

# POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO:

olhares críticos em  
tempos sombrios



Oséias Santos de Oliveira  
Sueli Menezes Pereira  
Neila Pedrotti Drabach  
(Organizadores)

**Editora**  
**UTFPR**

# **Políticas e Gestão da Educação: olhares críticos em tempos sombrios**



**Reitor:** Luiz Alberto Pilatti. **Vice-Reitora:** Vanessa Ishikawa Rasoto. **Diretora de Gestão da Comunicação:** Mariângela de Oliveira Gomes Setti. **Coordenadora da Editora:** Camila Lopes Ferreira.

**Conselho Editorial da Editora UTFPR. Titulares:** Bertoldo Schneider Junior, Isaura Alberton de Lima, Juliana Vitória Messias Bittencourt, Karen Hylgemager Gongora Bariccatti, Luciana Furlaneto-Maia, Maclovía Corrêa da Silva, Mário Lopes Amorim e Sani de Carvalho Rutz da Silva. **Suplentes:** Anna Sílvia da Rocha, Christian Luiz da Silva, Lígia Patrícia Torino, Maria de Lourdes Bernartt e Ornella Maria Porcu.

Editora filiada a



**Oséias Santos de Oliveira  
Sueli Menezes Pereira  
Neila Pedrotti Drabach**  
(Organizadores)

# **Políticas e Gestão da Educação: olhares críticos em tempos sombrios**

Curitiba  
UTFPR Editora  
2016

© 2016 Editora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Esta licença permite o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es), mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Disponível também em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/>>.

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

---

P964 Políticas e gestão da educação : olhares críticos em tempos sombrios. / Oséias Santos de Oliveira, Sueli Menezes Pereira, Neila Pedrotti Drabach (org.). – Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.  
377 p. ; 16x23 cm.

ISBN: 978-85-7014-182-8

1. Educação e Estado – Brasil. 2. Professores – Formação – Brasil. 3. Ensino superior – Administração. 4. Escolas – Organização e administração. 5. Sistemas de escolas municipais. I. Oliveira, Oséias Santos de, org. II. Pereira, Sueli Menezes, org. III. Drabach, Neila Pedrotti, org. IV. Título.

CDD (23. ed.) 371.2

---

Bibliotecária: Maria Emília Pecktor de Oliveira CRB-9/1510

**Coordenação editorial**

Camila Lopes Ferreira  
Emanuelle Torino

**Projeto gráfico, capa e editoração eletrônica**

Marco Tulio Braga de Moraes

**Normalização**

Laudicena de Fátima Ribeiro

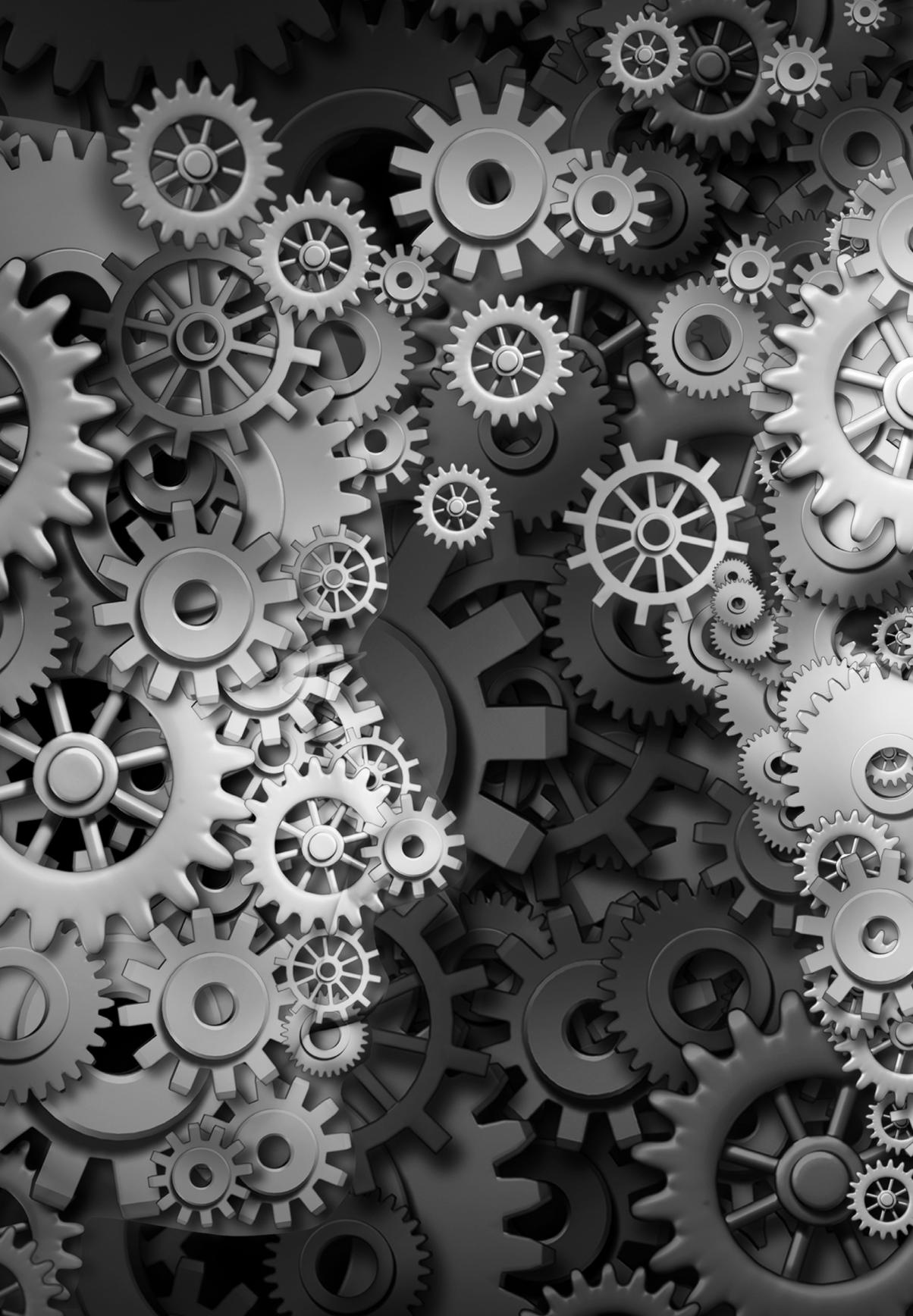
**Revisão**

Adão de Araújo

UTFPR Editora  
Av. Sete de Setembro, 3165  
80230-901 Curitiba – PR  
[www.utfpr.edu.br](http://www.utfpr.edu.br)

## SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b>	8
<b>APRESENTAÇÃO</b>	14
<b>PARTE I - POLÍTICAS EDUCACIONAIS</b>	
<b>Implicações da descentralização da gestão no percurso das políticas educacionais brasileiras: um retrospecto dos governos entre 1985 e 2010</b>	26
Oséias Santos de Oliveira	
<b>Da qualidade da avaliação à avaliação de qualidade</b>	52
José Carlos Morgado	
<b>As políticas de formação docente no Brasil: interferências do Banco Mundial</b>	70
Ieda Maria Kleinert Casagrande	
<b>Tendências e perspectivas das disciplinas na área de políticas educacionais e gestão escolar nas instituições de ensino superior de Curitiba/PR</b>	94
Maria Silvia Bacila Winkeler	
Marielda Ferreira Pryjma	
Oséias Santos de Oliveira	
<b>Educação do campo: disputa entre MST e agronegócio</b>	114
Tânia Mara De Bastiani	
<b>Políticas educacionais: aspectos da expansão, acesso e permanência na educação superior brasileira</b>	134
Eliseu Miguel Bertelli	
Adriane de Lima Penteadó	
Ana Maria E yng	
<b>Terceirização e precarização do trabalho: das empresas privadas às universidades públicas</b>	156
Clarice Zientarski	



<b>Políticas públicas em educação: desafios e perspectivas da inclusão</b>	186
Marta Rejane Proença Filietaz Ana Cristina Guarinello Oséias Santos de Oliveira	
<b>PARTE II - GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR</b>	
<b>Organização e funcionamento do sistema municipal de ensino: pontos e contrapontos</b>	212
Sueli Menezes Pereira	
<b>Panorama administrativo-legal da educação brasileira: políticas educacionais em pequenos municípios</b>	238
Flávia Obino Corrêa Werle	
<b>O projeto de modernização da gestão educacional do ensino público estadual do Rio Grande do Sul e suas implicações para a gestão democrática</b>	256
Neila Pedrotti Drabach	
<b>Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/ da educação no Brasil</b>	288
Nadia Pedrotti Drabach Ângelo Ricardo de Souza	
<b>Constituição e função do conselho escolar na gestão democrática</b>	324
Marcos Vinícius Conceição Sueli Menezes Pereira	
<b>SOBRE OS AUTORES</b>	348



## PREFÁCIO

---

Hannah Arendt (1906-1975) debruçou-se por mais de dez anos na elaboração de alguns artigos e ensaios sobre certas “pessoas – como viveram suas vidas, como se moveram no mundo e como foram afetadas pelo tempo histórico” (ARENDR, 1987, p. 7)<sup>1</sup>, vindo a reuni-los na célebre obra intitulada *Homens em tempos sombrios*. É por meio de Rosa Luxemburgo, Jaspers, Isak Dinesen, Bertold Brecht, Heidegger, Walter Benjamin, entre outros pensadores da primeira metade do século XX, de diferentes perspectivas, que Arendt traz à vista os **tempos sombrios** que marcaram o mundo e, em particular, a Europa, então dividida entre o êxtase e a náusea das barbáries nazifascistas. Os **tempos sombrios** assim constituem os **tempos históricos** nos e pelos quais esses e outros milhares de seres humanos trafegaram (e trafegam), foram (e são) acolhidos ou deles sumariamente excluídos.

Guardadas as devidas proporções em torno da parábola que se segue, desnecessário salientar que *Políticas e gestão da educação: olhares críticos em tempos sombrios*, sob dedicada organização dos colegas Oséias Santos de Oliveira, Sueli Menezes Pereira e Neila Pedrotti Drabach, não consiste em obra que se inclina aos homens que viveram em **tempos sombrios**, mas, decerto, encarna escritos de homens e mulheres que presentemente se movem em **tempos sombrios**, incluindo os seus organizadores e prefaciador.

Os **tempos históricos** atuais não são caracterizáveis pelas guerras mundiais ou pelo extermínio em massa de judeus, deficientes físicos e mentais, homossexuais, Testemunhas de Jeová, poloneses e ciganos, como nos **tempos sombrios** para os quais Arendt direcionou o seu olhar. Mas a barbárie continua a assolar a nossa contemporaneidade, agora com novas roupagens, ora de modo explícito, ora dissimuladamente. E parte do mundo, assim: evita em seus territórios as marcas do caminhar dos refugiados e o grito das vítimas de conflitos bélicos em regiões de menor importância para a prosperidade da economia global; assiste, passiva e acriticamente, o renascer de regimes políticos déspotas e o avanço de movimentos político-partidários de base fascista; legitima, em larga medida, contínuas intolerâncias religiosas e o aprofundamento da violência, especialmente contra homossexuais, negros e mulheres, entre outros. Pior, finge não ver e tampouco escutar o espreguiçar do conservadorismo que, sorrateiro,

---

1 ARENDR, H. *Homens em tempos sombrios*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

escorregadio e de forma peçonhenta oscila, como um pêndulo, entre o neofascismo e o neoliberalismo.

É evidente que os **tempos sombrios** não se confundem com o das **luzes**, pois não há razão, tampouco esclarecimento (*aufklärung*), e sim caligens. Nele não se avança, mas se retrocede. Dá-se meia volta, assim como nos jogos de tabuleiro juvenis, cujos jogadores, com a sorte consignada ao acaso dos dados, podem regredir para itinerários já percorridos, ou que foram ultrapassados em jogadas afortunadas.

Nos **tempos sombrios** do Brasil de hoje o jogo parece não ser diferente. Grosso modo, fração expressiva de uma esquerda decadente opta por pautar-se pela máxima de que os **meios justificam os fins**, enquanto uma direita saudosa do leite e do **leite** do poder, movida por idêntica pulsão pragmática, lança-se no vácuo político-institucional, e, com surpreendente voracidade, move-se de encontro à esfera pública e às conquistas sociais mais diversas. O lema, como sempre: desregular, liberalizar e privatizar.

E nas ondas do **eterno retorno** nietzschiano, deparamo-nos com antigas fórmulas: de controle da inflação pela via de medidas recessivas conjugadas, em especial, ao arrocho salarial, de incentivo aos investimentos privados na economia por meio da flexibilização das relações laborais (lê-se, erosão dos direitos trabalhistas), de busca de uma maior eficiência dos serviços públicos mediante a privatização de instituições e terceirizações, isto *pari passu* aos impiedosos cortes de despesas públicas pelo artifício da minoração dos benefícios sociais.

No campo das políticas públicas sociais, em particular na esfera educacional, mais uma vez tem-se a clara sensação que, como uma nau em vias de adernar, mais um Plano Nacional de Educação (PNE) tende a naufragar.

Em 2001, muito não se podia esperar do PNE recém aprovado para o período 2001-2010, quer pela ausência de legitimidade social, quer pelo déficit de recursos que financeiramente poderia lhe dar sustentação, evidências constantes no próprio plano. E três anos e meio após o término da vigência deste plano as esperanças se voltam para o novo PNE, agora relativo ao decênio 2014-2024, no qual reluzem os almejados 10% do Produto Interno Bruto (PIB) a serem aplicados até 2024 em educação.

Contudo, transcorridos dois anos da aprovação deste novo plano, o financiamento público da educação se vê sob a ameaça da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, que, por um prazo de 20 anos, limitará o máximo de despesas primárias para cada um dos poderes da União igual às despesas primárias executadas em 2016, apenas atualizadas anualmente pelo índice oficial de medida da inflação. Neste caso, não haverá mais lugar para as vinculações orçamentárias que servem ao financiamento das políticas públicas, tampouco em relação aos 10% do PIB em educação, fruto de uma árdua conquista da sociedade civil organizada junto ao Poder Legislativo.

A um só tempo, em meio aos atuais **tempos sombrios**, é noticiado pelo jornal Folha de São Paulo que “O país não cumpriu nenhuma das ações do PNE [...] com prazos previstos para este ano [2016]”, apontando que “Entre os atrasos, estão metas de inclusão escolar e definições de regras de investimento para a área”, expondo “atrasos nos 14 dispositivos previstos para serem concluídos neste segundo ano” (SALDAÑA, 2016)<sup>2</sup>.

Esta obra, de modo oportuno e virtuoso, erige-se nesses **tempos sombrios**, dando a transparecer, no âmbito da **batalha das ideias**<sup>3</sup>, tratar-se de um ato de resistência não apenas em relação às antigas escuridades que ainda marcam a ordem política, econômica e social, mas também às penumbras vindouras. Não por acaso, expõe dois conjuntos de estudos, um primeiro articulado ao trato de importantes temáticas relacionadas às **políticas educacionais**, enquanto que um segundo privilegiando a **gestão educacional e escolar**. Parece assumir, portanto, que a gestão e administração da educação, além de se apresentar como parte integrante das políticas educacionais, em larga medida se configura produtora dessas mesmas políticas.

Assim, na primeira parte, a obra traz à vista temáticas específicas a respeito das políticas educacionais, como: descentralização, formação docente, currículo, educação do campo, educação superior, educação inclusiva, avaliação e terceirização. No seu conjunto, os estudos que se

---

2 SALDAÑA, P. Brasil descumprir metas parciais do Plano Nacional de Educação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 jun. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/06/1786711-brasil-descumprir-metas-parciais-do-plano-nacional-de-educacao.shtml>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

3 Aqui se tomou por empréstimo parte do título da obra: KONDER, L. **O marxismo na batalha das ideias**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

orientam a partir dessas temáticas consubstanciam certo *corpus* analítico cujas conclusões, embora decorrentes de tal diversidade temática, sugerem convergências em torno da compreensão de que a redefinição do papel do Estado em nossa sociedade trouxe consigo a ressignificação das políticas educacionais. Com isto, alguns estudos destacam o efeito negativo dessas políticas para, por exemplo, a redução das desigualdades sociais e, em específico, educacionais; a autonomização dos sistemas de ensino locais; o incremento dos investimentos na formação docente; o aumento da oferta da educação pública, especialmente superior; a afirmação de práticas avaliativas menos técnicas e economicistas, entre outras questões.

Já na segunda parte, nota-se a interseção de temas que se movem desde uma perspectiva sistêmica sobre a gestão educacional, até ao contexto da gestão/administração escolar propriamente dita. Assim, estrutura-se a partir de duas grandes temáticas, a saber, autonomia e gestão democrática, abordando-as, ora na esfera estadual ou municipal, ora no âmbito da instituição escolar. De modo geral, esses estudos postulam, quer o redirecionamento da descentralização política e administrativa para novas bases, agora ao encontro dos interesses sociais locais; quer o aprofundamento do conhecimento sobre a realidade social escolar como forma definidora dos processos de gestão e da política educacional local; quer a reinvenção de novos parâmetros para as propostas de modernização da gestão educacional e, singularmente, dos processos participativos escolares, isto de forma divorciada da lógica de gestão empresarial.

Tais perspectivas emergem de estudos tanto teórico-conceituais, muitos pautados na revisão da literatura correlata, quanto teórico-empíricos, neste caso tomando por alvo certas realidades estaduais e municipais, além de contemplar contexto educacional internacional, como o português.

Em cada um dos textos que *Políticas e gestão da educação: olhares críticos em tempos sombrios* reúne, é possível depreender as sombras dos **tempos históricos** anteriormente referidos. Mas não apenas isto, pois a vitalidade da obra a leva a avançar sobre essas obscuridades, delineando algumas interessantes propostas de intervenção no campo dos problemas político-educacionais traçados e retraçados, aspecto igualmente meritoso deste importante trabalho.

Que mesmo no tempo mais sombrio temos o direito de esperar alguma iluminação, e que tal iluminação pode bem provir, menos das teorias e conceitos, e mais da luz incerta, bruxuleante e freqüentemente fraca [...]. Olhos tão habituados às sombras, como os nossos, dificilmente conseguirão dizer se sua luz era a luz de uma vela ou a de um sol resplandecente (ARENDDT, 1987, p. 9)<sup>4</sup>.

Donaldo Bello de Souza

Professor Associado na Faculdade de  
Educação da Universidade do Estado do  
Rio de Janeiro (UERJ)

---

4 ARENDT, H. **Homens em tempos sombrios**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.



# APRESENTAÇÃO

---

Uma atitude contemplativa, voltada para o contexto das políticas educacionais e da gestão educacional e escolar, permite a apreciação de um vasto campo de possibilidades de estudos e análises. O propósito da obra *Políticas e Gestão da Educação: olhares críticos em tempos sombrios* é percorrer os distintos espaços que se projetam no palco educacional, desde a organização da gestão nos níveis básico e superior até as questões que envolvem as modalidades de ensino, os processos de ordenamento legal e estrutural dos sistemas de ensino.

Este livro teve como motivação inicial a divulgação dos resultados de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPGE), coordenado pela professora Dra. Sueli Menezes Pereira e cadastrado, desde 2002, na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e também no Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O GEPPGE é um grupo que agrega pesquisadores e professores do ensino superior, estudantes do Programa de Pós-Graduação em Educação (UFSM) e também professores da rede pública de educação básica. Por sua atualidade e pertinência, as temáticas de investigação, nesse grupo, têm seu foco voltado para o contexto das escolas de educação básica, para o espaço do ensino superior e para os processos de organização dos sistemas de ensino. As complexidades das demandas da educação perpassam pelo debate e discussão dos integrantes do grupo, que tem suas pesquisas consolidadas em trabalhos acadêmicos (teses e dissertações), em artigos publicados em eventos científicos e em periódicos nacionais e internacionais.

A ideia de congregar estudos e pesquisas do GEPPGE e apresentar sob a forma de uma obra se ampliou com o convite a pesquisadores de outras instituições de ensino superior, que responderam positivamente e apresentam, nesta obra, textos que traduzem resultados de pesquisas desenvolvidas em torno de temas que desvelam facetas da gestão educacional e escolar bem como das políticas educacionais brasileiras e internacionais.

A primeira parte da obra reúne capítulos produzidos por diversos pesquisadores que debatem temas relevantes, com o enfoque voltado para o contexto das políticas educacionais.

O professor Oséias Santos de Oliveira, nas reflexões contidas no texto *Implicações da descentralização da gestão no percurso das políticas*

*educacionais brasileiras: um retrospecto dos governos entre 1985 e 2010*, revisita os governos Sarney (1985-1990), Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), com o objetivo de analisar a proposta de descentralização explícita na implementação das políticas públicas nesses períodos governamentais, em especial no que tange ao eixo educacional. A retomada histórica, pautada em documentos de cada período, destaca a percepção de um movimento intenso da sociedade em torno da luta pela justiça social, embora nem sempre aspirações sociais sejam assumidas como propósito de cada governo. O atrelamento aos ditames neoliberais evoca as bases para um processo gerencial onde princípios tão caros como participação, descentralização e autonomia podem ser percebidos como uma falácia que se opera mais no sentido de uma pseudodemocratização. O reconhecimento dos condicionantes expostos nos documentos orientadores dos projetos governamentais contribui para a análise da realidade educacional e para ampliar a discussão sobre a condução dos propósitos políticos e seus reflexos nos contextos onde se operam as lutas pela melhoria dos cenários educativos.

O texto do segundo capítulo, *Da qualidade da avaliação à avaliação de qualidade*, de autoria do pesquisador português José Carlos Morgado, traz interessante reflexão sobre avaliação e qualidade da educação. Ao se referir à qualidade, o autor afirma que esta não pode dissociar-se da evolução decorrente de avanços científicos e tecnológicos, da criação de sofisticados meios de informação e comunicação e da intensificação da produção de bens e serviços, o que torna a sociedade contemporânea mais complexa e mais exigente. Por sua vez, o conceito de avaliação tem contribuído para gerar a ideia de que a ausência de avaliação condenará qualquer instituição ao insucesso e ao fracasso, fazendo crer que mais avaliação é sinal de maior e melhor qualidade. Por fim, o autor trata da avaliação de qualidade, concluindo que não se tem conseguido implementar uma educação de qualidade para todos, nem fazer a avaliação assumir-se como uma prática a serviço da aprendizagem, o que a torna mais um meio de seleção meritocrática e instrumento de prestação de contas do que uma oportunidade para melhorar os processos de ensino-aprendizagem.

No terceiro capítulo, *As políticas de formação docente no Brasil: interferências do Banco Mundial*, discute-se a articulação entre as políticas de formação de professores e as ingerências das agências internacionais multilaterais, em especial o Banco Mundial (BM). Por meio de pesquisa documental, Ieda Maria Kleinert Casagrande analisa documentos oficiais do Ministério da Educação (MEC) sobre formação de professores, documentos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), identificando que a educação básica é o alvo principal do BIRD, frente ao seu objetivo de contribuição à redução da pobreza e à formação para o trabalho. A autora entende que a formação de professores é objeto de orientação destas agências multinacionais, cujas propostas se traduzem nas Diretrizes Curriculares Nacionais de Formação de Professores no Brasil, tendo como foco a **formação por competências**. Conforme alerta a autora, a interferência de tais organismos nas políticas de formação docente obriga as instituições formadoras a voltar seus objetivos à adequação da força de trabalho aos ditames do capital, transferindo a escola da esfera política para a esfera do mercado.

O próximo texto apresenta um estudo desenvolvido por professores da UTFPR. Aqui, Maria Sílvia Bacila Winkeler, Marielda Ferreira Pryjma e Oséias Santos de Oliveira discutem, inicialmente, sob o título *Tendências e perspectivas das disciplinas na área de políticas educacionais e gestão escolar nas instituições de ensino superior de Curitiba/PR*, o processo histórico de sistematização das disciplinas que envolvem a área de políticas educacionais, acentuando que a mudança de rumos da **estrutura e funcionamento do ensino** para as **políticas e gestão da educação** acompanha um novo paradigma que envolve a formação de professores sob um viés crítico-reflexivo. A partir desse enfoque, a investigação apresenta uma análise das propostas curriculares das disciplinas da área de políticas educacionais nos cursos de licenciatura ofertados por quatro IES curitibanas, quando se buscou identificar, a partir dos projetos de curso e nos planos das disciplinas, a base teórica metodológica da estruturação de tais disciplinas e se a bibliografia recomendada reporta com exclusividade ao contexto atual ou se contempla também os textos teóricos da área. Os pesquisadores destacam que, apesar de as propostas privilegiarem os textos

conjunturais, sobrepondo-os à análise teórica dos fundamentos da política e da gestão educacional, é possível destacar a ênfase na compreensão das relações sociais existentes entre a educação e os contextos sociais, políticos e econômicos, mesmo em face aos antagonismos que destes decorrem.

O quinto capítulo aborda a temática da educação do campo, demonstrando a ampliação e mudança das políticas educacionais nessa área, em decorrência das organizações e lutas dos movimentos sociais do campo. No capítulo *Educação do campo: disputa entre MST e agronegócio*, Tânia Mara De Bastiani problematiza a disputa de interesses e projetos no meio rural e as implicações para a educação nesse contexto. Reconhecendo a heterogeneidade do espaço rural, polarizada pela disputa entre as concepções e práticas produtivas do modo camponês e do modo capitalista, representado pelo agronegócio, a autora busca diferenciar os projetos educacionais oriundos destes distintos projetos políticos de produção e vida no campo e analisa as políticas educacionais oriundas da disputa entre estes projetos.

O sexto capítulo, intitulado *Políticas educacionais: aspectos da expansão, acesso e permanência na educação superior brasileira*, de autoria de Eliseu Miguel Bertelli, Adriane de Lima Penteado e Ana Maria Eyng, aborda o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Valendo-se de uma pesquisa documental sobre a experiência do Prouni em uma instituição de ensino superior no estado do Paraná e dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), os pesquisadores investigam o modo como tais políticas incidem sobre a qualidade da educação superior de forma a responder ao seguinte problema: as estratégias de avaliação de desempenho de estudantes indicadas nas políticas de democratização possibilitam a efetivação da qualidade da educação superior? Criado pelo Governo Federal em 2004, pela Lei nº 11.096/2005, o Prouni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao Programa. Na análise dos cursos de Educação Física e de Pedagogia, identificou-se que os alunos bolsistas do Prouni apresentaram desempenho superior ao dos

demais alunos não bolsistas. Os resultados da pesquisa confirmam que o Prouni tem proporcionado a democratização do acesso a muitos jovens brasileiros via ingresso na educação superior no país.

A professora Clarice Zientarski, no sétimo capítulo, apresenta interessante discussão no capítulo *Terceirização e precarização do trabalho: das empresas privadas às universidades públicas*. O estudo trata do trabalho e das relações presentes na terceirização no serviço público na atual conjuntura, tendo como pano de fundo as contratações de terceirizados que substituem os trabalhadores efetivos na atividade-meio e, inclusive, nas atividades-fim. Tal enfoque de análise se pauta pela recente aprovação, no âmbito da Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 4.330/2004, que regulamenta a terceirização de serviços de empresas privadas, empresas públicas, sociedades de economia mista, produtores rurais e profissionais liberais. Assim, são explorados os aspectos da legislação e as contradições que envolvem o trabalho, bem como se insere uma discussão sobre a terceirização nas universidades públicas, partindo da premissa de que a terceirização contribui para o estranhamento e precarização do trabalho.

O capítulo que encerra a primeira parte desta obra, de autoria de Marta Rejane Proença Filietaz, Ana Cristina Guarinello e Oséias Santos de Oliveira, apresenta a trajetória de constituição das concepções de inclusão, a partir dos referenciais teóricos e da legislação. Nesse sentido, a discussão exposta no texto *Políticas públicas em educação: desafios e perspectivas de inclusão* requer um olhar abrangente, desde o macrocontexto educacional (delineado no arcabouço dos grandes movimentos internacionais capitaneados por organismos como ONU e UNESCO e seus reflexos sobre o sistema de ensino brasileiro) até o microcontexto das instituições escolares. Os autores assinalam que os propósitos de inclusão expostos na legislação, por meio da qual se insere uma tentativa de consolidação de um ideário inclusivo, nem sempre se torna efetivo na prática escolar, tendo em vista as condições estruturais, arquitetônicas, de precarização da formação docente e de entendimentos da função social da escola no contexto neoliberal. Ainda que muito zelo seja projetado, no momento atual, no tocante às normatizações, poucos resultados são observados nos contextos escolares. Diante deste cenário, a pauta de discussão necessita

voltar-se para os muitos dilemas estruturais existentes e, para além destes, também centrar-se na qualificação dos processos, programas e ações que objetivam a formação inicial e continuada de docentes para atuarem em contextos inclusivos.

A segunda parte da obra reúne textos que abordam as práticas de gestão da educação, a partir de estudos teóricos e empíricos, tanto em âmbito nacional, quanto estadual ou municipal.

O capítulo que abre essa sessão, de autoria da pesquisadora Sueli Menezes Pereira, apresenta, sob o título *Organização e funcionamento do sistema municipal de ensino: pontos e contrapontos*, interessante discussão a partir do contexto da descentralização político-administrativa do Estado, prospectando os desafios e as possibilidades da constituição de sistemas municipais de ensino. O texto tem como objetivo compreender o processo de constituição dos Sistemas Municipais de Ensino (SMEs), buscando identificar os gargalos e potencialidades desse processo para a qualidade da educação. Para isso, a autora situa as primeiras iniciativas de constituição de SMEs, que datam de 1925, identificando o sistema de ensino como mecanismo necessário para o desenvolvimento da educação sistematizada, e analisa o processo de constituição de SMEs nos municípios da região da Associação dos Municípios do Centro do Estado do Rio Grande do Sul (A. M. Centro/RS).

O capítulo intitulado *Panorama administrativo-legal da educação brasileira: políticas educacionais em pequenos municípios* aborda os processos de gestão educacional em municípios do Rio Grande do Sul no contexto da municipalização do ensino, a partir da descentralização da educação básica promovida pela Constituição Federal de 1988. A partir de pesquisa realizada em municípios gaúchos selecionados com base em critérios que priorizam municípios de pequeno porte, bons rendimentos nas avaliações educacionais externas e a existência de sistema municipal de ensino constituído, a pesquisadora Flávia Obino Corrêa Werle destaca, entre os resultados, que o conhecimento aprofundado da realidade social e escolar dos gestores municipais, desde os cargos mais altos até aqueles que atuam diretamente nas escolas (conhecimento advindo de pesquisas, visitas às escolas e famílias e reuniões com a equipe e comunidade escolar)

orienta os processos de gestão e as políticas educacionais nessas realidades, favorecendo os resultados educacionais.

O capítulo *O projeto de modernização da gestão educacional do ensino público estadual do Rio Grande do Sul e suas implicações para a gestão democrática* apresenta resultados da pesquisa realizada por Neila Pedrotti Drabach. O texto destaca os desafios à democratização da gestão do ensino público gaúcho a partir da proposta de modernização da gestão educacional do governo estadual, no período de 2007 a 2010. Com base em pesquisa documental acerca de projeto do governo – Projeto Professor Nota 10: Valorização do Magistério, o estudo evidencia que a modernização da gestão educacional encontrava-se entrelaçada ao modelo de gestão do governo, orientado por Organizações Não-Governamentais (ONGs) especialistas em consultoria em gestão, pelas proposições da Agenda 2020 e pelas exigências de contrapartida do empréstimo do Estado junto ao Banco Mundial, tendo como objetivo a inserção de práticas modernas de gestão com vistas ao ajuste fiscal do Estado, naquele período. Essa proposta reduz os espaços públicos de participação da comunidade na gestão escolar, transferindo-os para as consultorias privadas, consideradas mais eficientes frente aos resultados educacionais pretendidos.

O capítulo doze, de autoria de Nadia Pedrotti Drabach e Ângelo Ricardo de Souza, intitulado *Leituras sobre a gestão democrática e o "gerencialismo" na/da educação no Brasil*, discute o conceito de gestão escolar na perspectiva democrática, tendo como marco legal a Constituição Federal de 1988, e na perspectiva da gestão gerencial, que tem como base a Reforma do Estado e da educação realizada na década de 1990. Os autores discorrem sobre estas perspectivas de gestão escolar, destacando as diferenças de concepção e práticas entre estas, embora sejam veiculadas sob os mesmos termos e mecanismos, como autonomia, participação e descentralização. Por serem oriundas de projetos políticos antagônicos, os mecanismos de democratização da gestão previstos em lei, como os Conselhos Escolares e a escolha de diretores, assumem configuração distinta, ao serem apropriados pela concepção de gestão gerencial. Ao final, os autores apresentam uma síntese do caráter que assume o perfil de gestor e o perfil dos processos de gestão em ambas as concepções de gestão escolar, o que contribui para a compreensão teórica do assunto.

Encerrando esta obra, insere-se uma importante discussão sobre o conselho escolar no processo de democratização da escola. De autoria de Marcos Vinícius Conceição e Sueli Menezes Pereira, o texto *Constituição e função do conselho escolar na gestão democrática* destaca os resultados da investigação empírica em escolas estaduais situadas no município de Santa Maria/RS, que teve como objetivo compreender a contribuição dos Conselhos Escolares para a democratização da gestão e identificar como estes vêm sendo constituídos e qual função assumem no âmbito da escola. A partir da realidade analisada, os autores apontam a existência de inúmeras contradições na implantação, constituição e funcionamento dos Conselhos Escolares, muitas vezes contrariando a própria legislação que os instituiu. Evidenciam também a existência de grupos que detêm e centralizam as decisões nesses colegiados, ficando os interesses coletivos submetidos aos de alguns segmentos da escola.

Ensejamos que os capítulos aqui apresentados contribuam para ampliar as percepções sobre o campo das políticas e da gestão educacional, notadamente face aos tempos atuais, marcado por incertezas e contradições. As análises dos pesquisadores, nesta obra referendadas, são elementos para o início do debate. Muito ainda precisa ser dito e construído. Assim, o leitor poderá confrontar o olhar de múltiplos pesquisadores com as demandas históricas, atuais e futuras da educação e, a partir delas, extrair/ construir apreciações críticas.

Oséias Santos de Oliveira  
Sueli Menezes Pereira  
Neila Pedrotti Drabach  
(Organizadores)





# **PARTE I**

## **POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

---





# **Implicações da descentralização da gestão no percurso das políticas educacionais brasileiras: um retrospecto dos governos entre 1985 e 2010**

---

Oséias Santos de Oliveira

## INTRODUÇÃO

Os movimentos que eclodem, a partir das ações políticas em execução em cada período governamental brasileiro, na chamada pós-redemocratização do país, provocam reflexos diretos na organização da educação pública. Em específico, pode-se observar que o campo da educação passa a ser concebido como *locus* de demandas onde emergem os dilemas próprios de um aparelhamento social atrelado a interesses muito controversos e que, de algum modo, acaba por arrolar os governos que se sucedem no poder e a sociedade civil em torno de planos e ações educacionais.

O presente estudo, de caráter qualitativo, se pauta por uma pesquisa bibliográfica e documental, cuja fonte de dados se assenta em documentos produzidos em âmbito nacional ao longo dos períodos governamentais produzidos no cenário pós-redemocratização. Assim, são revisitados governos Sarney (1985-1990), Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), com o objetivo de analisar a proposta de descentralização explícita na implementação das políticas públicas, em especial na educacional.

A retrospectiva em torno dos processos políticos brasileiros possibilita a percepção de um movimento intenso da sociedade em torno de luta pela justiça social na tentativa de ressignificar as relações entre os distintos sujeitos e os setores produtivos. Contudo, de modo genérico, nem sempre essas aspirações sociais passam a ser assumidas como propósito dos governos que, atrelados aos ditames neoliberais, fixam as bases para um processo gerencial onde princípios como participação, descentralização e autonomia não passam de falácias, operando mais no sentido de uma pseudodemocratização, que se projeta com o escopo peculiar de repasse de responsabilidades.

Reconhecer os condicionantes referendados nos documentos orientadores dos projetos políticos brasileiros contribui decisivamente para a compreensão da realidade educacional e para a percepção dos rumos das agendas políticas e contextos onde se operam as lutas pela melhoria dos cenários educativos.

## DESCENTRALIZAÇÃO E AS AÇÕES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de descentralização, como política assumida pelos governos brasileiros, pode ser compreendido transversalmente a partir do movimento expresso tanto nos documentos quanto nas práticas de gestão. Sob esta perspectiva, cabe considerar que a década de 1990 foi decisiva na arquitetura das ações de descentralização, quando os propósitos para essa prática passam a ser delineados, como é o caso do documento apresentado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob a denominação Subsídios para a Reforma do Estado (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 1994), que situa o processo de descentralização em dois níveis, sendo o primeiro um nível mais amplo e o segundo um nível mais restrito.

O nível de descentralização caracterizado como **restrito** pauta-se no aparelho de Estado articulado entre as esferas de governo, quando ocorrem repasses de responsabilidades da União aos Estados e Municípios, ou de Estados aos Municípios, podendo ainda ocorrer internamente no âmbito de cada esfera de governo. Já o nível de descentralização **amplo** articula-se nas imbricações entre Estado e sociedade, quando esta passa a receber incumbências que antes eram exclusivas do ente estatal e que agora, dentro da nova reconfiguração, exige o envolvimento coletivo na resolução de conflitos e de situações sociais.

Nas propostas apresentadas no documento citado (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 1994), o processo de descentralização que se pactua nas ações que decorrem do Estado à sociedade, quanto às alternativas mais propícias ao modelo de descentralização, está fixado em torno de cinco eixos:

- a) **privatização**, enquanto transferência de empresas estatais às mãos da iniciativa privada;
- b) **transferência da exploração dos serviços** do *locus* público para o espaço privado;
- c) **terceirização dos serviços** de apoio à administração pública;
- d) **participação da sociedade** nos processos de gestão pública e de controle social;

e) **descentralização ampla**, caracterizada na combinação das formas anteriormente descritas.

A análise das políticas neoliberais revela que estas têm se pautado pela via da descentralização como forma de implementar, em especial nos países da América Latina, a desestruturação econômica e dos serviços estatais (ROSAR, 1997). Nesse sentido, a educação, como política social, está também atrelada às determinações que decorrem do sistema ajustado pelo caráter mercadológico e econômico.

Em especial nos países em desenvolvimento, fica evidente que a descentralização foi assumida como estratégia de desestruturação de setores econômicos e de serviços de caráter estatal. Rosar (1997, p. 110) infere que:

Nos setores das políticas sociais, desde a década de 60, foram sendo implementadas essas medidas de descentralização. No setor da educação, por exemplo, a partir desta década, foram sendo incrementados projetos com esse objetivo na América Latina e no Caribe, fomentados pela ONU, UNESCO, Banco Mundial e USAID cujos enfoques, apesar de apresentarem algumas diferenças, contêm um substrato comum no sentido de se alterarem as relações entre o Estado e os cidadãos.

O que ocorre no Brasil, de modo alargado, é o expressivo convite ao envolvimento social, fruto de um movimento que principia com a redemocratização e a busca de formas cada vez mais democráticas de gestão da educação. As ações que decorrem desse chamamento são calcadas em pressupostos de autonomia e ênfase no poder local, de modo a pactuar os propósitos de uma educação cidadã. Dentre elas percebe-se, por exemplo, que gradativamente são inseridas as práticas de municipalização, nas quais o processo de descentralização ocorre sob o viés marcadamente econômico, quando ocorre o repasse de recursos da esfera da União e a convocação à própria sociedade quanto à manutenção, acompanhamento social e avaliação dos programas e propósitos da educação pública.

As ações políticas levadas a efeito em cada governo que se sucede no comando do Brasil, no período pós-redemocratização, terão reflexos diretos sobre as políticas sociais e, no caso peculiar, na questão das políticas educa-

cionais, uma vez que estas são adequadas a um projeto de redução significativa da participação estatal no sentido de descentralizar ações, programas e metas para o âmbito da comunidade. Isso se efetiva em meio a fortes apelos à participação, no intuito peculiar de repasse de responsabilidades.

## **GOVERNO SARNEY: A RETOMADA DEMOCRÁTICA E O LANÇAMENTO DAS BASES DA DESCENTRALIZAÇÃO**

O clamor popular e a expressiva oposição política ao regime militar que se instalou no Brasil com o Golpe de 1964 exigiam, no período da reabertura política e da redemocratização, a convocação de uma Assembleia Constituinte que expressasse os anseios da sociedade liberta do jugo ditatorial. Entrementes, ainda que o período da reabertura política tenha sido marcado pelo Movimento das Diretas Já, com forte apelo da sociedade civil, o intento de participação na escolha direta dos representantes políticos é barrado no Congresso Nacional, que elege de forma indireta um presidente, que à época representa o anseio pela democratização.

Eleito em 1985, o presidente Tancredo Neves não chega a assumir o governo e, com seu falecimento, seu vice ascende à presidência do país, sob a denominada Nova República que assinalaria um importantíssimo momento de transição na história nacional. Assim, o 31º presidente do Brasil, José Sarney, assume o governo para o período compreendido entre 1985 e 1990, sendo filiado ao PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

No poder, Sarney lança quatro planos econômicos entre 1986 e 1989, sendo estes: Plano Cruzado I, Plano Cruzado II, Plano Bresser Pereira e Plano Verão. Contudo, ao longo desse período, não consegue atender ao interesse de estabilização e controle inflacionário, elevando a inflação mensal à marca drástica de 80%, estabelecendo um estado de hiperinflação (LEITE JÚNIOR, 2009).

O governo Sarney é assinalado pela legalização dos partidos políticos, até então clandestinos, pela extinção da censura prévia, que cerceava a liberdade de expressão, e pela participação efetiva na condução dos processos políticos e de interesse social. Além disso, em 1985 acontecem as primeiras eleições diretas em mais de vinte anos para prefeitos das capitais e, em 1986, ocorrem eleições para escolha dos novos

governadores, com reconfiguração do cenário político nacional. Ainda, são eleitos os deputados e senadores que comporiam a Assembleia Nacional Constituinte, com a tarefa prioritária de redigir a nova constituição do país. Essa Carta Magna deveria ser o reflexo do momento político que estava em evidência. Assim, a sociedade se articula para, por meio de grupos representativos, pressionar o poder político e o governo para aprovação de políticas que atendessem aos anseios e às demandas sociais.

Esses movimentos, integrados ao processo constituinte, são traduzidos, em 1988, na chamada Constituição Cidadã que, mesmo respondendo a diversas aspirações populares, estará, de modo muito contundente, articulada com a proposta neoliberal, tendo em vista o propósito de descentralização de poder, o que se identifica nas propostas de autonomia e democratização das instituições sociais, chamadas a assumir um novo papel quanto à efetivação das políticas públicas, agora evocadas sob o manto da descentralização.

Entretanto, conforme pondera Pimenta (1998), a descentralização precisa ser compreendida como um processo que se insere no contexto da redemocratização, pois, desde a democratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passa a ser um dos países mais descentralizados na distribuição de recursos tributários e de poder político. A descentralização, nesse contexto, passa a ser percebida como um processo, nomeadamente político, e não simplesmente técnico-administrativo.

No que tange aos processos de administração da educação, observa-se uma forte tendência ao **gerencialismo**, como opção mais próxima do contexto empresarial moderno. Como destaca Félix (1986), ocorre nesse sentido um impasse teórico-prático em torno de dois aspectos fundamentais:

- a) a necessidade de ruptura de um modelo conservador com propostas de administração da educação pautadas na administração empresarial;
- b) o descompasso entre reflexão e ação na análise das práticas educativas que motivassem a elaboração de novas propostas de administração alinhadas com o processo de transformação dos sistemas de ensino e escolar.

Ainda, no que diz respeito à educação, o pretendido pela Nova República é exposto em uma série de documentos orientadores, como

o lançado em 1985, intitulado **Educação para todos: caminhos para a mudança**, bem como o documento datado de 1986 denominado **I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República**, dentre outros apresentados nesse período, com o objetivo de tornar público os enormes problemas educacionais brasileiros e as metas pretendidas pelo governo. O PND se apresentava como mais uma tentativa do governo Sarney de definir os rumos para todos os setores sociais, dentre eles a educação, sendo este um marco orientador das políticas governamentais que se pretendia implementar no período de seu governo.

Diversos programas são apresentados no PND com vistas a promover uma pretensa renovação no sistema educacional, que abrangesse os distintos níveis, etapas e modalidades de ensino, com a utilização adequada dos recursos científicos e tecnológicos, contando ainda com a redistribuição interinstitucional de rendas e encargos públicos, de acordo com o princípio federativo (BRASIL, 1986). Assim, podem ser destacadas as seguintes linhas programáticas que deveriam ser assumidas pelo governo Sarney, nos seguintes Programas:

- a) Educação para todos;
- b) Melhoria do ensino de 2º Grau;
- c) Ensino supletivo;
- d) Educação especial;
- e) Nova universidade;
- f) Desporto e cidadania;
- g) Novas tecnologias educacionais;
- h) Descentralização e participação.

Ao anunciar o **Programa de Descentralização e Participação (PND)** (BRASIL, 1986) parte da constatação de que muitos problemas educacionais tinham origem na excessiva centralização de recursos públicos, na rigidez do processo decisório e nas ambiguidades advindas das competências concorrentes na área governamental e, ainda, enfatizava as deficiências de coordenação entre as distintas esferas administrativas e a ausência de articulação entre os órgãos responsáveis pelo financiamento, gerenciamento e execução das ações educacionais. Tudo isso, associado

à ausência de participação da sociedade nas discussões dos problemas educacionais, passaria a exigir, conforme apresenta o PND:

[...] estratégias que propiciem descentralização de encargos públicos, sem prejuízo de fixação de normas nacionais, correção de disparidades inter-regionais e interpessoais de renda – procurando assegurar maior rapidez ao fluxo de recursos destinados às atividades educacionais – e participação de todos os cidadãos na formulação das políticas educacionais (BRASIL, 1986, p. 70).

A proposta Educação para Todos: Caminho para Mudança (BRASIL, 1985), sob tutela do governo que se instalava juntamente com a Nova República, apresentava, em sua fase inicial, uma série de medidas com uma relação direta com a implantação de programas de aperfeiçoamento e de valorização dos docentes, distribuição de livro didático e materiais escolares, fornecimento de merenda e, também, a expansão e recuperação das unidades escolares.

Entretanto, as ações anunciadas na proposta Educação para Todos: Caminho para Mudança não chegaram a contemplar resultados concretos, nem mesmo na formulação de diretrizes para uma política educacional, conforme estudos de Felix (1986). Se, de um lado, se divulgava a participação da sociedade civil como necessidade de resgate da cidadania e de mobilização nacional pela educação, por outro, essa participação não surge como propositiva de ações políticas ou mesmo de pressão para que o governo atendesse às demandas necessárias, servindo apenas como instrumento para legitimação de projetos propostos pelo próprio governo.

## **GOVERNO COLLOR DE MELLO: CONTORNOS NEOLIBERAIS EM ASCENSÃO**

No caso brasileiro, o neoliberalismo tem seus contornos acentuados no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), e após sua renúncia motivada pelo movimento de *impeachment*, também por seu sucessor Itamar Franco (1992-1994), ambos eleitos para o cargo de presidente e vice-presidente respectivamente, pelo pequeno Partido da Reconstrução Nacional (PRN).

A expectativa de inserir o Brasil em um cenário de globalização com vistas ao estabelecimento da competitividade de mercado e as relações com as práticas de privatizações são tratadas, nesse período, de modo avassalador. Vieira (2008, p. 90) infere que a temática da reforma do Estado passa a ser assumida abertamente, e esta proposta demanda “o enxugamento do quadro de pessoal da União, e o patrimônio público – de carros velhos a residências ministeriais – é posto à venda. A privatização emerge como palavra de ordem”.

Os processos de privatização presentes na envergadura das políticas neoliberais se firmam no governo Collor, quando os principais contornos já se fazem presentes nas ações político-partidárias, econômicas e sociais. Contudo, cabe ressaltar que passariam a intensificar-se e ter primazia em futuro bem próximo.

Em matéria de educação, o governo Collor é definido como um tempo onde “há muito discurso e pouca ação” (VIEIRA, 2008, p. 91), tendo em vista que as ações para a área educacional não traduzem um novo quadro político, ficando restritas ao aprofundamento de certas práticas clientelistas que marcam governos anteriores. Em um movimento paradoxal, o governo Collor, ao mesmo tempo em que apostava no debate sobre a redemocratização com vistas a um novo modelo para a gestão educacional, congregava uma assessoria formada por políticos e técnicos conservadores, o que pouco contribuía para o avanço em termos de políticas educacionais, daí a caracterização de um período marcado pelos excessivos discursos e carência de práticas (ARELARO, 2000; FRANÇA, 2005).

Em decorrência do compromisso assumido pelo Brasil, como signatário da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien/Tailândia, tem início a denominada Década da Educação. Cabe ressaltar que a situação educacional do Brasil em muito se assemelha à da maioria dos 155 países que protocolam a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, ou seja, uma condição de expressiva precarização da educação.

Com base nas constatações da Conferência de Jomtien, o Brasil assume o compromisso de melhorar o cenário educacional que no

momento apresentava-se em circunstâncias nada favoráveis. Assim, a UNESCO assume a função de acompanhar e controlar as ações que cada país signatário se comprometeu a executar no período compreendido de uma década. Esse organismo internacional, em sintonia com os propósitos econômicos-sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), configura-se como um dos principais articuladores e balizadores da proposta neoliberal para a área educacional.

Sob a égide dos organismos internacionais e em face aos acordos assumidos pelo Brasil, o governo Collor, em 1990 (aclamado como ano Internacional da Educação), propõe o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), isso em meio a escândalos que denunciavam acumulação em depósitos de milhares de livros didáticos e que o governo tratava de distribuir apressadamente às escolas, bem como de cortes progressivos de pessoal nas universidades públicas federais e de conflitos em torno do controle de mensalidades escolares no setor educacional privado (VIEIRA, 2008).

As iniciativas no atendimento às demandas da infância, no centro das atenções no momento, encontram respaldo na discussão política e, assim, ainda em 1990, é aprovada a Lei nº 8.069 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), legislação que traz, além dos direitos, medidas de proteção e cuidados à infância e à adolescência. Dentre os direitos, um capítulo exclusivo sobre a educação é apresentado, o que vem reforçar os dispositivos sobre a educação, já anteriormente expostos na Constituição Federal de 1988, além de incluir outros aspectos significativos para o âmbito educacional.

Quando do lançamento, em 1991, do documento básico para as ações governamentais intitulado *Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional*, o presidente Collor é enfático ao afirmar, na apresentação do referido documento, que muito já havia sido feito no primeiro ano de seu governo e passa a justificar as medidas adotadas, no seu dizer, emergenciais, que pudessem “permitir o controle da inflação, garantissem a recuperação dos instrumentos da política econômica e eliminassem o mais injusto e regressivo dos impostos, aquele determinado pelo descontrole das taxas de inflação” (MELLO, 2008, p. 20).

O projeto de reconstrução defendido pelo governo (MELLO, 2008) é então estruturado em quatro grandes eixos que tratam:

- a) **do papel do Estado:** com a explanação dos contornos da reforma do Estado e da reforma Administrativa; do Programa Federal de Desregulamentação; do Programa Nacional de Desestatização e o trato das empresas estatais;
- b) **das prioridades para a reconstrução nacional:** com a apresentação Reestruturação Competitiva da Economia com estratégias para setores vitais como indústria, agricultura, energia, transporte, comunicação, ciência e tecnologia, os padrões de financiamento das políticas e a questão do capital estrangeiro, as principais linhas de ação para a educação e o novo papel do governo federal na educação, as relações entre capital e trabalho, as questões relativas ao meio ambiente. O projeto ainda inclui ações que visam ao Resgate da Dívida Social que buscava a articulação entre áreas da política social – Assistência Social, alimentação, creches e pré-escolas, saúde, habitação, saneamento básico, transporte urbano, a questão agrária e as políticas para a seguridade social;
- c) **da cidadania e direitos fundamentais:** com apresentação de perspectivas políticas que tratavam dos direitos humanos, violência e criminalidade, crianças, populações indígenas, cultura, desporto, defesa da concorrência e do consumidor;
- d) **do Brasil no cenário internacional:** com a delimitação da política externa e da defesa.

Este projeto de reconstrução é justificado pelo governo brasileiro frente à necessidade de “alcançar uma inserção favorável em um quadro de relações internacionais em rápida mutação” (MELLO, 2008, p. 21), ou seja, no bojo do efetivo envolvimento no processo de mundialização da economia de concepção neoliberal, em sintonia com o fortalecimento do capitalismo.

No documento, percebe-se a referência reduzida quanto às propostas educacionais, sendo que, das 73 medidas apresentadas para a reconstrução da soberania nacional, apenas cinco são direcionadas à educação, das quais duas atreladas diretamente aos programas de resgate

da dívida social. Conforme Vieira (2008), as cinco medidas para o setor educacional são destacadas como:

- a) **elaboração de programa de reforma do ensino básico:** com o objetivo de melhorar o ensino neste nível, por meio da expansão do atendimento, adoção de novos padrões pedagógicos e reestruturação curricular;
- b) **discussão da gratuidade do ensino de terceiro grau:** com vistas à otimização e maior equidade na utilização dos recursos públicos;
- c) **revisão do ensino superior e regulamentação da autonomia universitária:** que levassem à melhoria da qualidade do ensino superior;
- d) **universalização do programa de merenda escolar para todas as crianças matriculadas nas redes oficial e filantrópica de ensino:** como proposta de proteção à criança;
- e) **racionalização, ampliação e descentralização da política de creches e pré-escolas para o atendimento integral à criança de zero a seis anos de baixa renda:** objetivando a proteção básica à infância.

O governo do presidente Fernando Collor de Mello, favorável à ideia de um Estado mínimo e que se dizia enfático no combate aos marajás e ao **Estado-elefante**, acaba sendo marcado por escândalos e sucessivas denúncias de corrupção, que minavam as diversas esferas estatais. Aliado a essa perspectiva negativa, se associa à alta inflação que assola a economia brasileira, com a já denominada desestabilização monetária que contou com tentativas fracassadas de contenção com mudança da moeda, congelamento de preços e salários e retenção da poupança da população, o que acaba por contribuir para a queda de popularidade e apoio político ao presidente que, em 1992, renuncia diante de um impedimento em andamento na Câmara Federal.

## **GOVERNO ITAMAR FRANCO: DESCENTRALIZAÇÃO COMO VIA PARA O DESENVOLVIMENTO**

Com a saída de cena do então presidente Collor, assume o vice, Itamar Franco, que retorna ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sigla da qual já havia participado em outros períodos de sua vida

política. Itamar procura se assessorar de nomes conhecidos da política nacional, para desenvolver uma gestão mais discreta do que a efetivada por seu antecessor. No primeiro momento de seu mandato, em 1993, realiza um plebiscito para escolha da forma e do sistema de governo, com resultado favorável à manutenção do regime republicano, tendo como sistema de governo o presidencialismo.

No quadro econômico, Itamar convida o então ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso (FHC), para assumir o cargo de Ministro da Fazenda. FHC, em conjunto com um grupo de renomados economistas, elabora um novo plano de combate à inflação – o Plano Real, lançado em 1994 e implementado em três fases distintas. Como assinala Leite Júnior (2009), o plano de estabilização da inflação, além de apresentar a nova moeda brasileira, o Real, em vigor até os dias atuais, ainda teve como objetivo acabar com a crise hiperinflacionária. Em torno desse plano se recompõe toda a base de apoio do governo no Congresso, o que dá a possibilidade de organização de um corpo ministerial para o comando do país, composto pelos principais nomes do panorama político nacional.

O período do governo do presidente Itamar Franco é definido por Vieira (2008) como **tempos de tentativa de retomada**, por considerar que, no campo da educação, os principais momentos são definidos a partir de grandes mobilizações e debates, firmados em 1993, em torno da elaboração do Plano Decenal de Educação. Esse plano tem desdobramentos na elaboração dos planos estaduais e municipais e também na organização da Conferência Nacional de Educação para Todos, ocorrida em 1994.

Ainda que o debate tenha tido extrema importância, tanto na mobilização/participação dos sujeitos envolvidos no processo educacional, quanto na definição dos textos/discursos que passam a balizar as ações futuras para o campo da educação, os processos de mobilização deste período:

[...] não se configuram como elementos de um planejamento do Executivo em sentido estrito, tal como se vira com o governo de seu antecessor. Trata-se, antes de mais nada, de um estilo de gestão. Assim, o Plano Decenal e a Conferência Nacional configuram-se como momentos de ouvir a sociedade e de apontar um horizonte futuro para a educação brasileira. Ao lado de tais iniciativas, estão os instrumentos tradicionais do planejamento governamental (VIEIRA, 2008, p. 117).

O anúncio das **Diretrizes de Ação Governamental** (BRASIL, 1994), já nos primeiros dias do governo Itamar Franco, vem propor metas de ação, a longo, médio e curto prazo, para todas as áreas das políticas públicas, de modo a conduzir à formulação de um projeto de desenvolvimento para o Brasil.

Expressa o referido documento que o país aspira tornar-se eficiente em seu aspecto econômico, justo em seu sentido social e livre politicamente. No entanto, pondera que “esses três objetivos – **crescimento com eficiência, equidade e liberdade** – são interdependentes, o que confere indivisibilidade ao processo de desenvolvimento” (BRASIL, 1994, p. 12, grifo nosso).

Assim, o entendimento governamental perpassa pela questão da **eficiência**, com seu principal foco na transformação produtiva, com o objetivo de um crescimento sustentado, cujos alicerces se dão pelo viés da estabilização econômica e atenção aos aspectos ambientais. Quanto à perspectiva de **equidade**, pressupõe grandes mudanças sociais, com especial envolvimento no sentido de investimento em recursos humanos, com vistas à eliminação da pobreza e à redução das desigualdades distributivas. Considerando a sociedade aberta e pluralista, o sentido proposto para uma maior **liberdade** caminha em direção do aperfeiçoamento das instituições e das práticas democráticas, aliado às reformas políticas. Esse objetivo, centrado na liberdade, estaria articulado com a universalidade da cidadania.

A educação, entre as políticas públicas, é definida como eixo estratégico, pois favorece “a absorção das novas técnicas de produção e de novas formas de organização que são inerentes ao novo paradigma de desenvolvimento” (BRASIL, 1994, p. 29). O interesse do governo em articular a **competitividade** com o **desenvolvimento educacional** é destacado no sentido da universalização e do aprimoramento do ensino fundamental, não apenas como um fim em si mesmo, mas como “o instrumento capaz de formar os recursos humanos básicos necessários à elevação da produtividade, e à consolidação da cidadania e da convivência democrática” (BRASIL, 1994, p. 31).

O papel do Estado para com a educação é confirmado mediante a intenção de contínua participação da União no cofinanciamento de projetos educacionais estaduais e municipais, considerando a capacidade financeira de cada um desses entes. Assim, o planejamento governamental parte de

uma orientação que tem como enfoque a **descentralização**, em especial quando aponta, ainda no documento orientador das ações políticas, que a União deve ser a garantidora das funções básicas, como ordem e disciplina, bem como da articulação no sentido de formulação e coordenação do projeto de desenvolvimento. Contudo, apregoa o documento que a atuação da União, nos âmbitos de infraestrutura econômica e em relação às políticas sociais, “deve ser, progressivamente, descentralizada para os Estados e Municípios, com crescente participação da iniciativa privada e da comunidade” (BRASIL, 1994, p. 11).

A descentralização passa a ser reafirmada no Plano Decenal de Educação para Todos (1993), quando foram discutidas formas de mobilização e participação dos setores da sociedade no meio educacional, com abertura de espaço aos atores sociais que, até então, não se faziam presentes no cotidiano educativo. Os empresários tiveram papel destacado no processo de descentralização proposto, uma vez que, como a educação, está a serviço dos novos modelos de produção, e a participação é estimulada como “resposta dos empresários [que] aponta a existência de um espaço com potencial que, se devidamente negociado, pode fortalecer a política educacional do país” (BRASIL, 1994, p. 32). Sob esse enfoque confirmam-se as práticas descentralizadoras como articulação de uma proposta neoliberal, sobretudo quanto ao seu aspecto de abertura ao mercado.

## **GOVERNO FHC: REFORMA DO ESTADO EM SINTONIA COM OS DITAMES NEOLIBERAIS**

Em decorrência de reorganização do setor econômico, em uma época de superinflação e com a delimitação do Plano Real, como fator de contenção da crescente crise econômica em que o país estava submerso, Itamar Franco lança, com sucesso, seu Ministro da Fazenda como candidato à presidência, em 1994. Isso resulta na eleição do sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que permanece por dois mandatos no poder (entre 1995 e 2002). O novo presidente é um dos idealizadores e fundadores, em 1988, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), quando rompe com seu partido de origem, o PMDB, em busca de maior espaço e prestígio político.

Com o PSDB no poder, apoiado na ideologia da social-democracia, com forte influência e organização pautada na corrente da **Terceira Via**, as **políticas neoliberais** são efetivadas mediante a aceleração dos processos de desestatização do próprio Estado. Isso ocorre, especialmente, sob a via das **privatizações**, e com a promoção de uma redefinição das políticas cujos objetivos se apresentam em sintonia com o **novo modelo de Estado**, em execução.

Peroni, Oliveira e Fernandes (2009, p. 763), discutindo a teoria neoliberal e a terceira via, entendem que estas:

[...] têm em comum o diagnóstico de que o culpado pela crise é o Estado, mas propõem estratégias diferentes de superação: o neoliberalismo defende o Estado mínimo e a privatização e a terceira via, a reforma do Estado e a parceria com o terceiro setor. Ocorre que, tendo o mesmo diagnóstico de que a crise está no Estado, nas duas teorias, este não é mais o responsável pela execução das políticas sociais: o primeiro a repassa para o mercado e o segundo, para a chamada sociedade civil sem fins lucrativos.

Em função dos ajustes ideológicos afinados com a política internacional, o presidente FHC convoca uma equipe econômica para efetivar a **Reforma Gerencial do Estado**. A proposta, efetivada em 1995, tem como principal mentor Luiz Carlos Bresser Pereira que, à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), propõe alterações significativas em três setores contemplados no plano da reforma: o institucional, o cultural e o da gestão pública.

A reforma do Estado, calcada na matriz teórica neoliberal, justifica que o capitalismo não está em crise, mas a crise reside no âmago do próprio Estado (PERONI; ADRIÃO, 2007) e, nesse sentido, a proposta de **redução** da esfera de sua atuação surge como estratégia **para a superação da crise** que se instala no sistema em decorrência do “excessivo gasto governamental provocado pela permanente necessidade de se legitimar por meio do atendimento às demandas da população por políticas sociais, o que causou a crise fiscal” (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 42), bem como pelo crescente “papel regulador desempenhado pelo Estado na esfera econômica, prática que atrapalhava o livre andamento do mercado” (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 43).

Decorre dessas concepções a ideia de que a crise originada no Estado só poderia ser superada mediante a ação livre do mercado e suas estratégias que, aplicadas nas esferas estatais, produziria uma ação mais eficiente, menos burocrática e menos onerosa. Os objetivos da reforma do Estado se fixavam na transposição das práticas patrimonialistas que se identificavam nas diferentes esferas da vida pública de modo a eliminar as burocracias que sempre delimitaram a ação e o serviço público. Ainda, objetivava implementar técnicas gerenciais denominadas por Bresser Pereira de **administração pública gerencial**. Com isso, esperava-se alcançar a eficiência na prestação dos serviços públicos, já que o Estado era considerado obsoleto.

Em setembro de 1995, o **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** foi sancionado pelo presidente FHC, que, em sua apresentação, expressa o entendimento de que se trata de uma crise do Estado. Ainda que a percepção do social possa ser apresentada sutilmente, FHC defende o plano evocando questões que serão centrais no modelo de administração adotado:

[...] que chamaria de **gerencial**, baseada em conceitos atuais de administração e **eficiência**, voltada para o **controle** dos resultados e **descentralizada** para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna **cliente** privilegiado dos serviços públicos prestados pelo Estado [...] É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na **qualidade** e na **produtividade** do serviço público [...] (CARDOSO, 1995, p. 10, grifo nosso).

Intencionalmente, a fala de FHC acentua os termos **gerencial, eficiência, controle, descentralizada, cliente, qualidade e produtividade**, conceitos que anunciam o teor das reformas em bases neoliberais, em vias de implementação nos países periféricos. Nessa perspectiva, as políticas anunciadas encontram respaldo e patrocínio nos organismos econômicos internacionais, como Banco Mundial, FMI e demais órgãos como ONU e outras instituições políticas e econômicas.

A discussão de proposta da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDB), em sintonia com o momento político, econômico e social, será efetivada nesse período de reformas do Estado e, mesmo que houvesse ampla articulação da comunidade educacional, dos teóricos da educação,

dos profissionais e da sociedade civil representativa de diferentes setores, a pauta liberal é o elemento propulsor para os encaminhamentos que seriam efetivados, no sentido de redefinição dos rumos da educação brasileira. Depois de mais de três décadas, desde a LDB nº 4.024 (BRASIL, 1961), que sofrera diversas adequações e ajustes, é aprovada no Congresso Nacional a Nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996a). Ainda que prevaleçam concepções afinadas como jogo do sistema, a proposta da legislação educacional, ao ser construída, propiciou um momento único que se frutificou nos debates, nos embates das lutas dos setores que congregam os profissionais da educação e no engajamento dos setores sociais, que podem ser traduzidos a partir de um anseio de participação.

Todavia, o que se observou foi que a proposta que emerge da sociedade civil foi barrada pelos determinismos e imposições políticas e ideológicas presentes no Congresso Nacional, resultando na aprovação de uma lei educacional que pouco considera os ideais e aspirações que emanam da sociedade. **Qualidade da educação, gestão democrática, descentralização e autonomia** serão apresentadas no texto da legislação educacional brasileira de modo a contemplar uma adequação central da proposta neoliberal, que tem no repasse de compromissos à sociedade, com forte apelo participativo, a progressiva retirada estratégica do Estado, no sentido de subsidiar as políticas sociais.

Ainda, no governo de FHC foi sancionada a Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A ideia de um fundo para financiar a educação brasileira havia muito tempo era apontada como alternativa para qualificar a educação, uma vez que os Pioneiros da Educação Nova, no manifesto lançado em 1932, já traziam essa proposta, a partir de uma perspectiva de continuidade e amplitude, ou seja, que pudesse financiar toda a educação pública. Entretanto, a vigência do FUNDEF é fixada por um período transitório (10 anos), e esse fundo, no tocante aos recursos, não envolveu todos os impostos, além de não resolver o problema de financiamento da escolaridade básica como um todo, contemplando essencialmente a etapa do ensino fundamental obrigatório, atendendo estudantes dos 7 aos 14 anos.

A necessidade de implementar e ajustar o cenário educacional volta ao palco das discussões, com a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), em 2001, onde são estabelecidas as principais diretrizes e metas a orientar as políticas educacionais. Ainda que as orientações do PNE, confirmadas nos Planos Estaduais de Educação (PEE) e nos Planos Municipais de Educação (PME) visem a uma década de abrangência, constata-se uma lentidão em sua execução. Os índices educacionais e a realidade precária da educação pública brasileira denunciam o desinteresse político em consolidar de fato o PNE, mesmo porque, muitos Estados e Municípios nem chegam a discutir seus próprios planos.

O PNE/2001, ao traçar os objetivos mais amplos para a educação, buscou garantir que, ao longo de uma década, todas as crianças, os jovens e os adultos nos Municípios, nos Estados e no Distrito Federal tivessem condições de acesso, permanência e qualidade nas escolas públicas do Brasil. Porém, o que se constata é uma inviabilidade do PNE, uma vez que, apesar de apresentar um excelente diagnóstico da realidade educacional brasileira, com metas e ações de grande amplitude fixadas após muitas discussões, houve pouco envolvimento prático em sua implementação (GADOTTI, 2008).

As interferências políticas, com tentativas de adequar o PNE aos ditames ideológicos que sustentam as práticas neoliberais do governo FHC, mediante cortes orçamentários e redução de investimentos humanos, técnicos e materiais, acabam por reduzir o enfoque pretendido por este plano, frustrando assim os interesses e possibilidades de se efetivar uma educação de acordo com as necessidades manifestadas pela sociedade.

## **GOVERNO LULA: POLÍTICAS AMBIVALENTES – ENTRE RUPTURAS E PERMANÊNCIAS NO MODELO DE GESTÃO**

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), após quatro tentativas frustradas de chegar à presidência do Brasil, assume o governo em 2003, e nele se mantém por dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010). O primeiro período de seu governo, traz consigo a expectativa de respostas às demandas sociais e populares, sendo essa a sua bandeira política, que se traduz na responsabilidade de executar

programas sociais ousados, em sintonia com o anúncio feito quando de sua campanha, visando ao desenvolvimento do país e colocando a educação no centro das prioridades.

Inicialmente, o governo Lula surpreende o mercado financeiro internacional, que aguardava grandes alterações nas relações de mercado, isso porque se esperava que houvesse uma ruptura drástica com o modelo econômico em voga no período que o antecedeu, porém o que ocorreu é típico do continuísmo do modelo econômico, com a implementação de planejamentos e ações delimitadas anteriormente.

Nesse período, o Ministério de Educação tenta efetivar as ações proclamadas no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001. Valendo-se de orientações expressas no documento intitulado **Os desafios do Plano Nacional de Educação** (BRASIL, 2004), objetivou-se o envolvimento dos Estados e municípios na construção de planos em suas respectivas esferas administrativas, com vistas ao reconhecimento da realidade educacional e de suas competências, de modo a apontar metas e estratégias para atingir melhores resultados em especial quanto à qualidade da educação.

Contudo, somente no seu segundo mandato presidencial (2007-2010) é que Lula conseguirá alavancar um processo de reorganização mais significativa das políticas educacionais. Essas ações estiveram atreladas a um contexto mais amplo, configurado no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, o qual, mesmo ante um cenário econômico mundial adverso, surge com o objetivo de retomar o processo de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), o que é visto com entusiasmo pelo mercado internacional.

Dentre as ações efetivadas na promoção o campo educacional, destaca-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em vigência entre 2007 e 2020. Esse novo fundo de financiamento da educação surge em substituição ao FUNDEF. A diferença entre ambos reside na ampliação do financiamento, que agora passa a contemplar todos os níveis e modalidades da educação básica.

As implicações decorrentes da nova concepção em torno do financiamento da educação serão sentidas, essencialmente, nos municípios brasileiros, uma vez que há um **progressivo repasse de responsabilidades** a estes entes

federados na organização da educação básica, no que tange à educação infantil e ao ensino fundamental, etapas onde se localiza a maior demanda de alunos, professores e escolas. Com a meta do FUNDEB voltada à melhoria da educação pública, essa se efetiva em torno dos processos de aprendizagem, que abrangem também aspectos relativos à formação e valorização dos profissionais da educação. Cabe ressaltar que a União chama para si a incumbência de complementar os recursos quando, nos Estados e no Distrito Federal, a cifra per capita-aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Posteriormente, ao sancionar o Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007), o governo Lula buscou implementar o **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**, onde propõe a ação **articulada da União**, em **regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados** e, também, com a **participação das famílias e da comunidade**, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, vem corroborar a ideia de uma educação de qualidade que necessariamente precisa ser pensada e assumida não apenas pelas esferas administrativas e governamentais, mas por toda a sociedade, que deseja livrar-se das amarras do subdesenvolvimento e atraso educacional.

O PDE é estabelecido mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a uma mobilização social pela melhoria da qualidade da educação, tendo como parâmetro os diagnósticos do PNE. Nesse sentido, são fixadas 28 diretrizes que abordam questões pontuais e que envolvem diferentes áreas, dentre elas a educação básica, o ensino técnico e profissional e o ensino superior (BRASIL, 2007).

O presidente Lula, quando da apresentação da obra *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas* (BRASIL, 2007), elaborado pelo Ministério da Educação, é enfático ao afirmar o reconhecimento da consistência das políticas públicas voltadas para a educação por meio do:

PROUNI, Universidade Aberta, FUNDEB, Piso Salarial Nacional do Magistério, IDEB, REUNI, IFET, entre outras iniciativas. Muito já foi feito e muito mais temos que fazer [...] A educação, como sempre

afirmamos, é um caminho sólido para o Brasil crescer beneficiando todo o nosso povo. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é um passo grandioso nesse sentido (BRASIL, 2007, p. 3).

Ao discutir o PDE, Gadotti (2008) é contundente em sua defesa, por compreender que esse plano tem o foco na aprendizagem e busca alcançar resultados concretos, promovendo a **gestão participativa** na rede de ensino e nas escolas. Nesse sentido, ainda segundo esse autor, o plano pode dar certo onde outros falharam, pois não é tecnocrático e mirabolante – é um plano simples e objetivo que visa à qualidade da educação.

De outro modo, Oliveira (2009) entende que as políticas educacionais nos governos do presidente Lula podem ser caracterizadas pela **ambivalência**, uma vez que, apresentando **rupturas**, também apontam para **permanências** em relação às políticas anteriores. A autora discute, por exemplo, que, de um lado, observa-se o esforço de resgatar direitos e garantias educacionais pactuados a partir da Constituição Federal (1988) e, por outro, firmam-se políticas que propõem a elevação dos padrões de desempenho educativo com ênfase na crescente competitividade internacional (apontada com ênfase na agenda proposta pelos organismos internacionais). De igual modo, observa que o trabalho individualizado que se sobrepõe à ação coletiva, o compromisso de todos para com a educação e certo voluntarismo da ação educacional, embora possam ser percebidos como ações de descentralização e de comprometimento dos atores locais, não favorecem uma gestão educacional efetiva.

Assim sendo, os projetos estabelecidos e as ações implementadas no âmbito educacional brasileiro passam a ser ressignificados, quando entram na luta elementos políticos, ideológicos e interesses, muitas vezes antagônicos e conflitivos. Em meio a muitos dilemas, contudo, se infere que estes não podem ser empecilhos para a efetiva organização de um sistema de ensino. Antes, tais dilemas, próprios de um processo que se quer democrático, podem propiciar a abertura ao diálogo e participação de todos os sujeitos na definição dos rumos que se quer para a educação pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva de discutir o caso do Brasil, no amplo conjunto da proposta de descentralização, se projeta na tentativa de compreender a percepção dos percalços políticos e administrativos trilhados pelos governos que se sucederam no poder central, desde a década de 1980 até os anos de 2010. Tal análise contribui significativamente para o entendimento do projeto educacional adotado em nosso país, que, situado no eixo periférico do mundo globalizado, incorre em ajustes e adequações de suas políticas públicas, de suas ações administrativas e governamentais com vistas a galgar supostos espaços no amplo cenário mundializado.

No contexto educacional se observa o movimento em torno da delimitação do arcabouço legal, fixado tanto na CF/1988 como na LDB nº 9.394 (BRASIL, 1996a), quando se insere um forte apelo às práticas descentralizadoras. Nesses diplomas normativos, a partir de uma visão superficial, a descentralização pode ser apontada como uma saída, encontrada para o fracasso das políticas sociais e, dentre elas, as educacionais, vivenciadas em períodos anteriores.

Mesmo que um movimento amplo seja pactuado pelos governos que se articulam no poder em torno da redução da burocracia, da redistribuição de recursos diretamente aos Municípios e às escolas e da eliminação de desvios de verbas públicas, o que se evidencia é que estas ações se firmam sob o manto das políticas de descentralização e de gerencialismo do espaço público, aos moldes do ideário liberal, ou seja, projetado na maximização dos lucros e na minimização dos gastos com o social.

Diante desse contexto, as probabilidades que se anunciam não se traduzem em efetiva autonomia, uma vez que a reorientação estabelecida com o novo ordenamento pode promover, caso não sejam estabelecidos mecanismos para sua efetiva consolidação, apenas uma reconcentração de poder, agora baseado em outros arranjos, como o municipalismo ou chamamento à participação da comunidade, por meio dos órgãos de representação. Em face disso, objetivamente, os processos de descentralização pouco podem contribuir para a redução das desigualdades educacionais.

## REFERÊNCIAS

ARELARO, L. R. G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 95-116. (Coleção Educação Contemporânea).

BRASIL. Decreto nº 6.094. Dispõe sobre a implementação do plano de metas compromisso todos pela educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 abr. 2007. p. 5. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República: 1986-1989**. Brasília: Secretaria de Planejamento da Presidência da República, 1986. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/491>>. Acesso em: 20 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 dez. 1961. p. 11429. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996a. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b. p. 28442. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9424.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Educação para todos: caminho para mudança. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 jun. 1985. Seção 1, p. 8075. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/200466/educacaoparatodos.pdf?sequence=5>>. Acesso em: 19 maio 2015.

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

BRASIL. Ministério da Educação. **Os desafios do Plano Nacional de Educação.** Brasília: Inep, 2004.

BRASIL. Presidente (1992-1994: Itamar Franco). **Diretrizes de ação governamental.** Brasília: Seplan, 1994.

CARDOSO, F. H. Apresentação. In: BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: [s.n.], 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/.../MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

FELIX, M. F. C. A administração da educação na Nova República: caminho para mudança ou mudança de caminho? **Caderno de Pesquisas**, São Paulo, n. 59, p. 77-83, nov. 1986.

FRANÇA, M. **Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?** Natal: Edufrn, 2005.

GADOTTI, M. **Convocados mais uma vez: ruptura, continuidade e desafios do PDE.** São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008. (Coleção Educação Cidadã, v. 1).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – INEP. **O novo pacto federativo.** Rio de Janeiro: Ibam, 1994. (Subsídios para a Reforma do Estado, v. 1).

LEITE JÚNIOR, A. D. **Desenvolvimento e mudanças no Estado brasileiro.** Florianópolis: UFSC, 2009.

MELLO, F. C. **Brasil: um projeto de reconstrução nacional.** Brasília: Senado Federal, 2008.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

PERONI, V. M. V.; ADRIÃO, T. (Coord.). **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?** Brasília: Inep, 2007.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

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

VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Liber Livro, 2008.

Informações sobre a aquisição deste  
livro podem ser obtidas pelo e-mail:

**livraria@utfpr.edu.br**

A UTFPR Editora tem por finalidade principal viabilizar a publicação de obras resultantes de atividades de ensino, pesquisa e extensão, além de documentos institucionais produzidos pela UTFPR. Visa ainda a publicação de obras originais ou traduzidas, de valor técnico, científico, artístico e literário de autores nacionais e internacionais.

Saiba mais em [www.utfpr.edu.br/editora](http://www.utfpr.edu.br/editora)



Av. Sete de Setembro, 3165  
Rebouças - CEP 80230-901  
Curitiba - PR - Brasil

Telefone Geral  
+55 (41) 3310-4545