAR e seus diagnósticos, nos propomos a verificar o quanto essa política pública avançou no quesito da construção da gestão democrática dentro da educação.

Assim, tendo em vista o desejo de dar continuidade ao tema, ainda relacionando questões sobre a gestão democrática, elaborou-se o projeto de mestrado intitulado “O Plano de Ações Articuladas (PAR) na visão da gestão de redes de ensino paulista”.

No decorrer do processo de elaboração do projeto fez-se necessário estabelecer o número de municípios, com isso, priorizamos os que fizeram parte do Curso de Formação Continuada para Conselheiros do Conselho Municipal de Educação – CME ofertado pelo convênio MEC-UFSCar. Dentre os 181 municípios participantes do curso, para compor esse estudo, foram selecionados apenas nove entes, tendo por critério de seleção o número de habitantes entre 180 e 250 mil. Porém, ao longo do processo de contato com as secretarias

tivemos participantes que não aceitaram participar, ficando, por fim, apenas com três municípios participantes.

Após a escolha dos municípios e aprovação do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE)¹³, foi estabelecido o contato via e-mail com nove municípios. A partir do contato, expomos no quadro 2 a situação de cada município na pesquisa.

QUADRO 2. Municípios selecionados para a pesquisa

MUNICÍPIOS SELECIONADOS		
MUNICÍPIO	POPULAÇÃO*	SITUAÇÃO NA PESQUISA
MUNICÍPIO A	180.009 pessoas	ENTREVISTA REALIZADA PRESENCIALMENTE
MUNICÍPIO B	208.662 pessoas	ENTREVISTA REALIZADA VIA QUESTIONÁRIO
MUNICÍPIO C	207.610 pessoas	ENTREVISTA REALIZADA VIA QUESTIONÁRIO
MUNICÍPIO D	216.745 pessoas	MUNICÍPIO RECUSOU-SE A PARTICIPAR DA PESQUISA ALEGANDO QUE A ATUAL GESTÃO NÃO PARTICIPOU DA ELABORAÇÃO DO PAR.
MUNICÍPIO E	241.311 pessoas	NÃO RETORNOU OS CONTATOS REALIZADOS
MUNICÍPIO F	240.230 pessoas	NÃO RETORNOU OS CONTATOS REALIZADOS
MUNICÍPIO G	201.150 pessoas	NÃO RETORNOU OS CONTATOS REALIZADOS
MUNICÍPIO H	240.749 pessoas	NÃO RETORNOU OS CONTATOS REALIZADOS

¹³ Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) – documento que garante que os direitos do participante da pesquisa serão respeitados.

MUNICÍPIO I

186.253 pessoas

**NÃO RETORNOU OS
CONTATOS REALIZADOS****FONTE:** IBGE <https://cidades.ibge.gov.br> – (Dados de acordo com o censo realizado em 2010).

Em relação a escolha dos gestores, conforme explicitado no regimento do plano, o PAR a partir da adesão do município, fica a cargo do secretário municipal de educação a responsabilidade de elaborar, conjuntamente com diretores, coordenadores, professores e membros da comunidade, diagnósticos, objetivos e ações para a rede de ensino de sua competência. Porém, como seria impossível o contato com todos os envolvidos, resolvemos nos ater a entrevistar apenas os gestores dos municípios, gestores, aqui entendido, como sendo o responsável pela elaboração do plano, não necessariamente o secretário da educação. A partir das escolhas, esperamos que, por meio das entrevistas, possamos compreender o processo de participação dos mesmos dentro do plano, bem como a autonomia auferida dentro dessa política pública de financiamento.

No que concerne aos dados subjetivos dos entrevistados, todos são contratados por meio de concursos públicos municipais, contam com mais de quinze anos de experiência profissional e estão, no momento em que foram realizadas as entrevistas, exercendo cargo comissionado, a convite do atual gestor dos municípios (QUADRO 3).

QUADRO 3. Dados subjetivos dos agentes participantes**AGENTES PARTICIPANTES DA ENTREVISTA**

MUNICÍPIO	NOME	IDADE	CARGO/ FUNÇÃO	ANOS DE ATUAÇÃO NO CARGO/FUNÇÃO	ANOS DE CONCURSO
Município A	Sujeito A1	44 anos	Secretária Municipal de Educação	4 anos	24 anos
Município B	Sujeito B1	39 anos	Cargo: Assistente Educacional Pedagógica Função: Gerente de Educação Infantil	Cargo: 14 anos Função: 8 anos	18 anos
Município C	Sujeito C1	46 anos	Diretora do Departamento de Gestão Educacional Infantil	6 anos	24 anos

Fonte: Entrevistas -Elaboração própria.

5 DISCUSSÃO METODOLÓGICA

Como já ressaltado na seção anterior, para realizar as entrevistas foi, primeiramente, estabelecido o contato por meio de e-mails, nos quais foi enviada a proposta da pesquisa, bem como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A partir desse contato, foram realizados os demais trâmites, como, por exemplo, protocolar pedidos, conversas informais para encontrar a pessoa responsável pelo Plano de Ações Articuladas – PAR entre outros.

Duas das entrevistas foram concedidas na forma de questionários e por e-mail. Esses agentes ao aceitaram ceder as entrevistas, não de forma presencial, alegaram ser mais viável esta forma de participação, ora em decorrência da distância, ora por questões de ajuste de agendas. A outra entrevista, ocorreu de forma presencial, foi realizada na Secretaria de Educação do Município, mediante o envio prévio das questões da entrevista (Apêndice B). O fato de enviar previamente as questões contribuiu para que o gestor/agente tivesse tempo hábil para se preparar, buscando dados e remontando alguns aspectos, uma vez que se trata de uma política pública de financiamento que perpassa gestões e, conseqüentemente, gestores.

É importante ressaltar que essa relação estabelecida previamente foi uma forma encontrada para que se criassem condições favoráveis para a entrada em campo, uma vez que acreditamos que a relação pesquisador e pesquisado, desde os primeiros contatos, deve se dar de forma satisfatória, a fim de não estabelecermos uma comunicação/interação sem os essenciais esclarecimentos, ou seja, explicar quais nossas intenções, procedimentos e objetivos.

Segundo Bourdieu (1997), a relação da pesquisa se distingue da maioria das existências comuns, pois tem por fim o conhecimento, mas, não podemos nos esquecer que ela antes de tudo é também uma relação social que exerce efeitos tanto nos envolvidos como nos resultados obtidos. Desta forma, entendemos ser preciso conquistar condições favoráveis e saudáveis para entrada do campo e para a realização da pesquisa.

Pensando nos efeitos que podemos causar no campo de pesquisa no processo de busca do nosso objeto de estudo, ao disponibilizar perguntas e documentos anteriormente à entrevista, teve-se como princípio a tentativa de conhecer os possíveis efeitos, dando a possibilidade de estabelecer uma comunicação com o pesquisado que ia ao encontro do esclarecimento das possíveis dúvidas e dos desconfortos que pudessem ser gerados. Para além dessa comunicação, visávamos prevenir ou mesmo reduzir as distorções que poderiam

acontecer devido o distanciamento entre finalidade da pesquisa, finalidade do pesquisador e a interpretação do pesquisado (BOURDIEU, 1997). Por se tratar de uma pesquisa que trata de uma política pública de financiamento e o campo são as Secretarias Municipais de Educação, sabemos que esses espaços contam com algumas privacidades no que deve ser dito e o que não deve ser dito, já que se encontra dentro de um cenário que envolvem interesses políticos.

Para as entrevistas, foi adotada uma postura que visava reduzir ao máximo o que Bourdieu (1997) chama de hierarquia entrevistador-entrevistado. Sabendo da posição de pesquisador como condutor da situação, o que determina as regras do jogo, priorizou-se nas entrevistas, que o pesquisado pudesse sentir-se à vontade em dizer sobre os anseios e expectativas frente ao objeto de estudo, assumindo, com isso, uma postura de respeito a singularidade dos campos e sua história particular com relação ao objeto.

O próximo passo, foram as transcrições, por meio das gravações, foi possível transformar as falas em texto, processo que inicialmente foi feito sem nenhuma alteração ou omissão para adequação às normas da Língua Portuguesa, a fim de não se perderem ideias, opiniões, possíveis enunciados que contribuíram para nossa análise e nos permitissem entender possíveis trajetórias, histórias e estruturas que permeiam o discurso dos entrevistados.

Assim, a partir das três entrevistas coletadas e das transcrições realizadas, para a análise dos dados, a escolha do dispositivo metodológico, foi a análise do discurso, visto que se busca a percepção dos sujeitos e sua posição dentro do objeto de análise escolhido.

A escolha pela análise do discurso se deu por acreditar que a linguagem não é neutra ao se propor refletir e descrever o mundo, mas é sim um meio de interrogar os sentidos que são perpassados nas mais variadas formas de se comunicar. Entendido desta forma, pode-se dizer que o que se busca é uma análise em profundidade que possibilita a verificação das posições dos sujeitos dentro de determinados lugares que, inevitavelmente, marcam seus discursos já que vivem em uma coletividade, em um determinado período e mediante normas, leis e regras.

Concebendo o discurso como objeto de luta política, que envolve conflitos sociais e subjetivos no momento da fala (FISCHER, 1995), é necessário determinar uma região¹⁴ de trabalho, no nosso caso, a região escolhida diz respeito às políticas públicas de

¹⁴ Pensar na determinação de uma região é devido a ideia de que os objetos de um discurso podem sofrer várias análises, uma vez que eles estão inscritos em relações, em determinados campos e épocas. Determinar uma região de trabalho, conforme Fischer (1995) ressalta, é dar ao analista a condição de investigar as regras de aparecimento de um objeto e, dentro delas, conferir uma unidade ao discurso.

financiamento, para que a partir desse recorte seja possível analisar as entrevistas expondo embates, conflitos, rupturas e configurações sobre a questão da participação nas políticas públicas de financiamento no Brasil.

Vale ressaltar que nossa análise, assim como as entrevistas e respostas aos questionários disponibilizados pelos participantes da pesquisa, estão inseridas dentro do atual contexto, das leis, do tempo e do espaço social, econômico, e são perpassadas por crenças, afetos e experiências (COREGNATO; MUTTI, 2006), o que acarreta em uma interpretação não absoluta e nem única, mas uma entre inúmeras interpretações que surgem carregadas por marcas institucionais, posições e relações, portanto, esses fatores não as tornam menos relevantes, só reforça a ideia da capacidade dos sujeitos de criarem, transformarem e se colocarem como produtores de discursos e conceitos.

5.1 O sujeito e o discurso

Conceber o sujeito como um ser produzido, implica em compreender que ocorre, conforme coloca alguns autores, a “morte do homem”, ou seja, seu descentramento, rompimento com a concepção do sujeito da razão, para pensa-lo produzido por algo que lhe exterior (FERNANDES, 2014). Assim, significa que o homem não é aqui entendido como sendo base, ponto central, essência e condição primeira das coisas, não existe a concepção de que há uma essência sempre existente, isto é, a sua construção está atrelada a estruturas de natureza coletiva e exteriores a ele. Logo, concebendo a atualidade como uma heterogeneidade de grupos, culturas, pensamentos, saberes e discursos, o sujeito ao ser atravessado por elas está em contínuo processo de subjetivação.

Segundo Foucault (1999), podemos entender a subjetivação como formas de constituição do sujeito, ou mesmo, processo de transformação do indivíduo em sujeito e de atribuição de identidade como se fosse sua, temos que ela pode existir de diferentes maneiras, em todas as relações sociais, por meio de práticas discursivas (saber), disciplinares (poder) e de subjetivação (processo de produção do sujeito) que se difundem em cada momento histórico. Foucault refere-se à capacidade de se propor enquanto sujeito, a partir da relação que estabelece consigo mesmo dentro de determinada sociedade/realidade, como define seu modo de ser, da maneira como se posiciona frente a preceitos morais impostos, e por fim, maneira como ela trabalha sobre si mesmo configurando-o de acordo com a estrutura, realidade social e cultural (NOTO, 2009).

Nestes termos, tanto o saber quanto o poder se articulam por meio de práticas discursivas e atuam sobre o corpo do indivíduo, produzindo um determinado tipo de sujeito, um sujeito social singular. A partir dessa relação, entende-se o discurso como um ordenador que aponta para um exterior e que ao instaurar verdades ganham lugar no interior dos sujeitos produzindo subjetividades.

Segundo Foucault (1996), existe uma inquietação no que é o discurso:

(...) inquietação diante do que é o discurso em sua realidade material de coisa pronunciável ou escrita; inquietação diante dessa existência transitória destinada a se apagar sem dúvida, mas segundo uma duração que não nos pertence; inquietação de sentir sob essa atividade, todavia cotidiana e cinzenta, poderes e perigos que mal se imagina; inquietação de suportar lutas, vitórias, ferimentos, dominações, servidões, através de tantas palavras cujo uso há tanto tempo reduziu as asperidades. (p.8)

(...) suponho que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, organizada e redistributiva por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade. (p.8-9)

Porém, apesar dessa insegurança, verifica-se a ideia de que o discurso é um poder que o sujeito pode tomar para si, ou seja, tanto os poderes do discurso, do sujeito e seus desejos, constituem-se mutuamente, mas, conforme ressalta Souza (2014), esse desejo de tomar para si o discurso, disfarça e desconsidera que ele é uma violência ou uma prática imposta às coisas, regularizando-o e obscurecendo a sua dependência histórico-político (p.211).

Logo, o homem, estando situado dentro de um determinado momento histórico e político, acaba por submeter-se a essas verdades impostas pelo discurso, criando sua identidade e exercendo suas ações de acordo com técnicas, mecanismos de controle que podem instaurar/manter um pensamento unitário e determinada ordem social.

Por meio dessa concepção, vemos que as relações sociais, saberes adquiridos e experiências travadas pelo indivíduo são permeadas pelas relações de poder, implicando, desta forma, o entendimento de que o discurso e o poder trabalham de forma a atender os interesses da sociedade moderna, e que este último, sendo exercido na ação de alguns sobre outros, possa conduzir condutas e tornar possível que alguns governem sobre outros.

O poder, portanto, além de compreender o atendimento aos interesses dominantes numa determinada sociedade, suas relações podem também ser consideradas como um composto que ajuda na constituição da identidade e do sujeito, assim, é importante ressaltar que elas formam uma rede que perpassa toda a sociedade por meio das instituições, meios de comunicação e pequenas relações estabelecidas no cotidiano.

As relações de poder, assim entendidas, são colonizadoras, tentam tornar norma e prender toda existência que tenha, porém, sabemos que elas são instáveis, já que as ideias podem ser contestadas, as normas transgredidas e criadas novas relações sociais. Com isso, as relações de poder sempre deixam fraturas nas quais as práticas de liberdade podem se constituir e serem praticadas.

As fraturas podem ser aqui pensadas em consonância com a ideia de incompletude/equívocos, a língua, o discurso e os sujeitos são produtos incompletos e passíveis de equívocos, que entram em contato com o mundo, com o outro e com as ideologias, tornando possível a reprodução ou transformação, além de que, estando sempre eles em ação, deixa em aberto um espaço para constituição de novas formas de subjetividade, também incompleta e em constante processo de formação e transformação (NOTO, 2009).

Em relação às práticas de liberdade, neste contexto de subjetivação, verificamos que são indissociáveis do poder, uma vez que ele só poderá existir enquanto houverem sujeitos livres, que têm a possibilidade de agir e de executar ações. Dentro dessa ideia de liberdade, percebe-se por meio de Foucault que existem momentos de dominação e não dominação absoluta sobre o outro, uma vez que não é possível deter o poder, conforme ressalta Pez (2008), a qualquer momento uma ideia pode ser contestada, uma regra substituída, uma relação social modificada ou uma norma estabelecida. Assim, podemos dizer que, estando o sujeito em condição de liberdade tanto nas práticas políticas (nas relações de poder que se instauram entre diferentes sujeitos) quanto nas práticas éticas (relação que o indivíduo estabelece com ele mesmo), haverá a possibilidade de rompimento, de outras formas e possibilidades de ação, portanto, vale lembrar que são práticas que vem de fora, que são continuamente criadas por meio de discursos e relações que os indivíduos travam entre si.

Arelado à questão de liberdade, verificamos que as instituições, inseridas em uma sociedade moderna e, ao mesmo tempo, disciplinadora se caracterizam como instituição de verdade e poder, nas quais se utilizam-se de dispositivos de poder para adestrar corpo e mente dos indivíduos, porém ao pensar o sujeito como indivíduo incompleto, bem como a inexistência das estruturas permanentes na construção da realidade/história, por meio dos discursos que os atravessam, há a possibilidade de deslocamentos e instituição de diferentes subjetividades.

A partir do exposto, constata-se que os mecanismos (saber, poder, discurso) que fazem parte da construção do sujeito, são internalizados, reproduzidos e legitimados nas práticas dos indivíduos, bem como lhes atribuem status e lugar, o que permite entender que somos todos efeitos de um poder disciplinador, mas, ao mesmo tempo, como sujeitos de

conhecimento, já que é preciso conhecer para instituir-se sujeito, somos sujeitos constituídos e constituintes, trabalham sobre nós e nós trabalhamos em nós mesmos a fim de alcançarmos uma identidade.

5.2 A linguagem, discurso e análise do discurso

Ao conceber o sujeito como sendo construído pela história, pelos contextos, relações e pela exterioridade social, cultural e política (FERNANDES, 2014) que o envolvem, não podemos separar esses dispositivos do discurso, uma vez que ele posiciona, materializa verdades e opera sobre os sujeitos. Além de que, conforme Ferreira (2010), é nele que se concentram, se intrincam e se confundem, como um verdadeiro nó, as questões relativas a língua, história, o sujeito e a ideologia.

Trazendo essas questões para o campo da análise do discurso, é importante ressaltar que, no que diz respeito a história, dentro dessa perspectiva, entendemos a mesma como sendo parte da ordem do discurso, não algo que se encontra fora do contexto, segundo Ferreira (2003),

Costuma-se, em certas análises de discurso, elidir a história, o que as aproxima muito da pragmática; ou então, denegá-la, como acontece com a tendência formalista-logicista, o que encobre as condições em que se realiza a prática linguística do sujeito falante e reforça o imaginário do sujeito com pleno controle sobre sua língua (p.191).

Refuta-se, desta forma, a ideia de que a história seja cronologia e evolução, um campo que atribui a ela apenas um caráter de relato de acontecimentos, ela, portanto, é mais que isso, é sentido, já que tanto o discurso quanto a língua precisam dela para existir e significar.

Conforme já elucidamos no subitem anterior, entendemos o sujeito como uma construção, no qual o discurso e as relações de poder o envolvem e constitui sua subjetividade. Para a análise do discurso, mais do que o sujeito, o que se busca é as posições-sujeito, uma vez que concebe a sua subjetividade um processo que não envolve uma forma, mas sim, um lugar que o sujeito ocupa para ser sujeito do que diz (FERREIRA, 2003). Ou seja, como já dito, descentra o sujeito como senhor de seus atos e com controle sobre a língua, ele é falante e falado, através dele e de outros se diz e se dizem, a partir de uma dispersão, descontinuidade proveniente da multiplicação do sujeito, operado por Foucault.

Foucault multiplica o sujeito. “A pergunta quem fala?” desdobra-se em muitas outras: qual o status do enunciador? Qual a sua competência? Em que campo de saber se insere? Qual seu lugar institucional? Como seu papel se constitui juridicamente? Como se relaciona hierarquicamente com outros poderes além do seu? Como é realizada sua relação com outros indivíduos no espaço ocupado por ele. Também cabe indagar sobre o “lugar de onde fala”, o lugar específico no interior de uma dada instituição, a fonte do discurso daquele falante, e sobre a sua efetiva “posição de sujeito” suas ações concretas, basicamente como sujeito incitador e produtor de saberes (FISCHER, 2001, p.208).

Assim sendo, os atos da fala de um sujeito são inseridos dentro de formações discursivas¹⁵, de acordo com as verdades e regras que se dão dentro de um discurso, constituindo-o a partir de uma interpelação, dada ideologicamente.

A presença da ideologia dentro do discurso, é, então, aqui entendida como prática significativa e necessária na relação que estabelece entre a língua e história, além de participar na produção dos sujeitos e dos sentidos. Santos (2009), ao afirmar que o homem é levado a interpretar, a buscar sentidos no mundo e realidade que convive, encontra-se interpelado pela ideologia, que aponta para uma interpretação, porém, a mesma está intrínseca a certas verdades, saberes do seu tempo e as regras que são dadas historicamente.

É importante ressaltar que essa interpretação, que realiza a relação entre o sujeito, língua, história e sentidos, dada por meio da interpelação ideológica ocorre por vias da subordinação, movimento este, conhecido como um assujeitamento que se realiza sob a forma da autonomia, como um interior sem exterior, nomeada, segundo Orlandi (1999), de esquecimento.

O esquecimento pode ser entendido como um mecanismo da própria linguagem, na qual somos levados a pensar que os discursos se originam em nós, mas o que ocorre é apenas a retomada de sentidos preexistentes. Orlandi (1999), ressalta duas formas de esquecimento, o da ordem da enunciação, quando, ao falar, falamos de um modo e não de outro; e o esquecimento ideológico, situado no inconsciente, que resulta o modo que somos afetados pela ideologia, efeito de ‘evidências do sentido’, ou seja, temos a impressão de que ele está nas palavras pronunciadas que significa apenas e exatamente que queremos (SANTOS, 2009). Esse mecanismo último, passa a sensação de que somos a origem do que dizemos, porém, sabemos que somos nós que entramos nos processos do discurso, uma vez que eles já se encontram em construção antes mesmo da nossa existência.

¹⁵ “A noção de formação discursiva (...) permite compreender o processo de produção de sentidos, a sua relação com a ideologia, e também dá ao analista a possibilidade de estabelecer regularidades no funcionamento do discurso. A formação discursiva se define como aquilo que numa formação ideológica dada – ou seja, a partir de uma posição dada em uma certa conjuntura sócio-histórica dada – determina o que pode e deve ser dito (ORLANDI, 1999, p.43).

Pode-se dizer, portanto, que esse mecanismo de esquecimento é estruturante, porque faz parte da constituição do sujeito e dos sentidos. Os sujeitos esquecem o que foi dito, esquecimento não voluntário, para se identificarem com o que dizem e se constituírem sujeitos. É, a partir desse esquecimento, que as suas palavras adquirem sentido, é assim que eles se significam retomando palavras que já existem como se fosse produção própria, por fim, essa dinâmica, consiste em colocar os sentidos e os sujeitos sempre em movimento (ORLANDI, 1999). Pensar dessa forma, nos remete a questão do descentramento do sujeito pela análise do discurso, embora ele não seja fonte do sentido que o produz, já que delegamos essa função a ideologia, podemos concebê-lo como sendo parte do processo de produção.

Cabe neste momento, passarmos a ponderar sobre a língua, uma vez que sabemos que ela está na natureza do homem, mas o mesmo não a fabricou, bem como a relação deste com o discurso. Conforme Benveniste (1976), não atingimos o homem separado da linguagem, é por meio dela que o homem se constitui sujeito, já que ela implica capacidade de compreensão da língua e, portanto, das suas manifestações na realidade.

Na análise do discurso, a língua é concebida como grande parceira, mas ela não é o seu foco, já que o foco é o discurso, sobre ela se visa o seu sentido. Para isso, a análise do discurso considera os processos e condições de produção da linguagem, pela análise da relação estabelecida pela língua com os sujeitos que a falam e a situações que produz o dizer (ORLANDI, 1999).

Levar em conta os processos dessa relação, acabamos por considerá-la como sendo parte da sociedade, da história e ideologia, o que possibilita o trabalho do equívoco, que conforme Ferreira (2003) ressalta, irrompe como lugar de resistência inerente à língua e à sua constituição, porém essa possibilidade só se realiza ao levar em conta a noção de língua instável e heterogênea por formação.

Conceber a língua como heterogênea e instável, capaz de falhas, equívocos e deslizes, nos permite pensar a língua como um sistema passível de perturbações, não abstrato e fechado, em que nem tudo significa retornar ao mesmo, ao já dito, ou seja, ela funciona mediante tensão entre paráfrase e polissemia¹⁶ ou entre o mesmo e o diferente.

¹⁶ Os processos parafrásticos são aqueles pelos quais em todo dizer há sempre algo que se mantém, isto é, o dizível, a memória. A paráfrase representa assim o retorno aos mesmos espaços do dizer. Produzem-se diferentes formulações do mesmo sentido do dizer. A paráfrase está do lado da estabilização. Ao passo que, na polissemia, o que temos é o deslocamento, ruptura de processos de significação. Ela joga com o equívoco. (ORLANDI, 1999, p.36)

“(...) a paráfrase é a matriz do sentido, pois não há sentido sem repetição, sem sustentação no saber discursivo, e a polissemia é a fonte da linguagem uma vez que ela é a própria condição de existência dos discursos, pois se os sentidos – e os sujeitos – não fossem múltiplos, não pudessem ser outros, não haveria necessidade de dizer. A

Essa tensão entre o mesmo e o diferente acontece quando os sujeitos e os sentidos se movimentam e se significam. Porém só será possível se a língua, a ideologia, o sujeito, a história e os discursos forem concebidos como instâncias incompletas, sujeitas a falhas e ao equívoco. Ou seja, dentro da análise do discurso, deve-se distinguir o que é criatividade e produtividade, uma vez que se rejeita a ideia de cristalização.

Frente a esses quatro componentes que perpassam a construção dos discursos, voltamo-nos a análise do discurso, como ferramenta metodológica, que trabalha a língua, o discurso e a ideologia, nos permitindo conhecer melhor o que faz o homem e sua capacidade de significar e significar-se (ORLANDI, 1999).

Assim, ao escolhermos a análise do discurso, construímos a percepção de que nada é transparente, neutro, fixo ou acabado, é preciso conceber o objeto de estudo como constituído dentro de uma gama de relações linguísticas, históricas e de poder que compõem os discursos, dar nos conta de que essas relações estão vivas e em constante movimento, compreendendo que estamos em constante processo de interpretação e busca de sentidos, que farão com que nos posicionemos e passemos a produzir sentidos constituindo-se, concomitantemente, como sujeitos.

6 ANÁLISE DE DADOS

Nesta seção realizaremos, primeiramente, uma breve contextualização das entrevistas e, em seguida, partimos para a análise do discurso de cada uma delas. Com vistas alcançar nosso objetivo para com a pesquisa, analisaremos os discursos dos agentes educacionais diretamente envolvido com o Plano de Ações Articuladas (PAR) a fim de verificar a participação e autonomia dos agentes municipais na implementação do PAR.

6.1 Análise de entrevista: Município A – Sujeito A1

Conforme já mencionamos anteriormente, os primeiros contatos foram realizados via e-mail e telefonemas, nos quais disponibilizamos, a pedido do responsável pela intermediação entre o entrevistado e o entrevistador, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE e as questões que seriam proferidas durante o encontro da entrevista. A referida entrevista foi aprovada e ocorreu de forma presencial e na sede da Secretaria Municipal de Educação do município em questão, espaço em que se encontra alocada a atual secretária municipal, sujeito A1.

Por se tratar da primeira entrevista realizada, para a entrevistadora traduziu-se por um misto de sentimentos de ansiedade, receios e inseguranças, no que se refere à chegada, o acolhimento, o andamento, a receptividade às perguntas, a validade das respostas para a pesquisa, dentre outros. Assim, agendado o dia, local e hora, compareci ao espaço com meia hora de antecedência, no qual fui orientada a aguardar em um corredor em frente ao balcão principal.

O espaço ao qual me limitei era amplo, arejado, organizado e com fluxo significativo de pessoas, tanto as que trabalham no local como as que chegavam para resolver assuntos relacionados a educação do município. Um dos aspectos que mais chamou a atenção foram os quadros afixados nas paredes da secretaria, quadros não de paisagem e de informações, mas sim, de desenhos das crianças atendidas pela rede, das mais variadas faixas etárias e temas, passando-nos a sensação de estarmos, de fato, em um ambiente destinado a educação que, mesmo envolvido nas questões administrativas e burocráticas, muitas vezes distante da escola, não se esquece da essência do seu trabalho, os educandos.

Na hora marcada, a entrevistada surgiu de um dos corredores, portando uma agenda e os papéis que havia enviado previamente, e me conduziu até uma sala própria para

reuniões, durante o trajeto, nos apresentamos e conversamos informalmente sobre assuntos relacionados à pesquisa, universidade e mestrado. No local da entrevista, falei mais sobre a pesquisa, meus interesses, entreguei o TCLE e informei sobre o uso do gravador, não havendo nenhuma oposição, demos início a nossa entrevista. Ao longo desse período, fomos interrompidas apenas uma vez, sem maiores prejuízos à entrevista. A postura do entrevistado, em todos os momentos, foi exclusivamente voltada a assuntos da entrevista, não havendo momentos para conversas aleatórias fora da alçada do tema.

O entrevistado, sujeito A1, é do sexo feminino, professora da rede municipal, concursada há quase 25 anos e está, desde o ano de 2013, exercendo o cargo político, a convite do prefeito do município, de Secretaria da Educação. Atentando-se a questão da mudança de cargo, podemos compreender na entrevista que o sujeito A1 fala de duas posições, a primeira como professora da rede e a segunda como secretária municipal.

A nossa busca pelos sentidos mobilizados nos discursos de sujeitos vinculados ao Poder Público, na pasta da Educação, em municípios paulistas, refere-se ao esforço de compreender como políticas públicas de financiamento da educação foram estabelecidas de tal forma que geraram adesão ou, ao menos adequação de práticas no interior de Secretarias Municipais de Educação frente às possibilidades e demandas do PAR.

A saber, sendo o PAR uma política que está em vigência desde o ano de 2007¹⁷, é provável o deslocamento para outras funções de pessoas que fizeram parte de sua implementação e desenvolvimento, ou seja, que as mesmas já não estejam mais nos mesmos cargos ou/e que outras pessoas tenham assumido determinadas posições que dão continuidade ao trabalho desenvolvido anteriormente. Observando essa dinâmica ocorrida dentro dos municípios a cada gestão e com vistas a buscar elementos da implementação das políticas públicas, temos, então, um primeiro momento de retomada.

Quando indagamos sobre implementação e formação pretendíamos, resgatar as ações realizadas por parte do governo federal e do governo municipal para que a referida política pública fosse implementada, intentando verificar a existência de discursos das novas formas de gerir e implementar as políticas públicas de financiamento. De acordo com o sujeito A1, afere-se um monopólio no que se refere ao processo de implementação e formação, instaurando no ente municipal, de acordo com sua memória, um processo de diagnóstico das demandas.

Larissa: Como foi a implementação, teve formações?

¹⁷ O Plano de Ações Articuladas – PAR foi instituído no âmbito da criação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que foi criado através do Decreto N° de 24 de abril de 2007, pela Presidência da República. No referido decreto o PAR consta nos artigos 8º, § 5º e Seção II, Artigos do 9º ao 11º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em 27 jul. 2017.

Sujeito A1: Nós tínhamos o professor sujeito A2 (...) incumbido de fazer uma ponte com as ações do governo federal (...) trazer as informações do governo federal para o município. (...) Eu me lembro que na época, tinha muito assim, é um sistema de avaliação...diagnóstico mesmo.

Nesta fala, o sujeito A1 encontra-se na condição de professor, de um agente educacional que relembra o momento de implementação, porém, pelo que se nota, sem maiores informações sobre a política pública, atrelando-a apenas a uma avaliação e diagnóstico das práticas exitosas e das fragilidades municipais.

Ao declarar a função do sujeito A2, também professor e responsável pelo Plano de Ações Articuladas, traz à tona a verticalidade na qual as políticas públicas operam, na qual é encarregado determinado sujeito a condição de porta voz, de organizador, justificando-se a partir da necessidade de alguém no município se responsabilizar pela relação com o governo federal e pela implementação de procedimentos que podem beneficiar a rede municipal.

Observa-se, a partir de tais posturas adotadas, a relevância da formação na implementação das políticas dos diferentes agentes que compõem os mais variados segmentos da educação, uma vez que concebemos o conhecer e o participar, um meio pelo qual os indivíduos efetivam e destacam seus pontos fracos e fortes, os tornam, desta forma, parte e memória viva da construção da educação municipal e da política pública de financiamento em questão, visando, assim, para além da mera obtenção dos objetivos, verbas e apoio técnico, a parceria, a autonomia, a liberdade e, sobretudo, a possibilidade de continuidade.

Ao longo dos depoimentos feitos pelo sujeito A1 não obtivemos maiores informações sobre a implementação e as formações, apenas o destaque da responsabilidade de articulador do sujeito A2, reservando para o município o papel de executor das políticas públicas. Frente a essa disposição, é importante compreender a gestão educacional como espaço para que se articulem interesses do poder público municipal e, concomitantemente, os interesses da sociedade, e da ação democrática que visa a real participação da comunidade escolar e não apenas a tradicional prestação de contas.

Ao empregar tais condutas, podemos atribuir essas ações à construção da democratização da educação, uma vez que, a partir da consciência de seu papel de agente executor, utilizar de tais ações para desmistificar as disparidades de responsabilidades dentro do campo da educação, trazendo para a discussão, criação e tomadas de decisões, os sujeitos que compõem e utilizam os serviços da educação. É importante analisar que, o PAR, no corpo da lei, ao instituir a necessidade de um regime de colaboração, objetiva contribuir para que o conceito seja desenvolvido, porém, na prática, em contato com a pluralidade da realidade, das

relações de poder que permeiam esses campos, participar de processos de implementação configura-se uma ação cheia de obstáculos e limites. Para além do participar dos sujeitos, é preciso assegurar a qualidade da participação a fim de, por meio dela, construir a legitimidade do poder local e da cultura democrática diante da gestão de políticas públicas eficazes (MILANI, 2008).

Em outro momento, a entrevistada, revela em sua fala pontos positivos sobre a implementação e a forma de gestão da política pública de financiamento em questão como, por exemplo, o diálogo entre as demais secretarias que compõem o município, implicando ser, não só a educação, mas toda uma rede responsável pelas demandas do município.

Larissa: Em que aspectos o PAR modificou o município?

Sujeito A1: (...) o plano ajudou muito na questão da gestão democrática. Não existe mais uma secretaria, escolas fechadas em si mesmo, o plano traz isso, articulação (...) os convênios exigem que você faça contatos com as demais secretarias. Enfim, eu entendo que o programa de ações articuladas trouxe isso, a necessidade de diálogo.

Ao evidenciar tal questão, ressalta que quando se institui uma rede, conseqüentemente, elaboramos um tipo específico de modelo de gestão das ações do ente federado, de forma que resulte na articulação, no correlacionar das atividades, ou seja, buscase tornar as tarefas e esforços compatíveis com os objetivos, em prol da eficiência, colocando em equilíbrio percepções, interesses e esforços de vários agentes e agências (NASCIMENTO, 2007).

Assim, a partir dessa instituição e por meio das políticas públicas, temos esse espaço como um espaço de confiança e cooperação, objetivando a coordenação de ações que venham maximizar os resultados tendo por base a cooperação mútua. Essas relações, sendo elas diretas ou indiretas, implicam em conectar atores que podem ser indivíduos, coletividades ou organizações e, cada um deles, é entendido como um nó da rede, possuidores de atributos e contribuições, tornando-o uma unidade da rede municipal.

Essa cooperação nos faz inferir que as secretarias que compõem um município não são autossuficientes, elas necessitam de transações, intercâmbios, diálogos, informações para suprirem as lacunas e as demandas próprias de cada setor. Concebido o poder público como um intercâmbio de relações entre suas instâncias/secretarias, segundo ela, possibilitado pela vivência da gestão democrática, traz à luz outro ponto relacionado a implementação e gestão, atrelada ao diálogo, a importância dessa relação para além da interinstitucionalidade, ou seja, o diálogo com o governo federal.

A partir do destaque do diálogo com as demais instâncias governamentais e com agentes educacionais municipais, buscou-se, nos entremeios dessa entrevista, resgatar quais os momentos que se deram o diálogo, sobressaindo em duas situações, o do diagnóstico e do cumprimento das ações do PAR. Sendo a primeira o diagnóstico, a entrevistada o define como ato de “abrir as janelas e ir respondendo as questões” (Sujeito A1), gerando em nós certa inquietação e necessidade de observar a relação entre município e governo federal, vejamos:

Larissa: Então é um programa que ela vai respondendo, mas a elaboração quem participa? As escolas mandam?

Sujeito A1: Exatamente. O sujeito A3 vai olhando toda a rede... Tem escolas que não adianta o governo federal encaminhar verba para fazer quadra porque na escola não cabe uma quadra, só cabe um pátio coberto. (...) Ele precisa entender, a gente articulando com o governo que o recurso que ele precisa mandar é apenas um pátio coberto.

Neste trecho destaca-se uma forma de diálogo que envolve dois lugares-sujeito, um do lugar do município em um contato que vai gerar uma demanda o outro no lugar daquele que libera recursos, aprova projetos, etc., situando, diante dessa pergunta, a entrevistadora e entrevistada como lugares-sujeitos de investigação no que refere às formas de contato entre o município e a União.

Na nossa investigação, evidenciamos que o processo de descentralização da gestão e da autonomia da educação, bem como sua efetivação, esbarra em limites atribuídos pela própria estrutura de administração, neste caso, a União, atenta-se que a descentralização está mais para desconcentração, na qual tarefas são compartilhadas ao invés do poder decisório, estando em jogo não a gestão das políticas públicas de financiamento, mas sim seu gerenciamento.

Desta forma, o diálogo observado, na etapa do diagnóstico, é de mão única, o de delegação de responsabilidades e de tarefas, atribuindo autonomia ao município apenas em alguns aspectos específicos, no qual o primeiro tem a possibilidade de expor suas necessidades, fazer seus levantamentos, porém, depende da União, do governo federal, a análise e a decisão do apoio técnico ou financeiro. Portanto, esse contato não é de fato uma relação de diálogo e cooperação, na qual se visa a maior participação, mas sim a opção pela

manutenção da prática do assistencialismo e do possibilismo¹⁸ nos momentos dos planejamentos e implementação das políticas públicas (COSTA, 2010).

Para além do diálogo município-União, observou-se também esse movimento na relação entre o governo municipal e unidades escolares/sociedade civil envolvida diretamente com seus serviços.

Larissa: E a elaboração envolve professores também? É nos HTPC quem articula é a diretora?

Sujeito A1: Tem o HTPC nas escolas, (...) tem duas horas que você consegue levantar suas necessidades e informar a secretaria da educação do que realmente precisa.

Aqui, verifica-se a mesma movimentação realizada entre município e o governo federal, submetendo as unidades a posição de geradores de demandas. Desta forma, percebemos, ao longo deste trabalho, que a comunidade escolar ao longo de sua história não dispõe de mecanismos para participar da concepção das políticas públicas, principalmente as de financiamento, mas por vezes é convocada a participar da sua execução.

Reservar apenas o momento da execução das políticas, acaba por descaracterizar as singularidades das pessoas que vivem, trabalham, contribuem para a manutenção do município e vivenciam dia a dia suas reais dificuldades, assim, se mostra mais coerente que a participação popular nas tomadas de decisões referentes as políticas públicas, já que podem ser considerados sujeitos responsáveis pela criação, controle e fiscalização.

Assim sendo, acredita-se que ao instituir uma participação para além do “informar à secretaria suas necessidades” contribui para que haja a partilha do poder político e possibilita uma mudança na cultura da criação e implementação das políticas públicas, desmistificando suas características excludentes e desarticuladoras. Logo, participação social traduzida como um colocar em debate, aumenta suas responsabilidades, legitima-se o poder local e pode tornar as políticas públicas mais eficazes e capazes de obter melhores e vantajosos resultados para as camadas sociais que compõem o município.

Sobre a participação e a autonomia, a entrevista nos traz pontos que evidenciam como os sujeitos da educação vem entendendo essas práticas frente as políticas públicas de financiamento.

¹⁸ Costa (2010) utiliza o assistencialismo como prática que consiste em realizar ações mais identificadas no âmbito da assistência social e o possibilismo como prática resultante da conjuntura proposta por Montañó (2008), em que considerando insuperável a ordem capitalista, procura-se no seu interior, a melhora possível, a mudança possível, a participação possível, instaurando, deste modo, a cultura do possibilismo.

Larissa: Na constituição do PAR qual a relevância/importância da participação de todos?

Sujeito A1: Porque você deixa de fazer documento de gaveta. Porque tem uma prática que é assim, por quê você está fazendo documento?. (...) é um documento que é vivo. (...) A gente não está respondendo um documento sem saber o que está acontecendo do outro lado, os documentos que estamos respondendo é de fato um diagnóstico da nossa cidade, então, assim, olhar para tudo isso e fazer com que essas ações teóricas sejam o quanto mais práticas possíveis.

Como já ressaltado anteriormente, as mudanças sofridas pelo Estado em detrimento do enfraquecimento do seu poder, vem implicando cada vez mais a necessidade de haver flexibilização, qualidade, competência, aumento de autonomia, definição clara dos objetivos, descentralização e, sobretudo, maior participação social sobre a organização (NASSUNO, 2006).

Segundo o sujeito entrevistado, o PAR institui um novo modelo de gestão, no qual visa a sobreposição dos antigos paradigmas tradicionais por um novo modelo que tende a se diferenciar da administração de cunho burocrático, uma vez que o mesmo, para além da estratégia de administração e também de dominação, separa os que executam dos que planejam, tornam os sujeitos que compõem o quadro educacional (e das demais áreas) em agentes intermediários na realização das demandas do poder público, buscando com isso alcançar um comportamento padronizado e direcionado aos objetivos, cumprimento e execução das leis e das políticas públicas.

Verificamos que a burocracia é governo de ninguém (ARENDR, 1970), uma vez que os sujeitos que nele se inserem ao invés de agirem passam a se comportar, atuando segundo incontáveis regras que são impostas visando somente a normatização dos comportamentos e ações espontâneas que podem surgir durante todo e qualquer processo instaurado pela estrutura hierárquica (NASSUNO, 2006).

A tomada de consciência sobre os excessos e exclusividades da burocracia, dos seus efeitos de exclusão e de alienação da comunidade que faz usos do serviço público, implica, então, segundo o discurso do sujeito A1, em novas ações que tornam esse contato e, conseqüentemente, a gestão dos entes federados, uma gestão para além das burocracias instituídas ao longo dos anos na relação entre governos e na execução das políticas públicas, revestindo, desta forma, com nova roupagem o tratar das mesmas, aumentando a autonomia e o reconhecimento dos processos que os envolvem trazendo maiores responsabilidades e também uma relação mais horizontal a hierarquia existente.

A partir do discurso do sujeito dessa entrevista, essa relação que vem sendo construída por meio da “transformação das ações teóricas em ações práticas” entre outras

ações que permeiam a implementação e execução das políticas públicas, desmistifica o distanciamento entre o governo federal e municipal dentro desta política pública de financiamento, o Plano de Ações Articuladas – PAR.

Larissa: Pode-se afirmar que o PAR significou avanço a autonomia do município?

Sujeito A1: Sim, a gente enxerga o governo. (...) Você vai perceber que na medida que há uma participação que não é tão longe assim (Estado, União), que essas pessoas existem, é possível discar um número e falar com a pessoa, tem um nome escrito no documento (...) através dessas ações você percebe que pode diminuir a distância, né. Quanto menor a distância, mais possibilidades de melhorias você tem. Ao fazer essas articulações, você traz o governo, municipal, estadual, federal, para mais perto de você, para perto de onde acontecem as coisas.

Essa desmistificação nos chama a atenção quando a entrevistada afirma que “as pessoas existem, é possível discar um número e falar com a pessoa”, bem como coloca sobre as políticas federais que têm “um nome escrito no documento”, ou seja, independentemente de quem idealizou determinada lei, decreto ou norma federal, há sempre alguém responsável, do lado de lá, indicando que não trata-se apenas de uma relação entre governos, município e União, mas sim entre sujeitos como, por exemplo, diretora/secretaria municipal X e Sr/a Y do MEC ou qualquer outro órgão governamental.

O mito do distanciamento das gestões e na formulação de políticas públicas se arrastam desde os anos 1920, segundo Arretche (2012), devido aos poderes dos coronéis, gerando uma percepção generalizada de que dar autonomia para os estados e municípios envolvia riscos para o cidadão, concentrando, desta forma, o controle, supervisão e fiscalização no âmbito da União. Até hoje existem resquícios dessa percepção, uma vez que, se desejarem, ainda há a possibilidade de a União implementar políticas que subordinem estados e municípios a uma agenda federal, não encontrando para isso, maiores obstáculos.

Como já ressaltado, com a elaboração da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) não houve de fato uma descentralização dos poderes, o que houve foi uma desconcentração de recursos, acarretando em um sistema ainda centralizado, nos quais estados e municípios precisam executar uma série de políticas advindas do governo federal. Portanto, há quem defenda que não exista um distanciamento, o que existe é a divisão de funções, em que a União regulamenta, formula, define regras, supervisiona e auxilia com recursos e o estado e município executam as políticas centrais (ARRETICHE, 2012).

Essa divisão, mesmo que bem definida, tem aberturas para a possibilidade do contato com alguém responsável pela política pública e também existe o Congresso Nacional, onde estados e municípios podem requerer modificações nas propostas originais, negociando

suas possibilidades e demonstrando suas dificuldades de implementação (ARRETCHE, 2012), que acaba por nos mostrar, por meio dessa fala que a formulação e implementação de políticas públicas não são algo hipotético, localizado nos altos escalões do governo federal, que não tem realidade visível ou proximidade com o nível local ou municipal.

Tornar possível a participação e autonomia para compor as políticas públicas, permite que os entes estaduais e municipais saiam da zona de conforto (ARRETCHE, 2012), de agentes executores, buscando melhorar seu desempenho, integrando-se, de fato, das diferentes etapas que compõem a implementação e execução de uma política pública, podendo traduzir essas ações em benefícios à população que utilizam seus serviços.

Atrelado a participação e autonomia e a fim de interligar os três elementos (implementação, participação e autonomia) indagamos sobre a gestão democrática, buscando observar os discursos que ecoam dentro dos espaços institucionalizados da educação: Secretaria Municipal e Unidades Escolares.

Larissa: Representa um avanço na questão da gestão democrática?

Sujeito A1: Sim, sem dúvidas. É você fazer com que o outro de satisfações né. Que o governo de satisfação a população, a sociedade. (...) é impossível um governo se manter de portas fechadas, achando que não deve satisfação para a população que o elegeu, que a população paga seu salário, é isso.

Ressaltando o entendimento da gestão democrática como participação efetiva dos mais variados segmentos da educação no que diz respeito a sua organização e gestão, a partir do enunciado, podemos notar que ao definir a gestão democrática como “dar satisfações”, os elementos propostos acima não estão presentes e não se aplicam a tal discurso.

Ao expor sua ideia na entrevista, verifica-se que discorre sobre a necessidade de abrir as portas para se governar, ou seja, governar conjuntamente, o que na prática, a participação na implementação e a autonomia em executar, ainda deixam a desejar. O que se pode compreender é que se houvesse a participação mais ativa, por parte dos entes subnacionais – Estados e Municípios – o “dar satisfações” poderia significar tomar satisfações, caracterizando uma cobrança mútua entre os entes e a União.

Por meio desse discurso de *transparência* das ações do poder público, enunciado por “dar satisfações”, o sujeito expõe a divisão outrora abordada, a responsabilidade a cargo do governo sobre a formulação, regulamentação, normatização e tomadas de decisão, mas ao mesmo tempo, transparece o entendimento da necessidade da participação, do fazer parte da organização dos assuntos relacionados a essa pasta, além de

sutilmente enfatizar essa abertura ligada à transparência e à fiscalização por parte da população que “paga seu salário”.

Esse enunciado de fiscalização faz emergir o conceito de *accountability*¹⁹. Segundo Janela (2010), é preciso cautela nos usos desse conceito no que se refere ao campo da educação, uma vez que as prestações de contas podem trazer consequências negativas, como a mera recolha de dados e sistematização das informações, além da adoção de uma atitude defensiva por parte da comunidade escolar e a tendência em contornar os problemas que devem ser enfrentados. Para além da mera prestação de contas, é preciso, encontrar modalidades mais adequadas ao acompanhamento das escolas, das redes e dos governos, tornando visível para a comunidade as responsabilidades e deveres de cada instância.

No que diz respeito à transparência e fiscalização, em tempos em que emergem denúncias recorrentes sobre os desvios do dinheiro público ou o gasto mal feito – superfaturado ou outras formas de corrupção – a cobrança desses elementos enuncia que as escolas, secretarias e governo devem cumprir a lei, na recepção de usos de verbas federais – recursos públicos – na realização da sua gestão. Desta forma, abrir-se é trazer à existência um discurso de lisura frente às suas responsabilidades, evidenciando a defesa da lei no que tange o uso de dinheiro público.

A partir das categorias analisadas, implementação, participação, autonomia e gestão democrática, no que diz respeito aos enunciados trazidos pelo sujeito A1 se expressaram por uma visão atenta às responsabilidades e necessidades do município frente às políticas públicas de financiamento, mas nos enunciados podemos inferir discursos que visam posicionar aqueles a quem se dirigem, estabelecendo um alinhamento com outros discursos, como, por exemplo, o da democratização da educação, da participação, da autonomia, entre outros.

Pelo que se apresenta, o PAR, como política pública federal concede, na visão do Sujeito A1, elementos novos de gestão para a implementação das políticas como, por exemplo, a articulação entre as secretarias do município, a necessidade do diálogo e possibilidade de apontar suas necessidades. Frente a essas colocações, observa-se que o discurso que permeia as novas formas de gerir e implementar não são atravessados pela percepção de efetiva participação e autonomia, mas sim como mais uma forma de descentralizar pela via da desconcentração (MENDES e GEMARQUE, 2011), ou seja,

¹⁹ “Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas. Segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO e SACRAMENTO, 2009. P. 1348).

mesmo que o PAR traga elementos que contribuem para a implementação e gestão da mesma, ainda esbarramos nos limites impostos, formulação e tomada de decisões.

Sobre as possibilidades da participação e autonomia dos agentes do município, pela entrevista, podemos afirmar que elas se dão no âmbito do diagnóstico e da execução, sendo cerceados nos momentos das tomadas de decisão. Apesar dessa relação, ainda que centralizadora por parte do governo federal, apresentou, para o Sujeito A1 avanços em outros aspectos como, por exemplo, a diminuição da distância entre os agentes municipais e os agentes do governo federal e a documentação referente ao PAR, que possibilita, por meio do diagnóstico, que os participantes compreendam o que estão fazendo.

Quando o A1 põe em evidência as ações acima, abriu para nós a possibilidade de questionar o pareamento da participação a elaboração de documentos e do advento e consolidação da autonomia e da possibilidade de novas relações entre duas instâncias governamentais, ou seja, tais discursos tratam da diminuição das burocracias e desmistificação do distanciamento das gestões, traduzindo para nós como a falta de entendimento e desenvolvimento da cultura política de participação, em que os sujeitos envolvidos tenham claro a posição de protagonista na elaboração, implementação e avaliação diante da gestão das políticas públicas de financiamento.

Na categoria referente a gestão democrática, encontramos a mesma atrelada à fiscalização, transparência e ao dar satisfações, enunciado que, assim como os demais aspectos, os discursos acerca desse conceito vem sendo construído com base nas formas centralizadoras de se gestar a educação, evidenciando que a gestão democrática está ainda atrelada à posição de executores das políticas e fiscalizadores das ações e recursos, implicando a necessidade de se internalizar valores, hábitos, atitudes que são indispensáveis para a instituição desse modelo de gestão.

Por fim, por se tratar de um sujeito que vem exercendo um papel de destaque na gestão municipal e tem a seu favor 24 anos experienciados na área da educação, trazendo como vivência inúmeras mudanças, sendo elas de gestão, de participação e de execução de políticas públicas, podemos dizer que em suas falas a entrevistada revela elementos que, muitas vezes, nos colocam próximos do que se tem esperado das políticas públicas, como maior repartição nas funções a serem executadas, enfraquecimento das políticas verticalistas e fortalecimento da participação de entes subnacionais na implementação das mesmas, porém, podemos concluir que, a partir da análise realizada e a teoria, os discursos elencados nessa entrevista, são oriundos de enunciados expressos por um sujeito em processo de subjetivação no qual seus discursos são, marcadamente, oficiais e tendem a reproduzir aspectos inerentes à

implementação de políticas de interesse da União, mas, que em contato com as pluralidades que permeiam nossa realidade, não são concretizados na prática.

6.2 Análise município B – Sujeito B1

A segunda entrevista realizada foi com o município B, os contatos realizados até a obtenção da aprovação foram diferentes do que realizamos com o município A. Primeiramente, estabelecemos contato via telefone, no qual fomos informados da necessidade em protocolar o pedido junto a prefeitura. Ao protocolar nosso pedido, enviamos o projeto de pesquisa juntamente com as questões que seriam realizadas na entrevista.

Após aprovação, recebemos todos os documentos de volta constando nele o nome e o telefone do servidor que concederia a entrevista, porém ao entrar em contato, o mesmo informou que era responsável pelas finanças da educação, para tratar da implementação da política pública em questão era preciso entrar em contato com o sujeito B1 e transferiu-me ao setor no qual estava alocada a servidora.

Ao entrar em contato com sujeito B1, explicamos sobre a pesquisa e a necessidade em realizarmos uma entrevista, a servidora concordou em ceder, mas solicitou que fosse via questionário, o qual eu enviaria por e-mail e mesma o retornaria com as respostas e com o TCLE assinado. Após aceitarmos esse formato, o referido processo, entre o envio e o retorno, durou cerca de 15 dias.

O sujeito B1 é do sexo feminino, nos informou que é, no total, concursada há 18 anos, mas, segundo ela, exerceu o cargo de Assistente Educacional Pedagógica por 14 anos e há 8 anos a atual função de confiança, prevista no plano de carreira, de Gerente de Educação Infantil, sendo o acesso a essa função por meio de convite do Secretário da Educação da época.

A leitura da segunda entrevista foi realizada com o intuito, assim como a primeira, em buscar os sentidos referentes a gestão democrática, implementação, participação e autonomia na política pública de financiamento, PAR. Observa-se que, diferentemente do sujeito A1, que ocupa o cargo de secretaria de educação e sujeito secundário na implementação do PAR, os discursos proferidos pelo sujeito B1 se dá do lugar de agente implementador e executor do plano, o que possibilitou em dados momentos um panorama mais próximo das vivências dos agentes municipais da educação, de como foi a implementação e dos sentidos que buscamos dentro do PAR.

Pode-se então afirmar que os enunciados referentes à política pública no que se refere à implementação e formas de gerir ocorrem de um lugar ocupado por um sujeito com habilidades e concepções que foram sendo enraizadas durante a sua experiência no campo em que atua e as vivências de implementação. Desta forma, ao indagar sobre a implementação, com intuito de verificar se houveram modificações significativas, a entrevistada de forma objetiva infere sobre esse momento.

Larissa: Como foi a implementação no município?

Sujeito B1: A implementação no município ocorreu seguindo exatamente as orientações previstas no Manual do Plano.

A partir desse enunciado, observamos que o sujeito B1 refere-se à implementação baseada na verticalidade das ações advindas do governo federal, evidenciando em sua fala a prontidão em que são entregues as políticas, já com manuais e orientações, ficando a cargo do município segui-la, conforme ressaltado, “exatamente” como foi elaborada.

Ao utilizar o termo “exatamente” para as orientações nos faz inquirir do formato em que a política pública chega ao município, ao observar o manual, tem-se formatado o passo a passo de como utilizar, de forma didática, ilustrada e perpassando todos as etapas de preenchimento até a sua conclusão. Essa dinâmica ressaltada no discurso da entrevistada compreende a inexistência do regime de colaboração proposto pelo PAR na sua implementação. Ocorre, a partir dela, que a coordenação sendo monopolizada pelo governo federal e a implementação a cargo do ente federado, acaba por instituir uma atuação regulatória (MENDES E GEMARQUE, 2011), sem o essencial compartilhamento de competências e de distribuição de tarefas e verbas proporcionais à realidade e necessidades do município.

Por meio dessa forma de implementar, o sujeito em sua fala expõe a expectativa frente ao PAR, porém a ausência da participação na elaboração da política acaba demonstrando que na prática ela coloca o ente a mercê das metas do governo para educação do município.

Larissa: Quais eram as expectativas do município em relação ao plano?

B1: Inicialmente a expectativa era a de construir um instrumento que orientasse o planejamento de ações da Secretaria Municipal da Educação. Ações a curto, médio e longo prazo. Na elaboração do plano fomos entendendo a metodologia do PAR na medida em que fomos inserindo os dados solicitados. Por exemplo: inserimos os

dados relativos ao diagnóstico e ao final “descobrimos” a necessidade de selecionar as ações. Depois de selecionadas as ações verificamos a necessidade de selecionarmos subações e assim, por diante. O que vimos é que a cada dado preenchido abriam-se mais campos para novos dados e novas possibilidades e o trabalho de elaboração ficou muito complexo.

Sabe-se que a elaboração do PAR visa concretizar as metas e compromissos propostos pelo Decreto 6094/2007 (BRAIL, 2007), o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, assim, por meio do diagnóstico formulado pelo município e com base nas possibilidades de ações propostas pelo PAR, o ente escolhe qual será a ação frente a sua necessidade.

Diante do enunciado de irem inserindo os dados solicitados, percebe-se o caráter técnico do PAR, que ao inserir seus diagnósticos, a ferramenta acaba por padronizar e homogeneizar a avaliação da sua realidade e necessidade, ou seja, todo o processo é calcado em aspectos técnicos, que vem secundarizando as questões políticas, culturais e institucionais da realidade dos sistemas educacionais (SILVA e CARVALHO, 2014).

Outro ponto enunciado pelo sujeito B1 é o do descobrimento da necessidade de selecionar as ações e subações, ao utilizar das aspas para a palavra “descobrir” declara que o ente federado já tem uma noção do que se pode fazer para sanar o determinado problema, pode-se depreender, portanto, que a adesão ao plano, mesmo significando um trabalho de elaboração complexo, estaria ligado a interesses de obtenção de recursos e apoio técnico para a melhoria da sua educação.

Referente a esses interesses, podemos, mais adiante, na entrevista, verificar que a maioria das modificações relacionadas a implementação do PAR estão associadas, em sua maioria, a melhorias de cunho estrutural e físico, por vezes, também foram beneficiados com formações continuadas para os profissionais da rede.

Larissa: Em que aspectos o PAR agiu e modificou no município?

Sujeito B1: Por meio do PAR o município B recebeu algumas formações continuadas em parceria com o MEC, duas obras de construção de creches (que não se consolidaram), cobertura de quadra (ainda não consolidada), aquisição de mobiliário escolar (conjunto de carteiras escolares e conjunto de mesas e cadeiras para professor já entregues) e aquisição de ônibus escolares (já entregue).

O discurso enunciado neste trecho coloca o PAR como mais um política pública de financiamento, sem maiores diferenciações no que diz respeito às implementações e gestões realizadas anteriormente, em que os municípios expõem suas demandas e o governo federal entra com apoio para a realização, mantendo centralizado os recursos e as tomadas de

decisões sobre as ações e subações, incidindo, desta forma, aos pressupostos que tem marcado as políticas públicas, descentralização pela via da desconcentração (MENDES e GEMARQUE, 2011).

Assim, por meio da regularização percebida na fase da implementação, o que acaba por deixar de lado aspectos importantes, como a realidade de cada município, é que podemos adicionar a participação como fonte de legitimação das realidades e necessidades. Sobre esse aspecto, em diversos pontos da entrevista, o sujeito B1 traz em suas falas sobre a participação, o que se nota diante delas é a participação atrelada a elaboração do diagnóstico.

Larissa: Quais foram os agentes que participaram da elaboração?

Sujeito B1: Participaram da elaboração: agentes educacionais, professores, diretores de escola, supervisores de ensino e agentes administrativos, representantes da educação infantil, ensino fundamental, educação integral, educação especial, educação de jovens e adultos e do Centro de Formação, além de técnicos responsáveis pelo orçamento e tesouraria.

Diferentemente da fala do sujeito A1, que enfatizou sobre a necessidade de diálogo na constituição do PAR, o sujeito B1 apenas lista os agentes educacionais e agentes ligados a outras secretarias, apesar dessa diferença, nota-se que neste município também foi sentido, por meio da dinâmica do PAR a necessidade de instituir uma relação de diálogo.

Elaborar o planejamento, baseado no intercâmbio de ideias e em uma relação de diálogo, pode significar a constituição de uma rede, da compreensão da educação sendo parte de um todo, ou seja, constituída em um arranjo interorganizacional que, por meio das relações de cooperação, pode maximizar seus resultados (NASCIMENTO, 2007). Assim, como ressaltado na entrevista anterior, esse discurso implica em perceber que os diversos setores que compõem um município não são autossuficientes, necessitam dessa relação entre as suas organizações, pois é nela que se encontram as habilidades e competências para obtenção da efetividade de suas carências.

Outros dois excertos da entrevista tratam da participação, vejamos:

Larissa: Na constituição do PAR, qual a relevância da participação de todos os envolvidos?

Sujeito B1: A participação de todos da comissão foi efetiva na elaboração do diagnóstico o que permitiu que as respostas às questões fossem pautadas na realidade e na prática de cada representante. Já a definição das ações e subações foi feita pela equipe técnica da secretaria municipal da educação.

Larissa: Como você enxerga essa participação?

Sujeito B1: A participação coletiva foi fundamental para a elaboração do diagnóstico, contudo, na escolha das ações e subações feita apenas por responsáveis da equipe técnica facilitou o trabalho.

Nos dois, o sujeito B1, ressalta a participação atrelada a elaboração do diagnóstico e com clara intenção a valorização dessa prática, já que ela implica em trazer para a política pública elementos de todos os setores e pautados na realidade e prática de cada setor da educação.

Porém, quando enfatiza que a definição das ações e subações fica a cargo do agente externo, evidência o discurso da dualidade do papel das duas instâncias, reduzindo, com isso, o sentido de uma gestão democrática e de um regime de colaboração, sobressaindo a hierarquização e os ranços de um regime autoritário, que centraliza os poderes como, por exemplo, as tomadas de decisões.

Sendo o PAR uma política que traz em seus documentos elementos para que a elaboração seja construída baseando-se em uma proposta participativa, pelo relato da entrevistada, essa prática se concretiza, porém, logo em seguida, podemos inferir os efeitos do discurso que esse avanço em relação a gestão não está bem desenvolvido quando temos o seguinte enunciado, “contudo, na escolha das ações e subações feita apenas por responsáveis da equipe técnica, facilitou o trabalho” (SUJEITO B1).

O discurso que aí se enuncia é do saber técnico – aquele que é convocado para resolver as questões que não são de domínio de todos, mas de poucos especialistas. Desta forma, o processo de subjetivação desse sujeito (FOUCAULT, 1999), aqui compreendido como processo contínuo uma vez que se encontra inserido em relações históricas, sociais e culturais, fez com que ele definisse e se posicionasse frente a essa dinâmica de acordo com o que tem vivido ao longo de sua carreira profissional. Ao deixar a cargo de outro a decisão das suas ações, implica, em sua visão, facilidade, mas, na verdade, ao colocar-se na posição, nesta política pública de financiamento, de identificador de pontos fracos e fortes do município, delega a outros *que conhecem melhor* as decisões das quais poderia participar se tivesse alguns esclarecimentos ou conhecimentos adquiridos no processo de elaboração dos documentos e informações da plataforma digital em que está inserida o PAR.

Entendendo que a participação se fundamenta no conceito de autonomia, que se opõe às formas autoritárias de tomadas de decisão, pode inaugurar formas diferenciadas de gestão, nas quais a definição das necessidades locais faz do ente federado um espaço de discussões, possibilitando o gestar das políticas próxima aos cidadãos, conferindo uma identidade coletiva, além de força para definir e instituir os interesses locais.

Assim, sendo no emaranhado da participação, interesses, normas, ações, leis e recursos que visam organizar o espaço do município que podemos visualizar a autonomia como base para a construção da singularidade e identidade dos entes federados. Sobre a autonomia e o PAR, o sujeito B1 traz a seguinte fala.

Larissa: Pode-se afirmar que o Plano de Ações Articuladas significa um avanço no que diz respeito a autonomia do município?

Sujeito B1: Fico em dúvida em afirmar que o PAR avançou na autonomia dos municípios, entendo que fez com que os municípios utilizassem uma ferramenta de gestão articulada. A maior expectativa ao elaborar o PAR era “conseguir” ações em parceria com o Governo Federal. Todas as vezes que as ações eram definidas (pelo próprio programa do PAR) como responsabilidade total do município causava certa frustração no grupo.

Ao enunciar que tem dúvidas quanto o avanço da autonomia, nos faz questionar a autonomia do município quando elabora o diagnóstico e implementa as ações do PAR, pois, como ressaltado pela entrevistada, o “descobrir” as ações significa, na verdade, que essas ações já estão determinadas e não há grandes flexibilidades no selecionar das ações e subações, ou seja, fica o ente responsável apenas pelo escolher, diante das ações possíveis, as que mais atendem e se aproximem das necessidades do seu município.

Atrelada a essas possibilidades do ente e a perspectiva de “conseguir” ações em parceria com o governo federal, demonstra um discurso de frustração frente ao PAR, pois atribuir total responsabilidade ao município, reforça o papel de agente executor, que ao acatar as definições do PAR se coloca como um ente que não possui ainda capacidade de se autoadministrar, bem como a extingue a oportunidade de parceria e instituição do regime de colaboração.

Por fim, o que se observa é uma relação de poder entre o governo federal e o governo municipal na medida que uma importante política de transferência de recursos financeiros do primeiro para o segundo vem sob a aparência de democratização e investimento na educação, quando a análise do discurso dos agentes municipais indica que há uma maquiagem no processo, as decisões já estão, em alguma medida, tomadas no âmbito federal.

No contexto dos enunciados proferidos pelo sujeito B1, os conceitos elencados buscaram evidenciar se a gestão educacional exercida é caminho para a consolidação da gestão democrática.

Larissa: PAR constitui-se uma política que representa avanço na questão da gestão democrática?

Sujeito B1: Sim, entendo que o PAR constitui-se como um avanço na gestão democrática, como uma ferramenta de gestão. Contudo, após preencher o diagnóstico (como, por exemplo, ausência de bibliotecas nas creches) a expectativa de ação era conseguir livros, ou apoio financeiro para tal. Como as ações eram definidas pelo próprio programa do PAR muitas vezes eram ações mais simples e condizentes com a expectativa.

De acordo com que verificamos dos demais elementos (implementação, participação e autonomia) e entendo a gestão democrática como forma das pessoas participarem na construção das políticas públicas, como meio de compartilhamento de poder e de se exercer a cidadania e acima de tudo, dando a possibilidade de se identificar e elaborar as ações pautadas em sua realidade e necessidades, o sujeito B1 traz a emergência de discursos indicando que, a concepção de que a gestão democrática avançou quando diz respeito a meios de gerenciar, como a inovação em ferramentas informatizadas que permitem o controle sistemático, a criação de uma consistente base de dados, que permitem monitorar e acompanhar o desempenho das inúmeras redes, bem como contribui para que haja o controle de prestação de contas, como o PAR (SILVA; CARVALHO, 2014).

Esse suposto *avanço* nos leva a compreender que há um discurso da gestão democrática que está atrelado a uma forma de estabelecer, na prática, uma política de colaboração, segundo a qual cada ente federado tem um papel a cumprir, cooptação do ente municipal pelo ente federal, o primeiro, por meio da liberdade e autonomia elabora seus diagnósticos e o governo federal, colocada como instância com melhores condições de decidir, delega as funções ditas “mais simples e condizentes com a expectativa”, ou seja, no processo de formação desse sujeito está enraizado a concepção de que os municípios são unidades com poucas capacidades em decidir e implementar políticas públicas no âmbito municipal, dificultando, dessa forma, a criação de uma gestão democrática pautada na horizontalização na organização dos seus sistemas.

Em resumo, o que podemos concluir dos discursos do sujeito B1 é que no que tange a implementação e gestão das políticas públicas de financiamento, o PAR não trouxe grandes avanços e modificações, o que se percebeu foi a atribuição de um caráter técnico e a adesão por parte do município com vistas a obtenção de recursos. Sobre a participação o que ecoa em seus discursos é a perpetuação da divisão do papel exercido por essas duas instâncias, evidenciando que a participação do governo federal nas tomadas de decisões traduz-se em um facilitador para o trabalho dos agentes municipais, colocando em xeque a autonomia, já que a flexibilização dessa dinâmica acaba por tolher seus avanços. Por fim, tem-se a gestão democrática atrelada a cooptação *traduzida* como *colaboração*, demonstrando

que ainda não foi internalizado de fato o que significa a gestão sob a ótica de uma democracia participativa.

A partir dos enunciados analisados e pelos discursos que deles emergem, podemos inferir que a concepção construída acerca das políticas públicas de financiamento vai ao encontro, muitas vezes, do que vivenciamos hoje nas adesões das políticas públicas, a saber, com características marcadas pelo verticalismo, pela divisão entre formulador e executor e, participação e autonomia, esbarrando nos limites impostos pelo governo federal.

6.3 Análise município C – Sujeito C1

O contato com o município C se deu, primeiramente, por via telefone e e-mail, e por meio deles tomamos ciência da necessidade em protocolar, na prefeitura da referida cidade, o pedido para a realização da pesquisa. Para tal, enviamos todos os documentos necessários como, por exemplo, TCLE, roteiro de entrevista e projeto do mestrado.

O envio e o aceite foram realizados com agilidade e, ao retornar, no protocolo constava o aceite pela secretária de educação do município, bem como o nome e telefone da pessoa responsável por ceder a entrevista. Entre o primeiro contato com esse sujeito até a devolutiva das respostas tivemos um intervalo de três meses, durante esse espaço o sujeito C1 alegava falta de tempo, o que impactou na forma em que respondeu às perguntas, na devolutiva, em sua maioria, as respostas estavam escritas a caneta e de forma breve.

O sujeito C1 é do sexo feminino, concursada há 24 anos e está Diretora do Departamento de Gestão Educacional Infantil, cargo em comissão, por 6 anos. Por meio do questionário e conversas informais por e-mail, podemos concluir que o sujeito ocupa uma posição de agente implementador do PAR e, conforme ressaltado por ele, formador de municípios da região no que diz respeito ao plano.

Nas perguntas realizadas com o intuito de observar sobre a implementação e as formas de gerir a política pública em questão, encontramos as seguintes respostas.

Larissa: Como foi a implementação no município?

Sujeito C1: Aconteceu através dos técnicos da SEDUC.

Larissa: Em caso afirmativo, quem participou das formações?

Sujeito C1: Dois técnicos e eu.

Como observado nas demais entrevistas, o sujeito C1 enuncia também em seus discursos que o plano, no que tange a implementação, tem características verticalistas, já que se nota que esteve presente neste processo apenas um gestor do município (e da região) e representantes do governo federal. Ou seja, a entrevistada tornou-se, a partir dessa relação agente formador, implementador e porta voz do âmbito local.

Em suas respostas, notamos a ausência de fatores relacionados as formas de gerir as políticas públicas, em especial o PAR, mas podemos compreender, por meio dos enunciados da entrevistada, que a relação que o ente municipal estabelece com tal política é a de atendimento das suas necessidades estruturais e físicas, isso é, por meio das transferências promovidas pela União através desse plano, o município tem conseguido avançar, nesses quesitos, e atender algumas das demandas da educação.

Larissa: Em que aspectos o Plano de Ações Articuladas agiu e modificou no município?

Sujeito C1: Conquistamos muitos benefícios ao município: 6 creches, ônibus, quadras.

Assim, podemos ver que fica em segundo plano a possibilidade de ter no PAR uma ferramenta de gestão para além do limitar, regular e controlar, correspondendo, portanto, a uma execução das atividades para que as ações sejam implementadas tendo em vista a obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas públicas e de recursos (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

Outro discurso que reforça essa relação é quando o sujeito C1, ao responder a última questão do roteiro de entrevista, enfatiza o longo período em que o ente federado está sem formações e repasse de verbas.

Larissa: Deseja acrescentar alguma observação sobre o tema?

Sujeito C1: O PAR proporciona ao município maior visão das nossas necessidades e uma maior visibilidade das nossas ações. Trouxe organização as ações e decisões da secretaria municipal. É uma pena que estamos há mais de 2 anos sem obter formações e sem repasse de verbas do governo federal.

Conforme observamos nas categorias teóricas, esse discurso está associado a atribuição da maior parcela das transferências de responsabilidades ao município, em que, tais atribuições muitas vezes não consideram os limites e as variáveis como cultura e administração dos entes (GENTILINI, 2010). Deste modo, a dissociação entre governo local e federal ficam inviabilizadas devido as desigualdades territoriais e as diferentes e distantes

realidades que compõem a realidade da grande maioria dos municípios, ou seja, dependem das transferências intergovernamentais para a composição de cofres públicos.

A partir dessa ótica de relacionamento de dependência, podemos compreender que o financiamento da educação está diretamente ligado a sobrevivência de municípios com poucas opções estruturais para atender as demandas que lhes cabem, e que, sem ele, muitas cidades ficariam com a qualidade da educação comprometida (SILVA, 2010), e que essa relação dificilmente não afeta a autonomia política do ente municipal, visto que os mesmos veem se em circunstâncias limitadas pela dimensão do fundo público e pela relação que se estabelece entre o centro e o local.

Em consonância à essa relação e a fim de verificar quais os discursos proeminentes a participação nas políticas públicas de financiamento, obtivemos as seguintes respostas:

Larissa: Quais foram os agentes que participaram da elaboração? Trouxeram contribuições?

Sujeito C1: Os agentes foram compostos por segmentos da educação e todos contribuíram.

Larissa: Na constituição do PAR, qual a relevância/importância da participação de todos os envolvidos?

Sujeito C1: Opinar a respeito dos rumos da educação e suas verbas.

Larissa: Como você enxerga essa participação?

Sujeito C1: Extremamente importante.

Apesar das respostas sucintas, podemos depreender que o sujeito C1 concebe a participação como fator importante na composição das políticas públicas de financiamento, dado que, por meio dela, os sujeitos envolvidos podem opinar e decidir sobre os rumos e verbas da educação.

Opinar e decidir sobre tais aspectos vai ao encontro de uma concepção de ampliação das possibilidades dos diversos atores intervirem sobre a ação federal, assegurando, deste modo, que o cidadão tenha condição de exercício de sua cidadania e que seja fortalecido o poder local, com vistas a possibilidade de tornar o governar um elemento acessível aos cidadão envolvidos, podendo também representar um incentivo à participação social e formas mais efetivas de controle sobre agenda e ações do governo (DIEGUES, 2012).

Ao evidenciar em seus enunciados “o opinar sobre o rumo de suas verbas”, pode-se perceber no discurso do sujeito C1 que ele entende que é no espaço micro, no plano

local, que se encontram as forças e o entendimento para decidir sobre os usos das verbas, já que é nesse espaço que existem pessoas que convivem com as necessidades e, portanto, tem a capacidade de se organizar e contribuir de acordo com os seus objetivos, respeitando as suas culturas e diversidades.

Por meio desse enunciado, podemos concluir que em políticas que envolvem uma estrutura central ou macro acabam por pressionar o ente municipal a determinadas ações e usos dos recursos repassados, traduzindo a participação de maneira superficial, uma vez que nem sempre os sujeitos convocados a participar tem voz ativa na tomada das principais decisões, isto é, essa forma de instituir as políticas públicas implicam em indução de gestão e gerenciamento, o que afeta, conseqüentemente, a condição de participação, visto que em seu processo é preciso que os indivíduos sejam capazes de construir, elaborar, decidir, na posição de ator consciente e organizado (DEMO, 1988).

Compreendendo a participação fundamentada no conceito de autonomia e, como resultado, a construção de uma gestão democrática buscamos por meio das duas questões que segue verificar os discursos que envolvem os dois aspectos.

Larissa: Pode-se afirmar que o Plano de Ações Articuladas significa um avanço no que diz respeito a autonomia do município?

Sujeito C1: Sim, muito.

Larissa: Constitui-se em uma política que representa um avanço na questão da gestão democrática?

Sujeito C1: Sim.

O sujeito C1 ao tratar dessas duas questões não trouxe grandes contribuições, não sendo possível verificar quais discursos incorrem dentro de seus enunciados, porém podemos conjecturar várias razões para tal silenciamento frente a elas, como, por exemplo, o desejo de não revelar os detalhes das ações do plano; considerar esse assunto restrito às decisões do ordenador de despesas do município; não ter compreendido a relação de tais questionamentos ao plano ou a pesquisa; considerar que respostas simples são menos onerosas politicamente, ou seja, não revelar tais posicionamentos deixa a salvo a informante de situações de riscos futuros; pode também acreditar que o PAR não afetou grandemente essas questões, apenas contribuiu para o avanço em questões de infraestrutura da rede municipal; dentre outras.

Em suma, o que podemos constatar dos discursos do sujeito C1 é que no que se refere a implementação e gestão das políticas públicas de financiamento, o PAR não trouxe

grandes avanços e modificações, o que se captou é o caráter técnico de formação e implementação e a adesão por parte do município com vistas a obtenção de recursos. Sobre a participação o que reverbera em seus discursos é a compreensão do conceito do participar, principalmente quando trata de “suas verbas”, porém não tivemos maiores informações para concluir se essa participação, na prática, se efetiva.

Na análise dos enunciados e os discursos que deles emergem, podemos inferir que a concepção do sujeito C1 construída acerca da política pública de financiamento, Plano de Ações Articuladas, é de que o plano veio instituir organização e dar visibilidade as ações do município, ou seja, compreende a política como uma ferramenta de gestão que, por meio do diagnóstico, torna o espaço local passível de organização e capaz de decidir suas ações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado e o caminho percorrido para a constituição da presente dissertação, teve por motivação nosso intuito de obter maiores conhecimentos sobre as políticas públicas de financiamento, em especial, o Plano de Ações Articuladas – PAR, principalmente, no que diz respeito à participação e autonomia de agentes da educação na implementação da referida política.

Para tal, foi instituído como objetivo do nosso estudo a compreensão da percepção dos agentes municipais envolvidos na elaboração do PAR no que tange a participação e autonomia dentro da política pública de financiamento. A fim de construir nossa pesquisa e obter tais percepções, foi utilizada como ferramenta entrevistas com agentes municipais diretamente ou indiretamente ligados à elaboração do PAR.

É importante observar que ao longo da nossa trajetória houve momentos em que nos deparamos com inúmeras dificuldades, mas, por meio delas, foi possível trabalhar as nossas percepções frente a questões teóricas e metodológicas que envolvem o tema da política pública de financiamento no contexto brasileiro. Assim, podemos dizer que, por meio dos estudos, leituras e experiências vivenciadas, que as políticas públicas de financiamento são ricos campos de estudos e, portanto, trazem consigo uma gama de possibilidades para pesquisa.

A escolha do campo não representou facilidade, já que envolviam, inicialmente, diversos municípios e agentes da educação municipal que nos eram desconhecidos e nem sempre com contato acessível, transformando este processo em algo trabalhoso, porém não menos interessante. Inicialmente nos propomos a investigar, por meio de entrevistas, nove municípios, todos participantes do Curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais do Conselho Municipal de Educação – CME, ofertado pelo convênio MEC-UFSCar, sob a responsabilidade do Prof. Dr. Flávio Caetano da Silva, mas, ao longo do processo de contato com as secretarias, sofremos recusas e ausência de interesse na participação, o que ao final se configurou em apenas três entes municipais participantes. Esses obstáculos surgidos ao longo do processo de coleta de dados não tornaram a pesquisa menos prazerosa, pois, concomitante a eles, as respostas positivas vinham estimular a nossa busca, além de significar entrar em contato com profissionais, até então distantes da nossa realidade, experientes, com percepções e vivências que muito contribuiriam para nossa pesquisa.

Como forma de analisar as entrevistas concedidas, elencamos como metodologia a análise de discurso. Para isso, buscamos compreender os elementos que envolvem os sujeitos, uma vez que, segundo os ensinamentos de Foucault, as formas de constituição do sujeito, da sua subjetividade, existem em diferentes maneiras, em relações sociais, por meio das práticas discursivas, disciplinares e de subjetivação que se difundem a cada momento histórico, ou seja, o sujeito a partir da relação que estabelece consigo, com a sociedade e a realidade, define seu modo de ser e seus posicionamentos frente a diferentes preceitos. Assim, foi interessante verificar que os representantes da educação, mesmo com inúmeros obstáculos que envolvem a implementação de uma política pública, buscam em suas práticas profissionais vivenciar de forma positiva as imposições que ainda decorrem dessa dinâmica no país.

A partir da teoria, metodologia e dados coletados, nos debruçamos sobre nosso problema de pesquisa com o intuito de visualizar quais os resultados foram obtidos por meio da nossa trajetória. A saber, o problema de pesquisa que guiou nosso estudo foi o seguinte questionamento: *Qual a participação e autonomia dos agentes municipais na implementação do PAR?*

Com o intuito de responder a essa questão, verificamos que a participação e a autonomia tem diferentes nuances, mas, no que se refere a implementação das políticas públicas, entendemos que estas são meios para que os sujeitos envolvidos possam vivenciar, no âmbito educacional, formas diferenciadas de gestão, cidadania, democracia, além da capacidade de reger aquilo que lhe é de interesse próprio, ou seja, podendo participar, interferir em processos decisórios, elaborar políticas públicas, implicando, desta forma, em maiores possibilidades de gestar a educação pautando-se pela sua realidade e com obtenção de objetivos reais frente as necessidades de cada ente municipal. Em resumo, é importante que os sujeitos que fazem parte desse campo sintam-se pertencentes e motivados em intervir nas atividades relacionadas a educação, tornando-se protagonistas da construção da sua realidade e com possibilidades de vivenciar uma gestão cada vez mais democrática.

No que concerne ao sujeito A1, as reflexões proporcionadas giraram em torno da sua experiência com as políticas públicas e da posição que ocupa atualmente, a de secretária municipal de educação. Por exercer tal cargo, observamos em seus discursos elementos dos enunciados oficiais, ou seja, por vezes reproduz aspectos que vão ao encontro dos interesses do governo federal.

Assim, nos enunciados do sujeito A1 notamos que no que se refere ao PAR nos dá indícios de que a participação é pautada mais por ótica de

descentralização/desconcentração do que uma divisão dos poderes e das responsabilidades, deixando evidente que a participação e autonomia do ente municipal fica restrita ao diagnóstico e a execução do plano. Apesar do sujeito entrevistado afirmar que o PAR trouxe avanços, verifica-se que estes estão atrelados à elaboração de documentos, comunicação entre agentes municipais e estabelecimento de relações entre as instâncias governamentais, fazendo-nos inferir que, por meio de seus discursos, o PAR pouco avançou rumo a uma gestão democrática, uma vez que os agentes locais ainda se encontram em uma posição de executores e fiscalizadores das ações e recursos referentes ao plano.

A segunda entrevista realizada com o sujeito B1 nos deu um novo panorama, uma vez que os discursos que emergem dos enunciados se dão de um lugar de agente implementador e executor do PAR, isto é, ocupa uma posição próxima às vivências da sua implementação.

Nos enunciados do sujeito B1, percebemos discursos atrelados ao caráter técnico do plano, compreendo a sua adesão e implementação apenas para a obtenção de recursos, deixando evidente a divisão instaurada na participação, governo federal e agentes locais, idealizadores e executores. Para o entrevistado essa divisão é tida como um facilitador, visto que não é delegado ao ente federado a responsabilidade de tomar decisões, evidenciando o verticalismo que opera essa política pública e que a participação bem como a autonomia ficam à mercê dessa flexibilização em prol de recursos e ações.

A terceira e última entrevista realizada contou com a colaboração do C1, agente educacional que para além de implementador e executor do plano teve acrescida às suas responsabilidades a formação de demais municípios de sua região.

Em enunciados expressos pelo terceiro sujeito captamos, também, um caráter técnico na implementação do PAR com vistas à obtenção de recursos e ações para o ente municipal. Nos discursos analisados, observamos uma relação de dependência dos recursos advindos do governo federal, porém, no que tange à participação, evidenciou a importância dos agentes educacionais em decidir sobre suas verbas.

Na conjuntura das análises, das abordagens teóricas e metodológicas, podemos concluir que o PAR ao instituir um discurso positivo no que se refere à sua elaboração e implementação, visa uma proposta participativa e colaborativa entre as esferas governamentais e mostrou, ao longo de suas versões, seu caráter regulatório, deturpando o sentido de participação, de autonomia e de democratização, posto que delega aos entes municipais a função de executores e centraliza a tomada de decisões e a distribuição de recursos.

Os agentes municipais, enquanto sujeitos em contínuo processo de subjetivação e transformação, ocasionadas pelo contexto em que vivem e se relacionam, enunciam seus discursos do lugar de sujeitos que produzem sentidos a suas ações, assim, por vezes, observamos que a percepção de autonomia e participação estão atrelados e pautados em discursos oficiais e, por vezes, na inexperiência com a cultura de uma política ou gestão participativa, o que acaba por reforçar sua condição de sujeito implementador, executor e fiscalizados das metas e objetivos instituídos por parte do governo federal traduzindo essas ações como participação e autonomia. Ocorre aí um *deslizamento semântico*, a partir do qual novos significados são atribuídos sobre determinados conceitos e práticas discursivas, dadas as condições de produção dos discursos.

O que se percebe é que o PAR, apesar de no discurso oficial enunciar um regime colaborativo, pouco avançou nos aspectos relacionados às formas de implementação das políticas públicas, na autonomia e na participação dos entes e seus agentes, inviabilizando, desta forma, que os sujeitos que delas fazem parte pudessem vivenciar formas genuínas de participação e autonomia das políticas públicas de financiamento, uma vez que são nas relações e vivências que se constroem novas perspectivas de gerir e se tornar protagonistas da sua história.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 26, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

AMARAL, M. C. S. **A gestão em questão**: da (des)construção à (re)construção. 2007. 122 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, 2007.

ARAÚJO, L. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 16, p. 59-65, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.jpe.ufpr.br/n16_6.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2017.

ARENDT, H. Da violência. Tradução de Maria Cláudia Drummond. [S.l:s.n.]. 1970. Data da digitalização 2004. Disponível em: <<http://delubio.com.br/biblioteca/wp-content/uploads/2014/02/harendtdv.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

ARRETCHE, M. O mito do poder dos governadores: artigo [14 de dezembro de 2012], São Paulo, **Valor Econômico**. Entrevista concedida a Vanessa Jurgensfeld. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/2939956/o-mito-do-poder-dos-governadores>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582010000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 abr. 2017.

AZEVEDO, N. P. A UNDIME e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 141-152, ago. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142001000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 98-104, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 maio 2017.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 83-108, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782003000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 set. 2017.

BARROS, F. P. As políticas para o financiamento da educação básica pública no Brasil: primeiras aproximações. **Revista Percursos** – NEMO, Maringá, v. 4, n. 2, p. 193-207, 2012. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percursos/article/view/18542/10222>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

BENVENISTE, É. **Problemas de linguística geral**. São Paulo: Editora USP, 1976.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOURDIEU, P. (dir.). **A Miséria do mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BUARQUE, S. C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília, DF: **IICA**, 1999. Disponível em: <<http://www.iica.org.br/docs/publicacoes/publicacoesiica/sergiobuarque.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. **Decreto Nº 2.264**, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. **Decreto Nº 6.094**, de 24 de abril de 2007: Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Decreto Nº 6.253**, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm>. Acesso e: 15 jul. 2017.

_____. **Emenda Constitucional Nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. **Emenda Constitucional Nº 86**, de 17 de março de 2015: Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 11 jul. 2017.

_____. **Lei nº 9.394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. **Lei Nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. **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/L11494.htm>. Acesso: 15 jul. 2017.

_____. **FUNDEB Manual de Orientação**. Brasília: Ministério da Educação, 2009. Disponível em: <Bftp://ftp.fn.de.gov.br/web/fundeb/manual_orientacao_fundeb.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2017

_____. **FUNDEF Manual de Orientação**. Brasília: Ministério da Educação, 2003. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdfC>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

_____. Secretaria de transparência. **O cidadão e o Senado Federal**. DataSenado, junho, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-O_cidadao_e_o_senado_federal-Junho-2013.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2017.

_____. Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014). Ministério da Educação: **Plano de desenvolvimento da educação**. Brasília, DF, setembro de 2011 – versão preliminar. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9400-manualelaboracao-par-municipal-1114-pdf&category_slug=novembro-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993 - versão acrescida. 136 p. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002599.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

_____. Presidência da República (F.H. Cardoso), 1995. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

CALIXTO, E. A. Mudança terminológica: administração x gestão. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, Marília, v. 8, n. 1, p. 18-30. 2008.

CASTOR, P. C. K. **Autonomia municipal como fator de desenvolvimento local**. 2008. 130 f. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) – FAE Centro Universitário Franciscano do Paraná, Curitiba, 2008.

CASTRO, H. C. O.; REIS, F. T. Participação política no Brasil no século XXI: mudanças e continuidades. **Teoria & Pesquisa**, São Carlos, vol. 21, n. 2, p. 20-33, jul./dez. 2012.

CELIBERTI, L. Atores, práticas e discursos da participação. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. 128 pp.

CHAUÍ, M. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. 128 pp.

CONTI, C. Democratização da sociedade e da escola: tendências e desafios. In: SILVA, F. C. **Políticas Públicas e Democratização: gestão educacional e democratização em Hortolândia**. São Paulo: Editora e Gráfica Rettec, 2012. 259p.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L. et al. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

COREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise do discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-684, out./dez., 2006.

COSTA, A. C. Regime de colaboração entre união, estados e municípios do financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 26, n. 1, p. 105-121, jan./abr. 2010.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, jun. 2006.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.

CURY, C. R. J. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: Participação e oposição - 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DEMO, Pedro. **Ciência, ideologia e poder**: uma sátira às ciências sociais. São Paulo: Editora Atlas, 1988.

DIEGUES, G. C. A construção da participação social na gestão das políticas públicas: o protagonismo do governo local no Brasil. **Administração Pública Gestão Social**, Viçosa, v. 4, n. 4, p. 365-380, out./dez. 2012.

DOURADO, L. F. Progestão: como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar? Módulo II / Luiz Fernandes Dourado, Marisa Ribeiro Teixeira Duarte; coordenação geral Maria Aglaê de Medeiros Machado. Brasília: **ConseD** – Conselho nacional de secretários de educação, 2001. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/240537>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, especial, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

DUARTE, M. R. T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, especial, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a06.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Porto Alegre, Editora Globo: São Paulo, 1975. p.733-750.

FERNANDES, C. A. Em Foucault, o sujeito submergido no discurso. In: PIOVEZANI, C. et al. **Presenças de Foucault na Análise do Discurso**. São Carlos: EDUFSCar, 2014.

FERNANDES, T. W. P. Regime de colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em educação. **Educação em foco**, Juiz de Fora, v. 17, n. 3, p. 153-176, nov. 2012 / fev. 2013. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2013/10/cap-07.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

FERREIRA, M. C. L. O caráter singular da língua na análise do discurso. **Revista Organon**, Porto Alegre, v. 17, n. 35, p.189-200, 2003. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/organon/article/view/30023/18619>>. Acesso em: 21 jul.2017.

_____. Análise do discurso e suas interfaces: o lugar do sujeito na trama do discurso. **Revista Organon**, Porto Alegre, v. 24, n. 48, 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/organon/article/view/28636/17316>>. Acesso em: jul. 2017.

FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da Educação para uma formação humana: conceitos e possibilidades. **Revista: Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 167-177, fev./jun. 2000. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2130/2099>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

FISCHER, R. M. B. Análise do discurso: para além de palavras e coisas. **Educação & Realidade**, v. 20, n. 2, p. 18-37, jul./dez 1995. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/eucacaoerealidade/article/view/71741/40676>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Foucault e a análise do discurso em educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 197-223, nov. 2001.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742001000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jul. 2017.

FOUCAULT, M. O sujeito e o poder. In: RABINOW, P.; DREYFUS, H: **Michel Foucault: uma trajetória filosófica** (para além do estruturalismo e da hermenêutica). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995, p. 231-249.

_____. **A ordem do discurso**. Aula inaugural no Collège de France. Pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo. Ed. Loyola: 1996.

_____. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1998.

_____. **As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas**. Tradução de Salma Tannus Muchail. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999 (Coleção Topicus).

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramalhete. 42. ed. Petrópolis, EJ: Vozes, 2014.

FREITAS, D. N. T. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, v. 24, n. 2, p. 29-50, jul. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010225551998000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 mar. 2017.

FREITAS, K. S. Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. **Revista: Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 47-59, fev./jun. 2000. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2118/2087>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

GANDINI, R. Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 24, n. 2, p. 197-213, maio/ago. 2008.

GANDINI, R. P. C; RISCAL, S. A. Política educacional de avaliação de resultados: problemas concretos e soluções aparentes. **Associação Nacional de Política e Administração da Educação**, Goiânia, Simpósio 2009.

GENTILINI, J. A. **Planejamento da Educação, projeto político e autonomia: desafios para o poder local**. Editora Cultura Acadêmica, 2010, 240p.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29. maio/jun.1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.13, n. 2, p. 20-31, maio-ago. 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7113/8586>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

GOMES, C. A.; CARNIELLI, B. L.; JESUS, W. F. et al. O financiamento da educação brasileira: uma revisão da literatura. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 23, n. 1, p. 28-53, jan./abr. 2007.

GORON, L. G. Serviços educacionais e direito do consumidor. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 192-199, jul./dez. 2012. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/download/12544/8410>. Acesso em: 20 jul. 2017.

LIMA, A. B.; PRADO, J. C.; SHIMAMOTO, S. V. M. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos. **Associação Nacional de Política e Administração da Educação, Anais...**, Goiânia, SIMPÓSIO BRASILEIRO, 2011.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782013000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 nov. 2017.

MARQUES, L. R. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 102, p. 55-78, jan./abr. 2008.

MARTINS, P. S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MENDES, D. C. B.; GEMAQUE, M. O. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro. **Roteiro**, Joaçaba, v. 36, n. 2, p. 293-308, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/1081/pdf_176>. Acesso em: 15 jul. 2017.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008.

NASCIMENTO, L. C. **Rede de política pública**: estudo de caso no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais/SUS-MG. 2007. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

NASSUNO, M. **Burocracia e Participação**: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. 2006. 256 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

NOGUEIRA, E. W. **A autonomia municipal**: Administrativa política e financeira. Estudo de caso em três municípios da grande Florianópolis, nos períodos de 1987/1988 e 1993/1994. 1996. 182 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas, Especialidade em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1996.

NOTO, C. S. **A ontologia do sujeito em Michel Foucault**. 2009. 147 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Filosofia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, M; SANTANA, A. C. M; SOLER, N. P. Curso Pradime e suas contribuições ao dirigente municipal de educação. In. GENTILINI, J. C. et al. (Org.) **Gestão da educação Municipal**: contribuições do Curso de Formação do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação - Pradime - EaD. 1. ed. São Carlos: EDUFSCar, 2014, v. 1, 172 p.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. Campinas: Pontes, 1999.

PEZ, T. D. P. Pequena análise sobre o sujeito em Foucault: a construção de uma ética possível. **Seminário de Pesquisa em Ciências Humanas**. (7: 2008: Londrina, PR.).

Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/sepech/sepech08/arqtxt/resumos-anais/TiarajuDPPez.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability já podemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

RESCIA, A. P. O.; GENTILINI, J. A. Formação de gestores educacionais e escolares no âmbito dos municípios: ecos de uma discussão. In. GENTILINI, J. C. et al. (Org.) **Gestão da educação municipal**: contribuições do Curso de Formação do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação - Pradime - EaD. 1. ed. São Carlos: EDUFSCar, 2014. v. 1. 172 p.

RIBEIRO, A. C; JESUS, W. F. O Plano de Ações Articuladas para a Educação Básica: instrumento para assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 1, p. 211-226, jan./abr. 2016.

RIBEIRO, M. E. S.; CHAVES, V. L. J. Gestão Educacional: modelos e práticas. **Associação Nacional de Política e Administração da Educação**. Simpósio Iberoamericano, 2012.

ROSAR, M. F. F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In. OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p.105-140.

SANTOS, A. P. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p. 209-230, jan./jun. 2011.

Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/171/675>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

SANTOS, C. N.; TAFFAREL, C. C. Autonomia municipal, poder local e participação popular. **Justiça do Direito**. v. 27, n. 2, p. 275-297, jul./dez. 2013. Disponível em: <seer.upf.br/index.php/rjd/article/download/4673/3140>. Acesso em: 28 jul. 2017.

SANTOS JUNIOR, O. A. Dilemas e desafios da governança democrática. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. 128 pp.

SARTORI, G. **A Teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1987.

SCARLATTO, E. C.; GENTILINI, J. A. Políticas Públicas: fundamentação teórica. In. SANTOS, F. R.; ROTHEN, J. C. (Org.). **Políticas públicas para a educação no Brasil: entre avanços e retrocessos**. São Carlos: Pixel, 2016.

SILVA, F. C. Políticas federais como indução de políticas municipais e locais na educação básica. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 4, n. 2, p. 5-19, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

SILVA, M. Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil. **Revista Sociologia & Natureza** (Online), Uberlândia, v. 20, n. 2, p. 69-78, dez. 2008.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198245132008000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2017.

SILVA, M. A. N. O. E. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005. 263 p.

SILVA, M. S. P.; CARVALHO, L. S. Faces do gerencialismo em Educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211- 239, set./dez. 2014.

SILVA, S. K. G. **O município na Constituição Federal de 88**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SITO, J. A. S. **Neoliberalismo, qualidade total e Educação**: uma análise crítica. Artigo apresentado ao Curso de Pós Graduação Especialização em Organização Escolar da UFSM, s.d. Disponível em: <<http://www.alegrete.rs.gov.br/site/secao/arquivo/11-1386070501-973.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2017.

SOCHER, P. **Políticas públicas voltadas para o cidadão como ator principal da esfera pública**. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) – UNIFAE Centro Universitário, Curitiba, 2008.

SOUZA, A. S.; MEDEIROS, A. M. S.; LEITE, I. N. **Poder local e o Dirigente Municipal em Mossoró-RN**. Em: **XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**, v. 1, p. 1-14, 2013.

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. **Ensaio: avaliação política pública em Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362004000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 5 jul. 2017.

SOUZA, K. C. S.; CASTRO, A. M. A. Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR) – algumas aproximações teóricas. **Revista Educação e Emancipação**, São Luís, v. 10, n. 1, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/reducacaoemancipacao/article/view/6978/4399>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

SOUZA, L. L. O desejo do discurso em Foucault ou da vontade de verdade e da paixão por dizê-la. In: ABRAHÃO E SOUZA, L. M.; BALDINI, L. J. S. **Discurso e sujeito: trama de significantes**. São Carlos: EdUFSCar, 2014.

UNDIME. **Agenda dos cem primeiros dias** – orientações ao dirigente municipal de educação. 2012. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e Fundação Santillana. Disponível em: <www.fnde.gov.br/arquivos/category/207-boletim-informativo?...agenda-cem-dias>. Acesso em: 12 jul. 2017.

VALENTE, L. F; COSTA, M. S. F. P. M. O Plano de Ações Articuladas: perspectivas e desafios na melhoria da qualidade de ensino. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 183-210, set./dez. 2014.

Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/7084>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

VEIGA-NETO, A. J. **Foucault e a Educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

ANEXOS

ANEXO A – EMENDAS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE INTERFEREM NA AUTONOMIA MUNICIPAL

Emenda 3, de 17/03/1993	Reforma o sistema tributário nacional, criando o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF); eliminação do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVV), de competência dos municípios.
Emenda de Revisão 1, de 01/03/94	Institui o Fundo Social de Emergência.
Emenda 10, de 04/03/1996	Prorroga por dois anos o Fundo Social de Emergência, rebatizando-o de Fundo de Estabilização Fiscal.
Emenda 12, de 15/08/1996	Institui a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), com arrecadação integralmente destinada à Saúde.
Emenda 14, de 12/09/1996	Institui o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF).
Emenda 15, de 12/09/1996	Institui limites à criação de novos municípios.
Emenda 17, de 22/12/1997	Prorroga o Fundo de Estabilização Fiscal por dois anos.
Emenda 19, de 04/06/1998	Institui reforma administrativa que inclui princípios e normas para o controle das despesas e finanças públicas e custeio dos três âmbitos de governo.
Emenda 21, de 18/03/1999	Prorroga a CPMF por três anos, com aumento da alíquota.
Emenda 25, de 14/02/2000	Limita as despesas com o Poder Legislativo municipal.
Emenda 26, de 14/02/2000	Transforma a moradia num direito social cuja responsabilidade é compartilhada pelos três âmbitos de governo.
Emenda 27, de 21/03/2000	Institui a Desvinculação de Receitas da União (DRU).
Emenda 31, de 14/02/2000	Institui o Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, com responsabilidade compartilhada entre os três âmbitos de governo.
Emenda 33, de 11/12/2001	Altera o sistema tributário nacional, ao criar a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre combustíveis (CIDE).
Emenda 37, de 12/06/2002	Altera o sistema tributário nacional: prorroga a CPMF até 31/12/2004, modifica alíquotas e redistribui os recursos da CPMF para a Previdência Social, a Saúde e o Fundo de Combate à Pobreza; estabelece alíquota mínima do ISS, prevê lei complementar para alterar o ISS (no sentido de coibir a guerra fiscal entre os municípios, amplia a base de cálculo do ISS, incluindo muitos novos serviços, define alguns serviços que não deverão mais pagar o imposto no local da sede e sim onde são prestados).

Emenda 39, de 19/12/2002	Altera o sistema tributário nacional ao criar a contribuição para o custeio da iluminação pública nos municípios e no Distrito Federal.
Emenda 42, de 15/4/2004	Altera o sistema tributário nacional: ao permitir que os municípios possam ficar com toda a arrecadação do ITR, desde que o fiscalize; e ao transferir 25% da CIDE para os estados, devendo estes transferir 25% para os municípios.
Emenda 44, de 30/6/2004	Altera o sistema tributário nacional ao alterar o percentual da CIDE que deve ser partilhado com as esferas infranacionais, passando a ser de 29% da arrecadação.
Emenda 53, de 19/12/2006	Altera o funcionamento do FUNDEF, ampliando-o para incluir toda a Educação Básica, e criando o FUNDEB.
Emenda 55, de 20/9/2007	Altera o sistema tributário para aumentar em 1% o FPM.
Emenda 56, de 20/12/2007	Prorroga o prazo das DRU.
Emenda 57, de 18/12/2008	Convalida os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios cuja lei tenha sido publicada até 31/12/2006.
Emenda 58, de 23/9/2009	Altera a composição das câmaras municipais, possibilitando aumentar o número de vereadores, ainda que o teto para despesa com as câmaras tenha sido mantido.
Emenda 59, de 11/11/2009	Reduz anualmente o percentual da DRU incidente sobre os recursos do FUNDEB; prevê a obrigatoriedade de 4 a 17 anos de ensino e amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica.
Emenda 64, de 4/2/2010	Acrescenta o direito à alimentação no rol dos direitos sociais, como responsabilidade das três esferas de governo.
Emenda 67, de 22/12/2010	Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza.

Fonte: Santos (2011).

APÊNDICES

APÊNDICE A – EMENDA 86 À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Emenda 86, de 17/03/2015	Altera os Arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal de 1988, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica.
--------------------------	--

Fonte: BRASIL (2015). Elaboração própria.

APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA

Dados objetivos

1. Com quem falo?
2. Idade?
3. Qual o cargo exercido?
4. É concursado? Se sim, há quantos anos?
5. Quantos anos está no cargo atual?
6. Como se deu o acesso ao cargo atual?

Dados subjetivos

1. Quando o município aderiu o Plano de Ações Articuladas?
2. Como foi sua implementação no município?
3. Foram realizadas formações?
4. Em caso afirmativo, quem participou dessas formações?
5. Quais eram as expectativas do município em relação ao Plano?
6. Essas expectativas foram atendidas?
7. Em que aspectos o Plano de Ações Articuladas agiu e modificou o município?
8. Sobre a elaboração do diagnóstico, como ele foi realizado?
9. Quanto tempo durou a elaboração?
10. Quais foram os agentes que participaram da elaboração? Trouxeram contribuições?
11. Na constituição do Plano de Ações Articuladas, qual a relevância/importância da participação de todos os envolvidos?
12. Como você enxerga essa participação?

13. Pode-se afirmar que o Plano de Ações Articuladas significa um avanço no que diz respeito a autonomia do município?
14. Constitui-se em uma política que representa um avanço na questão da gestão democrática?
15. A partir dos resultados do Plano de Ações Articuladas, o mesmo tem significado de fato um meio de alavancar a qualidade do ensino?
16. Deseja acrescentar alguma observação sobre o tema?