



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE CASTANHAL
FACULDADE DE PEDAGOGIA

NATASHA SOUZA CARDOSO

**A GESTÃO EDUCACIONAL NO PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS – PAR (2007-2011): UM “ESTADO DA ARTE”.**

Castanhal-PA
2017

NATASHA SOUZA CARDOSO

A GESTÃO EDUCACIONAL NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS
– PAR (2007-2011): UM “ESTADO DA ARTE”

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC,
apresentado à Faculdade de Pedagogia, da
Universidade Federal do Pará – UFPA, como
requisito parcial à obtenção do grau de
Licenciado Plena em Pedagogia.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Edilene dos
Santos Ribeiro.

Castanhal – PA

2017

NATASHA SOUZA CARDOSO

A GESTÃO EDUCACIONAL NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS
– PAR (2007-2011): UM “ESTADO DA ARTE”

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC,
apresentado à Faculdade de Pedagogia, da
Universidade Federal do Pará – UFPA, como
requisito parcial à obtenção do grau de
Licenciado Plena em Pedagogia.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Maria Edilene dos Santos Ribeiro (UFPA)
(Orientadora)

Prof. Dr. Francisco Valdinei dos Santos Anjos (UFPA)
(Membro)

Prof. Ms. Luis Fernando Palheta
(Membro)

Castanhal – PA

2017

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por me acompanhar na jornada acadêmica, me concedendo forças, direção, entendimento e inspiração. Me ensinando a caminhar com humildade e persistência, aprendendo a não olhar para as dificuldades aparentes, mas focar no que realmente é importante enquanto ser Pedagogo, que é educar tendo consciência do papel social o qual o educador deve exercer e que afinal, está para além da lógica do mercado capitalista.

Em segundo lugar agradeço a minha família, a começar pelo meu pai Demétrius Eduardo Gomes Cardoso, minha mãe, Maria Tereza Souza Cardoso e minha irmã Nathália Souza Cardoso, que sempre estão do meu lado, auxiliando na minha vida pessoal e profissional.

Além destes, também não posso deixar de agradecer ao corpo docente da Universidade Federal do Pará, campus Castanhal e, principalmente a minha orientadora Prof^a Dr^a. Maria Edilene dos Santos Ribeiro, por me auxiliar com toda atenção e paciência na construção do presente trabalho de pesquisa.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as produções científicas e acadêmicas publicadas no período de 2007-2017, contidas nas revistas eletrônicas de circulação nacional como a RBPAAE – Revista Brasileira de Política e Administração da Educação e a Revista “Educação em Questão”, tendo como enfoque a dimensão gestão educacional do Plano de Ações Articuladas-PAR, realizando a pesquisa por meio do método de investigação bibliográfico, denominado “estado da arte”. Na busca das produções e suas análises utilizamos as categorias gerencialismo, teoria do capital humano e autonomia/participação. Para contextualizar a temática, fazemos inicialmente uma abordagem sobre o tripé educação-neoliberalismo e capital humano, em seguida enfatizamos o PAR (2007-2011) enquanto ferramenta de planejamento da política educacional e instrumento articulador entre os entes federados (Municípios, Estados e União). Como um dos achados da pesquisa se evidencia a inviabilidade do PAR como instrumento de consolidação do regime de colaboração entre os entes federados, acarretando na fragilização da autonomia dos municípios e no distanciamento da democratização na gestão educacional e elaborado em meio a um conjunto de políticas neoliberais coloca-se como uma ferramenta que reforça o ideário de formação articulado à teoria do capital humano e ao modelo de gestão gerencialista.

Palavras-Chaves: Plano de Ações Articuladas; Gestão Educacional; Democratização da educação.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the scientific and academic productions published in the period 2007-2017, contained in national electronic journals such as the Brazilian Journal of Education Policy and Administration (RBPAAE) and the Journal on Education in Question. focus the educational management dimension of the Articulated Action Plan-PAR, carrying out the research through the bibliographic research method, called "state of the art". In the search for productions and their analysis we use the categories managerialism, human capital theory and autonomy / participation. In order to contextualize the theme, we initially approach the tripod education-neoliberalism and human capital, then emphasize the PAR (2007-2011) as a tool for planning educational policy and an articulating instrument between the federated entities (Municipalities, States and the Union) . As one of the findings of the research, it is evident that the PAR is not feasible as a tool for consolidating the collaboration regime among the federated entities, resulting in the weakening of the autonomy of the municipalities and in the distance from democratization in educational management and elaborated in the middle of a set of neoliberal policies is a tool that reinforces the ideology of training articulated to human capital theory and to the managerialist management model.

Keywords: Articulated Action Plan; Educational management; Democratization of education.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	Artigos sobre o Plano de Ações Articuladas – PAR	56
TABELA 2 -	Artigos sobre as dimensões do PAR	57
TABELA 3 -	Artigos sobre as dimensões do PAR indicando as Revistas RBPAE e “Educação em Questão”, os quais foram encontrados	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação

CT - Comissão Técnica

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educacional

GQT - Gestão de Qualidade Total

MEC - Ministério da Educação

NGP - Nova Gestão Pública

PAR - Plano de Ações Articuladas

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PNE - Plano Nacional de Educação

PPP - Projeto Político Pedagógico

RBPAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SIMEC – Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1: O CONTEXTO EDUCACIONAL NO BRASIL, NOS ANOS 2000: SITUANDO O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (2007-2011)	14
1.1A lógica neoliberal na Política Educacional	16
1.2 A lógica economicista na gestão educacional: A Gestão da Qualidade Total	25
1.3 A Nova Gestão Pública no governo Lula da Silva e Dilma Rouseff e a regulação da educação: O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em foco.	29
1.4 O Plano de Ações Articuladas - PAR como um instrumento articulador da política educacional entre os entes federados.	33
CAPÍTULO 2: PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA: UMA DUPLA NECESSÁRIA NA GESTÃO DEMOCRÁTICA	39
2.1. Qualidade educacional como finalidade da política educacional	39
2.2 A participação e autonomia como aspectos necessários à gestão democrática na educação.....	42
2.3. O federalismo na educação: o PAR como instrumento de articulação entre os entes federados.....	51
CAPÍTULO 3: “ESTADO DA ARTE” SOBRE A GESTÃO EDUCACIONAL NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR (2007-2011), NO PERÍODO DE 2007 A 2017.	55
3.1.Dados quantitativos.....	56
3.2.Dados qualitativos.....	59
3.2.1.A concepção da gestão gerencialista.....	60
3.2.2.Público e Privado: a influência do setor mercantil nas políticas educacionais	63
3.2.3.Limitações do regime de colaboração: fragilização da autonomia e participação dos municípios	67
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS	75

1.INTRODUÇÃO

Em meio aos diferentes acontecimentos históricos em relação ao setor educacional, o século XX, é considerado por muitos estudiosos da área, como o período que carrega momentos marcantes na educação, particularmente no Brasil, cuja estruturação do Estado e suas políticas passaram por mudanças, advindas da implementação do neoliberalismo junto a teoria do capital humano (FRIGOTTO, 2015), incorporada pela lógica de mercado capitalista, que proporciona maior aproximação entre o público e privado, reconfigurando a atuação governamental e os modelos de gestão e planejamento educacional.

Nessa perspectiva, viu-se a necessidade de analisar o campo da gestão educacional na perspectiva do Plano de Ações Articuladas – PAR (2007-2011) em virtude da complexidade da dimensão gestão no âmbito da educação (LIMA, 2014), no que se refere a amplitude de questões importantes no debate para se compreender de forma mais significativa a realidade educacional brasileira, considerando suas multifacetadas mediante as fases do governo e do capitalismo.

Dessa forma, partindo do princípio de que no campo da pesquisa existem diferentes métodos e possibilidades de investigação de um dado objeto de estudo, selecionamos como ferramenta metodológica para a realização da presente pesquisa, o estudo denominado “estado da arte” ou estado do conhecimento – uma modalidade de pesquisa de caráter bibliográfico, constituída de um processo investigativo a partir do levantamento, avaliação e análise de uma determinada área do conhecimento, de um tema específico em um dado período e espaço. (FERREIRA, 2002).

O “estado da arte” é considerado uma ferramenta fundamental nas pesquisas de produções científicas acadêmicas, sendo compreendida como uma

matéria formativa e instrumental que favorece tanto a leitura de realidade do que está sendo discutido na comunidade acadêmica, quanto em relação a aprendizagens da escrita da formalização metodológica para desenvolvimento do percurso investigativo. (MOROSINI e FERNANDES, 2014, p.155).

Assim, tomando como instrumento de coleta de dados o “estado da arte”, foram selecionadas produções científicas relacionados ao Plano de Ações Articuladas e, especificamente ao eixo gestão educacional, a fim de analisar as abordagens dos artigos científicos e acadêmicos nas categorias, gerencialismo, teoria do capital humano e

autonomia/participação em revistas eletrônicas de circulação nacional, quais sejam: a RBPAE – Revista Brasileira de Política e Administração da Educação e a Revista “Educação em Questão”, da UFRN- Universidade Federal do Rio Grande do Norte, considerando como período das produções os anos de 2007 a 2017, por ter ocorrido nesta delimitação temporal a institucionalização, elaboração e implementação do PAR *in foco*.

Temos como entendimento que o PAR 2007-2011 elaborado em meio a um contexto neoliberal de Estado que defende a lógica do mercado no setor educacional, traz um ideário de gestão educacional balizada no modelo gerencialista, cuja defesa de formação educacional alia-se à teoria do capital humano.

O PAR é tido como um instrumento de planejamento na educação nacional perpassando todas as esferas educacionais e envolve as etapas, níveis e modalidades de ensino, uma vez que insere-se nas quatro grandes dimensões educacionais: gestão educacional, formação de professores e profissionais do ensino, prática pedagógica e avaliação e ainda, infra-estrutura e recursos pedagógicos.

Neste estudo temos como foco a dimensão “gestão educacional”, sobre o que questionamos: Quais e quantas produções foram desenvolvidas no período 2007-2017 nas revistas eletrônicas RBPAE e “Educação em Questão” sobre a gestão educacional no PAR? Qual a centralidade de suas abordagens? Qual o modelo de gestão enfatizado no PAR e como este se articula à autonomia e participação em meio ao contexto neoliberal e à teoria do capital humano?

Como objetivos temos:

Objetivo geral: Analisar as produções acadêmicas e científicas sobre a gestão educacional no PAR (2007-2011) nas revistas eletrônicas RBPAE e Educação em Questão, no período de 2007-2011, destacando a centralidade de suas abordagens e como se relacionam ao contexto neoliberal.

Objetivos específicos: a) Identificar as produções acadêmicas e científicas nas revistas eletrônicas RBPAE e Educação em Questão destacando a abordagem das mesmas; b) Contextualizar o PAR (2007-2011) em meio às políticas neoliberais articuladas à teoria do capital humano; c) Detectar se o PAR contribui para a articulação

educacional entre os entes federados e d) Enfatizar os modelos de gestão gerencial e democrático e sua relação com a autonomia e participação.

Metodologicamente, desenvolveremos estudo teórico acerca do PAR enquanto instrumento da política e planejamento educacional relacionada à Reforma do Estado Neoliberal, além de discuti-lo como um mecanismo de articulação entre os entes federados. Discorreremos sobre a formação voltada ao capital humano como objetivo da lógica mercadológica de educação, que valoriza o privado em detrimento do público. Conceituaremos, ainda os modelos de gestão democrática e gerencial, enfatizando alguns termos considerados demasiadamente importantes como a participação e autonomia. Articulado ao estudo teórico trazemos para discussão documentos oficiais e governamentais, tais como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Decreto nº6.094, Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), entre outros, objetivando fundamentar o debate em questão.

Para tanto, o trabalho está dividido em três capítulos: O primeira faz um apanhado contextual, discutindo a reconfiguração do Estado em meados de 1990, mediante as transformações no âmbito político-social e econômico da época que juntamente a lógica neoliberal e a teoria do capital humano, (ideologias imbuídas do modo de produção capitalista) trouxeram influencias ideológicas para as políticas educacionais brasileira., reestruturando o campo da gestão na chamada Nova Gestão Pública (NGP), balizada no modelo administrativo empresarial, o que propiciou uma ótica diferenciada de atuação do governo, visto que, a União (atrelada a ideologia mercantilista) começa a investir com mais afinco a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso e em sequência de Lula da Silva e Dilma Rousseff na criação de Planos educacionais, tais como o Plano Nacional de Educação (PNE), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Plano de Ações Articuladas (PAR), que através do regime de colaboração entre os entes federados, a comunidade escolar, local e em parceria com demais entendidas, tem como principal objetivo alcançar a melhoria da qualidade da educação básica.

Quanto ao segundo capítulo, é colocado em debate a dupla autonomia e participação no âmbito da gestão educacional, trazendo a importância a dos termos autonomia/participação na construção da democratização da educação básica nos aspectos macro e micro escolar. Além disso, ressaltamos o federalismo brasileiro que, constitucionalmente, declara os entes federados sob o regime de colaboração e dotados

de autonomia para que através dos planos de governo, como o Plano de Ações Articuladas, que possui como uma de suas funções favorecer o fortalecimento de tal regime para que coletivamente trabalhem em prol da evolução dos indicadores educacionais.

No terceiro capítulo, é o momento de apresentação e análise da coleta de dados realizada por meio do “estado da arte”, cujo objetivo foi pesquisar nas Revistas eletrônicas: Revista Brasileira de Política e de Administração da Educação – RBPAE e da Revista “Educação em Questão”, artigos relacionados ao PAR para, posteriormente, analisar os dados quantitativamente e qualitativamente, levando em consideração as quatro dimensões do PAR (Gestão, Formação, Práticas Pedagógicas e Infraestrutura), porém tomando como principal foco de análise e discussão o campo da Gestão Educacional.

CAPÍTULO 1: O CONTEXTO EDUCACIONAL NO BRASIL, NOS ANOS 2000: SITUANDO O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (2007-2011)

Dentre as temáticas mais discutidas entre os estudiosos do século atual, a educação se encontra entre as mais presentes nos debates de autores da área, atrelada a aspectos sócio-políticos e econômicos, tornou-se símbolo de “salvação” das mazelas sociais, expandindo, historicamente, sua importância no pensamento econômico.

A economia da educação é um campo de estudo das questões educacionais que se desenvolveu muito recentemente, tendo por referência as obras dos autores que fundaram a teoria do capital humano, em que pese o fato de que a educação aparece com certo destaque em praticamente quase todas as escolas do pensamento econômico, desde os clássicos até os neoliberais contemporâneos. [...]. (PIRES, 2005, p.40).

O autor apresenta de maneira clara e sucinta a área de estudo que se preocupa com o papel da educação no ideário econômico e é importante frisar que dentro desse pensamento também foi “desenhado” o papel do Estado quanto ao financiamento da educação pública, cuja sua nova configuração se fundou na teoria do capital humano imbuído da ideologia de que o investimento na educação traduz no crescimento econômico do país. Logo, os gastos públicos educacionais estão voltados, primordialmente, para a preparação do homem qualificado profissionalmente para o mercado de trabalho, sendo assim pode-se entender a teoria do capital humano como “[...] um dos fundamentos correntes das políticas educacionais, sob forte incentivo de organismos multilaterais de fomento, financiamento e assessoramento a governos. [...]” (PIRES, 2005, p.44). Esse é o “tom” assumido nos discursos defendidos pelos defensores do neoliberalismo na educação.

Aqui destaca-se outro ponto basilar na discussão, no que tange as questões sobre a política educacional e suas esferas de atuação (política pública, política social e política econômica), a qual será explicitada no desdobramento do presente trabalho. Pires (2005), entende a política educacional como responsável pelas [...] diretrizes, normas, obrigatoriedade em certos níveis, definição e criação de condições de acesso, mecanismos de controle e certificação. [...]” (p.45). Além disso, ele ressalta que estas estão inteiramente ligadas a gestão educacional, a qual viabiliza a concretude das políticas educacionais através de um conjunto de processos, próprios de seu ofício. Assim sendo, vale pontuar que tanto a teoria do capital humano, a era da globalização,

os adventos tecnológicos e a lógica neoliberal passam a ser elementos basilares no novo desenho social, político, econômico e educacional do Brasil.

De outro modo, destaca-se que não sem conflitos e contradições esse modelo neoliberal de educação vem recebendo críticas de estudiosos, pesquisadores e políticos que percebem nesse cenário o retrocesso para o desenvolvimento humano e social, principalmente das camadas mais desfavorecidas economicamente e tem no processo educacional, oportunidade de elevar-se socialmente, no entanto, esta lhe é limitada ou mesmo negada enquanto um direito público subjetivo.

Assim, pode-se dizer que o período referente ao século XX no Brasil, foi marcado por grandes acontecimentos no âmbito econômico, social, político e educacional, sendo relevante destacar alguns momentos históricos que levarão a compreensão da atual realidade da educação em seus aspectos administrativo, financeiro e pedagógico, não esquecendo de ressaltar o papel da educação, principalmente sob o ideário do economicismo¹.

Para tanto, com intuito de facilitar e dinamizar o desenvolvimento da discussão, o presente capítulo será dividido em quatro tópicos, os quais se denominam: *A lógica neoliberal na Política educacional; A lógica economicista na gestão educacional: A Gestão da Qualidade Total; A Nova Gestão Pública no governo Lula da Silva e Dilma Rouseff e a regulação da educação: O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em foco; e o Plano de Ações Articuladas - PAR como um instrumento articulador da política educacional entre os entes federados.*

Os tópicos articulam entre si questões centradas na reestruturação do Estado mediante o movimento neoliberal interligado com a teoria do capital humano, considerado alicerce das novas políticas educacionais estruturadas a partir de 1960, mas consolidadas em meados de 1990 através da implementação da lógica neoliberal no Brasil nos diferentes setores sociais e em específico no âmbito da legislação, gestão e planejamento educacional, objetivando a melhoria da qualidade da educação sob a lógica do mercado capitalista.

¹ Segundo Frigotto (2009, p.69) o economicismo sustenta-se na tese da educação atrelada a economia, isto é, conforme a lógica de mercado capitalista deve-se “[...] educar para o mercado e formar o cidadão produtivo.”

1.1A lógica neoliberal na Política Educacional

Antes de aprofundar sobre a questão base de discussão “A lógica neoliberal na Política Educacional”, propriamente dita, seria interessante falar brevemente acerca de um possível conceito de Estado, afinal, ele será um dos elementos norteadores no debate do desenvolvimento do texto.

Partindo da ideia de que as palavras possuem diferentes definições dependendo do contexto, o termo Estado será discutido com base em PERONI (2003, p.22) que ressalta: “[...] o Estado não pode ser entendido por si mesmo, mas nas relações materiais de existência. Isso porque o modo de vida material, ainda conforme Marx, determina os processos social, político e espiritual da vida.”

Nesse sentido, o Estado pode ser compreendido como aquele que existe mediante as relações entre os indivíduos das distintas classes sociais - na correlação de poder e de dominação. Isto é, ele é resultado da dinâmica da organização social, cujo a essência é capitalista, fundamentado na ideologia dominante. Para respaldar essa ideia é pertinente fazer um breve recorte da fala de Adorno (1995) quando ele afirma que a ideologia dominante saiu da dimensão teórica e converteu a organização do mundo na sua própria ideologia. À luz do pensamento de Adorno acerca da ideologia dominante cabe discorrer sobre o modo de organização da sociedade que possui seus princípios no sistema capitalista. Essa forma de estruturação social, implica nos termos hierarquização, divisão de classes sociais – um campo econômico-político-ideológico de forças de poder/interesses, em que uns dominam e outros são dominados.

Nessa perspectiva, é possível entender que o Estado sendo obra de uma organização social pautada na ideologia dominante encarna o papel de principal ator no desenvolvimento econômico e social, balizado no sistema capitalista. Mas, para entender melhor a relação entre Estado e o sistema capitalista vale integrar a discussão uma abordagem histórica, que Bresser Pereira (2011) faz a respeito de duas fases do

capitalismo: pré-capitalista² e a capitalista³, e entre elas tem-se a chamada revolução capitalista.⁴

No plano econômico, a revolução capitalista deu origem ao capital e às demais instituições econômicas fundamentais do sistema – o mercado, o trabalho assalariado, os lucros, e o desenvolvimento econômico. No plano científico e tecnológico, é o tempo da transformação de uma sociedade agrícola letrada em uma sociedade industrial. No plano social, é o momento de duas novas classes sociais: a burguesia e a classe trabalhadora. No plano político, a revolução capitalista deu origem às nações e ao Estado moderno, e, somando a esses dois fenômenos um território, ao Estado-nação. (PEREIRA, 2011, p.07).

A partir dessa premissa é interessante frisar dois pontos: as novas classes sociais (burguesia e a classe trabalhadora) e o Estado-nação. A classe burguesa (envolvida com o comércio) ganhou espaço na economia e política através de movimentos de reivindicações (a exemplo a Revolução Francesa⁵). Bizerra e Gois (2014), ressaltam que esse movimento revolucionário foi crucial para a consolidação do capitalismo, pois as estruturas feudais foram abaladas, possibilitando o aumento do comércio, configurando na libertação econômica. E, tomando ciência da sua força na sociedade a classe burguesa pretendia mais à frente, conferir “[...] posição de classe econômica e politicamente dominante na sociedade. [...]”, isto é, a tomando o Estado para si.

Segundo Bizerra e Gois (2014, p.79) “[...] Nos marcos do capitalismo, o Estado, ao moldar as manifestações reprodutivas do sistema do capital, atua de modo a proclamar todos os indivíduos como livres e iguais [...]”, permitindo que todos tenham direitos iguais na sociedade, seja a classe dominadora ou a subordinada (a classe trabalhadora). Esse momento histórico possibilita elucidar o possível desenho mais à frente da Carta Constitucional do século XX no Brasil, que conclama pelos direitos sociais dos cidadãos.

² De acordo com Bresser Pereira (2011) a fase pré-capitalista é a fase “[...] na qual se sucederam e coexistiram a comunidade primitiva, os impérios antigos escravistas, o feudalismo, as sociedades aristocráticas letradas do absolutismo, [...]”. (p.07).

³ A fase capitalista possui como uma de suas principais características a busca pela libertação econômica, objetivando o crescimento e desenvolvimento econômico-social. (PEREIRA, 2011).

⁴ “A revolução capitalista é a transformação fundamental da história humana depois do surgimento da agricultura e da passagem das sociedades nômades para as sedentárias e a formação das primeiras civilizações ou impérios. [...]” (PEREIRA, 2011, p.07).

⁵ Movimento revolucionário que ocorreu em 1789 na França, carregando os ideais de igualdade, liberdade e fraternidade. “[...] Esse é o movimento histórico quando a burguesia mostrou seu caráter revolucionário ao remover os obstáculos que impediam o desenvolvimento burguês impostos pela nobreza feudal, classe privilegiada da sociedade feudal que detinha o poder de linhagem e a riqueza imobiliária, e pelo Estado Absolutista.” (BIZERRA e GOIS, 2014, p.79).

Voltando a questão do Estado, sabe-se que a “figura” Estado esteve presente em diferentes momentos históricos ocupando distintas posturas mediante seu contexto político-social-ideológico. Quanto ao Estado-nação refere-se a uma nova forma de organização política territorial da sociedade, moldada no sistema capitalista, objetivando, estrategicamente, o crescimento e o desenvolvimento econômico do seu território. Assim sendo, compreende-se que a revolução capitalista foi um período marcante para compreender a relação do Estado com o capitalismo. Em meio as transformações históricas é notável o sistema capitalista tomando forma e força, através do desenvolvimento econômico e relevância do capital nos distintos setores sociais, principalmente, no campo empresarial (negócios, mercado, trabalho).

[...] A visão de duas grandes fases intermediadas pela revolução capitalista é importante porque na fase pré-capitalista não se pode falar em progresso ou desenvolvimento, enquanto na fase capitalista os objetivos políticos maiores das sociedades contemporâneas passam a ser deliberadamente buscados e parcialmente atingidos. O desenvolvimento econômico – a melhoria dos padrões de vida através da acumulação de capital com incorporação de novas tecnologias – passa a fazer parte da lógica sistema e uma condição de sua sobrevivência. [...]. (PEREIRA, 2011, p.09).

Desse modo, pode-se dizer que a fase capitalista viabiliza uma nova modelagem da sociedade e seus interesses, pautados na acumulação de bens (capital) e o desejo de melhores condições de vida. Nesse campo de interesses, a competição e o individualismo se expressam com mais veemência, demonstrando a heterogeneidade social (divisão de classes - dominadores/dominados, ricos/pobres), o que denota os diferentes interesses sociais. Bizerra e Gois (2014), sustentam essa ideia mencionando a formação do Estado em meio a essa dinâmica social.

[...]o Estado é um atributo da vida social que tem por base a divisão hierárquica do trabalho e a propriedade privada. Surge a partir do momento em que as sociedades vão se tornando cada vez mais internamente heterogêneas, ao passo que os antagonismos sociais, que surgem pelo trâmite das mediações econômicas, passam a fazer parte da vida cotidiana. [...]. (BIZERRA, GOIS, 2014, p.78).

Vale também ressaltar que nesse contexto de consolidação do capitalismo o desenvolvimento econômico (a valorização do capital) foi um fator crucial na postura do Estado ante o capitalismo e o jogo de mercado.

[...] A partir do momento em que o desenvolvimento econômico se torna auto-sustentado podemos dizer que a revolução capitalista “se completou”, porque apropriação do excedente deixa de ser realizada através do controle direto do Estado e da violência para se realizar no

mercado através da realização do lucro, porque, na terminologia de Marx, a sociedade passa a ser caracterizada pelo modo “especificamente capitalista”, no qual a apropriação do excedente se realiza principalmente através da mais valia “relativa”, originária da acumulação de capital com incorporação necessária de progresso técnico. (PEREIRA, 2011, p.08).

Esse período é um dos momentos basilares da nova posição do Estado (em um contexto geral) no sistema capitalista, pois o Estado deixa de ser o único responsável pelo controle da economia de um dado território e ganha espaço na gestão e controle das finanças. Na lógica de mercado, quanto mais comercialização, mais lucro e, conseqüentemente, melhora o crescimento e desenvolvimento econômico. Sutilmente, o sistema privado vai se instalando na sociedade em meio a diversas transformações políticas-econômicas-sociais. Contudo a privatização, relacionado ao Estado e capitalismo irá se apresentar de forma mais sólida nos séculos posteriores e especificamente na atualidade (discussão que será realizada e aprofundada no decorrer do texto) observa-se, portanto, que o Estado vai tomando uma nova estrutura em meio às crises do sistema capitalista.

No Brasil, importa destacarmos alguns acontecimentos que implicaram na redefinição da função do Estado na sociedade, tais como a crise econômica e financeira na segunda metade do século XX, onde o Brasil se encontrava no ápice da fragilidade econômica, em virtude das altas dívidas externas e das sucessivas crises anteriores.

A década de 1980 foi considerada pela maioria dos economistas como a “dé-cada perdida” para os países latino-americanos. Após um crescimento econômico impulsionado principalmente pela maciça entrada de capital estrangeiro, inicia-se um processo de esgotamento do modelo econômico, agravado por dois choques do petróleo nos anos 1970 e pela necessidade de se pagarem as dívidas contraídas nas duas décadas anteriores. (GENTILINI, 2014, p.582).

Com a crise econômica nos decênios de 1970 e 1980, o papel do Estado no desenvolvimento econômico foi colocado em discussão, assim como suas formas de atuação na implementação de políticas públicas, mediante o planejamento econômico e social. (FERNANDES E GENTILINI, 2014, p.487).

A partir desse trecho destaca-se dois pontos importantes: a posição do Estado, que assim como a economia brasileira, ele também estava enfrentando uma suposta crise de Estado/crise de governabilidade; outra questão é quanto ao planejamento (ferramenta de base econômica, mas com o passar do tempo se inseriu na esfera educacional), e enquanto plano econômico tornou-se instrumento de intervenção

governamental como meio de coordenar e empreender o desenvolvimento econômico do Brasil aos moldes dos países considerados desenvolvidos (FERNANDES E GENTILINI, 2014). No entanto, a maneira como os planos eram estruturados não foram suficientes para alavancar a econômica do País, afetando a posição do Estado.

Sob a ótica de que, historicamente, a sociedade vive em constantes transformações, os sujeitos e diferentes setores que estão imersos na sociedade também sofrem as mudanças que nela acontecem. Com base nesse ideário pode-se colocar em questão os acontecimentos no cenário econômico e financeiro do Brasil na época que se encontrava em crise, o papel do Estado que estava fragilizado, além da formação dos indivíduos, as necessidades humanas, os modelos de trabalho, os processos produtivos, as tecnologias e o campo educacional no que tange à formação, gestão educacional, dentre outros aspectos, todos eles passavam por diferentes mudanças e cada setor implicava no outro – o que não se difere do movimento dialético da sociedade vigente.

Em meio a tais transformações a instituição escolar (que nesse caso está sendo enfatizado a escola pública), viveu momentos de conflitos ideológicos/poder/interesses entre grupos sociais distintos - aqueles que pretensiosamente, promoviam e regulamentavam o desenvolvimento econômico e social (Estado e governo); os que defendiam as novas formas de sociabilidade capitalista pautando seus ideais na lógica neoliberal, o que Frigotto (2015) denomina de “homens de negócios”; e aqueles que fazem parte da classe dos subordinados, interpretado como os que pertencem a maior parte da população.

Sendo assim em meados dos anos de 1970 e 1980, a instituição de ensino pública, era altamente criticada por parte da população (a saber os movimentos sociais e estudantis), tendo como algumas causas a falta de segurança nas escolas em meio ao crescimento da violência, além da escassez de recursos e de profissionais qualificados, preconizando uma educação carente de qualidade.

Nesse contexto de embates, os movimentos sociais lutavam por uma maior participação na política, buscando uma sociedade embasada nos princípios democráticos, onde todos os cidadãos tivessem direito a educação pública, gratuita e de qualidade ante a educação elitizada, excludente e burocrática, modelada na

centralização do Estado. A crise fiscal ⁶em meados da década de 70 a 90, junto à crise econômica⁷ suscitou a perda de crédito do Poder Público, “[...] Porém, a crise não é apenas econômica, mas também política e social, sendo, portanto, indiscutível, a centralidade do problema do Estado e da luta de classes. [...]”. (PERONI, 2003, p.65).

Quando se fala em crise fiscal e/ou econômica, elas podem ser consideradas “partes de um todo”, um todo denominado crise do capital⁸. (PERONI, 2003). Logo, entende-se que as diferentes facetas da crise não devem ser apregoadas ao Estado somente, mas, principalmente, ao próprio sistema político, econômico e social (capitalismo), o qual a sociedade está organizada. A hierarquização, a luta entre as classes sociais, a globalização, inclinam a sociedade para um campo desigual, assimétrico, provocando o aumento da desigualdade e a oscilação da dinâmica capitalista.

Em meio a tal contexto de “culpa” do Estado frente as “múltiplas crises”, em que acreditava-se que o mesmo não funcionava porque estava desajustado com a sociedade que almejava ser democrática (MASSIMO, 2013), destaca-se a palavra democracia, que foi e ainda é um termo muito utilizado nos discursos das pessoas, independente dos grupos sociais que pertencem, o que difere é a maneira como ela é defendida sob as diferentes estratégias que advém do jogo de interesse de cada grupo.

Nesse sentido, levando em consideração a conjuntura da época (a crise instaurada na econômica, política, na estrutura social, no Estado e no governo, as reivindicações da população, a eclosão do fenômeno da globalização e os novos aparatos tecnológicos do sistema de informatização/comunicação), o neoliberalismo (movimento característico do sistema capitalista) encontra um espaço propício para se

⁶ A crise fiscal caracterizou na perda de credibilidade do Estado, configurada “[...] pela elevada dívida pública, combinada com as altas taxas de inflação e de juros internos, déficit público crônico e taxas declinantes de crescimento, além da existência da poupança pública negativa. [...]” (PERONI, 2003, p.65).

⁷ De acordo com Peroni (2003) A crise fiscal e a crise econômica possuem uma relação estreita, pois pode-se afirmar que esta última foi uma das causas da primeira. Somando a isso na época houve “[...] diminuição das transferências de recursos [...]”, (PERONI, 2003, p.57) impactando dessa forma, no financiamento da educação.

⁸ A crise do capital, como o próprio termo faz alusão, refere-se a crise do sistema capitalista, em decorrência das diversas transformações ocorridas, principalmente, na década de 70. (NETTO, 2012). E, isso não se restringe somente ao Brasil “[...], desde os anos 1990, em todos os continentes registraram-se crises financeiras, expressões localizadas da dinâmica necessariamente contraditória do sistema capitalista. E crises, não só as financeiras, fazem, também necessariamente, parte da dinâmica capitalista — não existe capitalismo sem crise. São próprias deste sistema as *crises cíclicas* que, desde a segunda década do século XIX, ele vem experimentando regularmente. [...]”, (NETTO, 2012, p.415), o que não significa ser o fim do sistema capitalista.

instalar na política, economia e no âmbito educacional no período da década de 90 no Brasil, defendendo os ideais de: livre iniciativa e concorrência, exaltação do mercado, despolitização da educação e o mínimo de intervenção Estatal nas políticas públicas.

Quanto a isso, Peroni (2003), faz uma abordagem interessante para se acrescentar a discussão, quando enfatiza que “A lógica do pensamento neoliberal está na tensão entre a liberdade individual e a democracia. [...]” ou seja, os estudiosos que defendem tal ideologia acreditam que a livre iniciativa de mercado é um dos meios de expressar a liberdade individual, onde cada qual busca seus próprios interesses, portanto, “[...] o mercado deve ser protegido contra o Estado e, também, da tirania das majorias.” (p.27), inviabilizando a efetivação da democracia, desse modo, liberdade individual e democracia à luz do ideário neoliberal, se convergem.

A lógica neoliberal passou, então, a disseminar a ideia de um Estado desprovido de capacidade para desenvolver a economia do país e os demais setores sociais, culminando na reforma do Estado. Nesse contexto, a relação entre o público e privado se estreita, tendo entre as estratégias da reforma do Estado, a privatização e a terceirização, que é um meio de transferir algumas categorias de serviços para o setor privado, uma vez que através da reforma, o Estado passa a ter atividades exclusivas⁹ e não-exclusivas¹⁰ (viabilizando a transferência de serviços auxiliares para outros setores – privado e terceirizado) (PERONI, 2003).

A estratégia dessa nova dinâmica de relação entre Estado e setor privado, tinha como justificativa, pretensiosamente, encontrar soluções para os problemas vigentes, sendo necessário então, ajustar os diferentes setores da sociedade, em particular a educação, aos moldes da lógica do mercado capitalista, pois através dessa estratégia de privatização acreditava-se que era possível obter a chamada “qualidade total” em educação.

O advento da “qualidade total” em educação vem junto com o “slogan” de igualdade de oportunidade, ensino e profissionais qualificados e uma escola bem planejada com conforto e segurança, diferente do que é oferecido pelo Estado. A ofensiva neoliberal aproxima a educação do mercado e sob o cunho pedagógico a

⁹ Referem-se a regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, seguridade social básica. (PERONI, 2003)

¹⁰ Os serviços não-exclusivos correspondem às Universidades, escolas, hospitais, centros de pesquisa, museus, dentre outras categorias. (PERONI, 2003).

educação se torna como uma mercadoria e os pais/alunos como clientes (GANDIN, 2011), onde a minoria que tem condições financeiras pode “comprar” uma mercadoria (educação) de “qualidade” e os demais ficam à mercê do que é ofertado pelo Estado. Nessa lógica [...] “Os clientes” estão livres para determinar o que querem, mas aquilo que querem já está determinado antecipadamente quando todo o quadro mental e conceitual está previamente definido em termos empresariais e industriais [...]”. (SILVA, 2015, p.21). Ou seja, a ofensiva neoliberal traz uma falsa sensação de liberdade, dando o “direito” de escolha daquilo que é considerado melhor para a população, nesse caso, uma educação de qualidade.

Nota-se que a relação entre trabalho e educação se estreita cada vez mais com a implementação do neoliberalismo e ao refletir sobre a termo trabalho, é interessante trazer para discussão o que Frigotto (2015) aborda sobre a tríade sociedade, trabalho e educação. No contexto da estratégia neoliberal, Frigotto, acredita que a sociedade está fundamentada na “[...] tese da sociedade do conhecimento que transforma o proletariado em “cognitariado” [...]”. (p.39). Isto é, o termo trabalho, que antes era voltado para o esforço físico, agora se traduz em uma nova versão – centralidade do “conhecimento”, intelectualidade. Essa nova visão leva ao ideário da necessidade de qualificação profissional, termo muito utilizado no setor empresarial. O mercado de trabalho exige qualificação, o trabalhador precisa ter diferentes habilidades e competências para ser inserido nas empresas. Nesse momento, é pertinente realizar um breve parêntese a fim de relacionar a educação com o trabalho, através da teoria do capital humano nas políticas educacionais.

Conforme as discussões acima é notório que a nova configuração das Políticas educacionais possuem no alicerce de sua construção o movimento neoliberal e a teoria do capital humano. Este fundamenta-se na ideologia de que através do investimento educacional é possível produzir crescimento econômico. Assim sendo, a educação é entendida como capital humano, uma vez que, o conhecimento é um capital cumulativo que não pode ser extraído do ser humano, ou seja, “[...] constitui uma propriedade de titularidade intransferível. Sendo assim, segue com seu “proprietário” para onde quer que ele vá, [...]” (PIRES, 2005, p.76). A educação compreendida como capital humano, soma-se as habilidades e competências dos indivíduos, formando sujeitos capacitados (produtivos) para o mercado de trabalho.

É importante pontuar que essa teoria ganhou espaço na sociedade entre a década de 1960 e 1970, mas ela tomou maior proporção nos anos de 1990 em consonância com o movimento da lógica neoliberal, em que o conhecimento se converteu em crescimento econômico no ideário da economia da educação. Pires (2005, p.78) auxilia nessa afirmação, abordando que “[...] De fato, os anos de 1990 podem ser tomados como os anos de afirmação da chamada sociedade do conhecimento, que já vinha se delineando anteriormente. [...]”. É nesse contexto que a política educacional se reestrutura, em que a teoria do capital humano, “[...] passou a ser adotado no cotidiano da gestão de recursos públicos e das relações públicas, obedecendo às fórmulas preconizadas pela nova economia da educação.” (PIRES, 2005, p.79).

Ao se fazer uma análise crítica sob as esferas de atuação das políticas educacionais (em particular a política pública, política social), observa-se várias contradições. Em primeira instância será analisado a significação da palavra “público”. Desse modo, no que consiste a palavra público? Segundo Pinheiro (2005, p.256) fazendo um levantamento sobre a significação da palavra público, a autora encontrou várias definições, entre elas a palavra público (de origem grega) é aquilo que é “[...] pertencente ao Estado; que é do uso de todos; [...]”. Assim sendo, “[...] o público é uma categoria histórica própria desta sociedade e quer dizer poder público. A esfera pública neste sentido corresponde a esfera de competência do poder público. [...]” (PINHEIRO, 2005, p.257).

Então, quando se fala em público associa-se a Estado, porque público tornou-se sinônimo daquilo que é estatal. Logo, o Estado é entendido como o principal ator responsável pelos setores públicos, oferecendo bens e serviços de qualidade para a sociedade. Porém quando o Estado abre espaço para as entidades empresariais e não governamentais a participarem da administração e desenvolvimento das políticas públicas, ele produz uma “política pública” com caráter privado – que é um tanto quanto incoerente. Além disso, as políticas educacionais podem ser entendidas quanto políticas sociais, “[...] desde que praticada com a finalidade de atingir setores da sociedade que melhorem suas condições de vida ao terem acesso aos bens e serviços por ela oferecidos. [...]” (PIRES, 2005, p.47).

E, ainda tratando das exigências de mercado requerendo qualificação profissional, (tomando como base a teoria do capital como alicerce das políticas educacionais) pode- dizer que estas promoveram mudanças no ambiente educacional

integrando a ideia de qualidade da educação, objetivando capacitar e adestrar os alunos ao mercado de trabalho capitalista.

Os novos conceitos relacionados ao processo produtivo, à organização do trabalho e à qualificação do trabalhador aparecem justamente no processo de reestruturação econômica, num contexto de crise e acirrada competitividade intercapitalista e de obstáculos sociais e políticos às tradicionais formas de organização da produção. A integração, a qualidade e a flexibilidade constituem-se nos elementos-chave para dar os saltos de produtividade e competitividade. (FRIGOTTO, 2015, p. 42-43).

Logo, espera-se que escolas de qualidade (que geralmente associa-se a escolas privadas – raciocínio neoliberal) preparam alunos qualificados (produtivos, competitivos, individualistas) capacitados para o campo de trabalho que também exige qualificação. Nota-se a relevância dada as palavras frisadas descritas na fala de Frigotto: qualidade, produtividade, competitividade.

1.2 A lógica economicista na gestão educacional: A Gestão da Qualidade Total

A partir do que foi discutido entende-se que a sociedade e em particular o campo educacional está imerso em um sistema que emana a competição e o individualismo. As pessoas estão cada vez mais egocêntricas, pregam a democracia – o bem comum, porém são contrárias aos ideais de emancipação (ADORNO, 1995), sendo assim na prática são antidemocratas, em suas consciências paira a dominação, o desejo de alcançar o melhor para si, baseando-se em seus próprios interesses. Esse é um exemplo nítido do “movimento” da ofensiva neoliberal na sociedade em consonância com o modo de organização social, político e econômico do país, que acaba por estruturar a ambiência educacional em forma de mercado sob a orientação da Gestão da Qualidade Total – GQT.

[...] O esquema básico é o de estreita preparação para o local de trabalho. Adotar uma perspectiva diferente não significa negar a importância para a preparação para o trabalho, mas colocar essa preparação que leve em consideração principalmente as necessidades e interesses das pessoas e grupos envolvidos – sobretudo aqueles já prejudicados pelos presentes esquemas - e não as especificações e exigências de capital. [...]. (SILVA, 2015, p.23).

Como menciona Silva, o que está em questão não é a negação da importância do mercado de trabalho, mas é de colocar em reflexão aqueles que são prejudicados pelo sistema de dominação, de carência de capital. A discussão acima é em defesa dos grupos de pessoas que necessitam “conquistar” todos os dias os direitos sociais que já

lhes foram estabelecidos, porém não se cumprem na prática (a qualidade da educação pública).

Quando se fala em gestão educacional logo associa-se a questões administrativas e técnicas. Há a preocupação com a elaboração de Planos, Projetos e meios de financiamento a fim de melhorar a qualidade da educação, no entanto, é necessário que haja

[...] articulação e a rediscussão de diferentes ações e programas, direcionados à gestão educacional, devem ter por norte uma concepção ampla de gestão que considere a centralidade das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos das escolas, bem como a implementação de processos de participação e decisão nessas instâncias, balizados pelo resgate do direito social à educação e à escola, pela implementação da autonomia nesses espaços sociais e, ainda, pela efetiva articulação com os projetos de gestão do MEC, das secretarias, com os projetos político-pedagógicos das escolas e com o amplo envolvimento da sociedade civil organizada. (DOURADO, 2007, p.924).

Nesse sentido, é pertinente ressaltar que a escola é um espaço social e sabendo que os indivíduos fazem parte desse ambiente é coerente e demasiadamente importante a participação dos diferentes atores na gestão educacional no que diz respeito às políticas educacionais “[...] incluindo, gestores e professores dos diferentes sistemas de ensino.” (DOURADO, 2007, p.924). Assim sendo é possível afirmar que a centralidade na dimensão técnica acaba por deixar de lado a participação e a autonomia dos sujeitos educacionais no processo de discussão e implementação de políticas educacionais, ferindo, dessa forma, o processo democrático.

E, se tratando dos investimentos no campo educacional vale salientar que quando o setor empresarial passou a integrar as reformas educacionais, no âmbito financeiro e educacional é incorporada a ideia da qualidade total em educação junto ao ideário do “gerencialismo”, somando à perspectiva de que a educação deveria ser reajustada primeiramente nos termos técnicos, isto é, os problemas educacionais eram diminuídos as questões de má gestão e de má administração.

No entanto, ao generalizar os problemas à técnica - desperdício de recursos por parte dos poderes públicos, currículos inadequados, métodos ineficientes (SILVA, 2015), é deixado de lado a organização estrutural da sociedade brasileira - de divisão social de classes, das relações de poder e dominação). (GANDIN, 2011). Isso implica dizer que “[...] Para problemas técnicos, soluções técnicas, ou melhor, soluções políticas traduzidas como técnicas (tal como a privatização, por exemplo) [...]” (SILVA, 2008,

p.19). Em meio a esse quadro político-social é que a lógica da qualidade total em educação e a ideia de gerência total vão tomando cada vez mais espaço.

Assim, a qualidade total em educação está longe de ser apenas mais uma estratégia organizacional que chega às escolas, como um mero instrumento técnico: ela faz parte de uma ampla estratégia neoliberal que visa despolitizar a educação e preparar de uma forma mais intensa e organizada a tomada de uma frente essencial à manutenção do capitalismo como modo de produção dominante: o senso comum. [...] (GANDIN, 2011, p.75).

Outro ponto importante a frisar sobre a ofensiva neoliberal, é que ela caminha junto a estratégia do senso comum, com intuito de “conquistar” as pessoas para sua lógica através de argumentos afetivos e sentimentais (neoconservadorismo) camuflando suas ações na moralidade e bons valores (SILVA, 2015, p.26), com o discurso fascinador de uma falsa democracia e igualdade de oportunidades/direitos. Mas na realidade o movimento neoliberal desencadeia um processo inverso ao seu discurso, como afirma Gandin (2011)

[...] ao fazer isto, esse novo discurso sobre a educação busca retirar os aspectos políticos do processo educacional, cooptando e invalidando o discurso histórico de democratização e qualidade de ensino dos educadores progressistas.” (p.72).

A estratégia da lógica neoliberal é criar um clima favorável social e alcançar apoio da população. A política do afeto e do sentimento se aliou a publicidade, tornando a mídia (advento tecnológico de informatização/comunicação) um dos instrumentos de disseminação do ideário neoliberal, mostrando todas as vantagens de se ter uma sociedade estruturada em seus princípios. Desse modo, “[...] o discurso neoliberal produz e cria uma “realidade” que acaba por tornar impossível pensar e nominar uma outra “realidade. [...]” (SILVA, 2015, p.16).

No que diz respeito ao cunho administrativo e financeiro, o neoliberalismo também se faz presente, cultivando a ideologia de um Estado “enfraquecido” e que portanto precisa de auxílio. É em meio a esse contexto que a gestão pública também sofre mudanças, incorporando a chamada Nova Gestão Pública – NGP, em que o Estado deixa de ser o único protagonista responsável pelo desenvolvimento econômico e social do Brasil, passando a ter uma “nova” relação com a sociedade, onde a comunidade começa a ter espaço no cenário político. É nesse momento que o termo parceria, surge como possível solução para os problemas vigentes da época, como a carência da qualidade na educação em seus aspectos administrativos e financeiros. Percebe-se que o

Estado vai diminuindo sua efetiva participação nas políticas educacionais, mas “[...] Na realidade a ideia de Estado mínimo significa Estado máximo a serviço dos interesses do capital. [...]”. (FRIGOTTO, 2015, p.59).

O Estado se aliou a diferentes atores sociais, denominados parceiros, principalmente do setor empresarial tais como: fundações, institutos, associações e entre outros, que auxiliam na administração pública. É notório que a ofensiva neoliberal foi alcançando um dos seus principais objetivos que é cada vez mais o distanciamento do Estado nas políticas públicas. Desse modo, entende-se que a reforma do Estado implantada no governo de Fernando Henrique Cardoso em 1990, está carregado da ideologia neoliberal. Vale também ressaltar que com a reforma do Estado foi “[...] criado inclusive um ministério, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995). [...]” (PERONI, 2003, p.58).

Quanto à estrutura organizacional, as propostas apresentadas pelo documento são a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos, no sentido de que a administração pública seja “permeável à maior participação dos agentes privados e/ou organizações da sociedade civil”. [...] (PERONI, 2003, p.60).

Dessa forma, cabe colocar em reflexão a participação da comunidade junto ao Estado, que aparentemente, expressa democratização, todavia são medidas de descentralização – despolitização da educação – distanciamento estatal dos deveres com a sociedade.

Sobre essa questão Oliveira (2015), acrescenta que “Essas medidas descentralizadoras vieram acompanhadas, nessas reformas, da noção de democracia participativa como envolvimento dos atores sociais na implementação ou execução das políticas públicas, sobretudo educacionais. [...]” (p.633). Porém, na prática são medidas que vulcanizam a desigualdade social, esmaecem os direitos sociais quanto a educação estabelecidos no art.6º da Constituição Federal de 1988 e desenvolvem a competição e o individualismo – próprios da essência capitalista, assim, formando indivíduos cada vez mais distantes da aclamada democracia, da consciência verdadeira e do ser emancipado.

Além disso, a descentralização de Estado promoveu a autonomia por parte dos municípios que antes da Constituição Federal de 1988 não tinham esse poder, mas agora, cada município passa a ter a responsabilidade [...] de ordenar o seu

desenvolvimento social e garantir o bem-estar de seus habitantes, executando políticas públicas que visem à consolidação democrática do Estado.” (OLIVEIRA, 2015, p.637).

Percebe-se que muitas mudanças aconteceram nos diferentes setores sociais, as políticas públicas passam a ser responsabilidade do Estado (na esfera estadual, municipal e federal) como também a sociedade civil tem sua parcela de participação na gestão pública (aspectos administrativos e financeiros). O Estado deixa de ser o único ator público, incorporando a função de regulador do desenvolvimento social e econômico. E, quanto a regulação é algo importante a ser frisado, pois é entendida como uma abordagem que [...] constitui uma fonte para analisar a ação pública, pois considera que outros dispositivos, além do Estado, contribuem para ordenar a sociedade, o que passa a ser cada vez mais presente no contexto da NGP”. (OLIVEIRA, 2015, p.634).

1.3 A Nova Gestão Pública no governo Lula da Silva e Dilma Roussef e a regulação da educação: O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em foco.

A partir de 2003 o Estado brasileiro é assumido pelo governo sob a liderança do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, teoricamente opositora a lógica de mercado capitalista, mas todavia há a expressiva ação neoliberal nas medidas tomadas pelo governo, peculiarmente na Nova Gestão Pública, como ressalta Oliveira (2015)

[...] Na tentativa de um exame crítico é importante observar como a NGP foi incorporada por importantes setores do Estado e, mais especificamente na educação, que mesmo em face de significativas mudanças nos enfoques políticos a partir de 2003, ainda persiste contraditoriamente nas instituições e políticas públicas estatais. [...] (p.635).

Dessa maneira, cabe dizer que o período da reforma de Estado e das demais transformações no âmbito econômico, político, social e educacional são permeadas por contradições. Isso pode ser exemplificado nas ações de parceria do Estado com a sociedade (como exemplo as instituições de cunho empresarial) evidenciadas no campo educacional através da atuação do governo federal por intermédio do Ministério da Educação – MEC na criação de Planos e Programas que objetivam a melhoria da qualidade da educação. Dentre esses Planos, pode-se citar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) criado em 2007 e composto por programas que norteiam, acompanham e monitoram a melhoria da qualidade da educação, através da ação conjunta dos entes, as famílias e a comunidade. O PDE foi criado tendo em seus objetivos integrar diferentes atores sociais a favor da educação, buscando atacar

“[...] aspectos já há muito diagnosticados como ligados ao fraquíssimo desempenho da educação escolar em nosso país: os baixos níveis de aprendizagem, a começar pela fase de alfabetização; o pouco empenho das administrações municipais na organização adequada das escolas; e os salários aviltantes a que estão submetidos os professores da educação básica, em sua esmagadora maioria. Daí a expectativa de que as medidas tomadas, ao vincular o repasse de recursos ao desempenho evidenciado em provas nacionais, venham a produzir resultados efetivos no que se refere à melhoria da qualidade do ensino [...]”. (SAVIANI, 2008, p.).

Essa era a visão que a imprensa procurou passar na época quando o PDE foi criado, aqui verifica-se novamente a posição da mídia no anúncio quanto as políticas educacionais. Nesse contexto a tecnologia também é entendida como uma das ferramentas do capitalismo atreladas as ações, programas, planos e projetos do governo.

Dentre os programas do PDE pode-se destacar a criação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O Compromisso segundo o art.1º do decreto de nº 6.094 de 24 de abril de 2007, “[...] é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.” (BRASIL,2007). É relevante frisar que o Compromisso é constituído por 28 diretrizes que devem ser observadas e cumpridas pela União Federal e os entes federados.

A verificação do cumprimento das diretrizes é avaliado através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, responsável por aferir a qualidade da educação básica. Essa aferição ocorre por meio de um cálculo realizado com base nos dados obtidos no rendimento escolar e desempenho dos alunos verificados no censo escolar, no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007).

Para que os Estados, Municípios e Distrito Federal tenham vínculo com o Compromisso, é necessário que cada ente federado assine o Termo de adesão voluntária, se responsabilizando em cumprir as diretrizes do Compromisso para então receber o apoio da assistência técnica e financeira sob o regime de colaboração das famílias e comunidade (institutos, associações, empresas). Isto é, o Compromisso permite com que atores dos diferentes setores sociais auxiliem na qualidade da educação através de subsídios junto ao Ministério da Educação- MEC (responsável pela assistência de qualificação de produtos, materiais pedagógicos, sistemas e tecnologias) e

a União Federal (que promove o apoio necessário mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas- PAR).

Cabe também destacar que o apoio disponibilizado pelo MEC para os entes federados, toma como critérios de prioridade quatro eixos, os quais são: Gestão Educacional; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; recursos pedagógicos e infraestrutura física. Porém os entes federados receberão o atendimento pelo MEC/FNDE mediante os resultados do IDEB, ou seja, serão priorizados os estados, municípios e Distrito federal que apresentarem menores índices.

A partir da breve apresentação dos atuais mecanismos do Estado e governo é evidente a manifestação da lógica neoliberal nas políticas públicas referente a educação, sejam nos programas, ações ou nos sistemas de avaliação a NGP se faz presente, incorporada pela visão neoliberal. Oliveira (2015) complementa essa ideia ressaltando que

A avaliação da aprendizagem, de políticas, programas e ações tem sido defendida pela NGP como elemento central para a promoção e garantia da educação de qualidade. A avaliação passou a constituir-se em um mecanismo central de regulação, fornecendo indicadores que são utilizados nos estabelecimentos de metas de gestão e influenciando sobre o financiamento da unidade escolar [...]. (p.639-640).

Com base nesse trecho é possível compreender que a NGP se utiliza do mecanismo de regulação através da avaliação, analisando os chamados indicadores de eficiência e rendimento escolar, que pretensiosamente, são associados ao termo de qualidade. Todavia, é um tanto quanto incoerente aferir qualidade por meio de indicadores. O que seria qualidade em educação, afinal? No contexto da NGP, pode-se dizer que qualidade é interpretada por números, pontuações. O que muitas vezes se torna até sinônimo de mérito de um estado ou município receber premiações e “bônus” quanto a distribuição de renda e de recursos pedagógicos. (OLIVEIRA, 2015).

Deve-se compreender a qualidade na educação mais no que o repasse de informação, conteúdos ou sistemas de avaliação, “[...] o fim último da educação é favorecer uma vida com maior satisfação individual e melhor convivência social. [...]” (PARO, 2007, p.21). O autor Becker em um diálogo com Adorno no livro “Educação e emancipação” faz um abordagem pertinente e complementar a ideia supracitada, assim sendo ele afirma que

[...] Esta tarefa é tão complicada porque precisamos nos libertar de um sistema educacional referido apenas ao indivíduo. Mas, por outro lado, não devemos permitir uma educação sustentada na crença de poder eliminar o indivíduo. É esta tarefa de reunir na educação simultaneamente princípios individualistas e sociais [...]. (ADORNO, 1995, p.144).

Ou seja, é educar os indivíduos para a prática do bem estar comum, refletindo os sujeitos como interdependentes, não deixando de lado a individualidade (subjetividade) dos sujeitos (o que difere um ser humano do outro), mas educando de modo a atrelar os interesses individuais para o bem estar coletivo.

Quando a qualidade é associada a indicadores de eficiência, acaba sobrecarregando as instituições escolares e a comunidade escolar da ideologia de que a avaliação é a parte crucial do processo de ensino e da efetivação da qualidade da educação. No entanto, não se pode pensar dessa maneira, pois a avaliação é apenas um dos processos dentro da perspectiva de ensino e aprendizagem. Dessa forma, entende-se que, a qualidade em educação é muito mais que aferir o que se aprendeu estatisticamente

[...] a educação se faz, também, com a assimilação de valores, gostos e preferências; a incorporação de habilidades e aptidões e a adoção de crenças, convicções e expectativas. Esses elementos nem sempre são passíveis de mediação pelos tipos de testes e provas disponíveis. [...] O produto da educação – o ser humano educado – não se deixa captar por mecanismos convencionais de aferição de qualidade. [...]. (PARO, 2007, p.22).

A proposta não é desprestigiar a importância da avaliação, mas refletir sobre o modo como ela é vista e as consequências dessa ideologia – carregada da visão de mercado capitalista, hierárquica, descentralizadora, desigual e assimétrica.

Observa-se que o termo qualidade aparece com frequência nas apresentações dos Planos e Programas do MEC, associando-se a parcerias, com o intuito de obter uma educação ideal. Nota-se que “[...] a natureza da nova base técnica mostram-nos que esta, mesmo sob as relações sociais de exclusão vigentes, detém a virtualidade de efetiva melhoria da qualidade de vida para todos os seres humanos. [...]” (FRIGOTTO, 2015, p.69) em particular, o alcance da qualidade da educação básica.

Ao longo da história da educação o que mais se buscou e ainda constitui-se como uma das metas principais a se alcançar, é no que diz respeito a construção de sociedade pautada nos princípios democráticos, visando a igualdade de direitos e a

qualidade do serviço oferecido pelo poder público. Contudo as ideologias que permeiam as práticas do Estado são essencialmente neoliberais, como a busca obsessiva por resultados positivos através de sistemas de avaliação educacional.

A lógica de mercado capitalista, acaba ofuscando a visão das pessoas, assim cultivando cada vez mais a desigualdade e o espírito antidemocrático na sociedade, fazendo esmaecer os direitos sociais e a posição do poder público na oferta da qualidade da educação, que por meio da Constituição Federal de 1988 se tornou um direito de todos cidadãos recebê-la e dever do Estado ofertá-la. Portanto, independente de indicadores positivos ou negativos é dever do Poder Público garantir uma educação de qualidade, dando a assistência necessária seja técnica ou financeira para todos os entes federados.

A partir do que foi discutido vale salientar o que Adorno (1995) aborda sobre a democracia

Numa democracia, quem defende ideais contrários a emancipação, e, portanto, contrários a decisão consciente independente de cada pessoa em particular, é um antidemocrata, até mesmo se as ideias que correspondem a seus desígnios são difundidas no plano formal da democracia [...]. (p.142).

O termo democracia está muito presente nos discursos políticos e no campo teórico – documentos oficiais do MEC, como o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que expressa formalmente uma noção de democracia ao “convidar” a sociedade civil para participar do “movimento qualidade da educação”, porém na prática enfraquecem a própria posição do Estado frente a responsabilidade com a sua nação, ou seja, discursam a democracia, mas do ponto de vista real são contrários a conscientização dos direitos sociais (emancipação), ou seja, a prática nega o próprio discurso, portanto, podem ser considerados antidemocratas (embora as ações se camuflem de democracia).

1.4 O Plano de Ações Articuladas - PAR como um instrumento articulador da política educacional entre os entes federados.

Neste tópico será retratado como surgiu o Plano de Ações Articuladas – PAR sendo uma das medidas para o alcance da melhoria da educação. No entanto, antes de falar precisamente sobre o assunto, vale refletir o que é o ato de planejar, um possível

conceito de planejamento, especificamente, o planejamento educacional, para então se compreender a gênese, significado e objetivo do PAR enquanto política educacional.

O ato de planejar é algo que acompanha o indivíduo em sua trajetória humana. Desde o período do homem primitivo, era necessário planejar. Planejar para caçar, pescar, encontrar abrigo, ou seja, o ato de planejar surge em meio as necessidades do homem, as decisões que este precisa tomar no seu cotidiano mediante as situações e problemáticas que lhe aparecem. No decorrer da história da humanidade até atualmente todos os sujeitos planejam, seja de forma mais rústica ou sofisticada, o que difere é o ato de planejar e conseguir executar (alcançar os objetivos planejados) daquele que planeja, porém em virtude de algum imprevisto, empecilho, não consegue executar o que planejou. (MENEGOLLA e SANT'ANNA, 2010).

Menegolla e Sant'Anna discutem a definição de planejamento tomando como base alguns princípios, os quais ressaltam que planejamento refere-se a um processo de prever necessidades, uma vez que planejar requer pontuar questões consideradas fundamentais para então se alcançar os objetivos almejados numa sequência lógica de prioridades (nesse sentido caracterizasse como um processo), além disso, outro ponto basilar que os autores destacam é que o “Ato de planejar sempre parte das necessidades e urgências que surgem a partir de uma sondagem sobre a realidade. Esta sondagem da realidade é a primeira etapa do processo de planejamento. [...]” (p.17). Eles frisam também que o planejamento caracterizasse como um processo de racionalização dos meios e dos recursos humanos e materiais, isto é, é saber usar a razão na seleção de medidas (recursos e materiais) mediante as necessidades e problemáticas de uma dada realidade, para conseguir alcançar, estrategicamente, os objetivos delineados no plano (entendido como plano executado com eficiência).

Outras questões relevantes é quanto a importância do planejamento no que se refere ao alcance dos objetivos em prazos e etapas definidas e na necessidade de avaliação do mesmo. Assim sendo, entende-se que na elaboração de um planejamento é preciso selecionar os objetivos de maneira estratégica e inteligente, delimitando cada etapa (prazo, período) a ser desenvolvida e executada no plano. Além disso, para que ele seja eficiente é preciso refletir e avaliar o planejamento durante todo o processo, de forma a analisar se as ações estabelecidas no plano estão adequadas para execução com eficiência.

A partir do que foi discutido compreende-se que o planejamento é necessário e usado nos diferentes setores da sociedade, na esfera política, econômico e em particular no seguimento educacional. Desse modo, vale abordar o que seria planejamento educacional e sua responsabilidade com a educação, segundo Menegolla e Sant'Anna (2010)

O planejamento, em relação aos diversos níveis, deve ser o instrumento direcional de todo o processo educacional, pois ele tem condições de estabelecer e determinar as grandes urgências, de indicar as prioridades básicas e de ordenar e determinar todos os recursos e meios necessários para a consecução das metas da educação. (p.29).

Desse modo, com base no que foi mencionado, o governo federal por intermédio do MEC/FNDE, principalmente durante esses últimos anos, procurou investir na melhoria dos indicadores educacionais, através da criação de planos, programas, projetos, sistemas de avaliação, monitoramento e acompanhamento, voltados para o campo educacional. Entre tais medidas, vale destacar que em 2007 o governo federal propôs elaborar um plano com a incumbência de desenvolver a educação brasileira. Assim, criou-se o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, tendo como objetivo estabelecer mecanismos de avaliação, monitoramento e implementação de estratégias políticas visando a melhoria da qualidade da educação, especificamente a educação básica.

Todavia importa frisar que antes da criação do PDE, ainda no governo do ex-Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o governo federal propôs criar um Plano¹¹, denominado Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001, que voltava-se para o campo da educação sob as exigências e características de um país, que pretensiosamente, buscava ter o setor educacional organizado em um Sistema Nacional de Educacional. (SAVIANI, 2010). Logo, as metas estabelecidas no plano foram pensadas a fim de alcançar as necessidades educacionais de um sistema como um todo (estados, municípios, Distrito Federal), que deveriam trabalhar coletivamente em prol da qualidade educacional. No entanto, antes de findar a vigência de prazo de dez anos para cumprir as metas do plano, o governo criou o PDE, objetivando suprir as lacunas que o PNE enquanto política educacional não conseguiu.

¹¹ “Historicamente, no Brasil, podemos identificar a origem da ideia de plano na educação a partir da década de 1930. Sua primeira manifestação explícita nos é dada pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932. [...]O conceito de plano, no âmbito do Manifesto, assume o sentido de instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista, [...]” (SAVIANI, 2010, p.389).

Os programas integrados ao PDE, são organizados com a função de promover relações de individualização e socialização, na construção da autonomia dos sujeitos. Tomando como discurso a busca da estruturação de uma sociedade menos desigual, justa, livre e solidária. Dentro da perspectiva do PDE, sob o decreto de nº 6.094, foi criado em 24 de abril de 2007, um programa intitulado Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, constituído por 28 diretrizes, devendo ser observadas e cumpridas pelos entes federados que aderirem a adesão voluntário do Plano.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, também denominado apenas de “Compromisso”, foi implementado em parceria da União, em regime de colaboração das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, com intuito a mobilização social pela melhoria dos indicadores educacionais. No mesmo decreto é também ressaltado a importância da elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR por parte de cada ente federado, para que recebam o atendimento, apoio técnico e financeiro quando necessário.

Sendo assim, o PAR configura-se em um dos instrumentos principais no auxílio técnico e financeiro para cada ente federado. O Plano de Ações Articuladas é comumente compreendido como um conjunto articulado de ações, apoiado técnico e financeiramente pelo Ministério da Educação – MEC e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, sendo de fundamental importância a adesão ao Compromisso pelos entes federados, uma vez que o “PAR é base para o termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado” (BRASIL, MEC, RESOLUÇÃO/CD/FNDE N.º 047, 2007).

Quanto as orientações para a elaboração do PAR, no site do MEC são disponibilizados alguns documentos, os quais são: Indicadores Demográficos e Educacionais (IDE); Orientações Gerais para Elaboração do Plano de Ações Articuladas dos Estados; Orientações Gerais para Elaboração do Plano de Ações Articuladas dos Municípios; Instrumento Diagnóstico – PAR Estadual; Instrumento Diagnóstico – PAR Municipal.

No documento de indicadores Demográficos e Educacionais – IDE, são apresentados dados quantitativos na estrutura de tabelas, referente a cada estado, município e distrito federal, de maneira que os mesmos tenham uma visão geral sobre

sua população e das redes públicas de ensino, tendo acesso ao número de docentes, escolas, alunos, matrículas, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, entre outros. Quanto as orientações gerais para a elaboração do Plano de Ações Articuladas, contém informações detalhadas sobre como o município ou estado irá elaborar, monitorar e acompanhar o seu Plano de Ações Articuladas. E, o Instrumento Diagnóstico referente ao Estado/Distrito Federal e o município, apresenta as quatro dimensões que são eixos de prioridade na elaboração do PAR e especifica as áreas e os indicadores de qualidade de cada dimensão.

É importante enfatizar que o PAR configura-se em um planejamento Plurianual, isto é, as ações e sub ações cadastradas no SIMEC – Módulo PAR, deverão ser executadas nos quatro anos, após ao cadastro. Para auxiliar na compreensão de como funciona o mecanismo de cadastro no SIMEC, vale exemplificar: Módulo PAR- 2007, abrange os anos de 2008, 2009, 2010 e 2011. E, para se basear como as ações do PAR serão executadas durante esse período, a equipe local fundamenta-se no planejamento estratégico elaborado pela secretaria municipal de educação.

Para a elaboração, propriamente dita do PAR, foi necessário que o (a) dirigente de educação do município, fizesse um cadastro no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação – SIMEC (Módulo PAR – Plano de Metas e PAR (referente ao ano da realização do cadastro), permitindo o acesso ao PAR do município selecionado e também é uma forma de verificar e acompanhar se as ações estão sendo executadas no estado, Distrito federal ou município.

Além disso, é relevante explicitar que o PAR é desenvolvido em quatro etapas: 1ª. O MEC envia para os entes federados equipes técnicas que auxiliam no diagnóstico da realidade escolar local, tomando como base quatro dimensões: Gestão Educacional; Formação de professores e de profissionais de Serviços e apoio escolar; Práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos; 2ª. A partir do diagnóstico são selecionados os itens e ações que devem compor o PAR; 3ª. A Comissão Técnica (CT) será responsável por avaliar e aprovar o PAR, todavia, para que haja a aprovação são considerados alguns fatores. Segundo o parágrafo único do artigo 17 do decreto de nº 6.094, os fatores são:

I – disponibilidade de recursos orçamentário e financeiro, para sua implementação; II – capacidade operacional do FNDE e do ente federativo proponente; III - condições efetivas de aceleração do desenvolvimento do IDEB local (BRASIL, MEC, RESOLUÇÃO/CD/FNDE N.º 047, 2007).

A Comissão Técnica (CT) é constituída por um representante, titular e suplente, da (o): I – Secretaria de Educação Básica, que a presidirá; II - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; III – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; IV – Secretaria de Educação Especial; e V – Secretaria de Educação a Distância.

Na etapa 4ª. O FNDE realiza a alocação de recursos para os entes federados, no entanto, segundo o artigo 18 do mesmo decreto, afirma que:

Os procedimentos operacionais de alocação dos recursos, celebração do instrumento de convênio e controle da execução da meta física pelo FNDE só serão iniciados após a aprovação do PAR pela CT. (BRASIL, MEC, RESOLUÇÃO/CD/FNDE N.º 047, 2007)

Em linhas gerais, o PAR pode ser entendido como um instrumento político, desenvolvido no contexto da Nova Gestão Pública (sob a lógica neoliberal), visando monitorar as demandas educacionais de cada município para promover o suporte técnico e financeiro de acordo com as necessidades dos entes federados, tomando como medidas de prioridades quatro dimensões, denominadas: 1. Gestão Educacional; 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação; e 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Sendo que cada dimensão dispõe de áreas de atuação e indicadores específicos de qualidade da educação.

CAPÍTULO 2: PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA: UMA DUPLA NECESSÁRIA NA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Dentro da perspectiva do campo da gestão educacional, existem dois termos que são utilizados com frequência nos documentos oficiais do MEC, os quais são: participação e autonomia. Estes são considerados basilares para o crescimento e desenvolvimento da educação pública.

Desse modo, este capítulo discorrerá nos tópicos a seguir questões voltadas dentro do eixo da gestão educacional, trazendo como enfoque ao debate os termos participação e autonomia numa perspectiva democrática a fim de garantir a qualidade educacional, haja vista que a partir da Carta Constitucional, “[...] o governo federal pautou sua atuação pelo princípio da defesa da educação de qualidade, a partir do binômio inclusão e democratização. [...]” (DOURADO, 2007, p.929).

Por fim, será feita uma abordagem mais ampla sobre a autonomia relacionada ao federalismo na educação, atrelando a discussão o Plano de Ações Articuladas – PAR considerado um instrumento político de monitoramento, avaliação e acompanhamento educacional (balizado na teoria do capital humano), possibilitando o investimento financeiro/técnico às diferentes áreas da educação, as quais necessitam de melhorias e/ou aperfeiçoamento.

2.1. Qualidade educacional como finalidade da política educacional

As políticas educacionais tem por finalidade contribuir para promover a qualidade educacional (termo muito utilizado nos documentos oficiais do MEC), sendo vista por diferentes ângulos, como ressalta Fonseca (2009),

Observada pela função social, a educação de qualidade se realiza na medida em que logre preparar o indivíduo para o exercício da ética profissional e da cidadania. Supõe, ainda, educá-lo para compreender e ter acesso a todas as manifestações da cultura humana; do ângulo puramente pragmático, a educação de qualidade se resume ao provimento de *padrões aceitáveis de aprendizagem* para inserir o indivíduo – como produtor-consumidor – na dinâmica do mercado. (p.154).

Outros já interpretam a qualidade educacional através de questões intra escolares, como a adequação dos currículos de acordo com os diferentes contextos sociais, capacitação dos profissionais da educação, aspectos administrativos internos da

escola, a forma como os recursos são aplicados, os tipos de avaliação realizadas, dentre outras questões. (FONSECA, 2009).

Acredita-se que as distintas maneiras de analisar a qualidade educacional se deve as mudanças que as políticas educacionais passaram no decorrer da história política-econômica-social no Brasil até atualmente. Na sociedade vigente a qualidade educacional é vista a partir do ângulo pragmático, como salienta Fonseca (2009) – ideário estruturado na teoria capital humano (ou seja, preparar os indivíduos unicamente para o mercado trabalho), dessa forma, adequando os sistemas de ensino para a lógica mercantilista.

Independente do ângulo que a qualidade da educação é interpretada, o que se busca é alcançá-la, e as políticas educacionais veem procurando promovê-la por meio da criação de Planos e Programas em parceria com o MEC/FNDE e outras entidades, dando a assistência técnica/financeira quando necessário aos sistemas educacionais.

No entanto, os bens e serviços oferecidos pelas políticas educacionais ainda é insuficiente, não abarca os critérios de uma educação pública de qualidade, pois embora possibilite o acesso à educação, muitas vezes carece quanto a outros aspectos impossibilitando a permanência¹² dos alunos nas escolas.

E, ao invés de investir no acesso e permanência dos alunos a educação pública, as políticas educacionais abriram espaço para a lógica de mercado, colocando a educação na posição de mercadoria, onde quem puder ter acesso à educação reconhecida como de qualidade pode “comprá-la” (em uma instituição escolar privada) e quem não tem condições deve aceitar o que é oferecido pelo Estado.

Assim, pode-se afirmar que as políticas educacionais (dentre as suas três esferas de atuação – política pública, política social e política econômica) sob a nova configuração (pautada na lógica do capital humano) passam a ser “[...] muito mais política econômica, ao ser fortemente destinada a capacitar os indivíduos para um trabalho diversificado, complexo, mais produtivo. [...]” (PIRES, 2005, p.56).

¹² Quanto a essa questão vale ressaltar que a problemática do acesso e permanência dos alunos nas escolas é uma situação que veio se delineando, principalmente, no interior das próprias instituições escolares através da sua dinâmica de funcionamento seja nos sistemas de avaliação e/ ou de ensino aprendizagem que acentuam a desigualdade e exclusão, inviabilizando o direito a educação de qualidade para muitas pessoas, assim reduzindo o acesso e permanência de um dado contingente de pessoas nas escolas. (ARAÚJO, 2011).

Nesse sentido, cabe dizer que a Poder Público está se distanciando do seu papel de oferecer os bens e serviços públicos, tomando a posição de regulador desses bens (PIRES, 2005). A criação dos Planos e programas elaborados pelo Ministério da Educação – MEC é uma maneira clara de exemplificar o atual papel das políticas educacionais do Brasil. Em linhas gerais as entidades empresariais e não governamentais auxiliam em partes dos investimentos na educação e o governo se responsabiliza pela regulamentação através dos seus sistemas de gerenciamento, monitoramento e avaliação do campo educacional. Dentre esses sistemas¹³ pode-se citar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, a Prova Brasil o Plano de Desenvolvimento da Educação, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas – PAR.

Essa nova versão das políticas educacionais advém do ideário construído em meio aos problemas educacionais (currículos inadequados, métodos de ensino ultrapassados, carência de qualidade na infraestrutura e dos profissionais da educação) “[...] sendo comum que se vem formando sobre os problemas da educação e da saúde, o vesgo tecnocrático tem insistido que estes problemas devem-se a um mau gerenciamento e à falta de acompanhamento e avaliação. [...]” (FRIGOTTO, 2015, p.61).

Contudo, ao observar as políticas educacionais, principalmente, durante as últimas décadas no Brasil até a atualidade, nota-se que uma das principais preocupações do governo é quanto aos investimentos nas políticas voltadas para o gerenciamento, acompanhamento e avaliação dos sistemas educacionais. Então, se esses são considerados os fortes obstáculos que inviabilizam a qualidade da educação, porque até o momento não foi alcançada a aclamada educação pública de qualidade?

Essa questão é complexa de se responder, porque garantir uma educação de qualidade em demanda nacional (levando em consideração os diferentes contextos políticos-econômicos-sociais) não é uma tarefa simples, não basta investir em aspectos técnicos/administrativos, pelo contrário, os problemas educacionais estão para além disso, as questões técnicas são apenas parte de um todo, que precisa ser estrategicamente analisado e colocar em ação as demandas necessárias, mas isso deve

¹³ De acordo com Araújo (2011, p.286) esses “[...] novos marcos regulatórios nas políticas educacionais atuais [...] desconsideram os processos educativos e valorizam apenas os resultados obtidos.”

ser feito de forma conjunta, com a participação dos diferentes atores sociais, como será melhor discutido nos tópicos seguintes.

2.2 A participação e autonomia como aspectos necessários à gestão democrática na educação.

A redefinição do papel do Estado como foi discutido no capítulo anterior, provocou também uma nova configuração nas políticas educacionais, trazendo para o campo da gestão educacional novos caminhos a seguir em busca da qualidade da educação pública. Entre tais medidas ocorreram alterações

[...] no sentido de transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão. (BARROSO, 1996, p.02).

O que veio a contribuir para a ideia de autonomia das escolas junto ao termo participação dos diferentes sujeitos envolvidos com a educação em prol da sua melhoria e desenvolvimento pautados nos princípios democráticos.

Nesse sentido, neste tópico se propõe trazer a discussão questões centralizadas na participação e autonomia como aspectos necessários a democratização da educação, no entanto, antes de tecer sobre os meios pelas quais acredita-se ser possível alcançar uma educação de qualidade com base na democracia, é interessante falar brevemente sobre a gestão educacional e seu conceito a fim de compreender melhor a proposta central do debate em questão.

[...] O termo gestão tem sua raiz etimológica em *ger*, que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer; desta mesma raiz provêm os termos genitora, genitor, germen. O termo gestão, teoricamente teve seus referenciais desenvolvidos a partir de críticas à expressão “administração”, originária do sistema fabril. [...] (CHAVES *et al*, 2013, p.02).

No entanto, muitos ainda utilizam ambos os termos (gestão e administração) como expressões semelhantes e, enquanto outros a consideram antônimos (CHAVES *et al*, 2013), porém cada qual possui sua especificidade, fundamentando-se a partir de seu contexto histórico social. Desse modo, no desdobramento do presente trabalho será utilizado o termo gestão educacional, pois [...] tanto os organismos internacionais quanto os movimentos sindicais, que postulam posições mais avançadas na área,

optaram pelo termo gestão, obviamente, cada um com concepções diferenciadas. (CHAVES *et al*, 2013).

A modo de exemplificação a gestão educacional foi considerada pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE, como o “[...] processo político-administrativo contextualizado e historicamente situado, por meio do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada”. (CHAVES, *et al*, 2013, p.04-05), sendo assim, o termo gestão educacional é o mais adequado nas discussões atuais sobre políticas educacionais.

A fim de compreender melhor a natureza da gestão no âmbito da educação, Dourado (2007, p.924), traz uma contribuição importante para se acrescentar a discussão. Assim sendo, de acordo com o autor,

[...] a gestão educacional tem natureza e características próprias, ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados.⁴ Ou seja, a escola, entendida como instituição social, tem sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político-pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício *stricto sensu*. Isto tem impacto direto no que se entende por planejamento e desenvolvimento da educação e da escola e, nessa perspectiva, implica aprofundamento sobre a natureza das instituições educativas e suas finalidades, bem como as prioridades institucionais, os processos de participação e decisão, em âmbito nacional, nos sistemas de ensino e nas escolas.

A partir do trecho acima, entende-se que a gestão educacional caracteriza-se para além da organicidade dos sistemas de ensino, sob os princípios administrativos/técnicos (como exemplificação a elaboração de planos, projetos ou programas que visam a qualidade da educação). No entanto, observa-se que muitas vezes em meio aos fascinantes discursos participacionistas (SANTOS, s.d), encontram-se diversas questões políticas/administrativas que implicam na carência da participação efetiva dos diferentes atores sociais, distanciando a gestão educacional do processo democrático que deveria acontecer nos sistemas educacionais.

Quanto a democracia vale destacar que “Desde o final dos anos oitenta vêm sendo implementadas nas escolas básicas no Brasil [...] políticas ditas democráticas visando à modernização, eficiência e eficácia daquelas unidades educativas, decorrentes de orientações dos Estados, [...]” (SANTOS, s.d. 02), assim, alguns termos como a participação e autonomia (considerados parceiros nesse processo) tornaram-se

importantes na construção de uma educação democrática e no alcance da qualidade educacional.

Ainda levando em consideração a democracia é importante frisar o art.206 da Constituição Federal de 1988¹⁴ que decreta como um dos princípios legais de ensino a efetivação da gestão democrática nas instituições públicas. Além disso, outro documento oficial que conclama pela gestão democrática nas escolas é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹⁵, cujo em seu art.14 salienta a relevância da participação dos professores e gestores na elaboração do Projeto Político pedagógico (PPP) e também a participação da comunidade escolar e local em Conselhos Escolares¹⁶.

A elaboração do Projeto Político Pedagógico de uma escola é um processo demasiadamente importante, uma vez que oportuniza a participação democrática, onde a comunidade escolar pode traçar propostas de como desenvolver a melhoria da qualidade da educação básica. Além disso, o Conselho Escolar também é um dos instrumentos estratégicos para a melhoria da qualidade da educação, pois possibilita novamente a efetivação de uma gestão participativa, cujo através de reuniões e debates é possível “ouvir” os demais atores e realizar um diagnóstico de como a instituição está evoluindo em suas práticas educativas e o que pode ser aperfeiçoado.

Mas para que a gestão democrática se efetive não é um processo simples, demanda o esforço de diferentes setores e atores sociais engajados com a educação. Sobre essa questão, Lima (2014, p.1069-1070). ressalta que a

¹⁴ Segundo Araújo (2011, p.289) “[...] De 1824 até 1988, as inscrições do direito à educação nos textos constitucionais eram assinaladas por uma concepção de que o mínimo era o bastante.” O que denota a exclusão de um dado grupo de pessoas e o aumento da desigualdade na oferta de uma educação pública de qualidade para todos, fragilizando a concepção de democracia na educação brasileira, pois se a educação é conferida como um direito público (de todos) o Estado deveria investir de forma maciça na garantia de ofertar educação pública, gratuita e de qualidade sob os princípios verdadeiramente democráticos, visto que embora constitucionalmente seja delegado a efetivação da gestão democrática nas escolas públicas, primeiramente deve-se haver a materialização desta democracia na oferta da educação (além da resolução de outras problemáticas educacionais), do contrário a gestão democrática fica vista apenas como uma utopia, o que não se difere muito da visão crítica atual de alguns estudiosos e da sociedade civil de modo geral quanto as políticas educacionais.

¹⁵ As Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi decretada por meio da Lei de nº9.394/1996, sendo delegado questões sobre a educação; os princípios e fins da educação nacional; o direito à educação e o dever de educar; a organização da Educação Nacional; os níveis e modalidades de educação e ensino; os profissionais da educação; os recursos financeiros e entre outras questões técnicas/burocráticas do documento.

¹⁶ São considerados instâncias colegiadas e servem de *lôcus* de participação e envolvimento da comunidade escolar com educação, auxiliando nas decisões e meios de melhorar a qualidade da educação local, além de ser um espaço de gerenciamento dos recursos públicos repassados para as instituições escolares dos estados, municípios e Distrito federal. (SANTOS, s.d).

[...] gestão democrática das escolas é uma complexa categoria político-educativa, uma construção social que não dispensa análise dos contextos históricos, dos projetos políticos e da correlação de forças em que ocorre, para além de envolver dimensões teóricas e conceituais que vão desde as teorias da democracia e da participação, até às teorias organizacionais e aos modelos de governação e administração das escolas e respectivos sistemas escolares. [...].

O autor aborda um ponto relevante a ser frisado nesse momento no que se refere a complexidade na construção de uma gestão denominada verdadeiramente democrática. Entre os documentos oficiais do MEC, a modo de exemplificação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e um de seus programas estratégicos, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, (como já foram apresentados na sessão anterior), expressam em seus mecanismos de atuação a importância da cooperação entre os entes federados em parceria com as famílias e comunidades escolar e local, porém como afirma Lima (2014), a gestão democrática para ser efetuada é um processo complexo, e isso pode ser verificado por diversos fatores.

Em primeira instância, pode-se ressaltar a própria instituição educacional que configura-se como um espaço coletivo e de prática social, (DOURADO, 2007) uma vez que é um local onde ocorre o processo de educação formal, cujo os indivíduos compartilham de um ambiente para socialização de saberes, histórias, culturas, permitindo a aquisição de aprendizagens diversas, inclusive práticas de cidadania. Além disso, a escola também é um espaço em que viabiliza a interação entre gestores, professores, funcionários, pais e a comunidade local, não se restringindo a transmissão de conhecimento e sistemas de avaliação.

Entende-se que a instituição escolar sendo um dos setores da sociedade e criação histórica do homem (DOURADO, 2007), ofertando um direito a todos os cidadãos (educação), necessariamente, deve ser um ambiente que proporcione a democracia participativa na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, nas reuniões pedagógicas, nos conselhos escolares, entre outros meios de democratização escolar, a fim de que cada sujeito envolvido com a educação tenha voz ativa.

Quanto a participação, particularmente, ela é entendida como ação essencial nas tomadas de decisão nas políticas educacionais sejam internas (como por exemplo na construção do projeto político pedagógico das escolas através da participação da comunidade escolar e local) ou externas (como na elaboração dos Planos, programas e

projetos educacionais com a participação efetiva de representantes dos sistemas de ensino e de setores organizados da sociedade brasileira) (DOURADO, 2007).

Nota-se que a participação é demasiadamente importante nas políticas educacionais, pois dá o direito a voz ativa a comunidade escolar, local e em geral a sociedade civil, de modo que tenham o poder de decisão nas suas mãos - a decisão dos melhores caminhos e meios para se alcançar uma educação de qualidade.

No entanto, é importante destacar que a ação participativa é algo que não se pode ensinar, uma vez que ela é construída nas relações entre os sujeitos, ou seja, é na prática que a participação se concretiza. (CHAVES, *et al*, 2013), desse modo, cabe dizer que não basta as palavras participação e autonomia estarem expressas nos documentos oficiais do MEC, pois teoria sem a ação torna o discurso vazio, sem realização efetiva do processo de democracia.

Para os estudiosos do campo educacional como Chaves (*et al*, 2013), a participação é vista como essencial para que a democracia se concretize. Lima (2014, p.1072), complementa essa ideia afirmando que

[...] O poder de decidir, participando democraticamente e com os outros nos respectivos processos de tomada das decisões representa o âmago da democracia e, conseqüentemente, sem participação na decisão não é possível conceber uma gestão democrática das escolas na perspectiva do seu autogoverno. [...].

A instituição escolar que prioriza a participação, conseqüentemente, desenvolve uma escola democrática que é “[...], necessariamente, uma escola mais autônoma e com capacidade de autogoverno em vastas áreas. (LIMA, 2014, p.1074). Aqui destaca-se outro termo importante na discussão, a autonomia. “O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à ideia de auto-governo, à faculdade que os indivíduos ou organizações têm de se regerem por regras próprias. [...]” (CHAVES, *et al*, 2013, p.06).

A fim de aprofundar mais sobre essa questão é interessante citar o autor Barroso (1996), o qual aborda em seu texto “O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída” questões interessantes para se compreender a natureza da autonomia na perspectiva de uma escola democrática.

A autonomia é um termo que caminha junto a participação, sendo a primeira considerada “resultado” [...] da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos). (BARROSO, 1996, p.11), configurando um campo complexo, em que a autonomia pode ser visualizada em diferentes ângulos. No

ângulo político, pode-se colocar como exemplo que através da constituição federal de 1988, os municípios passaram a ter autonomia sob os seus sistemas de ensino, promovendo dessa forma, uma maior descentralização de poder e sob a educação, mas

A descentralização educativa é, sobretudo, devolução de responsabilidades e encargos, bem como abertura ao setor privado, o qual, de resto, pode vir a ser beneficiário da concessão da própria gestão das escolas públicas, como acontece já, há vários anos, em alguns países. [...] (LIMA, 2014, 1078).

Observa-se que através da descentralização educativa, aparentemente expressa algo positivo para o campo educacional, pois viabiliza a autonomia aos estados, municípios e Distrito Federal a verificar “mais de perto” as necessidades educacionais e procurar soluções para as demandas que aparecerem, investindo de forma coerente no desenvolvimento da educação. Todavia, o que tem acontecido é cada vez mais a despolitização da educação, (como já foi melhor explicitado no capítulo anterior), sendo notável a participação de diferentes entendidas nas políticas educacionais (sob o ideário neoliberal) por meio do discurso de cooperação, parcerias, trabalho coletivo, visando maior participação da sociedade e tendo como principal objetivo a qualidade da educação pública.

Contudo, o que ocorre é o encaminhamento das responsabilidades educacionais do Estado para a sociedade civil. Isso isenta o Estado que deveria ter a responsabilidade de promover, regular e desenvolver os diferentes setores sociais, especificamente o setor educacional. (SANTOS, s.d). Além do ângulo político, pode-se destacar aqui também, o campo pedagógico, no que se refere ao incentivo e a autonomia dada às escolas (a partir da constituição federal), cuja as instituições escolares passam a receber diretamente recursos, de modo a procurar investir nas demandas necessárias da escola.

Como se pode observar a tarefa de construir uma gestão democrática não é simples, há uma série de fatores e aspectos envolvidos e articulados entre si, cuja a participação e autonomia são ferramentas essenciais nesse processo. E, ainda tomando a linha de raciocínio de Lima (2014), sobre a complexidade na construção da gestão democrática, Barroso (1996), salienta que

[...]. A autonomia [...] é o resultado do equilíbrio de forças, numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna), dos quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local.

Deste modo, a autonomia afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não preexiste à acção dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interacção dos diferentes actores organizacionais numa determinada escola. [...]. (BARROSO, 1996, p.11)

Compreende-se, portanto, que a autonomia não está relacionado apenas a um sujeito ou a uma instituição escolar que deve agir independentemente (CHAVES, *et al*, 2013). A autonomia constitui-se na acção conjunta da comunidade escolar, local e atuação do governo através dos representantes legais. Sendo assim, é necessário “Promover na escola uma cultura de colaboração e de participação entre todos os que asseguram o seu funcionamento, incluindo a própria definição e a realização dos objectivos organizacionais.[...]” (BARROSO, 1996, p.11).

Nesse processo, os professores na postura de educadores com compromisso e responsabilidade social são um dos principais atores na construção da autonomia e participação na perspectiva de promover dentro da sala de aula atividades que possibilitem justamente a participação e o exercício da autonomia (uma vez que estas só são apreendidas através da prática), (SANTOS, s.d) para que desde a educação básica as crianças aprendam a visualizar a realidade que vivem por diferentes ângulos e sob um olhar mais crítico e reflexivo, tendo a consciência do seu papel social como cidadão na responsabilidade de agregar princípios democráticos as suas ações.

Além destes, os pais também possuem uma função importante, pois são vistos “[...] como cidadãos que devem poder exercer formas de "controlo democrático" sobre o serviço público que a escola assegura aos seus filhos, quer como co-educadores em parceria com a escola. [...]”. Ademais, é preciso “Desenvolver nas escolas formas diversificadas (individuais e colectivas) de liderança, [...] e “Aumentar o conhecimento, por parte dos próprios membros da organização, dos seus modos de funcionamento e das regras e estruturas que a governam. [...]” (BARROSO, 1996, p.11).

Esses dois últimos pontos frisados são demasiadamente relevantes, pois a escola como instituição social deve trabalhar de forma coletiva, orientando todos os membros envolvidos com a escola/educação, de modo que estes tenham conhecimento dos seus direitos, visto que a educação de qualidade deve ser exigida e a escola “[...] lócus privilegiado de produção e apropriação do saber, [...]” (DOURADO, 2007, p.923) deve ser entendida, portanto, como um espaço de participação e autonomia.

O que é considerado justo, uma vez que a educação ofertada pelo Estado é pública, viabilizando a acção dos distintos sujeitos sociais (em particular os pais dos

alunos) na exigência pelo que consideram realmente relevante na educação dos seus filhos e também perspectivando a contribuição que a escola pode ofertar para a comunidade de modo geral. Aliás, a educação não é um ponto fixo, pelo contrário, ela é dinâmica, buscando em seu “movimento” o olhar crítico sob a realidade na qual se deseja mudar. E, para mudar, não basta almejar a transformação, é preciso criar meios para que tais mudanças sejam efetivadas no âmbito da gestão educacional. (RIBEIRO e CHAVES, 2015).

A partir do debate acima compreende-se a complexidade na construção da gestão democrática, pois analisando os diferentes aspectos que envolvem a gestão democrática, verifica-se que para efetivá-la depende da ação conjunta intra escolar como também extra escolar (LIMA, 2014), sendo esta última no tocante as políticas educacionais que devem viabilizar assistência técnica/financeira aos entes federados (Estados, Municípios e Distrito Federal).

Nesse sentido, as políticas educacionais devem estar voltadas para o suporte e apoio necessário aos estados, municípios e Distrito Federal e seus sistemas de ensino, os mobilizando no convite a sociedade civil para em parceria, auxiliar na elaboração ou reelaboração dos planos municipais e estaduais, além de monitorar se as metas estabelecidas nos planos estão se concretizando, do contrário, se verifique o que é preciso para alcançá-las, pois observa-se que:

[...] apesar das medidas de democratização e desburocratização implementadas a partir dos anos noventa, contraditoriamente os reformadores continuam a separar os formuladores, que centralizam as decisões de políticas públicas, de seus executores, por meio das unidades descentralizadas: as agências executivas e as organizações sociais, ou setor público não-estatal, incluindo aí o processo de terceirização das atividades auxiliares ou de apoio (tão em voga hoje nas instituições públicas). [...] (SANTOS, s.d, p.05).

Entende-se que em meio ao processo de democratização da educação no Brasil, a descentralização passou a fazer parte desse discurso democrático, abrindo cada vez mais espaço para os outros setores sociais, como o setor privado, na promoção do desenvolvimento da educação através do apoio financeiro as instituições públicas de ensino e isso as vezes recai a uma estratégia mercadológico, a fim também de promover uma imagem de solidariedade e responsabilidade da empresa com a sociedade. (SANTOS, s.d).

Importa salientar que não estamos, com isso, tentando desqualificar as parcerias, as ações voluntárias, o espírito de solidariedade, mas tão somente ponderando para que o as organizações sociais ou entidade

sem fins lucrativos não sejam responsabilizadas pela promoção da educação pública no Brasil e o Estado possa não mais garanti-la, no exercício de seu dever constitucional, deixando-a entregue à sociedade. (SANTOS, s.d, p.08).

O que se quer frisar na realidade, é a importância da participação efetiva dos sujeitos envolvidos com a educação tais como os professores, gestores, pais, alunos, funcionários e a comunidade em geral (em parceria com o Estado) que se preocupem verdadeiramente com a educação brasileira, sem buscar méritos, mas o benefício em prol do bem comum.

No entanto, observa-se que cada vez mais os representantes dos setores organizados da sociedade civil, dos sistemas de ensino (gestores, professores) e da comunidade local, ficam distantes do processo de formulação das metas, planos e programas educacionais, sendo estes, considerados os que irão colocar em prática o que foi formulado e estabelecido em tais planos educacionais, desse modo, pode-se afirmar que há a necessidade de maior envolvimento desses sujeitos a fim de viabilizar a democratização na educação, efetivamente.

Além disso, há também a necessidade de capacitar as equipes técnicas para atuar de maneira adequada nas secretarias de educação municipal e estadual (quando houver); promover a abertura de conselhos escolares e fortalecer os que já existem, porém é importante ressaltar que a participação, a qual está sendo colocada,

[...] não se reduz apenas a ocupação de espaços físicos, mas requer a inclusão ativa de todos os sujeitos envolvidos na instituição com liberdade para expor diferentes posicionamentos, questionamentos, anseios, etc. num clima de debate em prol do bem comum. (CHAVES, *et al*, 2013, p. 08).

Por isso, é relevante que haja também o monitoramento e fiscalização dos conselhos escolares para verificar se a sociedade civil está participando efetivamente, dando suas sugestões de quais caminhos seguir para possivelmente obter uma educação pública de qualidade.

Outra medida necessária é em disponibilizar espaços bem estruturados para implementar os conselhos municipais, conselhos escolares, além da fornecer infraestrutura adequada nas escolas, a fim de promover a inclusão e a democratização – princípios defendidos pelo governo federal no alcance a qualidade da educação (DOURADO, 2007), porém são termos distantes do que é visto na realidade.

Essas são algumas medidas necessárias além do que já foi explicitado para que se alcance a desejada qualidade educacional brasileira com base nos princípios de uma gestão democrática, [...] que, em vários contextos, atravessa hoje uma profunda crise.” (LIMA, 2014), isto é, ainda é preciso construir espaços que favorecem a coletividade, participação e autonomia dos sujeitos, pois os instrumentos de regulamentação, embora sejam importantes (mas não cruciais), sozinhos não são capazes de garantir a democratização da educação brasileira que almeja na realidade o envolvimento efetivo dos diferentes atores sociais nas tomadas de decisões, na elaboração de planejamentos, com intuito de construir uma educação de qualidade, garantindo não somente o acesso à educação (que é um direito mínimo), mas possibilitando também a permanência dos alunos nas instituições escolares (CHAVES, *et al*, 2013).

2.3. O federalismo na educação: o PAR como instrumento de articulação entre os entes federados

A partir do que foi discutido nos tópicos anteriores acerca da autonomia e participação como meios viáveis para a melhoria da qualidade da educação brasileira, particularmente, a educação básica. Nesse tópico será trazido novamente ao debate o termo autonomia sob uma abordagem mais ampla, analisando e refletindo sobre as relações entre a União e os entes federados (estados, municípios e Distrito Federal), partindo do princípio que estes

[...] se colocam como principais atores na oferta da educação básica no país, de modo a propiciar elementos para a compreensão dos processos de regulação e financiamento, bem como os arranjos institucionais que contribuem para a materialidade das políticas de gestão e organização educacionais no Brasil. (DOURADO, 2007, p.923).

Desse modo, compreende-se que é pertinente colocar em questão o modo como se relacionam os entes federados, sem esquecer das peculiaridades de cada um, sejam territoriais, culturais, históricas, econômicas, entre outros aspectos de diferenciação, porém, atuam e se articulam entre si como partes de um todo (nação brasileira). Assim sendo, é importante frisar que essa forma de organização política-territorial, pautada na diversidade e unidade ao mesmo tempo, configura-se no federalismo¹⁷, cujos diferentes níveis de governo existem, paralelamente, com os demais e com forças distintas, tendo

¹⁷ No Brasil o federalismo marcou o surgimento do regime Republicano, configurando a organização política do Estado numa Federação, cujo não há mais a centralização de poder, mas a multiplicidade de poderes, possibilitando autonomia relativa aos entes federados. (CAMINI, 2010).

como cerne nessa relação a autonomia relativa e a interdependência entre eles. (TERTO e CASTRO, 2017).

Isto é, a relação entre os entes federados se dá de maneira “mista”, onde os mesmos possuem autonomia em termo de regras próprias, porém não estão dissociados uns dos outros, assim sendo, também estão sujeitos as regras dos demais governos. (TERTO e CASTRO, 2017). “[...] Com isso, observa-se que, nesse modelo de governo, não há a existência de um único centro de poder, mas sim de múltiplos centros que se interconectam por uma lei respeitada e compartilhada pelas partes. [...]” (TERTO e CASTRO, 2017, p.219).

Em se tratando da nação brasileira quanto ao âmbito educacional, tem-se como parâmetro legal do federalismo¹⁸ a Constituição Federal, especificamente a promulgada em 1988 que no seu art.211, salienta que a União e os entes federados devem organizar-se em regime de colaboração em seus sistemas de ensino, frisando o papel de cada ente federado em prol da melhoria da educação básica, tendo como um dos princípios fundamentais assegurar a universalização do ensino obrigatório, além disso, garantindo o acesso e permanência dos estudantes nos sistemas de ensino. Ou seja, verifica-se que embora na Constituição seja delegado para cada qual uma função, eles devem trabalhar coletivamente, objetivando a qualidade educacional a nível nacional.

No entanto, em meio a essa relação de divisão de poderes, há também interesses distintos, o que implica dizer que nem sempre o federalismo tende a harmonia entre os governos. A cooperação entre os entes federados muitas vezes pode ser traduzida por troca de favores, benefícios “mútuos”, politicamente falando, onde cada um procura tirar o melhor proveito para si (TERTO, e CASTRO, 2017), “[...] fazendo a relação pender mais para a subordinação do que para a cooperação.” (TERTO, CASTRO, 2017, p.221). Contudo, se esquece o intuito principal da cooperação que deve estar em favor do crescimento e aperfeiçoamento da educação brasileira, através da formulação das políticas públicas e a execução destas por meio da ação conjunta, não se detendo a “jogos políticos de interesse”.

¹⁸ É importante frisar que o Brasil tem sua forma de organização política territorial balizada no Federalismo desde 15 de novembro de 1889, sendo mantida como forma de governo até a atualidade, como especifica o Art.1º da Constituição Federal de 1934 “A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889”.

Outro fator relativo nessa relação é a competição, podendo ser vista por dois ângulos – positivo ou negativo. No primeiro ponto, a competição pode ser uma ferramenta que impulse estrategicamente os demais entes federados a trabalhar com mais “força” na implementação das políticas públicas com enfoque na educação. Já no segundo ângulo, a competição pode ser um fator que enfraquece o regime de colaboração, distanciando os entes federados. Sendo assim, entende-se que a autonomia e interdependência entre os governos, deve levar em consideração os fatores cooperação e competição, porém, em uma dinâmica equilibrada, que considera os aspectos particulares de cada ente, mais também os objetivos em comum (TERTO e CASTRO, 2017).

Dentre tais questões é relevante ressaltar o Plano de Ações Articuladas (PAR) - instrumento político que visa trabalhar o regime de colaboração entre os entes federados na formulação e implementação de políticas educacionais com o objetivo da melhoria da qualidade da educação. Além disso, é importante frisar que o PAR, é uma ferramenta que propõe viabilizar a autoridade interdependente entre os entes federados.

As autoras Terto e Castro (2017) fazem uma abordagem demasiadamente interessante a respeito dos modelos de relação intergovernamentais, dentre os quais, vale destacar a autoridade interdependente ou sobreposta, cujo os entes federados possuem uma relação de interdependência e, simultaneamente, há o compartilhamento entre si, levando em consideração as necessidades de cada qual e seus interesses, ou seja, nesse modelo há um equilíbrio de poderes e autonomia dos entes, por isso, a autonomia é dita relativa, visto que ela não garante a “liberdade total” da União ao estado, município ou Distrito Federal, pois embora, constitucionalmente, estes tenham autonomia, não podem atuar isoladamente, pelo contrário, como foi mencionado através do modelo de autoridade interdependente, eles devem se articular entre si, para que através do trabalho coletivo consigam alcançar a melhoria da qualidade da educação.

Com base nas questões pontuadas acima e tendo como fundamento legal a Constituição federal de 1988, “[...] As perspectivas apontam para ações de colaboração de forma articulada. [...]” (GUTIERRES e ROLIM, 2016, p.152), no entanto, na realidade tem ocorrido um desequilíbrio de autonomias e responsabilidades que a modo de exemplificação, vale salientar a questão do financiamento a educação, cujos entes federados possuem responsabilidades e capacidades de financiamento diferenciadas (o que é natural haja vista as diferenças regional, política, econômico e social), mas o

problema está na desigualdade de responsabilidades, onde os menos capacitados possuem menos recursos para investir na educação local, enquanto que os mais capacitados recebem mais fundos de investimentos. Dessa forma, a União quanto a esse aspecto deveria reduzir tais desigualdades “[...] por meio da transferência de recursos compatíveis com as necessidades locais.” (GUTIERRES e ROLIM, 2016, p.153). As autoras Gutierrez e Rolim (2016, p.154) ainda acrescentam:

Entendemos ser o financiamento da educação o elemento fulcral do regime de colaboração entre os entes federativos, visto que a ausência de recursos financeiros tende a dificultar e até impossibilitar a materialização da tão almejada qualidade do ensino. [...].

Partindo desse pressuposto, o PAR configura-se como um elemento de grande importância quanto ao financiamento da educação, pois ele é uma ferramenta que possibilita o diagnóstico da realidade educacional e o registro das demandas necessárias da educação local (por meio da elaboração do Plano de Ações Articuladas, propriamente dito, no SIMEC – Módulo PAR), solicitando através desse processo a assistência técnica e financeira (quando necessário) do MEC/FNDE em parceria com algumas entendidas tais como, associações, institutos, fundações, entre outras, objetivando elevar os indicadores de qualidade da educação.

Entende-se que o PAR é um instrumento de planejamento para a articulação e mediação entre a União, os entes federados e as organizações sociais, sendo também um meio de avaliar e acompanhar as demandas educacionais com base nas problemáticas diagnosticadas a fim de solucioná-las para garantir a almejada educação pública de qualidade, por meio de investimentos financeiros e técnicos - materializando dessa forma, a teoria do capital humano no campo educacional, onde é possível através do PAR verificar as áreas específicas da educação local, cuja há certas carências que podem ser sanadas ou diminuídas.

Isto é, observa-se novamente que o economicismo, através da teoria do capital humano se faz presente na educação brasileira atual, pois a atuação do governo federal, junto ao MEC/FNDE e demais entendidas na criação de medidas de acompanhamento, avaliação e monitoramento da educação brasileira (como exemplo o PAR) são meios que identificam a preocupação com o investimento na educação atrelado, pretensiosamente, ao suposto crescimento econômico paralelo ao desenvolvimento educacional.

CAPÍTULO 3: A GESTÃO EDUCACIONAL NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR (2007-2011): UM “ESTUDO DA ARTE”

O presente capítulo tem como finalidade apresentar, analisar e discutir os dados coletados através do método investigativo “estado da arte”, verificando quantitativamente e qualitativamente o levantamento das produções em forma de artigo científico e acadêmico realizado em duas revistas eletrônicas: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE e a Revista “Educação em Questão”. A RBPAE é um periódico científico quadrimestral editado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE, sendo lançada a versão eletrônica no ano de 2000, porém de forma impressa ela é publicada desde 1983. A revista aborda questões sobre as políticas educacionais dos sistemas de ensino, sejam escolas, universidades entre outros ambientes públicos cuja a educação se faz presente, além disso, são discutidas temáticas acerca da gestão educacional, planejamento, avaliação e formulação de políticas públicas voltadas para o campo educacional.

Quanto a Revista “Educação em Questão”, é um período trimestral, responsável pelo Centro de Educação e Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A revista foi lançada em 1987 e os trabalhos publicados nela são voltados para o seguimento educacional e das ciências humanas, sendo estruturados e organizados em diferentes formas: artigos, resenhas, entrevistas e entre outros.

Para a realização da pesquisa em questão foram levados em consideração alguns critérios: 1º. Selecionamos duas palavras-chaves para serem utilizadas no campo de pesquisa das revistas citadas, as quais foram: Plano de Ações Articuladas e PAR; 2º. A partir dos artigos encontrados, consideramos apenas os escritos em Língua Portuguesa-Brasileira no período de 2007 (ano cujo o PAR foi instituído por meio do decreto de nº 6.094) até o ano atual, 2017 (no qual completa uma década); 3º. Além disso, para obter os dados necessários para a pesquisa, tais como a quantidade de artigos encontrados relacionados ao PAR e os objetivos, metodologia e resultados foi preciso considerar tanto os resumos como também a leitura parcial dos artigos, haja vista que nem sempre todas as informações necessárias estavam explícitas nos resumos.

Portanto, neste capítulo propõe-se apresentar, primeiramente, os dados quantitativos por meio de tabelas e gráficos, integrando a apresentação os dados

coletados referentes as quatro dimensões do PAR. Para então, logo após, verificar os dados qualitativos, tendo como principal foco de análise as abordagens das produções científicas e acadêmicas centralizadas na dimensão gestão educacional.

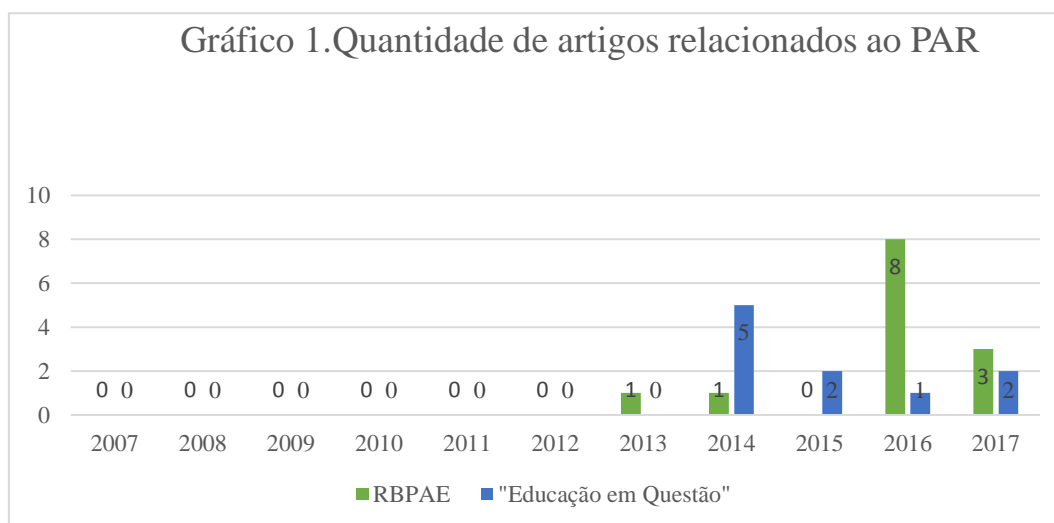
3.1.Dados quantitativos

A partir da coleta de dados através da pesquisa na Revista Brasileira de Política e Administração em Educação” - RBPAAE e na Revista “Educação em Questão” foram obtidos o quantitativo de artigos relacionados ao Plano de Ações Articuladas – PAR, seguindo uma tabela (intitulada tabela 1) abaixo, explicitando a quantidade de artigos encontrados em cada revista no período de 2007 a 2017 e em sequência segue um gráfico de coluna para melhor visualizar a comparação dos dados.

TABELA 1
ARTIGOS SOBRE O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR (2007-2011)
RBPAAE/EDUCAÇÃO EM QUESTÃO
2007-2017

REVISTAS	ANOS											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
RBPAAE	-	-	-	-	-	-	01	01	-	08	03	13
Educação em Questão	-	-	-	-	-	-	-	05	02	01	02	10
TOTAL	-	-	-	-	-	-	01	06	02	09	05	23

Fonte: RBPAAE/ EDUCAÇÃO EM QUESTÃO (2017)



Com base na apresentação dos dados acima, considerando a tabela 1 e o gráfico 1, através do levantamento nas revistas RBPAAE e “Educação em Questão” foram encontrados no total vinte e três artigos relacionados ao Plano de Ações Articuladas – PAR, observando uma carência de produções acadêmicas no período de 2007 a 2012 na revista RBPAAE e de 2007 a 2013 na revista “Educação em Questão”. Já nos anos referente a 2014 e 2016 representam os maiores índices de produções científicas acadêmicas.

Dentre esse período também foram organizados os artigos conforme as quatro dimensões do PAR : 1.Gestão Educacional; 2. Formação de professores e de serviços de apoio escolar; 3.Prática pedagógica e avaliação; e 4. Infraestrutura física escolar), sendo apresentado abaixo em tabela e um gráfico de colunas o quantitativo de artigos que enquadram em cada eixo temático do Plano de Ações Articuladas.

TABELA 2
ARTIGOS SOBRE AS DIMENSÕES DO PAR
RBPAAE/EDUCAÇÃO EM QUESTÃO
2007-2017

DIMENSÕES DO PAR	ANOS					Total
	2013	2014	2015	2016	2017	
Gestão educacional	1	3	2	6	4	16
Formação	0	1	0	3	0	4
Práticas pedagógicas	0	2	0	0	0	2
Infraestrutura	0	0	0	0	1	1

Fonte: RBPAAE/REVISTA EDUCAÇÃO EM QUESTÃO (2017)

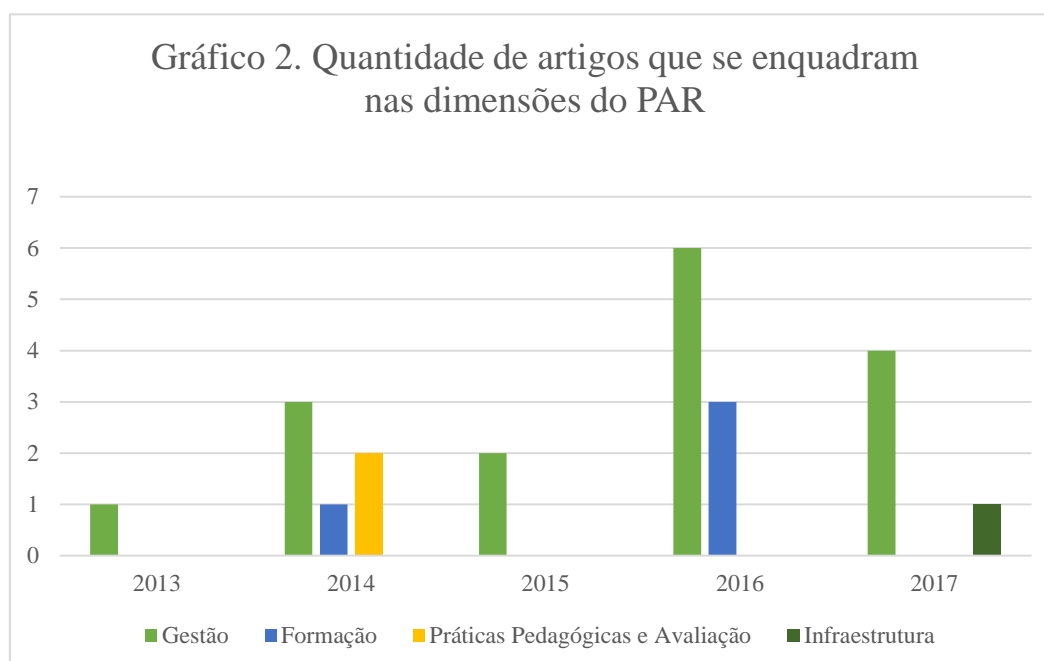


TABELA 3
AS DIMENSÕES DO PAR
E OS ARTIGOS ENCONTRADOS NAS
REVISTAS RBPAAE E “EDUCAÇÃO EM QUESTÃO”

DIMENSÕES DO PAR	Revistas		
	RBPAAE	“Educação em Questão”	Total
Gestão educacional	10	6	16
Formação	3	1	4
Práticas pedagógicas	0	2	2
Infraestrutura	0	1	1
Total	13	10	23

Fonte: RBPAAE/REVISTA EDUCAÇÃO EM QUESTÃO (2017)

Conforme apontam os dados na tabela 2 e no gráfico 2, durante o período de 2013 a 2017, as produções acadêmicas relacionadas a dimensão gestão educacional se destacam comparando com os demais, somando o total de 16 produções no período destacado. Isso evidencia a relevância da gestão no campo investigativo educacional que durante as últimas décadas tem se tornado uma das temáticas mais debatidas por educadores e estudiosos na área, uma vez que o campo da gestão educacional é complexo em virtude da variedade de discursões inerentes a ela, permitindo compreender tanto questões macro educacionais como também micro escolares. (DOURADO, 2007).

Assim sendo, pode-se afirmar que a gestão educacional é um campo multidimensional e comparada a um pêndulo, em certos momentos inclina-se mais a aspectos técnicos/administrativos e em outros a democráticos, cuja a gestão é compreendida para além da esfera administrativa, articulando-se a programas, ações e projetos estabelecidos pelo governo federal junto a outras entidades com o escopo de alcançar a qualidade educacional, somados a elementos fulcrais na construção de uma gestão democrática, os quais são a participação e autonomia dos entes federados e dos diferentes atores sociais engajados com a educação.

Contudo, sob uma ótica crítica observa-se que nem sempre o discurso democrático, viabiliza na prática ações de cunho democrático, tais como a presença da participação e autonomia (elementos basilares na construção de uma gestão democrática). Vale ressaltar entre tais medidas do governo federal em prol da qualidade

educacional foi estabelecido o Plano de Ações Articuladas – um plano plurianual formado por ações apoiadas a assistência técnica e financeira do MEC/FNDE aos entes federados.

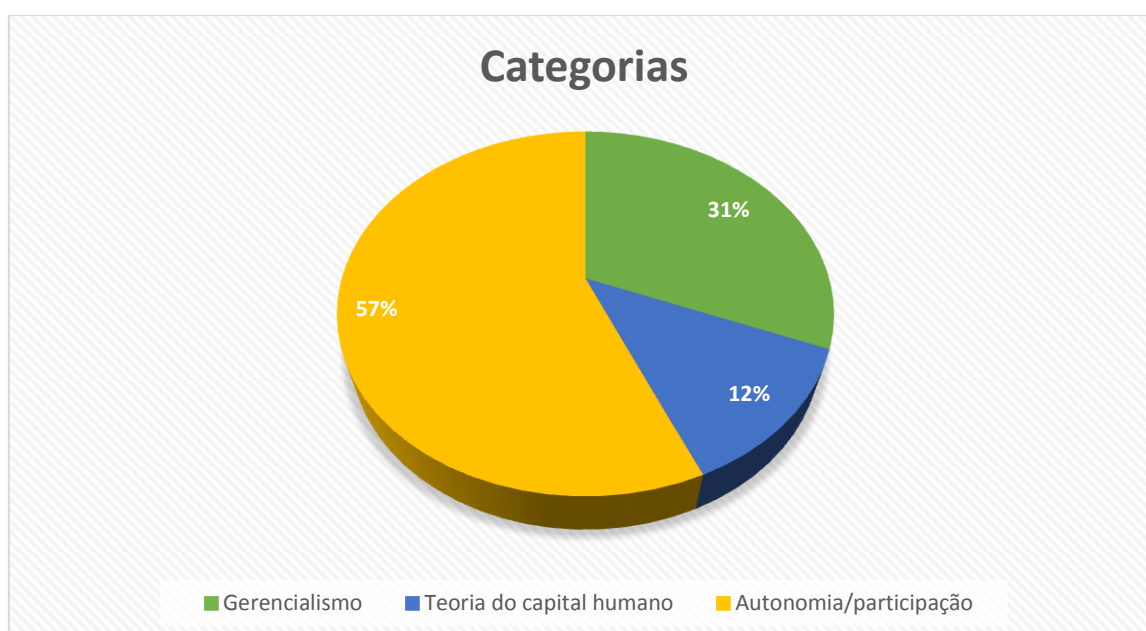
O PAR é uma ferramenta política e de gestão criado em 2007 no governo de Lula da Silva, ou seja, aproximadamente duas décadas após a Reforma do Estado de 1990, momento histórico que marcou a economia, política, a educação e outros setores sociais, pois nesse período houve implementação da ideologia neoliberal e a materialização da teoria do capital humano no Brasil, redefinindo os papéis do Estado e, em particular do setor educacional, configurando na chamada Nova Gestão Pública – novo modelo de gestão inspirado em outros países como a Grã-Bretanha, cujo passou a ser realizado no Brasil com o intuito de modernizar o Estado e instituir “novas ideologias” através da relação entre o Estado e a sociedade civil. (OLIVEIRA, 2014).

Essa nova relação anunciada pelo Estado através da Constituição Federal de 1988 foi estabelecida pelo regime de colaboração, que consiste em equilibrar as forças entre a União e os entes federados, os instituindo de autonomia e participação nas políticas educacionais. No entanto, a partir da pesquisa sobre a gestão educacional segundo o Plano de Ações Articuladas - PAR, através do “estado da arte”, evidenciou-se várias questões relacionadas a discussão acima e que portanto serão analisadas com base nos referenciais teóricos pesquisados e os resultados apontados nos artigos científicas e acadêmicas selecionados das Revistas RBPAE e “Educação em Questão”.

3.2.Dados qualitativos

No que tange aos aspectos qualitativos da pesquisa, especificamente, quanto ao âmbito da gestão educacional acerca do PAR, foram encontrados artigos de diferentes autores com objetivos, metodologias e resultados distintos. No entanto, apesar de trazerem discursões particulares sobre o PAR, verificou-se debates afins nos artigos sobre políticas educacionais tais como questões voltadas para: as limitações da efetivação do Federalismo e do regime de colaboração a partir da implementação do PAR; a formatação do Plano de Ações Articuladas sob o modelo gerencial; a fragilização da autonomia e participação dos municípios em decorrência da uniformização das ações do PAR a serem executadas pelos municípios; o crescimento do IDEB na perspectiva da qualidade educacional; e a influência do setor mercantil nas políticas educacionais, caracterizando a materialização da teoria do capital humano.

A partir dessas abordagens e a fim de trazer mais clareza ao presente trabalho de pesquisa, cujo o foco central é gestão educacional segundo o PAR 2007-2011, viu-se a necessidade de dividir este capítulo em três sub tópicos, os quais serão: 1.1 A concepção da gestão gerencialista; 1.2.Público e Privado: a influência do setor mercantil nas políticas educacionais; e 1.3.Limitações do regime de colaboração: fragilização da autonomia e participação dos municípios. Assim sendo, levando em consideração os tópicos supracitados, os resultados apontados nos artigos foram analisados com base em três categorias: gerencialismo, teoria do capital humano e autonomia/participação. Contudo, é importante destacar que a estruturação da análise dos artigos foi feita com base no gráfico abaixo, em que as categorias são apresentadas em porcentagem.



3.2.1.A concepção da gestão gerencialista

Em meio a história da educação brasileira até a atualidade é notório o movimento dinâmico da gestão no âmbito educacional, apresentando-se em diferentes modalidades conforme as épocas, tendências, ideologias e fases do governo. A autora Fonseca (2014) traz em sua pesquisa intitulada "*Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais*", uma reflexão demasiadamente interessante a respeito dos modelos de gestão e sua oscilação mediante a construção das políticas educacionais no Brasil, desde o período do regime militar (1964-1985) – cujo o autoritarismo se fez presente com mais afinco nas políticas educacionais juntamente a

acontecimentos marcantes tais como a crise econômica, advinda de dívidas externas somada a crises anteriores, configurando em um desenho político, econômico e financeiro complexo.

Nessa época, o Estado encontrava-se enfraquecido, culminando na sua redefinição política e ideológica a partir de 1990 (período governado pelo ex Presidente da República Fernando Henrique Cardoso), o que veio a desencadear novas relações entre o Estado e a sociedade civil, sob um regime pautado nos princípios democráticos, sendo considerado esse período de transição até a atualidade também como uma das questões de estudo da autora.

Além disso, com base nos acontecimentos históricos os quais Fonseca ressalta, ela destaca um dos pontos fundamentais para se trazer a discussão, quando ela faz menção aos modelos de gestão durante esse período, afirmando que

No regime militar e nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso guardadas algumas diferenças, adotou-se um enfoque gerencial para a administração pública, incluindo-se a educação. [...] Na gestão de Lula da Silva, buscou-se superar o modo gerencial por uma modalidade mais participativa e orgânica para gerir a escola: o Plano de Ações Articuladas (PAR). (FONSECA, 2014, p.253).

Todavia, embora no governo de Lula da Silva e Dilma Rousseff pretendeu-se reconfigurar o modelo de gestão balizado no modo gerencial por meio de “novas” propostas políticas que, pretensiosamente, traziam em seus discursos a aproximação da educação a democracia (na perspectiva de uma educação básica moldada em uma gestão mais democrática-participativa), ainda assim, foi possível observar nos mecanismos políticos do governo destacado, medidas inclinadas ao modo de gestão gerencialista, como ressalta Oliveira (2015) no capítulo 1 deste trabalho, que tomaram estrutura na chamada Nova Gestão Pública (NGP), através de meios de regulamentação, como os sistemas de avaliação (IDEB, Prova Brasil, SAEB entre outros), além de planos educacionais criados com a finalidade de monitorar e avaliar as necessidades educacionais locais, assim como objetiva o PAR.

A autora Fonseca (2014) complementa essa ideia, afirmando que o PAR é uma ferramenta de planejamento inovadora, porém na sua organicidade e funcionamento ainda se faz presente alguns elementos do modo de gestão gerencial, tais como a centralização de poder nas “mãos” da União mediante a padronização das ações de um plano educacional para ser executado em diferentes regiões, estados e municípios de

distintas dimensões territoriais, culturais, sociais e formas de administração e poderes econômicos.

Portanto, questiona-se se realmente a implementação do PAR sob nova fase de governo e estrutura das políticas educacionais imbuídas de ideologias neoliberais e mercantilistas, configura uma gestão educacional genuína, isto é, diferenciada da gestão na época militar e do governo do FHC ao de Lula da Silva e Dilma Rousseff (que anunciavam em seus discursos documentais a exaltação de princípios democráticos e participacionistas na construção da educação brasileira, assim como menciona Santos, (s.d) no capítulo 2 deste trabalho.

Nesse sentido, os autores Guedes e Barbalho (2016) no seu estudo *“Planejamento educacional e gestão democrática: dimensões política e instrumental no PAR”* trazem a reflexão ideias que complementam o debate acima, ao analisar nos municípios do Rio Grande do Norte, contextos sobre planejamento educacional, especificamente, em relação ao PAR, cujo observou-se certas contradições nos mecanismos institucionais, que por vezes declara nos planos e programas governamentais ser a favor de uma gestão dita democrática - como a participação conjunto da comunidade escolar na elaboração do Projeto Político Pedagógico ou no Conselho escolar, todavia, por detrás do discurso democrático há o que os autores denominam de performatividade da administração pública, configurando no modelo de gestão gerencial e assim distanciando a democratização da educação pública.

Gutierrez e Mendes (2016) na pesquisa intitulada *“A gestão da educação em municípios do Pará a partir da adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR)”* compartilham do mesmo ideário, ao afirmarem através de uma análise realizada em cinco municípios paraenses sobre as implicações do PAR no âmbito da gestão educacional e na perspectiva da gestão democrática, que o plano não tem contribuído amplamente para a concretização da democratização da gestão educacional dos municípios, pois nos fundamentos do PAR ainda persistem elementos que culminam em uma gestão centralizadora, caracterizada no modo de gestão gerencialista.

Dessa forma, embora o PAR seja considerado uma ferramenta de gestão útil na visualização das problemáticas educacionais locais, como foi evidenciado no estudo investigativo intitulado *“O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de gestão: estudo de caso do município de Itabaiana (Sergipe)”* realizada por Parente e Souza (2013) no período de 2008 a 2011, no entanto, no momento de colocar em prática as ações e subações estabelecidas no PAR para serem cumpridas pelos

municípios, não encontrou-se condições favoráveis para que tais propostas fossem efetivadas, além disso, acredita-se que é inviável garantir uma educação de qualidade apenas considerando os municípios, mesmo com apoio técnico e financeiro que eles recebem por meio do MEC/FNDE.

Contudo, Silva e Carvalho (2014) na pesquisa denominada “*Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública*” ao analisar o Plano de Ações Articuladas e os modelos de gestão com enfoque no contexto da Nova gestão Pública (NGP), apontam em seus resultados uma perspectiva positiva em relação ao PAR, considerando-o ainda capaz de ser para além de um instrumento gestor e de planejamento, uma vez que, as autoras acreditam que ele agrega em suas dimensões e fundamentos, aparatos que podem contribuir muito mais para a educação pública brasileira.

Assim sendo, espera-se que o PAR alcance a perspectiva das autoras, mesmo diante das contradições dos mecanismos institucionais, em que a gestão gerencial “articula-se” ao modelo de gestão democrático e mediante ao contexto o qual o PAR foi estabelecido, conhecido como a Nova Gestão Pública, como menciona Oliveira (2016) no capítulo 1, onde emergiu em meio as críticas da administração estatal através de um movimento chamado Neoliberalismo (carregado da essência capitalista e implantado no Brasil em 1990), incorporando a lógica administrativa empresarial a NGP.

3.2.2. Público e Privado: a influência do setor mercantil nas políticas educacionais

A partir do contexto neoliberal em meados da segunda metade do século XX em que no Brasil o Estado passava por um processo de redefinição do seu papel estatal, cujo a lógica mercantilista encontrou um espaço propício de implementação nas políticas educacionais, principalmente, no que diz respeito a esfera de atuação política econômica, o qual aborda Pires (2005) no capítulo 1, ao destacar que as políticas educacionais passaram a ter um caráter inclinado muito mais para as políticas econômicas do que as políticas públicas sociais, uma vez que, a preocupação primeira de atuação do governo vinculou-se ao ideário da teoria do capital humano, que traz como característica a ideologia de maior investimento na educação para que proporcionalmente haja o crescimento econômico, ou seja, nessa nova configuração das políticas educacionais os termos educação e economia tendem a se aproximar.

Quanto a essa questão, Rossi, Bernardi e Uzcac (2017) discutem como o setor mercantil vêm influenciando as políticas educacionais em uma pesquisa denominada “*Relações entre Estado e empresários no PDE/PAR: algumas contradições na política educacional brasileira*”, apontando a aproximação entre o público e privado, no tocante as políticas educacionais, principalmente, a partir da Reforma do Estado (1990) e mais precisamente no governo de Lula da Silva e Dilma Rousseff, por meio da implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) pela decreto de nº 6.094 estabelecido no ano de 2007, abrindo espaço para a participação do setor empresarial na perspectiva da evolução dos indicadores educacionais.

Todavia, esse reajuste na relação entre o público e o privado, embora aparentemente, tenha um teor democrático, na realidade ao trazer a lógica de mercado para o setor educacional é um estratégia típica da corrente de pensamento neoliberal, a fim de disseminar o ideário de um Estado desprovido de capacitada para desenvolver os setores sociais, assim partilhando o papel de protagonista do Estado com o setor privado, atingindo exatamente um dos principais objetivos da lógica neoliberal, que está em distanciar o Estado do seu dever com a sociedade.

Segundo Frigotto (2015), essa nova dinâmica entre Estado e o privado, traduziu em um Estado mínimo na oferta de bens e serviços para a população e um Estado máximo pautado na lógica de mercado capitalista através do aumento da privatização e terceirização de serviços, dividindo os deveres que eram estritamente estatal com o setor privado, tais como a oferta da educação básica de qualidade, que passou a ser um serviço “não exclusivo” do Estado, assim como outros setores sociais (PERONI, 2003), dessa forma, esmaecendo os direitos da sociedade civil que constitucionalmente alegam que o Estado deve ofertar uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

A partir do que foi relatado, é possível notar que a estratégia da ofensiva neoliberal em disseminar uma visão pejorativa do Estado, acabou promovendo a expansão da lógica mercantilista nos diferentes setores sociais e, principalmente, no âmbito educacional, como ressalta Frigotto (2015) no capítulo 1 do presente trabalho, quando ele menciona que através da implementação do neoliberalismo houve um estreitamento entre os termos trabalho, educação e sociedade. Assim sendo, a escola passou a ser não somente um espaço de apropriação de saberes, mas um ambiente preparatório para o mercado de trabalho. Isto é, partindo do princípio de que a lógica de

mercado exige qualificação profissional, logo o conjunto de pessoas que irão compor essas vagas necessitam também de capacitação.

Portanto, é em meio a essa “nova” dinâmica ideológica que o setor privado ganha mais espaço na sociedade, através da oferta de escolas privatizadas (consideradas de qualidade), oportunizando “melhor” ensino, infraestrutura com conforto e profissionais qualificados, reduzindo novamente a posição do Estado frente a oferta da educação básica – tachada de ineficaz, currículos inadequados e professores despreparados.

Então, mediante as diversas críticas, os problemas educacionais eram reduzidos a forma como a administração pública estava sendo conduzida, em particular, a respeito da educação básica. Assim, passou-se a acreditar que a carência de qualidade na educação pública, estava atrelada ao mau gerenciamento e acompanhamento das políticas educacionais (GANDIN, 2011). Desse modo, o governo federal em uma parceria com o MEC/FNDE e demais entidades, passaram a investir na melhoria da evolução dos indicadores educacionais por meio de programas, projetos e planos, trazendo como destaque o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) – criado em 2007 no governo de Lula da Silva, constituindo em uma ferramenta de gestão que visa avaliar e monitorar a realidade educacional brasileira, promovendo apoio técnico e financeiro quando necessário, com base nos eixos de prioridade integrados no PAR e tomando como referência o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), que busca aferir a qualidade educacional a partir do desempenho escolar dos alunos, porém colocamos em questionamento se realmente somente através de estatísticas é possível aferir a qualidade educacional de um país.

Para auxiliar nessa indagação, os autores Ivo e Hypólito (2015) ao analisar os resultados do IDEB, em um estudo sobre *“Gestão educacional e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica da rede municipal de ensino de Santa Maria-Rio Grande do Sul”*, verificam nas avaliações de 2011 que há um crescimento positivo quanto ao IDEB em grande parte das escolas de Santa Maria, contudo, observou-se também que entre alguns mecanismos usados pelas escolas podem ter interferido na autenticidade dos resultados. Ou seja, segundo os autores nem sempre o aumento do IDEB expressa evolução do desempenho escolar. Isso comprova mais uma vez que a qualidade da educação não pode ser medida simplesmente por “números ou pontuações”, como afirma PARO (2007) no capítulo 1, ao dizer que o processo de

ensino/aprendizagem é composto por diversos mecanismos para além da apropriação de saberes, tais como valores, gostos e habilidades que não podem ser aferidos por medidas, portanto o termo qualidade educacional deve ser compreendido como algo mais amplo e complexo.

Nesse sentido, entende-se que essa nova configuração do Estado, empenhada na melhoria da qualidade da educacional através do seu financiamento, advém da teoria do capital humano – ideologia que aproxima educação a economia. Em relação a essa temática, Pires (2005) ressalta que a teoria do capital humano se instaurou no país juntamente a lógica neoliberal, carregando o ideário de que o investimento na educação traduz o crescimento econômico do Brasil.

Então se o mercado exige qualificação, logo a escola também deve preparar pessoas capacitadas e, analisando essa dinâmica social, é possível conferir na fala de Adorno (1995) um debate importante para a discussão, ao fazer alusão que numa sociedade capitalista emergem características inerentes a lógica de mercado, tais como o exacerbado individualismo na busca em obter melhores condições de vida por meio da força de trabalho que de acordo com Frigotto (2015), passa a ter uma nova roupagem de requalificação dessa força de trabalho paralelo ao ideário da “qualidade total” em educação onde setor o privado encontra a ambiência para atuar em nova forma de oferta da educação, oportunizando estrategicamente uma educação sob os princípios de qualidade de ensino/aprendizagem, cujo os sujeitos, a saber os alunos são vistos como “clientes” na compra de um “produto” considerado de qualidade – educação (GANDIN, 2011).

Assim sendo, a lógica mercantilista instaurada na sociedade e no seu modo de organização social, acaba por instituir a escola - espaço histórico social (DOURADO, 2007), em um ambiente tipicamente de reprodução da dinâmica capitalista, em que a competitividade, hierarquização, exclusão, desigualdade e assimetrias se fazem presente no interior das escolas em sua dinâmica de funcionamento, no seu sistema de avaliação, processos de aprendizagem e na própria relação entre os membros do corpo escolar, além de influenciar no âmbito macro escolar no que concerne ao campo da gestão, planejamento e a legislação educacional, redefinindo a “movimentação” das políticas educacionais sob a organização do sistema brasileira federativo na incumbência de promover cooperação e colaboração entre os entes federados.

3.2.3.Limitações do regime de colaboração: fragilização da autonomia e participação dos municípios

Em meio ao contexto da Nova Gestão Pública, incorporada da lógica neoliberal, o Estado e a sociedade civil passaram a estabelecer um novo contrato social cooperativo, o que a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 211, declara como regime de colaboração entre a União, estados, municípios e Distrito Federal, valendo ressaltar posteriormente houve a abertura de atuação pela União nas políticas públicas na parceria entre os entes federados e demais entendidas (que por meio da lógica mercantilista) passaram a trabalhar de forma conjunta em prol da qualidade da educação pública.

Nesse sentido, importa ressaltar o modo de organização político-territorial brasileiro, que consiste no Federalismo, cujo os entes federados são considerados instâncias autônomas (tendo como destaque os municípios que passaram a ter suposta autonomia a partir da Carta Constituição de 1988) e se relacionam em uma dinâmica de compartilhamento de responsabilidades em prover ao seu território organização e desenvolvimento dos setores sociais públicos (em particular a educação – setor de enfoque do presente estudo) sob a correlação de forças/interesses/poderes e regras entre cada agente (União, municípios e Distrito Federal) da federação.

Nesse ponto, cabe frisar o quantitativo de entes federados com relativa autonomia, sendo contabilizados 26 Estados, Distrito Federal e 5.569 municípios que compõem a federação brasileira. (OLIVEIRA, 2015). Quanto a essa aspecto, o que chama atenção para a discussão é a quantidade de municípios que foram crescendo gradativamente ao longo da história do Brasil por diferentes motivos de emancipação. E, esse “desmembramento” de municipalidades ao invés de proporcionar maior autonomia de cada município, acabou acentuando maiores assimetrias (territoriais, culturais, políticas, sociais e econômicas), impossibilitando por vezes a real autonomia desses municípios, que passou a ser apenas uma autonomia figurativo, isto é, delegada constitucionalmente, porém na prática os mesmos encontram-se com condições pouco favoráveis para desenvolver os diferentes setores sociais.

Algumas pesquisas recentes intituladas “*Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate*” de Neto, Castro e Barbalho (2014); “*Federalismo e relações intergovernamentais na implementação de políticas educacionais*” de Terto e Castro

(2017) *“Relações colaborativas entre a união e as municipalidades: faces de uma política em ação* de Arruda e Santos (2017); *“O Plano de Ações Articuladas e o regime de colaboração: promessas não cumpridas de fortalecimento das relações de colaboração entre os municípios e a União”* de Silva (2017); e *“O Plano de Ações Articuladas (PAR) para a educação básica: elementos para a construção assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros”* de Ribeiro e Jesus (2016), ao analisar questões voltadas para o federalismo e o regime de colaboração nas políticas educacionais, em particular a partir da implementação do PAR, verificaram certos avanços, considerando o Plano de Ações Articuladas uma ferramenta de gestão e planejamento eficaz no auxiliar do diagnóstico das problemáticas educacionais locais e também como mecanismo de acompanhamento e avaliação dos planos municipais, como afirma Neto, Castro e Garcia (2016) no estudo *“Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR”* realizado em Natal e Mossoró.

No entanto, foi evidenciado que embora o Plano de Ações Articuladas seja um instrumento criado com intuito a consolidar o regime de colaboração entre os entes federados sob a configuração do Federalismo, a partir da Constituição Federal de 1988 (que estabelece autonomia aos municípios), alguns estudos, a exemplo o de Neto, Castro e Barbalho (2014), apontam que o federalismo no Brasil não está exercendo sua função redistributiva de forma adequada, haja vista que, se esse modelo de governo consiste em atrelar diferentes centros de poder que se correlacionam e compartilham regras entre si, como menciona Gutierrez e Rolim (2016), os entes federados deveriam ter responsabilidades e autonomias equilibradas conforme a diversidade política, cultural, social, territorial que cada qual comporta, porém não tem acontecido dessa forma.

Os municípios com pouco extensão territorial e baixo índice populacional, necessitam de transferências financeiras por parte do Governo, a fim de suplementar a carência econômica do município. Ou seja, os setores sociais e em particular o setor educacional ficam na dependência da atuação da União em promover subsídios para tais municípios para que então os mesmos possam exercer sua função de instância autônoma para o desenvolvimento educacional local, por isso, consideramos que a autonomia de alguns municípios seja fictícia.

Desse modo, entende-se a União deveria fornecer os recursos compatíveis para cada ente federado, na busca de reduzir as assimetrias entre os mesmos no quesito financiamento da educação, pois de acordo com a pesquisa feita no período de 2010 a 2014, por Gutierrez e Rolim (2016) em um estudo intitulado “*O financiamento da educação a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paraenses: regime de colaboração?*”, verificou-se nos municípios de Altamira, Barcarena, Belém, Cametá e Castanhal, que as despesas com a educação provenientes dos recursos oferecidos por meio do PAR, representam a média de 2,5% apenas, evidenciando a fragilidade do regime de colaboração quanto o provimento de recursos financeiros para a educação, situação que se equipara a um outro estudo investigativo denominado “*Plano de Ações Articuladas (2007-2011): gestão educacional e regime de colaboração*” feito por França (2015), ao analisar o PAR, mais especificamente, a dimensão da gestão educacional, notou-se a fragilidade no compartilhamento das responsabilidades entre os entes federados e a União, em relação a questão financeira para o campo educacional, pois enquanto alguns municípios recebem maior fundo para o investimento na educação, outros ficam à espera de poucos recursos que praticamente são insignificantes comparando a dimensão das problemáticas educacionais que precisam ser solucionadas ou reduzidas.

Portanto, como é possível observar os artigos encontrados em relação a categoria autonomia e participação, retratam certos avanços, mas em maior proporção evidenciam limitações no que diz respeito ao cumprimento de fortalecer o regime de colaboração através da implementação do PAR, pois o que tem-se observado é que embora os municípios sejam constitucionalmente capacitados de autonomia, esta encontra-se fragilizada, uma vez que, a padronização das ações e sub ações disponibilizadas na elaboração do PAR, acabam por pré-estabelecer o que os municípios devem executar, sendo deixadas de lado as particularidades de cada ente e a sua participação ativa nas decisões referentes ao setores educacionais respectivos a cada poder local (ARRUDA e SANTOS , 2017).

Então, como ressalta Dourado (2007) não capítulo 2, sendo a União, Estados, municípios e Distrito Federal responsáveis pela materialização da oferta da educação básica no Brasil, deve-se haver equilíbrio de forças, responsabilidades, autonomia e participação em relação ao processo de construção das políticas educacionais, pois se não há estes elementos entre os poderes centrais estruturados sob o federalismo

brasileiro, como haverá no âmbito micro escolar a organização e consolidação de uma gestão pautada nos princípios democráticos, como a participação e autonomia, considerados aspectos fundamentais na construção da democratização e da qualidade educacional?

Como se pode observar através da análise das produções científicas e acadêmicas, a política educacional brasileira é permeada de contradições a começar por um Estado que oferece serviços públicos, porém com caráter privado (PIRES, 2005), isto é, imbuído de ideologias mercantilistas. Além disso, há a fragilização da autonomia e participação dos municípios nas tomadas de decisões das políticas educacionais, embora eles sejam capacitados de autonomia. Quanto a isso, cabe fazer um recorte sobre um estudo feito por Valente, Costa e Santos (2016), onde evidenciam na pesquisa *“Nas trilhas do planejamento educacional e seus contornos nas políticas de educação no Brasil”* contradições e equívocos no que diz respeito ao planejamento educacional, o qual acreditam ser necessário ter conhecimento sobre as limitações das políticas educacionais para que se compreenda os meios que devem seguir para efetivar os planos educacionais através da participação dos diferentes atores sociais na sua elaboração na perspectiva de contribuir para a construção da democratização no âmbito educacional.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo investigativo teve como foco de análise as produções científicas e acadêmicas selecionadas nas revistas RBPAAE e “Educação em Questão” na busca de verificar as abordagens de tais produções, tomando como base de pesquisa o Plano de Ações Articuladas –PAR (2007-2011), com destaque na dimensão gestão educacional.

A priori notificamos que as políticas educacionais, principalmente, a partir da segunda metade do século XX se integraram a lógica de mercado capitalista e a teoria do capital do humano. Assim, sendo o Plano de Ações Articuladas um dos mecanismos atuais do governo como ferramenta de gestão, planejamento e sistema regulatório das realidades educacionais locais de todo Brasil, compreendemos que o PAR em sua dinâmica de funcionamento e organicidade também se inseri na lógica neoliberal.

O que pode ser evidenciado na sua própria elaboração, que é realizada através do site do Ministério da Educação na plataforma SIMEC - módulo PAR, sistema tipicamente inovador que surgiu mediante as novas tecnológicas da informatização e comunicação, expressando, “silenciosamente” a performance da lógica neoliberal e da teoria do capital humano que é notário na utilização do seu sistema de formulação, monitoramento e execução advindo das novas tecnologias da era globalizada atual que viabilizam para o campo educacional e demais setores sociais novas formas de organização de materiais e dinâmicas de funcionamento, a fim de otimizar o tempo, transparecer flexibilidade, facilidade no uso de ferramentas tecnológicas e integrando diferentes mecanismos em um mesmo recurso, assim traduzindo-se em um sistema que oferece “qualidade total” de serviço.

Contudo, como foi discutido no decorrer do texto, as características supracitadas – flexibilidade, otimização do tempo, facilidade, inovação, qualidade, entre outras, são elementos próprios da dinâmica social capitalista, cujo geralmente apresentam-se somente pelo ângulo positivo, porém quando analisadas “mais de perto” também são encontradas certas fragilidades no seu sistema de funcionamento.

Entre esses termos a palavra “qualidade” ganha destaque a começar pelo campo empresarial (trabalho, comercio, negócios), cujo a qualificação é apresentada como medida essencial na nova força de trabalho, sendo também reconhecida e “solicitada” no setor educacional através da privatização da educação, em que as escolas passam a “pregar” um ensino voltado para a “qualidade total” (técnica que surgiu mediante a

movimentação do neoliberalismo e das novas ideologias apregoadas a economia na educação), reproduzindo com veemência a forma de organização social/ideológica da sociedade do empresariado no interior das escolas e na reconfiguração das políticas educacionais.

Além disso, a partir da pesquisa documental verificamos que o PAR compreende-se como um mecanismo de regulamentação, cujo o governo em parceria com o MEC/FNDE avalia, monitora, acompanha e procura executar as ações estabelecias no plano. Quanto a esse aspecto, evidenciamos dois pontos a ser destacados: 1º. O PAR entendido como meio de regulação, confere como mais uma das ferramentas políticas de governo pautada na Nova Gestão Pública (que surgiu mediante redefinição do Estado que deixou sua posição protagonista de desenvolver os setores sociais, para ocupar a postura de regulador de bens e serviços para a sociedade), tendo como princípio o modo de gestão gerencial, que nada mais é uma forma de gestão reguladora (gerencialista), culminando novamente na lógica de mercado empresarial (capitalista). 2º. O PAR compreendido como uma ferramenta de gestão e planejamento, pressupõe obter as fases e características próprias de um planejamento: sondagem da realidade para estabelecer os objetivos, público alvo, delimitação do tempo e espaço que deverá ser executado, recursos e materiais que possivelmente serão utilizados, especificação das medidas a serem cumpridas, avaliação do plano, para saber se está viável para execução e logo após, a fase da execução, seguida novamente avaliação, resumindo-se em um processo cíclico ação-reflexão-ação.

Quanto ao primeiro ponto, com base nos referenciais teóricos fundamentados no decorrer do texto e as abordagens analisadas na pesquisa bibliográfica (“estado da arte”) nos permiti afirmar que o PAR é um mecanismo regulatório do governo e que tem como fundamentos características próprias da lógica neoliberal e da teoria do capital humano, sendo compreendido como uma ferramenta de gestão balizada no gerencialismo.

No que refere ao ponto dois, evidenciamos que o PAR não deu conta de seguir todas as etapas de um planejamento, pois embora tenha sido um instrumento útil no diagnóstico das problemáticas educacionais (considerada a primeira etapa de um planejamento), encontrou-se algumas limitações quanto a execução das ações do plano no que tange a dificuldade de prestar apoio técnico e financeiro a todos os entes federados, haja vista a diversidade e desigualdade territorial, cultural, econômica, social entre outros aspectos, que acabaram por inviabilizar uma das principais funções do PAR que é de promover articulação entre os membros da federação (União, Estados,

municípios e Distrito Federal) devendo atuar em regime de colaboração a favor da melhoria da qualidade educacional. Dessa forma, entendemos que o PAR não atende todos os critérios de um planejamento eficiente, isto é, que consiga colocar em prática as ações planejadas nele, então, podemos afirmar que assim como os planos econômicos de governo nas décadas de 70 a 90 não foram conseguiram suprir as necessidades financeira e econômico vigentes na época no Brasil, assim também os planos educacionais atuais (que tiverem como molde os planos econômicos), a saber o PAR, não correspondeu às expectativas do governo.

De modo geral, detectamos por meio de estudo documental que o PAR (2007-2011) criado no bojo de políticas educacionais neoliberais e vislumbrado como um instrumento de planejamento capaz de articular as ações educacionais entre os entes federados visou elevar os índices de qualidade educacional. No entanto, autores da área abordam que o mesmo apresentou limites, pois traz em a sua concepção mecanismos articulado ao conceito de capital humano, que mercantiliza as relações e desumaniza o processo educacional, além do que não deu conta de promover uma articulação entre os entes federados, pois o modelo de gestão adotado foi o gerencial que não permite a autonomia e participação. Portanto, segue a lógica do planejamento vertical inerente à GQT, que tem seu nascedouro no setor privado, mas com as reformas educacionais adentra o setor público da educação.

A partir dos dados apresentados, verificou-se que as políticas educacionais necessitam de reajustes desde a formulação a execução dos planejamentos educacionais, haja vista que os discursos, pretensiosamente democráticos, ainda estão distantes de uma educação pautada na gestão democrática. E, tomando como referência o PAR, é evidente nas produções científicas, críticas reflexivas em relação a utilidade do Plano de Ações Articuladas que está atrelado basicamente a uma ferramenta de diagnóstico das problemáticas educacionais locais, porém quanto a execução do plano, verifica-se a inviabilidade de colocar em prática as ações e subações discriminadas no PAR, em decorrência das assimetrias administrativas, econômicas, políticas, territoriais que acabam por fragilizar o regime de colaboração entre os entes federados.

Quanto a esse aspecto, é relevante destacar o percentual de 57% das produções selecionadas para a pesquisa relacionadas a questões sobre o regime de colaboração, o federalismo e a fragilização da autonomia e participação dos municípios. Esse percentual chama a atenção por evidenciar que a maioria dos pesquisadores da área

educacional, durante o período de 2007 a 2017, ao realizarem estudos nas diferentes regiões e municípios do Brasil, notaram o descumprimento do PAR na consolidação do regime de colaboração entre os entes federados e o enfraquecimento destes quanto instâncias autônomas, pois a uniformização das ações do PAR distancia as municipalidades de participar efetivamente da formulação dos planos educacionais e das questões referentes ao setor educacional de cada poder local.

Portanto, é possível afirmar que ainda existem muitas contradições nas políticas educacionais brasileira, pois enquanto não houver mudanças no que diz respeito a efetiva autonomia e participação dos entes federados e dos distintos atores sociais no setor educacional, a educação básica estará distante dos princípios democráticos e da qualidade educacional. No entanto, sabe-se que além disso, a transformação maior deveria ser na própria configuração do Estado, que está moldado na lógica mercantilista e nos mecanismos da teoria do capital humano. Então, mesmo que a democracia esteja no campo ideológico, ela não tem forças suficientes para se consolidar, portanto, pode-se dizer que a dinâmica das políticas educacionais é antidemocrática, por isso, a dificuldade na construção da gestão democrática/participativa, sendo considerada por muitos como utopia, pois a luta pela democratização da educação configura-se como a batalha contra o próprio sistema do país (capitalista) que é tão somente, desigual, hierárquico e competitivo, características distantes de uma sociedade realmente democrática.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor W. Educação para quê?. In: _____. **Educação e Emancipação**. Tradução Wolf Gang Leo Maar Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995, p. 138-154.
- BARROSO, João. **O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída**. In BARROSO, João. O estudo da Escola. Porto: Porto Ed., 1996.
- BIZERRA, Fernando de Araújo; GOIS, Juliana Carla da Silva. **Estado e Capital: uma ineliminável relação de complementariedade à base material**. R. Katál., Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 77-86, jan./jun. 2014.
- BRASIL, Ministério da Educação. Resolução nº 029, de 2007. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Retificada no DO de 29 de junho de 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- BRASIL. Decreto no 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília: Congresso Nacional, 2007.
- BRASIL. PDE - O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília (DF): MEC, 2007.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **As duas fases da história e as duas fases do capitalismo**. Escola de Economia de São Paulo: textos para discussões, 2011.
- CAMINI, Lúcia. **A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: tensões e tendências**. ANPED, Curitiba, p.01-18, agosto, 2010
- DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.
- FÁVERO, Osmar. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda?. In: PINHEIRO, Maria Francisca; FÁVERO, Osmar. (Org.). **A educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3.ed. São Paulo: Autores Associados, 2005. Cap.13. p.255-259.
- FERNANDES, Fabiana Silva; GENTILINI, João Augusto. **Planejamento, Políticas Públicas e Educação**. Cadernos de pesquisa, v.44 n.153, jul./set. 2014, p.486-492.
- FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. **As pesquisas denominadas “estado da arte”**. Educação & sociedade, ano XXIII, no 79, agosto/2002.
- FONSECA, Marília. **Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais**. RBP AE, v.30, n.02, p. 251-268, mai./ago. 2014.
- FONSECA, Marília. **Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social**. Cad. Cedes, Campinas vol. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Teoria e práxis e o antagonismo entre a formação politécnica e as relações sociais capitalistas**. Trab. Educ. Saúde, rio de janeiro, v. 7, suplemento, p. 67-82, 2009.

GANDIN, Danilo; GANDIN, Luís Armando. Qualidade total em educação: a fala mansa do neoliberalismo. In:_____. (Orgs). **Temas para um projeto político-pedagógico**. 12 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011, p.72-77.

GENTILI, Pablo A.A; SILVA, Tomaz Tadeu da; **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: Visões Críticas**. Petrópolis, Vozes, 2015, 204, pp.

GENTILINI, João Augusto. **Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação**. Cadernos de pesquisa. Local v.44 n.153, p.580-601, jul./set. 2014.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; ROLIM, Rosana Maria Gemaque. **O financiamento da educação a partir do plano de ações articuladas (par) em municípios paraenses: regime de colaboração?**. RBPAE - v. 32, n. 1, p. 151 - 169 jan./abr. 2016.

LIMA, Licínio C. **A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária?**. Educ. Soc., Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1067-1083, out.-dez., 2014.

MASSIMO, Lucas. **Como se explica o neoliberalismo no Brasil?** Uma análise crítica dos artigos publicados na Revista *dados*. Revista de Sociologia e Política, V. 21, Nº 47: 133-153 Set. 2013.

MENEGOLLA, Maximiliano; SANT'ANNA, Ilza Martins. O ato de planejar; Definição de planejamento; O planejamento educacional numa perspectiva humana. In:_____. (Orgs.). **Por que planejar? Como planejar?**: Currículo, Área, aula. 19. Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza. **Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções**. Educação por escrito, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul.-dez. 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação**. Educ. Soc., Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015.

PARO, Vitor Henrique. Sobre o conceito de qualidade do ensino e sua relação com a democracia. In:_____. (Org.). **Gestão escolar, democrática e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007, p. 15-32.

PERONI, Vera Maria Vidal. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. In: _____. (Org.) **Política Educacional e o papel do Estado: no Brasil nos anos de 1990**. São Paulo: Xamã, 2003, p.21-71.

PIRES, Valdemir. O papel da Educação; A política Educacional; O capital humano. In:_____. (Org.). **Economia da Educação: para além do capital humano**. São Paulo: Cortez, 2005.cap.2, p.31-44; cap.3, p.45-58; cap.5, p.73-83.

RIBEIRO, Maria Edilene da Silva; JACOB, Vera Lúcia Chaves. Gestão Educacional: Modelos e práticas. In:_____. (Orgs). **Políticas e práticas educativas: formação, gestão e trabalho docente**. Campinas, SP : Mercado de Letras, 2015.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. **Políticas educacionais públicas no contexto da democratização da gestão escolar**.

SAVIANI, Dermeval. **Política educacional brasileira: Limites e perspectivas**. Revista de Educação PUC-Campinas, Campinas, n. 24, p. 7-16, junho 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44 maio/ago. 2010.

TERTO, Daniela Cunha; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Federalismo e relações intergovernamentais na implementação de políticas educacionais**. Revista Educação em Questão, Natal, v. 55, n. 44, p. 216-239, abr./jun. 2017.

.