



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**EDUARDO MALINI**

**O CONSENSO COMO PONTO DE PARTIDA? UMA ANÁLISE DOS  
PAPÉIS DESEMPENHADOS PELOS ATORES PARTICIPANTES NA  
FORMULAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

**JUIZ DE FORA  
2009**

EDUARDO MALINI

**O CONSENSO COMO PONTO DE PARTIDA? UMA ANÁLISE DOS PAPÉIS  
DESEMPENHADOS PELOS ATORES PARTICIPANTES NA FORMULAÇÃO DO  
PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em educação, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Educação.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Beatriz de Basto Teixeira.

JUIZ DE FORA

2009

**EDUARDO MALINI**

**O CONSENSO COMO PONTO DE PARTIDA? UMA ANÁLISE DOS PAPÉIS  
DESEMPENHADOS PELOS ATORES PARTICIPANTES NA FORMULAÇÃO DO  
PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em educação, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Educação.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Beatriz de Basto Teixeira**  
**Universidade Federal de Juiz de Fora**  
**(Orientadora)**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Diva Chaves Sarmento**  
**Universidade Federal de Juiz de Fora**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marta Zorzal e Silva**  
**Universidade Federal do Espírito Santo**

**JUIZ DE FORA**

**2009**

## DEDICATÓRIAS

*A papai, mamãe, Dadi e Tita por me mostrarem, a cada dia, como é bom caminharmos juntos.*

*Ao Dazzi com carinho fraterno.*

*A Cintya, pela renovação cotidiana do amor.*

*A Luiza Maria, com esperança.*

## **AGRADECIMENTOS**

Mais uma etapa vencida. Este momento é resultado de um sonho há tanto acalentado e de um processo de construção de uma carreira que contou com muitas pessoas ao longo de sua formação, cada qual com uma forma muito específica e carinhosa de contribuir. De maneira muito geral, agradeço a todos e a todas que fizeram parte dessa trajetória de conquistas. Aqui penso particularmente nos muitos alunos e alunas que me mostraram a importância da sensibilidade e da responsabilidade ao falarmos de educação.

Lembro nesse momento do primeiro dia em que entrei em uma sala de aula como professor; quantos desafios; quantos medos... Quanta vontade! Por isso estou aqui.

Tenho plena convicção que esta dissertação é resultado de um processo que se inicia no dia 14 de abril de 1999, primeiro dia que entrei na UFES, no IC-2, como calouro do curso de Ciências Sociais. Embora ainda com muitas dúvidas sobre qual caminho percorrer, pude contar com uma formação profissional muito competente. Ao professores do Departamento de Ciências Sociais da UFES, muito obrigado por me receberem e contribuírem com seu conhecimento.

Ainda sobre os professores da UFES, não poderia deixar de destacar, de forma muito especial, aqueles com os quais pude manter uma relação que ultrapassou a sala de aula em função de nossas atividades e de nossas afinidades. Falo com muito carinho e respeito, pela capacidade de reconhecer em seus alunos potenciais a serem desenvolvidos e paixão com que desempenham a sua função, especialmente dos professores: Francisco (Chico) Albernaz, meu empolgado, competente e confiante orientador de monografia... Sem ele eu nem teria pensado em educação, Marta Zorzal e Silva, minha querida, exigente e estimulante orientadora de pesquisa e iniciação científica, cuja seriedade e rigor acadêmico busco assimilar a cada encontro e Mauro Petersem, professor, companheiro e acima de tudo, um grande amigo que traz consigo os mesmos atributos conferidos aos dois anteriores, somando-se o fato de ter me possibilitado conhecer grandes figuras não menos importantes para mim: Sandrão, Fernando César, Rubens e mais recentemente, os professores Francisco Silva Neto e Jurema Brites, com esta última

tive o grande prazer de estudar na UFJF. Destaco ainda a militante professora Ana Maria Petronetto Serpa, orientadora de especialização, que se dedica à formação (de muita qualidade!) de profissionais atuantes em políticas públicas, no estado do Espírito Santo.

Agradeço a UFJF pela excelente formação e infra-estrutura dispensada a seus alunos, além do acolhimento que se espera de uma instituição de seu porte. Agradeço também a CAPES por proporcionar aos alunos de nível superior uma dedicação integral a seus projetos graças à concessão de bolsas de estudo.

Aproveito para lembrar com carinho dos professores do curso de Mestrado em Educação da UFJF, em especial agradecimento à professora Diva Chaves Sarmiento e aos Professores Marlos Bessa e Eduardo Magrone, além da competência do Getúlio e da Cidinha na secretaria do PPGE/UFJF. Falando sobre eles, destaco com muitíssimo carinho minha orientadora Beatriz de Basto Teixeira, a “Bia”. A ela uma gratidão imensa. Sem conhecer minha trajetória apostou em mim e não desconfiou em nenhum momento da minha capacidade, quando às vezes eu mesmo duvidava. Bia, agradeço muito por esse voto de confiança e espero não desapontar.

Falando ainda em Juiz de Fora, não poderia deixar de mencionar o carinho com o qual fui recebido pelos meus colegas todos muito capazes e amigos. Mas destacaria o Julimar, a Eliza (exemplo de mãe, solidariedade, dedicação e amizade), a Claudia (companheira de angústias e saudades) e a minha doce e intensa (quem conhece sabe) amiga Josely... Estamos juntos!

Agradeço ainda os entrevistados que compõem este trabalho, pela disponibilidade em dividir seu conhecimento. Embora de maneira diferente, todos nutrem uma sensibilidade muito grande pela causa educativa e por ela lutam. Falo aqui do professor Carlos Roberto Jamil Cury, da professora Eleutéria Maria (Didi), de Juçara Vieira Dutra, José Thadeu Rodrigues, Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva, Isabel Cristina Santana, Margareth Goldenberg, Priscila Cruz, Haroldo Corrêa Rocha, Mariza Chiabai e Paulo César Possato. Realmente vocês foram muito importantes.

Finalizo agradecendo a minha família, pessoas fundamentais para a minha vida aos quais dedico inteiramente este trabalho. Vocês souberam acreditar em mim e não desistiram jamais de sonhar esse sonho comigo. Afirmando que essa etapa foi vencida por nós e que foi a primeira; temos muito a caminhar ainda. Muito obrigado a vocês: papai e mamãe, pessoas de instrução fundamental que mesmo não sabendo ao certo do que significava não abriram mão de ter um filho “com mestrado”, confiantes de que seria melhor assim. Às minhas irmãs pelo apoio incondicional e mim e aos nossos pais na minha ausência. Ao Fábio Dazzi, cunhado-irmão por estar sempre conosco. A Cintya, colega de faculdade que se tornou amiga e mulher por tudo que ela representa para mim e para os nossos sonhos. E enfim, mas não menos importante, agradeço a minha sobrinha Luiza Maria, pela luz que irradia do seu sorriso, confirmando a maravilha de se viver todos os dias.

A vocês digo que este é o começo. Conto com o apoio e o carinho sempre.

***Muito obrigado de verdade.***

## RESUMO

Este trabalho apresenta análise referente ao processo de formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação apresentado pelo Governo Federal em abril de 2007. Os objetivos são identificar os principais elementos participantes do referido processo, compreender seu comportamento e as justificativas dadas por estes a sua atividade no momento de formulação da política. A pesquisa foi desenvolvida por meio de entrevistas semi-estruturadas com setores da sociedade civil organizada, como entidades empresariais sediadas em São Paulo e sindicatos representantes de trabalhadores da educação. Além desses, foram entrevistados atores governamentais representantes do MEC e da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo. Através dessa pesquisa, pôde-se concluir que o MEC selecionou seus parceiros para essa empreitada considerando a necessidade de atender a especificidades conjunturais, como embates políticos e ideológicos, inclusive dentro do próprio Partido dos Trabalhadores, a praticidade de encontrar programas e projetos já prontos para compor o escopo de seu plano, além de uma concessão de Espaços públicos para um setor, assumindo assim, um claro posicionamento de concordância para suas propostas de políticas educacionais.

Palavras-chaves: PDE, escolha racional, Instituições empresariais paulistas, participação, sindicatos.

## **ABSTRACT**

This work presents analysis process of formulating of the Development Plan of Education (PDE) presented by the Federal Government in April 2007. The goals are to identify the main actors participating in the process, understand their behaviors and the justifications that they give for their activities at the time of formulation of policy. The search was developed through semi-structured interviews with sectors of civil society organizations, such as corporate entities based in São Paulo state and trade unions representing workers in education. In addition to these, were also interviewed governmental actors, representatives of the Education and Cultures Ministry (MEC) and the Espírito Santo's Department of Education (SEDU). Through this search, could be concluded that the MEC selected partners for the formulation of the PDE considering short-term's needs, as political and ideological conflicts, including inner conflicts in the Workers' Party (PT), the convenience of find programs and projects ready to render the scope of its plan, as well as the concession of public spaces for a sector, making an clear agreement to their educational policies.

Keywords: PDE, rational choice, São Paulo's business institutions, participation, trade unions.

## **LISTA DE SIGLAS**

**CNTE** – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

**CONTEE** – Confederação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de ensino

**EJA** – Educação de Jovens e Adultos

**FIPE** – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

**FIS** – Fundação Itaú Social

**FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

**FUNDEF** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

**IAS** – Instituto Ayrton Senna

**IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

**MEC** – Ministério da Educação

**OCDE** – Organização para Cooperação e desenvolvimento Econômico

**PAC** – Plano de Aceleração do Crescimento

**PAR** – Plano de Ações Articuladas

**PC do B** – Partido Comunista do Brasil

**PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação

**PISA** – Programa Internacional de Avaliação educacional

**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PNE** – Plano Nacional de Educação

**PSB** – Partido Socialista Brasileiro

**PSDB** – Partido da Social democracia Brasileira

**PSOL** – Partido Socialismo e Liberdade

**PSTU** – Partido Socialista Trabalhadores-unificados

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**REUNI** - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

**SEDU** – Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo

**TPE** – Todos Pela Educação

**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura.

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância.

**UFMG** – Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	14
<b>1 Sobre o Objeto Analisado</b>	23
1.1 Breve Apresentação do Objeto	23
<b>2 Pela Busca por Espaços e Estratégias de Influências: a formulação das Políticas Públicas em Discussão</b>	33
2.1 A Relação Estado/sociedade: breve histórico do fenômeno	35
2.2 A Centralidade do Estado na Formulação das Políticas Públicas	46
2.3 A Centralidade da Sociedade na Formulação das Políticas Públicas	51
2.4 A Sociedade e o Estado enquanto Atores Centrais na Formulação de Políticas Públicas	58
<b>3 Descentralização: Colaboração Política ou a Política do “cada um por si e Deus para Todos?”</b>	63
3.1 Concepções Gerais sobre o Tema: a Descentralização em Debate	63
3.2 Sobre Políticas de Descentralização e as Reformas Educacionais dos Anos 1990 (Ou sobre como chegar-se ao sul rumando-se para o norte)	75
<b>4 A Formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação</b>	83
4.1 Os Antecedentes da Formulação	85
4.2 De Lá para Cá: a Trajetória dos Planos de Educação e a Relação PDE/PNE	93
4.3 Desvendando o DNA do PDE	105
4.3.1 O Papel do Todos Pela Educação	107
4.3.2 O Papel do Instituto Ayrton Senna	116
4.3.3 O Papel da Fundação Itaú Social	126
4.3.4 O Modelo Gerencial e seus Efeitos para a Esfera Pública	134
4.4 Abordagens Críticas Sobre o Modelo de Formulação Adotado	147
4.5 A Política de Duplo Desenho: Para entender alguns Efeitos do Modelo de Formulação	164
4.5.1 O Desenho Original: a Relação MEC/Municípios	166
4.5.2 Para discutir a Relação: MEC, Municípios... E estados.	173
<b>5 Considerações Finais</b>	183

<b>Referências Bibliográficas</b>	193
<b>Apêndices</b>	200

## INTRODUÇÃO

Não são particulares de nossa época, os intensos debates sobre a educação nacional, buscando a tentativa de conferir-lhe contornos específicos relacionados à nação brasileira e também às classes sociais que a compõem. Assim, a temática da educação configura-se em importante campo de conflito, através do qual os diversos interesses em disputa podem se materializar, inseridos num intrincado jogo de competição político-ideológico. Eis um ponto que ressalta a relevância de se estudar as tensões que subjazem esse tema.

É disso que trata esta dissertação.

O trabalho que se apresenta refere-se ao processo de formulação do Plano de Desenvolvimento da educação (PDE) e à maneira como os atores envolvidos no referido processo contribuíram para que o novo plano do MEC apresentasse a forma e o conteúdo que apresenta.

Retomando os objetivos propostos anteriormente através do projeto de qualificação, ou seja, desvendar o processo de formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação, sabíamos que nossa tarefa não iria ser fácil, já que pouca coisa se conhecia a respeito do tema. Tínhamos como contribuição a certeza de que nossa proposta de trabalho era inovadora, em função mesmo da novidade que mostrava ser o PDE.

Saímos a campo então com o grande desafio de apresentar à sociedade como ocorreu o processo de formulação do PDE, quais os atores envolvidos, além da maneira através da qual tais atores contribuíram para o plano e seu desenho de ação.

Ao que parece o PDE surge com a responsabilidade de ser inovador. Primeiramente para restabelecer as bases de atuação do Governo Federal via MEC nos municípios como forma de rever certos atropelos que marcaram os processos de descentralização do passado, levando programas, projetos e recursos financeiros propriamente ditos, para que a qualidade da educação nos municípios pudesse ser

elevada. Além disso, a legitimidade do MEC em formular um novo plano estava fortalecida em função do descaso e do esquecimento com que o PNE foi tratado após sua promulgação.

Isto posto, devemos considerar que, com o arrefecimento das propostas para a educação, que se materializa, sobretudo, através da incapacidade de o Brasil levar a termo as diretrizes e as metas apontadas pelo PNE, um novo plano cumpre o importante papel de aglutinar em torno de suas bases as mais diversas frentes de atuação sobre a direção da educação enquanto política pública, de reinserir a temática educativa no centro dos debates sobre a cidadania e sobre os direitos elementares das pessoas, além, é claro, de alcançar resultados mais satisfatórios para a educação brasileira.

Como dito, o campo educacional, como qualquer outro, é composto por forças que têm interesses muito específicos em se constituírem como hegemônicas na sociedade. O movimento é de se fazer representar em esferas de governo no sentido de produzirem políticas públicas que carregam sua marca, mas não só isso. É fundamental entender-se que cabe às forças díspares da esfera social atuar no sentido de registrarem seus projetos de nação e fazerem com que tais projetos sejam assimilados e referendados por governos. Nesse aspecto, os governos são fundamentais para o êxito – ou não – dessa barganha.

Esta característica não é específica deste governo. Trata-se de um movimento comum e dialético entre distintas expressões ideológicas, onde o Estado entra com a sua capacidade de produzir consensos através da diferença. Se levarmos em conta as peculiaridades conjunturais, este leque de opções pode se reduzir e o pragmatismo vir a substituir o esforço coletivo de gerar “o consenso como ponto de chegada”, como nos dirá uma de nossas entrevistadas.

Se partirmos do pressuposto que compete ao Estado o equilíbrio entre as forças que o pressionam, e esta seria a maneira clara de demonstração de habilidade política, como explicar a predileção explícita por uma força e não por outra, mesmo que aquela relegada a segundo plano fosse considerada “companheira” histórica? Eis mais uma função a que se propõe este estudo. Ou seja, revelar as motivações que

levaram o Governo Federal através do MEC a selecionar como parceiros dessa proposta, segmentos sociais historicamente antagônicos ao projeto de governo do Presidente Lula, mas que no momento de formulação do PDE enquanto política educacional, se apresentam como interlocutores fundamentais.

Entendemos assim que a relação Estado/sociedade aqui expressa serve-nos para apreender algo muito maior que se reflete num perfil típico de formulação de políticas públicas, ou seja, a ausência de participação ou sua utilização como forma de anuência para referendar projetos de sociedade. Embora o foco deste trabalho não seja o da participação social como a ciência política vem tratando, podemos entender que

A polissemia que se cria em torno do conceito de participação, embora vinculada a interpretações teórico-ideológicas distintas, que atribuem sentido diverso às experiências de socialização bem como a projetos de sociedade, alimenta as práticas cotidianas ocultando os pressupostos que informam distintas vivências que, sob a rubrica da democracia e da participação cidadã, revela concepções e experiências divergentes acerca da interação entre instituições do poder público com a sociedade e com o mercado. (SILVA, 2005, p. 130)

Assim visualizamos que não há ingenuidade na seleção desta ou daquela proposta. Há antes disso, o compartilhamento de interesses e de resultados a serem coletados. Ressaltamos ainda que o que pode estar por trás das escolhas realizadas é posição de destaque na sociedade, do grupo escolhido. Isso certamente tem a ver com o modo de produção de riquezas com o qual se dialoga para a direção das relações econômicas, centrais para compreendermos muitas decisões tomadas pelos Estados.

Com o intuito de desvendarmos todo processo, iniciamos nosso trabalho através de um minucioso levantamento documental, principalmente através do site do MEC exatamente com o objetivo de identificarmos pistas sobre como a formulação havia ocorrido. Nossa surpresa aumentava à medida que pesquisávamos e não encontrávamos nenhum indício de como ocorrera à formulação do Plano. A insegurança aumentava à proporção em que nossas pesquisas retornavam como um vazio. Nossa confiança crescia alimentada pela inovação da proposta e pela indicação de que havia muita coisa a ser desvendada, num mar de desinformações.

Visitando o site do MEC encontrávamos muitas informações a respeito das ações a serem executadas pelo PDE em benefício da educação pública, mas isso, apesar de ser de fundamental importância para a sociedade, para nós, naquele momento, dizia muito pouco.

Em função da precariedade de informações, a necessidade de mergulharmos completamente em todas as possibilidades de chegarmos à resolução de nosso problema se mostrava incontornável. Dessa forma, iniciamos o mapeamento de personalidades reconhecidamente relevantes à educação nacional e que, sob o ponto de vista ideal, deveria ter sido convocada a participar do processo de formulação da política.

Assim sendo, o instrumento metodológico que selecionamos para a coleta de informações foi a entrevista semi-estruturada (composto por questões “abertas e fechadas”) dentro da perspectiva da *snow ball* (bola de neve) aonde através de uma entrevista chega-se a pistas sobre as posteriores. Procedemos assim com o professor Carlos Roberto Jamil Cury.

A escolha do professor Cury se deveu, além de seu notório conhecimento sobre a educação nacional, também pela sua presença no Conselho Nacional de Educação, órgão legítimo de fiscalização e deliberação para a educação. Outra razão que justifica a escolha do entrevistado é o fato de ter tratado o PDE de forma pioneira em sua palestra na Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED).

Foi através de suas contribuições iniciais que chegamos aos outros entrevistados e que pudemos caminhar mais precisamente através do caminho que selecionamos.

A partir daí, iniciamos a busca de informações mais completas sobre o fenômeno estudado, considerando para isso a necessidade de delimitarmos, inicialmente, em três categorias de entrevistados:

- Atores governamentais;
- Sindicalistas;
- Representantes de Instituições empresariais paulistas.

Esta subdivisão foi de extrema importância, pois se mostrava necessária a contraposição de idéias acerca do mesmo tema. Ao término dessa etapa fundamental para construirmos todas as análises que compõem o escopo deste trabalho, sentimos a necessidade de completar as informações que iríamos apresentar. Em função disso, iniciamos o processo de reconhecimento dos efeitos do modelo adotado pelo MEC para compor sua política sobre a relação federativa, considerando para tanto, os estados e os municípios.

A seguir, apresentamos de forma resumida os entrevistados que contribuíram para a realização desta dissertação, respeitando as categorias elencadas acima. Vale ressaltar que as informações referem-se ao momento da entrevista.

#### **Atores Governamentais:**

##### *Eleutéria Maria Machado Ferreira*

Professora aposentada da Universidade Federal de Juiz de Fora e Consultora da UNESCO junto ao MEC.

Sua entrevista foi importante para compreendermos o processo de seleção dos consultores da UNESCO, bem como a forma como se dava os trabalhos desses técnicos nos municípios com os mais baixos IDEB's. consideramos a entrevistada com ator governamental por estar junto ao MEC desempenhando suas função dentro do PDE.

##### *Haroldo Corrêa Rocha*

Professor da Universidade Federal do Espírito Santo. Atualmente Secretário de Estado da Educação, desde fevereiro de 2007.

A contribuição do Secretário Haroldo foi fundamental para entendermos que o desenho inicial da política, ao não contemplar os estados, gerou certo mal estar entre o CONSED e o MEC e fez com que os estados passassem a ser considerados no processo de formulação.

*Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva*

Secretária Nacional de Educação Básica do Ministério da Educação, desde julho de 2007.

Seu papel foi fundamental em todo o processo de formulação do PDE, uma vez que já atuava como presidente da UNDIME e conhecia as inúmeras ações das entidades empresariais paulistas em favor da qualidade da educação brasileira. Suas informações foram imprescindíveis para a compreensão da atuação dos atores no processo de formulação do PDE.

*Mariza Chiabai Saraiva*

Gerente de Planejamento da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo. Ocupa o cargo desde abril de 2007.

A entrevistada contribuiu por esclarecer como foi o processo de entrada do estado do Espírito Santo no desenho do PDE, considerando-se que esse momento parece ter reproduzido a mesma “pressa” com que a formulação ocorreu.

*Paulo César Possato Aragão*

Assessor Especial da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo.

Ocupa o cargo desde novembro de 2007.

Através das informações concedidas pelo entrevistado pudemos entender a importância do PAR como uma ferramenta de gestão e a sua contribuição para a produção de diagnósticos mais precisos da situação da educação nacional.

### **Sindicalistas:**

*José Thadeu Rodrigues de Almeida*

Secretário para assuntos educacionais da CONTEE.

As informações do entrevistado revelaram o destaque dado pelo MEC ao empresariado paulista e contribuiu para a problematização dessa atuação revelando, de acordo com suas considerações, que existe por trás da parceria MEC/entidades empresariais projetos de nação e não simplesmente colaboração.

*Juçara Vieira Dutra*

Ex-presidente da CNTE (época da formulação do PDE) e atual secretária de finanças da instituição.

De maneira análoga à contribuição de José Thadeu, apresenta de forma categórica a ausência da participação dos segmentos sindicais no processo de formulação do PDE.

### **Representantes de Instituições empresariais paulistas**

*Izabel Cristina Santana*

Gerente de Projetos da Fundação Itaú social.

Ocupa o cargo desde 2003.

A entrevistada contribui destacando o caráter permanente da parceria entre o MEC e as entidades empresariais paulistas, revelando que o Ministro Haddad herda um modelo de relação frutífera para a educação brasileira.

*Margareth Goldenberg*

Diretora executiva do Instituto Ayrton Senna

Ocupa o cargo desde 2000.

Apresenta importantes considerações sobre todo o processo, como a inclinação de Haddad a manter parcerias com as entidades empresariais em função de suas contribuições práticas para a educação. Esclarece ainda que a relação de parcerias entre o MEC e o Instituto Ayrton Senna (IAS) para a produção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

*Priscila Cruz*

Diretora executiva do Movimento Todos Pela Educação

Ocupa o cargo desde 2006.

Importante por informar todo o percurso de formação do Todos Pela Educação e forma como a entidade contribui para a formulação do PDE, tendo como referencia as cinco metas desenvolvidas pelo “Todos”.

Realizadas as entrevistas através dos roteiros que seguem em anexo, iniciamos o processo de transcrição e categorização em temas as serem desenvolvidos nos capítulos teórico e empírico.

Isto posto cumpre-nos apresentar a maneira como esta dissertação está estruturada.

O capítulo um tem como função principal apresentar o objeto a ser estudado, utilizando para tanto, a descrição do momento da apresentação do PDE ao grande público e o que isso significou em termo de novidade para a comunidade que atua na educação.

Seqüencialmente, o capítulo dois, de natureza mais teórica objetiva apresentar discussões referentes aos modelos de relação Estado/sociedade presentes durante o processo de formulação de uma política pública. O modelo das coalizões advocatórias (SABATIER E JENKINS-SMITH,1993) foi escolhido por esclarecer, a nosso ver, as formas que sintetizam a relação Estado/sociedade no momento de formulação de uma política pública. Veremos que dentre eles destaca-se aquele que trabalha com a construção conjunta entre Estado e sociedade de uma política.

Continuando o percurso teórico, o capítulo três vem recheado de análises referentes ao processo de descentralização política pelo qual atravessou o Brasil, principalmente a partir da década de 1990. Inicialmente, serão apresentadas considerações mais genéricas para depois enveredarmos pela por esse tema aplicado a educação. Entendemos ser de fundamental importância para qualquer trabalho sobre políticas educacionais a apresentação de um apanhado geral dos fenômenos relacionados à descentralização. Principalmente para nós que entendemos que o cenário com o qual o MEC trabalha é exatamente este. Isso não nos impede de mencionar que os esforços do MEC considerando-se o desenho do PDE visam estabelecer um padrão de relação mais centralizado no Ministério.

O capítulo quatro é o responsável por apresentar os resultados de nossa pesquisa empírica que relata as ações dos atores, suas contribuições propostas durante o processo de formulação do PDE. Seguem-se as considerações finais, onde, alinhavando teoria e prática, buscamos responder mais claramente às questões que

já apresentamos nessa introdução e que vamos relembrando ao longo deste trabalho.

## **1. SOBRE O OBJETO ANALISADO**

### **1.1 BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO**

Numa cerimônia no Palácio do Planalto, no dia 24 de abril de 2007, o Presidente Luis Inácio Lula da Silva e o Ministro da Educação Fernando Haddad levaram ao conhecimento da sociedade o Plano de Desenvolvimento da Educação.

O Plano de Desenvolvimento da Educação, que tenho a alegria de lançar neste momento, traz em seu arcabouço poderosos instrumentos de aperfeiçoamento de gestão, financiamento, conteúdo, método, participação federativa e participação cidadã, capazes de promover profundas mudanças na nossa educação pública. Eu o anuncio como o Plano mais abrangente já concebido neste País para melhorar a qualidade do sistema público e para promover a abertura de oportunidades iguais em educação. Eu vejo nele o início do novo século da educação no Brasil. Um século capaz de assegurar a primazia do talento sobre a origem social e a prevalência do mérito sobre a riqueza familiar. O século de uma elite da competência e do saber, e não apenas de uma elite do berço ou do sobrenome (BRASIL, 2007).

Trata-se de um conjunto de ações muitas delas já existentes e executadas pelo próprio Ministério, cujos objetivos são proporcionar um salto em qualidade da educação nacional. As ações correspondentes ao Plano destacam-se por seu caráter estruturante, mas também por aspectos inovadores, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a “Provinha Brasil”, uma avaliação equivalente à Prova Brasil, mas voltada a medir os avanços e as deficiências da educação nas séries iniciais, por exemplo.

Os discursos do presidente Lula e do ministro Haddad naquele momento mostravam o Plano como uma revolução na educação do Brasil, já que a partir de vários resultados deficientes nas avaliações pelas quais passam à educação nacional, o Governo Federal necessitava de algo urgente para combater essa situação, inclusive diante da opinião pública. Um dos importantes indicadores de qualidade da educação atualmente considerados é o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), um teste de natureza comparativa que atua em países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre os quais se insere o Brasil. De acordo com os dados do PISA referentes a 2000, cujo foco de análise e avaliação estava no processo de

aprendizagem em leitura, o Brasil consegue a 49ª colocação. Em 2003, considerando a aprendizagem da matemática, a posição nacional no ranking dos países avaliados cai para a 54ª e em 2006, analisando o ensino de ciências, o Brasil estaciona na 52ª colocação<sup>1</sup>. Isso num universo amostral de 57 nações. Era urgente que algo grandioso e transformador acontecesse. Então, o PDE surge já imbuído de uma responsabilidade ímpar entre os projetos políticos relacionados à educação (pelo menos nos últimos anos).

A divulgação do Plano de Desenvolvimento da Educação na época de sua apresentação deve-se a imprensa nacional, principal responsável por tentar dirimir as dúvidas que pairavam sobre o acontecimento, bem como a natureza da política. Era comum, inclusive, encontrar notícias que comparavam o PDE com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), comparação esta que o próprio Presidente Lula não descartava.

A imprensa tem chamado o PDE de “PAC da Educação”. Não é uma comparação, de todo, inadequada. Na verdade, os dois são complementares. Eu já disse uma vez: para diminuir a desigualdade entre as pessoas, a alavanca básica é a educação; e para diminuir as desigualdades entre as regiões, a alavanca básica são os grandes programas de desenvolvimento, que ampliam a infra-estrutura produtiva e social (...) Desta forma, PAC e PDE são anéis de uma mesma corrente em favor da construção de um novo Brasil. (*Idem*, 2007)

Essa clara analogia entre o PDE e o PAC – este último responsável por promover amplas melhorias na infra-estrutura do país – fez crescer especulações a respeito dos recursos a serem destinados para a efetivação de suas propostas. Assim, uma breve passagem por algumas notícias acerca do lançamento do PDE<sup>2</sup> demonstra claramente a preocupação com os desdobramentos de suas ações e se elas surtiriam o efeito esperado, já que a alocação de recursos para sua concretização era algo ainda não tão explícito. Notícias davam conta de um montante que chegava a R\$ 8 bilhões em transferências voluntárias até 2010. Essas informações geravam uma série de dúvidas, principalmente se considerarmos que algumas ações do PDE seriam atribuições conjuntas entre o MEC e outros ministérios. Como ocorreriam as realocações desses recursos? Essa e outras questões marcaram com incerteza o

---

<sup>1</sup> Sobre os dados do PISA: <<http://www.pisa.ocde.org>>. Acesso em 03 de setembro de 2008.

<sup>2</sup> Sobre uma visão geral da imprensa nacional a respeito da apresentação do PDE no dia 24 de abril de 2007 recorrer a: [http://www.controlesocial.org.br/boletim/ebul23/fum\\_verde.html](http://www.controlesocial.org.br/boletim/ebul23/fum_verde.html)

lançamento do Plano, já que realmente é muito estranho um Plano com tantas propostas inovadoras, não ter explicitada a fonte de recursos e como estes seriam aplicados. Independentemente disso, o otimismo e a necessidade tão premente de melhorias qualitativas na educação nacional não deixaram de lado a definição do PDE como a “revolução na educação nacional”.

Regido pelo decreto nº. 6.094/07, o PDE pode ser compreendido como uma tentativa do Governo Lula de promover uma visão mais sistematizada da educação nacional, marcada por descontinuidades governamentais e de propostas, considerando-se o princípio educativo como algo fragmentado, encerrado em seus níveis, modalidades e etapas. Sobre a visão sistêmica da educação, o livro “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, que também pode ser considerado como uma exposição de motivos *ex post*, publicado pelo MEC, destaca:

[...] o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos princípios republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designamos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. <sup>3</sup> (p. 7).

Ainda sobre o decreto que institui o PDE, deve-se ressaltar a apresentação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, uma ampla proposta de pactuação entre os entes federados, famílias e comunidades. Em seu artigo 2º, o Decreto nº. 6.094/07 apresenta as 28 ações<sup>4</sup> que serão alvo do compromisso, girando em torno da gestão educacional, formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar, recursos pedagógicos e infra-estrutura física.

Normativamente, o PDE é composto por diversas leis, decretos e portarias ministeriais cuja função é fazer funcionar sua grande engenharia de atuação<sup>5</sup>. Isso

---

<sup>3</sup> Brasil. Ministério da Educação. O Plano de desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília, 2007.

<sup>4</sup> As 28 ações estão apresentadas ao final desta seção.

<sup>5</sup> Em entrevista preliminar, concedida no dia 18 de outubro de 2007, o professor Carlos Roberto Jamil Cury apresenta dessa forma o arcabouço jurídico-normativo que rege o PDE: “São 47 programas ou iniciativas: uma emenda constitucional, três leis, três projetos de leis, sete decretos, nove portarias

porque, todas as ações do MEC, a partir do surgimento do PDE passam a ser constitutivas deste, desde o FUNDEB até a distribuição de óculos para deficientes visuais e o financiamento para compra de ônibus para fazer o transporte escolar em localidades rurais. É como se além de um plano, o PDE fosse também um grande conceito, ou uma grande marca, sob a qual se abrigassem as frentes de atuação do MEC. Essa engenharia de funcionamento tem como fundamento o estabelecimento de um vínculo muito sólido com os municípios, base da relação do plano. Os estados também fazem parte do PDE, mas um simples passeio pelo site do MEC e do FNDE<sup>6</sup> mostra claramente onde pesa a relação federativa no interior do Plano. Excetuando-se algumas ações como o REUNI ou mesmo o FUNDEB, por exemplo, todas as outras correspondem a articulações entre MEC e os municípios.

Outro aspecto que identificava o peso da relação MEC/municípios no primeiro desenho da política era a forma de comprometimento destes com o PDE. O MEC, através de seu site disponibilizava para as prefeituras municipais um termo de adesão, num modelo de contrato formal, onde o prefeito se compromete a executar as ações estipuladas pelo termo “Plano de Matas Compromisso Todos pela Educação”. Com a assinatura desse contrato, o município adere ao PDE e passa a contar com os privilégios dessa relação. Primeiramente essa é uma garantia de que o município possa receber dinheiro novo para a execução das ações do plano, isto é, sem mexer na verba oriunda do FUNDEB e também no que já está constitucionalmente vinculado.

Mais adiante este trabalho apresentará uma visão mais crítica da proposta de visão sistêmica da educação, uma vez que, numa análise de seus desenhos institucionais<sup>7</sup>, ela somente será possível num segundo modelo que passou a vigorar com a entrada maciça dos estados como entes pactuantes da trama logística do Plano de Desenvolvimento da Educação. Por hora basta entender que ao

---

normativas do MEC, sete portarias normativas interministeriais, nove resoluções todas do FNDE e agora tem uma resolução do ministério das comunicações”. Posteriormente, para efeitos da qualificação do projeto que resultou nessa pesquisa, encontrei: cinco leis, quatro projetos de leis, uma medida provisória, oito decretos, cinco portarias, dez portarias normativas, seis portarias normativas interministeriais e 12 resoluções, totalizando 51 instrumentos normativos.

<sup>6</sup> CF. Resolução/ CD/ FNDE /N.º 029, de 20 de Junho DE 2007.

<sup>7</sup> Refiro-me a “desenhos institucionais”, considerando a modificação no processo de atuação do MEC em função da entrada dos estados no PDE através da assinatura do Termo de Adesão, assim como os municípios. Os motivos desse ingresso estadual serão explicitados mais adiante.

selecionar os municípios como objeto direto de intervenção ministerial através de suas ações, o Plano continuaria a produzir clivagens e fissuras na educação, retirando-se sua visão de processo.

A partir da adesão das prefeituras e dos estados ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, os esforços serão voltados às ações que, no limite, aumentarão o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Este seria o principal foco do PDE. Mas afinal, o que seria o Índice de desenvolvimento da Educação Básica e de que forma ele teria sido gestado?

Para responder essa pergunta, é necessário entender que através de várias avaliações (conforme já anteriormente apresentado) a opinião pública (outro grande apelo do Plano!) nacional e internacional toma conhecimento de que a educação pública brasileira vai mal. O PDE então surge com a proposta de criação de um novo índice capaz de sistematizar, em escala numérica (de 0 a 10), a qualidade da educação, conceito bastante abstrato, mas que para o Plano e seus idealizadores pode ser materializado combinando informações de desempenho e rendimento escolar obtidos pela Prova Brasil e pelo Educacenso (banco de dados censitário desenvolvido pelo MEC), respectivamente, realizados pelos estudantes ao final das etapas de ensino - 4ª e 8ª séries (atuais 5º e 9º anos) do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio.

Com os dados extraídos dos exames, monta-se o índice considerando-se o produto entre o desempenho e o rendimento escolar (ou o inverso do tempo médio de conclusão de uma série). Didaticamente, a Nota Técnica N.º. 1 do INEP (Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira)<sup>8</sup> demonstra que o cálculo do IDEB pode ser interpretado da seguinte maneira:

Para uma escola **A** cuja média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, é 5,0 e o tempo médio de conclusão de cada série é de 2 anos, a rede/ escola terá o Ideb igual a 5,0 multiplicado por 1/2, ou seja, Ideb = 2,5. Já uma escola **B** com média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, terá Ideb = 5,0 (p. 1).

---

<sup>8</sup>Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Nota\\_Tecnica\\_n1\\_concepcaoIDEB](http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB)>. Acesso em: 01 de setembro de 2008.

Ainda de acordo com a mesma Nota Técnica do INEP, a fórmula geral do IDEB pode ser representada esquematicamente por:

$$IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji}; 0 \leq N_{ji} \leq 10; 0 \leq P_{ji} \leq 1 \text{ e } 0 \leq IDEB_{ji} \leq 10^9$$

Em consonância com o estabelecido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), fundamentado em dados internacionais, para as nações em desenvolvimento, o IDEB do nacional, idealizado no médio prazo, seria igual a 6.0. Essa é a meta para o país em 2022, ano do bicentenário de sua independência. No Brasil, a maioria dos municípios tem o seu IDEB muito abaixo disso, girando na linha dos 3.0 pontos e para baixo.

Ainda sobre o IDEB, cabe acrescentar que apesar de apresentar a nota **seis** como meta a ser alcançada para que a qualidade da educação nacional seja equiparada à de outras nações, especificamente as desenvolvidas, o índice não traz consigo uma tradução pedagógica prática que dê conta de atuar diretamente nas especificidades educacionais que, por sua vez, produziram resultados abaixo do esperado. dito de outra forma, chega-se ao número, mas não há para a escola a clareza do que fazer para que os alunos revertam tal desempenho. Ao menos não em termos específicos, relacionados ao conteúdo cotidiano apreendido. O que há são estratégias estruturantes apresentadas através de outro instrumento, o Plano de Ações Articuladas (PAR).

A tabela 1<sup>10</sup> mostra as projeções do IDEB até 2021 por localização da escola e por dependência administrativa.

---

<sup>9</sup> Em que,  $i$  = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;  $_{ji} N$  = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade  $j$ , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;  $_{ji} P$  = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade  $j$ ;

<sup>10</sup> Disponível em: < <http://www.mec.gov.br> >. Acesso em 20 de dezembro de 2007.

**TABELA 1 – PROJEÇÕES PARA O CRESCIMENTO DO IBED ATÉ 2021.**

	ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL		ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO	
	2005	2021	2005	2021	2005	2021
<b>TOTAL</b>	<b>3,8</b>	<b>6,0</b>	<b>3,5</b>	<b>5,5</b>	<b>3,4</b>	<b>5,2</b>
<b>LOCALIZAÇÃO</b>						
<b>URBANA</b>	<b>4,0</b>	<b>6,2</b>	-	-	-	-
<b>RURAL</b>	<b>2,7</b>	<b>4,9</b>	-	-	-	-
<b>DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA</b>						
<b>PÚBLICA</b>	<b>3,6</b>	<b>5,8</b>	<b>3,2</b>	<b>5,2</b>	<b>3,1</b>	<b>4,9</b>
<b>FEDERAL</b>	<b>6,4</b>	<b>7,8</b>	<b>6,3</b>	<b>7,6</b>	<b>5,6</b>	<b>7,0</b>
<b>ESTADUAL</b>	<b>3,9</b>	<b>6,1</b>	<b>3,3</b>	<b>5,3</b>	<b>3,0</b>	<b>4,9</b>
<b>MUNICIPAL</b>	<b>3,4</b>	<b>5,7</b>	<b>3,1</b>	<b>5,1</b>	<b>2,9</b>	<b>4,8</b>
<b>PRIVADA</b>	<b>5,9</b>	<b>7,5</b>	<b>5,8</b>	<b>7,3</b>	<b>5,6</b>	<b>7,0</b>

Fonte: Saeb 2005 e Censo Escolar 2005 e 2006.

A atuação do MEC nos municípios, de forma complementar, se daria por meio do cálculo do IDEB. Inicialmente, foram selecionados 1.242 municípios considerados passíveis de intervenção imediata das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação. Contudo, além de terem sido identificados através do cálculo de seu IDEB e de aderirem ao Termo de Compromisso Todos Pela Educação por via de assinatura de um compromisso contratual, os municípios em questão deveriam também elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Importante instrumento de diagnóstico da realidade local, o PAR, com o lançamento do PDE, passa a ser obrigatório para os municípios que desejam ver aumentadas suas transferências voluntárias. Se para as prefeituras e estados o PAR possibilita a ampliação dos recursos, para o Ministério da Educação trata-se de um inovador sistema de monitoramento e avaliação da situação educacional das redes, atuando também como importante ferramenta de gestão. Isso porque se subdivide em quatro grandes dimensões – gestão da educação, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e Infra-estrutura física e recursos Pedagógicos – que aglutinam em torno de si os itens a serem atacados pelas ações do PDE. Alimentando um sistema maior – o SIMEC (Sistema de Monitoramento do MEC) – permite que o MEC tenha o controle e o conhecimento de cada característica das redes de ensino locais, além de possibilitar o acompanhamento mais racionalizado dos recursos dispensados para as obras.

Entretanto, por se tratar de um instrumento complexo<sup>11</sup>, o MEC em parceria com a UNESCO disponibilizou para os municípios e estados um corpo técnico responsável por instruí-los na tarefa de elaboração do Plano de Ações Articuladas. Sem a elaboração do PAR não há transferências voluntárias para estados e municípios.

Analisando preliminarmente, uma das bases de convencimento das prefeituras em aderir ao PDE parece mesmo ser o dinheiro que será disponibilizado para as execuções, além de uma pesada campanha publicitária, onde as ações do PDE aparecem como tábua de salvação dos estudantes mais pobres.

Politicamente, o PDE é um importante instrumento de poder já que congrega sob si todos os programas do governo federal para a educação e envolve uma grande soma de dinheiro para a execução desses programas. O arranjo institucional apresentado acima entre IDEB↔PAR↔transferências voluntárias se destaca por compor o viés político da proposta. Evidentemente que não se resume ao campo político, mas este é o plano do Governo Lula, que encontrou uma forma direta de atuar no nível local. Daí, talvez, o empenho do Ministro Haddad até exemplificado pela caravana da educação, a partir da qual ele próprio leva o PDE até os estados e o apresenta aos prefeitos. As adesões em massa significariam o fortalecimento (técnico e político) do ministro perante o governo Lula e aos grupos que o compõem.

Essa breve apresentação se faz necessária pelo Plano se tratar de uma proposta realmente impactante para a educação nacional. Se não em termos de resultados, possivelmente pela sua engenharia de funcionamento e a maneira como ela atuará nos fundamentos da relação MEC/municípios/estados, principalmente se considerarmos o Termo de Adesão e suas implicações para os municípios e o IDEB.

Não se trata de “demonizar” as ações do MEC nos municípios, mas sobretudo entender melhor esse processo através do qual o ministério se insere nas realidades locais e propõe mudanças na gestão dos assuntos educacionais. Se do ponto de vista educacional essas propostas podem gerar transformações na qualidade da educação só o tempo dirá. Em suma, sendo um plano pautado em ações, podemos

---

<sup>11</sup> Para entender melhor o instrumento de campo utilizado para a elaboração do PAR, acesse: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diagnostico.pdf>. Acesso em 02 de setembro de 2008.

dizer que o PDE é também um plano de resultados. Assim, seu fortalecimento somente poderá ser medido e suas ações avaliadas a partir de seu amadurecimento.

### **Quadro 1**

#### **As 28 diretrizes que compõem o Compromisso Todos Pela Educação.**

<p>I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;</p> <p>II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;</p> <p>III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;</p> <p>IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;</p> <p>V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;</p> <p>VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;</p> <p>VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;</p> <p>VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;</p> <p>IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;</p> <p>X - promover a educação infantil;</p> <p>XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;</p> <p>XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;</p> <p>XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;</p> <p>XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;</p> <p>XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;</p> <p>XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;</p> <p>XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;</p>
---

XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB

Iniciaremos agora o percurso teórico responsável por apresentar as interpretações sobre os modelos de relações possíveis de se estabelecerem entre o Estado e a sociedade durante a formulação de uma política pública.

## **2. PELA BUSCA POR ESPAÇOS E ESTRATÉGIAS DE INFLUÊNCIAS: A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DISCUSSÃO**

A presente seção inaugura o espaço reservado nessa dissertação para a discussão e o esforço de sistematização da literatura pertinente ao tema central desse trabalho, qual seja desvelar o processo de formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), considerando os embates e as estratégias utilizadas pelos atores centrais à temática da educação no Brasil para fazerem seus interesses representados no Plano, durante esta fase. Cabe aqui ressaltar que a palavra “interesse” não significa, em absoluto, a busca por um viés particularista dessa interferência, como se o que estivesse em jogo no processo fosse tão somente a necessidade de ganhos imediatos ou específicos para qualquer um dos grupos aqui analisados. Refere-se, isto sim, a concepções de qualidade e eficiência que, embora sejam conceitos abstratos, assemelham-se nos grupos de interesse estudados (grupos sociais, empresariais e governo), manifestam-se no campo educacional brasileiro.

Isto posto, deve-se destacar que, para os efeitos dessa dissertação, serão utilizadas três abordagens sobre os atores responsáveis por se destacarem durante o processo de formulação das políticas públicas e que serão apresentadas neste capítulo: *a)* a que trata o Estado como ator central no processo de formulação das políticas públicas; *b)* a que trata a sociedade como principal ator e uma outra que relativiza a posição de ambas e, sintetizando, equilibra as forças nas arenas decisórias, ou seja, *c)* a que considera o Estado e a sociedade como atores interagem no processo de formulação das políticas. Esta subdivisão foi inicialmente apresentada pelo esclarecedor trabalho de Simielli (2008) e será utilizado por nós com o intuito de delimitar nossas análises em função da complexidade do tema a ser tratado, além da miríade de atores que se faz presente – e se representar – nas etapas de formulação das políticas públicas, principalmente se considerarmos seus tipos (distributiva, redistributiva, regulatória e auto-regulatória).

Antes, porém, cabe apresentar, mesmo que sucintamente, um resgate histórico da formação, no Brasil, das bases de um Estado atuante no campo das políticas

públicas. O marco zero dessas análises será a década de 1930, pelo entendimento que se tem desse momento histórico como a formação de um Estado mais fortalecido, centralizado, atuante e fundamentado em bases burocráticas, amalgamado com as antigas oligarquias políticas e econômicas nacionais que ditavam o tom da atuação do Estado brasileiro, fundamentalmente juntos às elites agrário exportadoras. Não que Getúlio Vargas não representasse, de certa forma, essas oligarquias, mas sem dúvidas observa-se uma inflexão nesse padrão de relação política, aglutinando em torno de um novo projeto de país outras forças, como as camadas urbanas.

Esta delimitação, a nosso ver, se faz importante, uma vez que, independentemente das abordagens que serão apresentadas a respeito do processo de formulação de políticas públicas, extrai-se delas a atuação do Estado, seja como formulador, como receptor de demandas e agendas, seja como os dois (este último, elemento importante em todos os casos).

Imprescindíveis para esse recorte analítico são as contribuições trazidas por Draibe (1985), Nunes (2003) e Bresser Pereira (2007), já que demonstram de forma muito clara e detalhada a reorganização do Estado brasileiro pós 1930.

## 2.1. A RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE: BREVE HISTÓRICO DO FENÔMENO

A década de 1930 é marcada pelo início de um período ditatorial (Getúlio Vargas) que perduraria por 15 anos (1945). A chegada de Vargas ao poder inaugura um momento de renovação das estruturas sociais brasileiras, principalmente no que corresponde aos grupos de poder, num pólo, e às classes trabalhadoras, de outro. Tal fato refere-se ao ingresso do Brasil no modelo de capitalismo industrial.

Uma economia até então marcada tão fortemente pela atividade agrário-exportadora, definida dentro da lógica do capitalismo mercantil, mescla-se agora com outras expressões do capitalismo, como o comercial, o bancário e o produtivo (DRAIBE, 1985, p. 12).

A transição do modelo de bases agrárias para uma fase de crescimento industrial descortina a incapacidade nacional de inserir-se definitivamente no modo de produção capitalista, a exemplo do que ocorrera com tantas outras economias mundiais. Primeiro porque o Brasil, graças ao seu passado colonial e de emancipação tardia, situava-se ainda em arcaicas formas de organização sócio-políticas. E segundo: não havia entre nós, cujas características produtivas fundamentavam-se em padrões agrários, a tradição na formação de bases técnicas responsáveis por coordenar um processo amplo de industrialização.

Em face disso, Draibe (1985, p. 13) define que a dinâmica da industrialização pós 1930 obedece a duas fases específicas: a da *industrialização restringida* e a da *industrialização pesada*. A primeira pode sim ser considerada uma fase da industrialização nacional, pois a dinâmica de acumulação passa a se assentar na expansão industrial, já que existe “um movimento endógeno de acumulação” (Idem) em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte do capital. Mas é restringida porque

As bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implantem, num só golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria a à capacidade produtiva crescer junto a demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial (DRAIBE, 1985, p. 13).

A emergência de um bloco de investimentos consideráveis – entre 1956 e 1961 – altera significativamente a capacidade produtiva do Brasil, indo além da demanda preexistente para a indústria, além de formação das tais bases técnicas voltadas à potencialização desse tipo de atividade. Esta é a fase da industrialização pesada que insere o Brasil na produção de bens de consumo duráveis, diversificando a atividade econômica nacional antes alicerçada na agroexportação.

O momento analisado não deve ser somente apreendido pelas grandes transformações que se inauguram no campo econômico. Há que se considerar que o processo de industrialização nacional redefine a atuação do Estado frente a economia e a sociedade, remodelando o padrão de relação entre as classes sociais. Em termos mais precisos, a partir da década de 1930, a dicotomia burguesia/proletariado se instala no Brasil de maneira mais contundente, resultando no que Florestan Fernandes (Apud DRAIBE, 1985, p. 14) chama de revolução burguesa, que aqui ocorreu *vis-à-vis* com o processo de industrialização e não de uma só vez ou sob a forma de um golpe.

Segundo o autor, a revolução burguesa à *brasileira* deve se distanciar de um momento político ou social determinado. É por isso que suas análises demonstram eventos inseridos numa relação temporal e associam processos econômicos, sociais e estatais, este último como o grande indutor desse processo de revolução.

A noção processual da revolução burguesa nacional, complementa Draibe (Idem, p. 15), explica-se através de uma tríade temporal que considere características do *passado*, como a estrutura fundiária mercantilizada para suprir as necessidades urbanas; do *presente*, que se expressam através de conflitos intra-burgueses, culminando na prevalência no capital industrial e financeiro; e do *futuro* manifestando-se através do próprio proletariado e de sua relação com as classes dominantes.

De qualquer maneira é a partir da decisiva atuação do Estado em promover as bases da industrialização nacional no período pós 1930 que observaremos a reboque, toda a reestruturação desse mesmo Estado, preparando-se para o novo ciclo.

Fundamental é entender que autonomia do estatal nesse período embasa-se na incapacidade dos múltiplos setores oligárquicos nacionais em produzir blocos de pressão para atuar no aparelho de Estado, garantindo a representatividade de seus interesses (DRAIBE, idem, p. 21). Pela ausência de pressão das elites oligárquicas, pela miríade de interesses para congregarem em torno de uma proposta, o cenário que se emoldura é o da abrangência de atuação estatal.

O que se estabelece, portanto, é o modelo de “Estado de Compromisso” (DRAIBE, 1985). Em linhas mais gerais, esse tipo de Estado propõe o equilíbrio entre os segmentos da sociedade comprometendo-se com seus anseios, distendendo-se por todo espectro social. Draibe (1985, p. 22) mostra que é exatamente pela ausência de hegemonia de grupos sociais que existe esse “compromisso”.

A fonte dessa legitimidade é a são as massas populares urbanas e ela se estabelece por mecanismos especificamente políticos de manipulação e de auto-esforço que configuram, no final, uma democracia de massas cujo traço distintivo, em última instância, é o Estado mostrar-se de forma direta, sem mediações, a todos os cidadãos e de, numa dinâmica própria, absorver e concentrar em si as possibilidades de mudanças estruturais (DRAIBE, 1985, p. 22)

Ainda segundo Draibe (idem, p. 13) a partir da década de 1930 a dinâmica da industrialização se assenta numa proposta de expansão porque existe um “movimento endógeno de acumulação em que se produzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industrial” (DRAIBE, 1985, p.13). Mas a mesma autora ressalta que durante esse mesmo período, a industrialização se encontra “restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implantem, num só golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção” (Idem).

Ou seja, o dilema que se estabelece ao governo brasileiro à época é promover mudanças profundas nas bases da sociedade, com vistas a produzir um novo padrão de relação entre investidores, apresentado as condições necessárias ao financiamento industrial brasileiro e a mão-de-obra necessária ao trabalho na nova economia nacional, com vistas à produção de novas riquezas. Some-se a essas mudanças a consolidação de bases técnicas voltadas à consolidação do projeto

nacional, que passa a ser, no período pós 1930, uma das principais linhas de atuação do Estado brasileiro, em função da dedicação ao desenvolvimento do capitalismo industrial.

Do ponto de vista das estratégias políticas, o modelo de atuação do Estado observado no período é o da centralização acompanhado pela restrição das autonomias dos governos estaduais. Isso porque a estrutura administrativa federal – como já mencionado – passa a ser a grande indutora das transformações pelas quais passarão as esferas econômicas, financeiras e sociais do Brasil. Este movimento faz emergir no interior dos aparelhos de Estado, as mesmas contradições que se expressavam no interior da sociedade, num fenômeno de estatização das relações sociais. Ou seja

(...) o Estado se organizará como um aparelho corporificador da materialidade das relações capitalistas em desenvolvimento, tais como elas se apresentavam na sociedade brasileira. Nas suas formas contraditórias, as relações entre o capital e o trabalho assumiram expressão material, como dominação e conflito, no organismo estatal – em que os interesses objetivos e conflitantes dos setores sociais dominantes também adquiririam corporificada e institucionalizada (DRAIBE, 1985, p. 60)

A emergência de um corpo estatal altamente centralizador e verticalizado, potencializador de transformações e tutor de relações sociais, fundamentalmente no que concerne àquelas sedimentadas na dicotomia capital/trabalho, devem ser compreendidas não somente considerando-se o caráter autoritário da administração à época. Há que se entender que esse Estado, comportando-se dessa forma, ensejava produzir, no campo das subjetividades, um sentimento novo, até inexistente na ampla população, qual seja, a sensação de pertencimento a uma única nação, em que os procedimentos e determinações são gerais e comuns a todos.

A generalização desse sentimento *de povo* necessita de transformações profundas em algumas estruturas sociais. Certamente a reorganização de um novo código de leis e a remodelagem dos aparelhos coercitivos-repressivos redefinirão e atualizarão os fundamentos da soberania nacional.

Ainda acerca desse período, é importante lembrar que o Presidente Vargas monta uma estrutura governamental calcada na centralização dos procedimentos e na formação de um novo estamento – a burocracia pública – que seria responsável por construir uma nação moderna, pronta a se inserir nas regras do modo-de-produção capitalista.

Um clássico ensaio de Weber<sup>12</sup> (1982) dedica uma importante seção ao melhor entendimento da formação e das características da burocracia, sempre considerando a pressuposição de fortalecimento do estatal. As marcas desse Estado burocrático moderno, de acordo com Weber, seriam a hierarquia e a competência, além da possibilidade de supressão das diferenças sociais. Isso porque a burocracia traz consigo a padronização de ações, indispensáveis à rapidez e a eficiência do funcionário, o que homogeneizaria o atendimento público às demandas e inviabilizaria o patrimonialismo (WEBER, 1982, p. 232). Em síntese

Os princípios de hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e de subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores. Esse sistema oferece aos governados a possibilidade de recorrer de uma decisão de uma autoridade inferior para a sua autoridade superior, de uma forma regulada com precisão. Com o pleno desenvolvimento do tipo burocrático [...] a hierarquia dos cargos encontra-se em todas as organizações burocráticas: no Estado e nas organizações eclesiásticas, bem como nas organizações partidárias e empresas privadas. Não importa para a burocracia que sua autoridade seja chamada 'privada' ou 'pública' (WEBER, 1982, p. 230).

Associada ao capitalismo moderno, a burocracia seria responsável por conferir-lhe conotações de eficiência e padrões de uma racionalidade de procedimentos, necessárias a consolidação do modelo capitalista industrial. Mas a burocracia não é resultado da época moderna. O trabalho de Weber, a partir de sua perspectiva historicista, demonstra a sua evolução pelos séculos. Importante aqui, é associá-la ao contexto nacional e demonstrar então seu movimento de ascensão que tem em Getúlio Vargas um incentivador.

---

<sup>12</sup> WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro, L.T e C, 1982.

Seguindo o trabalho de Weber, Nunes (2003)<sup>13</sup>, responsável por promover uma análise das instituições políticas e públicas do Brasil na década de 1930, apresenta como traços da tradicional cultura política brasileira - o clientelismo, por exemplo - são incorporados à administração pública a partir de Vargas.

Analiticamente, Nunes concentra-se no entendimento da formação dessas modernas instituições, em oposição às construções e as definições duais de Brasil que marcavam as obras sociológicas. Os “dois Brasis” se apresentavam então nas oposições: desenvolvido *versus* subdesenvolvido, urbano *versus* rural, atrasado *versus* moderno (NUNES, 2003, p. 16). Esse reconhecimento de Brasil, indiscutivelmente importante para a compreensão do país enquanto nação, não contemplava suas instituições. Então, é dessa forma, ou melhor, a partir desses antecedentes, que a década de 1930 e ascensão de Vargas ao poder propõem uma redefinição dos aparelhos de Estado, em função de sua modernização.

Entretanto, a modernização institucional proposta se depara com uma característica bastante arraigada no Brasil, que foi responsável, segundo o autor, por aglutinar em torno de si importantes inovações trazidas pelas reformas institucionais dos anos de 1930. Essas relações, de caráter clientelista, marcavam os procedimentos políticos nacionais e eram até então entendidas como características de um Brasil rural, subdesenvolvido e atrasado, para usar os termos das dualidades expostas acima. Ao estabelecer as “novas gramáticas políticas do Brasil”<sup>14</sup>, percebe-se que o clientelismo está muito mais arraigado em todas as estruturas sociais, pois passou a se incorporá-las. Daí pode-se entender a institucionalização do clientelismo, que também se mostrava eficaz para o próprio governo de Vargas. Se se acreditava que

---

<sup>13</sup> A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático. Rio de Janeiro: J. Zahar; Brasília: Escola Nacional de Administração Pública 1999.

<sup>14</sup> Edson Nunes apresenta em seu livro, novas gramáticas políticas do Brasil, que segundo ele, vieram a somar-se com outra que já existia: o clientelismo. Então, tem-se agora o corporativismo, que corresponde a relações entre setores da nova burocracia estatal, mas não somente a esta, pois passa a ditar contornos em todos os segmentos de trabalhadores, principalmente se considerarmos as conquistas trabalhistas da época, o Universalismo de procedimentos, definido a partir da regulamentação de “normas que podem ser formalmente utilizadas pelos indivíduos da *polity*, ou a eles aplicadas, ao elegerem representantes, protegerem-se contra abusos de poder pelo Estado, testarem o poder das instituições formais e fazerem demandas ao Estado” (p: 23) e o Insulamento Burocrático, definido pela teoria organizacional contemporânea como “um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência do público e de outras organizações intermediárias” (p. 34).

esse fenômeno político era típico dos rincões nacionais, agora ele faz parte da “moderna” forma de se fazer política.

A formalização dos procedimentos da burocracia pública imbrica-se com antigas características políticas do Brasil, gerando uma espécie de hibridismo institucional, se consideradas as novas gramáticas apresentadas e analisadas por Nunes (2003). É a partir deste amálgama, ou da associação do *antigo ao novo* que as instituições nacionais se preparam para incorporar a indústria capitalista, inserindo o Brasil definitivamente no modelo de sociedade industrial e consumo de massas.

Outra análise sobre o papel da burocracia foi feita por Bresser Pereira (2007), que, aproximando-se de Nunes (2003), destaca que a década de 1930 apresenta uma estrutura burocrática enquanto um simples estamento, em processo de formação, gravitando entre as “gramáticas” do universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático<sup>15</sup>, tangenciando-as em alguns momentos. Hoje, e aí sim pensando na tipificação weberiana, trata-se de um corpo altamente técnico, responsável por exercer pressões no Estado e em muitos momentos importantes para as definições de suas políticas (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 2). É verdade que este autor, como veremos mais adiante neste mesmo capítulo, responsabilizará esta classe pela ausência de propostas políticas consistentes na década de 1990 que resultaria na vulnerabilidade nacional a um corpo de estratégias estranhas a realidade brasileira.

Contra o arcaísmo político, marcado também pelas relações personalistas, deveria existir um Estado forte. (Nesse caso extrapolava-se o conceito de *forte*, chegando mesmo ao de *força*, exatamente por se tratar de uma ditadura) que proporcionasse o desenvolvimento econômico da nação.

Este padrão centralizado de Estado e de sua intervenção na sociedade como forma de políticas públicas, perdura por aproximadamente 40 anos, através dos quais, diversas estratégias foram utilizadas pelos Estados<sup>16</sup> como forma de se manterem

---

<sup>15</sup> Não que Bresser - Pereira utilize as mesmas categorias propostas por Nunes. Este recurso foi proposto por mim simplesmente para estabelecer o diálogo entre os autores.

<sup>16</sup> Como exemplos de estratégias estatais durante o período analisado, considerando, inclusive, o período ditatorial, podemos destacar, a utilização de técnicas de planejamento, além de relações

fortes em função das crises. Os anos de 1930, embora inaugurassem um novo padrão de organização de Estado, padecem com os efeitos da crise de 1929, engessando sua capacidade de investimento social. Cronologicamente, o pós-guerra (associado com a crise de 1929 e à necessidade de soluções para ela) é marcado pela situação de desagregação das economias centrais, mas também por uma nova estratégia de condução dos Estados capitalistas. É o caso do modelo Keynesiano. Conforme demonstra Silva (2004),

A hegemonia do modelo Keynesiano, pós-segunda guerra [...] propunha como solução àquelas crises do capitalismo e aos seus efeitos desestabilizadores, que o Estado assumisse o papel de interventor nos domínios econômico e social para restabelecer o equilíbrio e impulsionar o crescimento e o bem-estar (SILVA, 2004, p. 35).

Pochmann (2004), argumentando a respeito da emergência dos discursos sobre os sistemas de proteção social nos países centrais, remete-nos a época do chamado Estado de bem-estar, quando se buscava uma inserção mais ampla dos cidadãos. Assim, a formação desse tipo de Estado fundamenta-se na inovação pós-liberal, que ocorreu a partir das restrições impostas ao mercado, nos anos que sucederam o de 1929, numa motivação corporativa, voltada à proteção social dentro de categorias ocupacionais e de natureza social-democrata, calcada na redistribuição da renda a partir de uma nova estrutura tributária (POCHMANN, 2004, p. 3). O autor destaca que, mesmo havendo uma preocupação sobre a necessidade de investimentos em políticas sociais, não há participação da sociedade nesses processos de reestruturação do Estado. Ao contrário

[...] a constituição das bases da proteção social dependeu da conformação e da distribuição do poder no interior das sociedades. Nesse caso, em síntese, não houve a constituição de um novo sistema de redistribuição de poder, apesar das garantias de proteção social a segmentos sociais diferenciados (POCHMANN, 2004, p. 4).

No Brasil, diferentemente do ocorrido em países de economia central, a interferência estatal, sob a égide dos governos ditatoriais que se estabeleceram desde a década de 1930 e também a partir de 1964, se dava muito mais em setores estratégicos da infra-estrutura (transporte, produção de energia, indústrias, etc.) como forma de

---

dicotômicas como técnico X político, executivo X legislativo, além da existência de partidos políticos frágeis.

sedimentar o período desenvolvimentista, do que propriamente sob a forma de políticas sociais, subvertendo, entre nós, o conceito de Estado de bem-estar.

Nascido em 1930, o modelo de Estado Desenvolvimentista não pode ser considerado como representante de uma burguesia “conquistadora” (Sallun Jr, 1996, p.46) com talentos para modelar a vida social em sua totalidade. Ao contrário, o advento desse Estado é resultado de uma acomodação de forças entre as oligarquias agrário-exportadoras e a crescente burguesia urbana. Embora essa última passasse a dominar o cenário político de então, nunca houve uma clara ruptura com os setores rurais.

O modelo nacional-desenvolvimentista, em linhas mais gerais, buscava ampliação das estruturas responsáveis por promover o desenvolvimento brasileiro através da industrialização massiva, sempre aproveitando as “janelas de oportunidades” dos financiamentos externos, contraídos em dólares e a juros baixos, numa política de extrema dependência em relação às instituições financeiras internacionais.

Internamente, a estratégia montada pelos governos militares foi a da expansão econômica, via criação de empresas públicas cujos núcleos obedeciam muito mais as leis do mercado do que as diretrizes da administração federal. Observa-se aqui uma significativa distinção com relação àquele modelo de atuação do Estado a partir de 1930, onde os núcleos decisórios estatais estavam completamente sob controle da administração federal.

Há que se observar que a proteção social, uma das características desse momento histórico, vinha a reboque nesse processo. Esse período é definido por Silva (2004) como sendo a “época de ouro do capitalismo” (p.37), caracterizando-se pela demarcação do Estado como ente regulador e exacerbado em suas funções e pelo alto grau de desenvolvimento econômico. Ainda, a autora, valendo-se dos argumentos de Sola (1998, apud SILVA, 2004), destaca como efeito perverso desse modelo de Estado de bem-estar, “a despolitização inicial dos setores sociais incorporados” (SILVA, 2004, p.37).

Assim, temos elementos para refletir sobre estes efeitos associados à ditadura militar. Se por um lado o desenvolvimento econômico visa esconder o Estado de exceção, da mesma forma como ocorre com a exacerbação da atuação pública, a oposição ao regime passa a ser conduzida por “alguns subversivos”, mas que para a grande camada da população em nada corresponde à vontade geral. Isto posto, a estratégia deste modelo de Estado é vista pelo enfraquecimento político em todas as suas manifestações, seja pela repressão, seja pelo investimento público em setores sociais necessitados.

A base de sustentação da era militar passa a mostrar sinais de enfraquecimento já na década de 1970 com as sucessivas crises do petróleo, que demonstraram que o modelo desenvolvimentista nacional (dependente do capital externo) tornara-se bastante caro. Associa-se a isso, ainda no plano financeiro, a política de contenção monetária norte-americana, adotada a partir de 1979, em que se elevaram as taxas de juros e valorizou-se o dólar e a moratória mexicana. Esses fatores em conjunto fizeram ruir a estratégia de dependência internacional adotada pelas equipes econômicas militares, gerando a chamada “crise da dívida” (Sallun Jr. 1996, p. 64).

Esse estado de coisas faz-se refletir no campo social, onde os distintos segmentos apresentam sinais claros de descontentamento com o regime militar. As classes médias rurais e urbanas, legitimadoras da ditadura, descontentam-se com a incapacidade do governo em administrar as crises econômicas e continuar sendo o indutor do desenvolvimento. As classes trabalhadoras, sempre em oposição, sentem a fragilidade do regime e tornam as suas reivindicações cada vez mais contundentes.

As sucessivas greves (como as dos metalúrgicos do ABC na virada dos anos 70 para os anos 80) e manifestações chamam a atenção para certos problemas que passam a ser comuns a maioria da sociedade: desemprego, recessão, aumento de preços. Nesse momento, a repressão policial característica da época gera efeitos colaterais graves, pois passa atingir anseios da sociedade e não de grupos de subversivos.

É necessário entender a importância da inserção das classes médias no processo de redemocratização do Estado brasileiro. No entanto, deve-se sempre considerar que a adoção de estratégias populares de reivindicação, como as greves<sup>17</sup>, foram determinantes para a ruptura do pacto de dominação que se estabeleceu desde a década de 1930, com o advento do Estado Desenvolvimentista de natureza autoritária.

Assim, os segmentos sociais marginalizados pelo Estado tomam força e conseguem cristalizar propostas de abertura através de pressões políticas. A década de 1980, então, é marcada pelo fortalecimento dos movimentos sociais, pelo processo de redemocratização do Estado brasileiro e pelos reflexos das sucessivas crises internacionais do petróleo, manifestadas entre nós pela reduzida capacidade de investimentos em setores estratégicos da economia e também em políticas de proteção social.

Contudo, é no interior dessas questões que ao final da década de 1980 que o Brasil assiste ao surgimento da nova Constituição brasileira, chamada de *Cidadã*, responsável por inúmeras inovações que permitiram o acesso direto da população nos processos de tomada de decisões. Graças a experiências como os Orçamentos Participativos e os Conselhos Gestores, por exemplo, segmentos da sociedade puderam participar da partilha do poder e da possibilidade de conciliação de interesses, antes cristalizados na forte presença do Estado na vida da sociedade. Através da Constituição de 1988, o Brasil conheceu um novo período das políticas públicas, marcado pela institucionalização de mecanismos que responsabilizam o Estado diretamente pela proteção e regulamentação social<sup>18</sup>, além de conferir aos cidadãos a possibilidade efetiva de fiscalizar a execução das políticas. Naturalmente que uma discussão mais profunda acerca do papel pedagógico dessa participação no sentido de sua efetiva politização das pessoas seria importante. No entanto este

---

<sup>17</sup> Brasília Sallun Jr, esclarece que as sucessivas greves de funcionários públicos ocorridas já no início da década de 1980 demonstraram como o próprio sistema de repressão estava desgastado, já que não houve por parte do governo nenhuma atuação sistematizada para enfrentar os movimentos.

<sup>18</sup> Aqui me refiro especificamente a mecanismos como ao Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8.069 de 13 de julho de 1990, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de nº. 8.742 de 07 de dezembro de 1993, A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB (Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

não é o objetivo deste trabalho, ficando esse aprofundamento teórico reservado a produções futuras.

É importante analisar esse período da história do Brasil, considerando a necessidade de ruptura com um modelo de Estado centralizado e autoritário e a busca da redefinição de arenas públicas mais democráticas. Aqui, a noção de espaço público, pode ser entendida pela necessidade de transcender os limites da espacialidade societal, chegando às estruturas do poder a partir de um novo padrão de interlocução institucional.

Após essa breve introdução acerca da formação de um modelo de Estado interventor, frente às transformações do mundo capitalista, buscar-se-á identificar os movimentos de atuação do Estado na formulação de políticas e também na associação com grupos sociais para o mesmo intento. Entender o processo histórico de formação e transformação do Estado brasileiro se faz imprescindível para uma compreensão mais detalhada de suas ações na atualidade. Assim, inicia-se agora o esforço de entender o Estado enquanto formulador de políticas públicas.

## **2.2 A CENTRALIDADE DO ESTADO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

A natureza dessa abordagem remonta o próprio advento da política pública enquanto área do conhecimento ainda na década de 1950, tanto na Europa quanto nos EUA. Souza (2006) esclarece que o surgimento das análises em políticas públicas ocorreu na Europa como forma de estudar o Estado e suas instituições, sugerindo a necessidade de produção de teorias explicativas sobre o papel do Estado “e uma das suas mais importantes instituições, o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 22)”. Ao contrário, nos EUA, a área surge como um desdobramento da ciência política, já como disciplina acadêmica, sem estabelecer relações com o papel do Estado. Aqui os objetos de estudo não eram os governos como na Europa. E sim a atuação desses governos.

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que os governos fazem ou deixam de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes (*Idem*).

Ou seja, como disciplina acadêmica ou não, estudando as instituições do Estado ou suas ações, a subárea *política pública* já nasce com o objetivo de interpretar as ações públicas provenientes do Estado e do campo político considerando as formas de relação Estado/sociedade.

No Brasil, os estudos pertinentes ao Estado, conforme sustenta Marques (2004), datam das décadas de 1960 e 1970 (anteriormente àqueles que se dedicam às políticas públicas nas décadas de 1980 e 1990) e, pela sua natureza macro-sociológica, lançaram luz sobre o papel do Estado no desenvolvimento, na industrialização e mesmo nas idéias de nação. Mas, pouco fizeram para desanuviar a natureza de suas dinâmicas internas e específicas.

As teorias mais atuais que consideram a centralidade do Estado no processo de formulação de políticas públicas (GRINDLE & THOMAS, 1991 apud: SIMIELLI, 2008), numa perspectiva micro-sociológica, apontam três linhas a serem seguidas: a que trata os atores estatais como perfeitamente racionais a da política burocrática e a do interesses do Estado. De qualquer forma, ao extrair-se dessas três vertentes explicativas um núcleo comum, poder-se-á identificar a racionalidade como ponto dessa partida.

Dentro dessa perspectiva analítica, os atores estatais se comportam como indivíduos perfeitamente racionais em suas escolhas, que refletirão em ações públicas e a sociedade seria a espectadora dessa atuação. Localizados no pólo estatal, compreende-se que os atores submetem os processos de decisão à lógica de custos e benefícios, num modelo de relação AÇÃO/MEIOS/FINALIDADE tipicamente weberiana, onde o objetivo é a maximização dos “lucros” e minimização dos “gastos” (políticos, operacionais, financeiros).

Aplicada a um paradigma burocrático, a lógica racional dos atores estatais define-se por disputas de poder no interior do aparelho do Estado onde a hierarquização, as redes de atuação e influência, o privilégio relacionado à obtenção de certas informações que engendrariam ações mais racionais, além do status ocupado no

interior da organização ditam o tom da disputa e selecionam os “vencedores dos conflitos”. Os contatos pessoais e institucionais se apóiam em relações preexistentes de alianças e afinidades e determinam o desenvolvimento de projetos, visões e percepções de mundo (MARQUES, 2004, p. 4). Aqui entram em cena as estratégias e os constrangimentos que resultam no estabelecimento, ou não, de certa política. Pensar a atuação do Estado como produtor de políticas sem considerar tais dinâmicas internas à sua estrutura burocrática, seria considerá-lo como ente monolítico e autômato.

A abordagem da política burocrática (bureaucratic politics approach), que aponta a definição das políticas públicas como um resultado de um processo político e de conflitos de poder dentro do próprio governo, colocando que a escolha final estará diretamente ligada à posição ocupada pelos atores estatais, pelas organizações a que pertencem e pelas lutas de poder e status entre eles (SIMIELLI, 2008, p. 33).

Partindo das análises elaboradas por Marques (2004) sobre como se compõem as forças no interior do aparelho de Estado, podemos entender que

Em termos mais concretos, podemos dizer que o ‘tecido’ do Estado é composto por uma superposição de redes de relações temáticas que circunscrevem as comunidades ligadas a cada uma de suas ações. Essas redes incluem todos os atores envolvidos com uma dada política, como técnicos do Estado, ou burocratas em um sentido mais geral, demandantes da política, contratantes da política e políticos e gestores que ocupam cargos eletivos e de livre indicação (MARQUES, 2004, p. 5).

Autores como Evans, Reuschmeyer e Skocpol (apud: SOUZA, 2006, p.28) defendem um equilíbrio de forças naquilo que chamam de “autonomia relativa do Estado”, onde, embora permeável às influências externas, possui um espaço próprio de atuação, daí a centralidade na formulação. À ponderação dos autores acima, associa-se uma outra de Marques (2004), correspondente às escolhas políticas e as estratégias dos atores no interior do corpo do Estado. Dessa forma, tal permeabilidade, associa-se ao seu caráter institucional na formulação de políticas. Essa “autonomia relativa” seria capaz de “gerar determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam condições para a implementação de objetivos de políticas públicas” (MARQUES, 2004, p.05).

A crítica feita a esse modelo de abordagem – o Estado enquanto ator central na formulação de políticas públicas – mostra que não é possível separar o Estado da

sociedade no momento da formulação. Primeiramente porque, em democracias estáveis, o Estado serve como um ente que receberia influências externas da sociedade, possível responsável pela definição da agenda (agenda setting) de políticas públicas. Além disso, interpretações sobre a centralidade do Estado podem gerar como efeito a subalternização da sociedade, indesejada em qualquer democracia *de fato*.

Na mesma perspectiva crítica sobre o papel do Estado (ou sua centralidade) na formulação de políticas, Offe (1984) revela que há comumente o erro de reduzir as explicações sobre a atuação do Estado meramente através de “procedimentos e formas” e não por suas funções (OFFE, 1984, p. 10). Dessa maneira é que se estabelece, segundo o mesmo autor, uma visão míope desse Estado, uma vez que, concentrando-se em seus procedimentos, reduzem-se substancialmente os entendimentos de suas funções que, no caso, referem-se à possibilidade de considerar a sociedade em suas múltiplas facetas. Então, o Estado capitalista, segundo Offe (1984), não seria propriamente um recurso – ou um instrumento - do modo-de-produção capitalista, e sim uma espécie de catalisador de demandas provenientes dos diversos segmentos sociais e a partir daí, suas políticas retornariam à sociedade sob a forma de políticas públicas. É dessa forma que o argumento de Offe (Idem) se encontra com os outros que defendem um equilíbrio entre o Estado e a sociedade (como veremos mais adiante) na formulação de políticas: o Estado daria um *layout público* às reivindicações sociais.

Em suma, a abordagem que dá status central ao Estado na formulação de políticas públicas, se mostra ineficiente para explicar como a sociedade se relaciona com seus próprios dramas, suas necessidades, privações e potencialidades. Relegando a subalternidade, esse modelo explicativo fecha os olhos para uma série de embates históricos onde a sociedade assume papel central na demanda por ações por parte do Estado. É bem verdade que a maneira através da qual a sociedade se faz refletir no interior dos aparelhos de Estado, sofrerá variações de país para país, além dos tempos históricos específicos.

Ao término da seção que trata do Estado enquanto ator central, uma outra vertente analítica, que considera a sociedade enquanto ator central no processo de formulação de políticas públicas será apresentada seqüencialmente.

### 2.3 A CENTRALIDADE DA SOCIEDADE NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Diferentemente do modelo proposto anteriormente, que foca suas abordagens na preponderância do Estado no processo de formulação de políticas públicas, este modelo se dedica a esclarecer de que forma, ou sob quais parâmetros a sociedade sobrepõe-se à esfera estatal neste mesmo processo. Assim, o foco nessa seção será o campo social e as teorias que reforçam sua atuação. Com efeito, será apresentada uma abordagem de classes, de caráter crítico, sobre a atuação do Estado, fortemente marcada pelo viés marxista responsável por mostrar como a sociedade, nesse mesmo modelo, poderia ampliar seu espaço de atuação. Após essas considerações, seguem-se outras, de natureza pluralista, voltada ao entendimento do espaço societal enquanto um emaranhado de grupos em disputa, e por fim, apresenta-se a abordagem da escolha pública caracterizada pelo ceticismo quanto à capacidade do Estado em formular políticas.

Inicialmente deve-se destacar que a abordagem de classes que considera a sociedade enquanto ator central no processo de formulação de políticas públicas possibilita análises de conteúdo mais crítico sobre o papel do Estado e a forma através da qual este conduz suas ações com vistas a impactar a vida das pessoas. Essa crítica encontra voz nas obras de Marx cujo conteúdo, embora não constitua o arcabouço teórico das análises em políticas públicas, possibilitam um rico entendimento sobre as funções do Estado, que se apresenta como um instrumento de dominação próprio do modo-de-produção capitalista e, estando a serviço de apenas uma classe, – a burguesia – atua com vistas a receber dela *inputs* para a formulação das políticas, que em última análise, seriam reflexos da própria dominação que ocorre nos padrões capitalistas de relações sociais.

Retomando as análises de Offe (1984), observa-se que o Estado utiliza as políticas públicas como forma de resolver os “problemas criados pela contínua transformação de mão-de-obra em trabalho assalariado” (OFFE, 1984, p. 15). As camadas mais favorecidas da sociedade, então, exigiriam dos órgãos estatais providências para o estado de coisas que se observa tendo como estopim a própria luta de classes, ou seja, questões que elas não conseguem equacionar, como *a)* a desorganização da força de trabalho; *b)* a ampliação das concorrências entre os mercados nacionais e

internacionais; *c*) as crises cíclicas do capitalismo e *d*) a desagregação da vida e do trabalho agrário. (*Idem.*). Dessa forma, exigem do Estado respostas à situação que foram responsáveis por criar (OFFE, 1985, p. 16).

Aqui é interessante que se faça uma ressalva. Deve-se observar que, mesmo se tratando de uma abordagem que considera a centralidade da sociedade na formulação de políticas públicas, não são todos os segmentos que atuam dessa forma. Assim, a abordagem de classes interpreta a sociedade como indutora de políticas, mas considerando a divisão de classes, somente a burguesia exerceria essa pressão nos aparelhos de Estado. Interessa, para os efeitos dessa dissertação, destacar como os grupos sociais, apoiados pela sua representatividade no setor econômico e produtivo, associada a sua capacidade de investimentos no setor educacional, interferem na atuação do Estado em resposta às suas demandas, já que pesquisa realizada e que comporá a parte empírica deste trabalho, direciona os estudos do caso da elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para esse modelo de análise.

No entanto, diferentemente deste viés segregador, mas não ignorante as estratégias das classes economicamente favorecidas em ver seus projetos em prevalência através de sua permeabilidade no aparelho estatal, outras interpretações, de natureza mais progressista, dão conta de elevar as bases da sociedade a posições de destaque no processo de formulação de políticas públicas. Entre nós, esse movimento toma força principalmente se considerarmos o período de redemocratização do Estado brasileiro, em meados da década de 1980 e a forma através da qual a Constituição de 1988 trata a possibilidade de ampliação das arenas de debate no espaço local. Discorrer sobre a qualidade dessa participação, ou até mesmo a própria participação, em sua acepção teórica, não se apresenta como temática deste trabalho, como anteriormente mencionado. Por hora basta considerar que, de acordo com essa interpretação de natureza mais democrática, não somente os grupos economicamente estruturados têm a prerrogativa de “demandar agendas” de políticas aos governos. Mas sim os segmentos organizados da sociedade, inclusive em seu campo mais “popular”. A predisposição à

participação, a capacidade política de interferir, os aspectos pedagógicos do fenômeno participacionista, enfim, não serão<sup>19</sup> aprofundados aqui.

Especificamente às políticas públicas e sociais Marx faz referência em *A Crítica ao Programa de Gotha* comentando a importância da escola básica para reverter o processo de alienação causado pelo desenvolvimento do capitalismo. Contudo faz ressalvas sobre o papel do Estado na formulação de políticas educacionais, por se tratar de um Estado a serviço da burguesia, que nenhum interesse teria em reverter o estágio de profunda alienação (AZEVEDO, 2001). Se por um lado não se dedicou especificamente aos estudos sobre as políticas públicas, sua contribuição além de chamar a atenção para as desigualdades sociais, refere-se aos estudos sobre a atuação do estado burguês compreendendo os aspectos econômicos.

Diante deste contexto [de transformação econômica no século XX], os estudos [de Marx] voltaram-se para a apreensão das contradições entre a dominação/integração do sistema econômico – o papel do Estado em face dos requerimentos da acumulação – e da dominação/integração social – papel do Estado diante dos interesses do trabalho e da garantia de legitimidade da ordem social (...) Percebia-se então, que se tornava cada vez mais nebuloso o arco de forças e interesses que o Estado passava a representar (AZEVEDO, 2001, p. 41).

Com efeito, as interpretações advindas daí dão sinais de aprofundamento nas questões do Estado e sua conexão com a economia, com a política e com questões propriamente sociais. Ou seja, “às formas e funções do Estado, e aos limites e possibilidades de sua atuação” (AZEVEDO, 2001, p.42).

Isto posto, considera-se que essa abordagem lança luz aos estudos das políticas públicas, chamando a atenção para a necessidade de ampliação da atuação de segmentos sociais durante o seu processo de formulação. Isto porque esta fase

---

<sup>19</sup> A esse respeito remeto, por exemplo, a SILVA, Marta Zorzal (Org); BRITO JR, Bajonas Teixeira de (Org). **Participação Social na Gestão Pública: olhares sobre a experiência de Vitória** – ES. São Paulo: Annablume, 2009; DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o Signo da Vontade Popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre** – BH: editora da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002; SANTOS JR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil** – RJ: Revan: FASE, 2001; SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia participativa.** – RJ: Civilização Brasileira, 2002; AVRITZER, Leonardo (Org); NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil.** – SP: Cortez, 2003.

impactará em todas as outras etapas do desenvolvimento da política gerando o aprendizado necessário à atuação política e cidadã, essencial à reversão do processo de alienação instaurado com o desenvolvimento do capitalismo. Além disso, a perspectiva crítica sobre a atuação da sociedade enquanto formuladora de políticas permite uma constante avaliação sobre o conteúdo das ações do Estado.

Diferentemente do que trata a abordagem crítica, o modelo pluralista não enxerga o Estado como um instrumento de dominação a serviço de uma classe especificamente. Antes disso, volta-se totalmente à sociedade para entender como esta interfere na formulação das políticas.

A abordagem pluralista situa-se teoricamente em considerações referentes às formas através das quais os grupos se organizam para exercer qualquer tipo de influência ante os governos para a execução de projetos políticos. Ou dito de outro modo, busca desvelar como as reivindicações partem da sociedade e, sendo processadas pelo aparelho estatal, convertem-se em benefícios públicos. O ponto de partida dessas análises é a competição política e eleitoral que caracterizará a qualidade de democracias.

Empiricamente, esta corrente insere-se nas análises de um mundo moderno e competitivo, caracterizado pela complexidade de interesses em jogo. A política de grupos, então, seria vital para a manutenção do equilíbrio entre as forças em competição, fundamentando relações mais democráticas.

Robert Dahl (2005), expoente da corrente Pluralista, defende que a democratização está associada “à ampliação da contestação pública e à ampliação do direito de participação, seja em eleições, em cargos públicos ou em partidos políticos” (DAHL, 2005, p.29). Estaria, assim, posta a base da competição política, característica das democracias, ou das *Poliarquias*.

Categoria associada à competição e à participação, se considerarmos a política de grupos, o Poder seria uma peça-chave para a compreensão das ações dos grupos de interesse e sua atuação na esfera do Estado. De acordo com os pluralistas, o poder não se organiza de maneira hierárquica, residindo, isto sim, no interior dos

diferentes grupos, sejam eles, políticos, empresariais, sindicatos e partidos, que manifestam diferentes interesses que se estruturam ao redor de campos econômicos ou culturais. Por poder

Los pluralistas han entendido generalmente la capacidad de alcanzar las propias metas, haciendo frente a la oposición. En palabras de Dahl, por poder entendemos una (...) relación realista, la capacidad de A para actuar de tal forma que controle las respuestas de B. (...). La capacidad de actuar de A de los medios a disposición de A y, en particular, del equilibrio relativo de recursos entre A y B (HELD, 1996, p.230).

A corrente pluralista, então, defende que o poder não é uma categoria acumulativa. Ao contrário, está difuso na sociedade, gravitando entre os diversos grupos que a compõem, em constante conflito. Held (1996) destaca que Dahl foi responsável por revelar em seu estudo *Quem Governa?* que várias coalizões são responsáveis por influenciar a definição de políticas públicas, num movimento de constante conflito para buscarem a prevalência de seus projetos. No entanto, esses diversos projetos, apropriados por organismos governamentais, seriam convertidos numa espécie de síntese de interesses, onde a maioria dos cidadãos se sentiria prestigiada, gerando o que Dahl convencionou chamar de “equilíbrio competitivo” (DAHL, 1961 apud HELD, 1996, p. 234).

A referencia a “recursos” proposta pelo autor e anteriormente utilizada na citação, corresponde às desigualdades existentes na sociedade, que fazem considerar não somente a desigualdade financeira, mas sim outras formas do mesmo fenômeno como: educação e saúde, por exemplo. Sendo a realidade tão desigual, nem todos os indivíduos – e nem mesmo os grupos organizados - teriam condições de atuar de forma homogênea para proporcionarem transformações em suas vidas.

No entanto, conta a favor desses grupos a possibilidade de exercer a representação num determinado campo de interesses, que originalmente estariam dispersos pela sociedade. Exercendo a representação, estariam contribuindo para a manutenção do jogo democrático, uma vez que indivíduos não representados poderiam ampliar ao máximo situações de conflito, ameaçando a instabilidade democrática. Dahl adverte que “A maioria não seria mais do que uma expressão aritmética. A maioria numérica seria incapaz de empreender qualquer ação coordenada” (DAHL, 1956

apud HELD, 1996, p. 230). E complementa: “somente distintos componentes dessa maioria tem os meios para a ação” (*Idem*, p. 231).

Não seria o caso de inviabilizar a contestação pública e nem a participação, já que estas seriam executadas no interior dos grupos, mas sim de potencializar a representação no interior dos grupos de interesse (HELD, 1996). Aliás, a ausência de participação direta, dentro da perspectiva pluralista, seria vista como um fenômeno positivo, uma vez que poderiam representar a confiança que os cidadãos manifestam naqueles que os governam. A participação é um elemento essencial para o entendimento da abordagem pluralista, “representa a possibilidade de todos influenciarem na alocação de recursos e na construção de uma escala de prioridades para a ação estatal” (AZEVEDO, 2001, p. 25).

Mas, a participação para os pluralistas necessita de ser mediada. Isso porque seus defensores não acreditam que todos os indivíduos tenham condições de decidir racionalmente sobre os rumos das políticas governamentais. Assim, as elites políticas seriam importantes para a própria condução da democracia.

Finalizando a seção que trata a sociedade como central na formulação de políticas públicas, apresenta-se a abordagem da escolha pública, cuja marca mais contundente é o ceticismo institucional. De acordo com a teoria da escolha pública, os governos não são capazes de formularem políticas públicas em função de características muito específicas do espaço governamental e burocrático. A “informação incompleta, o auto-interesse, a racionalidade limitada e a captura de das agencias governamentais por interesses particularistas” são apontados por Souza (2006, p.38) como fatores condicionantes do êxito (ou fracasso) da atuação do Estado.

A teoria da escolha pública debate-se diretamente com o neo-institucionalismo<sup>20</sup>, que pressupõe o papel decisivo das instituições e regras no processo de formulação

---

<sup>20</sup> Normativamente, o neo-institucionalismo encaixa-se mais num modelo de atuação que considera tanto o Estado quanto a sociedade como atores centrais na formulação de políticas públicas. No entanto, esta corrente é apresentada aqui na seção que entende a sociedade enquanto ator central objetivamente para ilustrar a oposição que se tem com a teoria da escolha pública, esta de natureza puramente societal.

de políticas. Ainda de acordo com Souza (2006) o neo-institucionalismo foi responsável por questionar certos mitos. O primeiro deles é o de que “ação coletiva seria uma resultante da agregação de vários indivíduos e de seus interesses” (SOUZA, 2006, p. 36).

Olson (1965 apud SOUZA, 2006, p. 37) foi o responsável por disseminar essa visão, alegando que a ação coletiva obedece a uma lógica própria, onde se destaca o chamado *free-rider*<sup>21</sup>, ou seja, aquele que independente de se associar coletivamente recebe os mesmo benefícios dos demais. A idéia subjacente à perspectiva de Olson e a de que os interesses de poucos têm mais chances de prevalecer frente aos interesses dos demais. Dessa forma, a interferência da sociedade no Estado não viria do interesse difuso de muitos, mas sim através de ações racionais com vistas à finalidade específica. Enfim, o segundo mito é aquele que concebe os bens coletivos como resultados de ações coletivas (ARROW, 1951 apud SOUZA, 2006, p. 37).

A última vertente analítica que fundamente a relação entre o Estado e a sociedade durante o processo de formulação de uma política será apresentada a seguir, com o objetivo de esclarecer como ambos – Estado e sociedade – se associam para produzirem políticas.

---

<sup>21</sup> Ou o que na obra de Olson pode-se chamar de “carona”.

## **2.4 A SOCIEDADE E O ESTADO ENQUANTO ATORES CENTRAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A abordagem que se segue, dá conta de haver um equilíbrio entre as ações do Estado e da sociedade durante o processo de formulação de políticas públicas. Caberia a sociedade a organização em grupos com vistas à defesa de interesses específicos e a partir daí tentar influenciar o Estado, que desenhará e implementará as políticas, como características resultantes desse equilíbrio de forças. Isto posto, destaca-se que sociedades afetam os Estados da mesma forma em que os Estados afetam as sociedades. As ações dos Estados dependerão de sua relação com as demais forças sociais (SIMIELLI, 2008). Este movimento será importante para entenderem-se como os assuntos surgem à cena política e a partir daí ganham notoriedade de atores públicos estatais ou privados, para converterem-se em políticas públicas.

A escolha pela utilização da teoria das Coalizões Advocatórias para compor a parte que trata da associação entre o Estado e a sociedade durante o processo de formulação de políticas tem a ver com o próprio objeto estudado. Como veremos adiante, o surgimento do PDE se deu pela associação entre grupos de empresários paulistas e o Governo Federal, no caso o MEC além de outros grupos como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino, a UNDIME e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a UNESCO. Tal associação pode ser muito bem explicada em suas minúcias pela teoria, principalmente no que diz respeito às estratégias utilizadas pelos grupos envolvidos.

Desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) a teoria das coalizões advocatórias parte de cinco premissas básicas para explicar o comportamento dessas coalizões no momento da definição da agenda e leva-la à arena governamental: 1) a busca por informações que influenciariam o processo de tomada de decisões por parte das coalizões; 2) a consideração de que um processo de mudança política ocorre num período de tempo, que jamais seria inferior a dez anos; 3) a compreensão de que a atuação de uma coalizão se dá no interior de um subsistema; 4) os subsistemas são maiores e mais abrangentes do que setores governamentais ou programas de atuação governamental; 5) para a atuação das

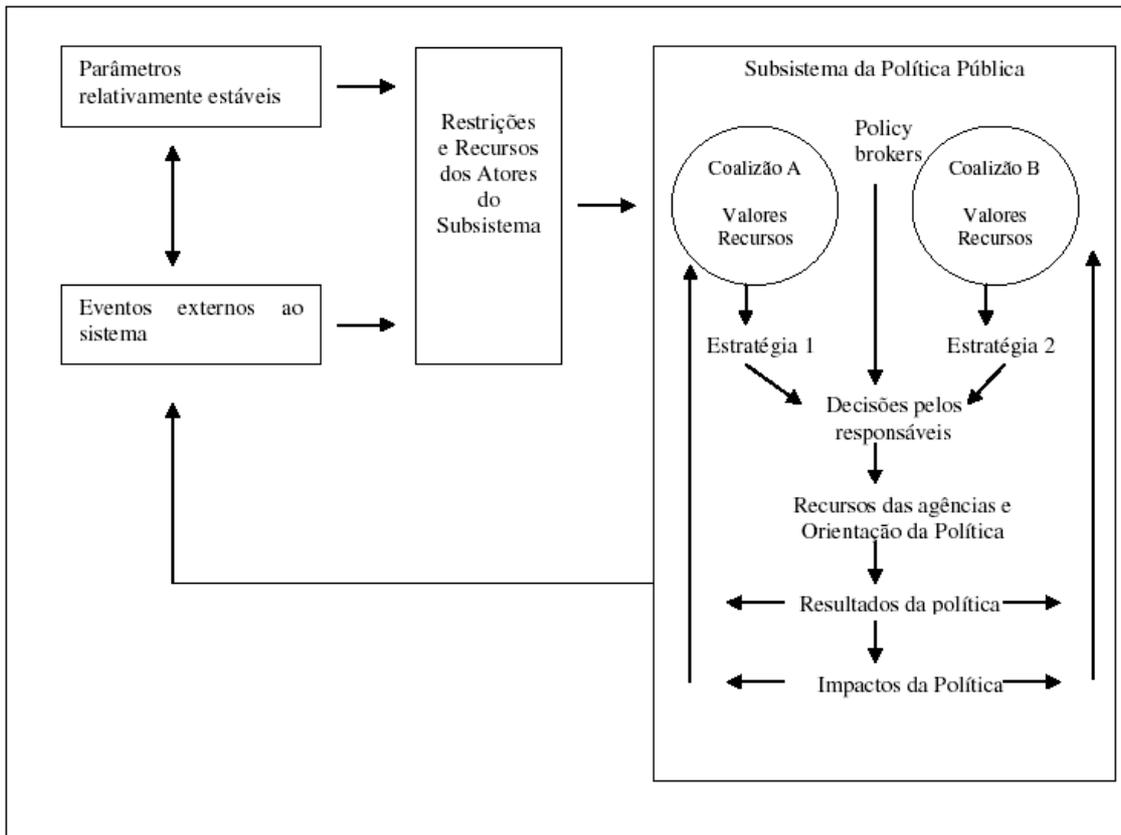
coalizões, devem-se considerar as teorias sobre como atingir seus objetivos. Ou seja, para a atuação das coalizões fatores como o tempo, a captação de informações, a relação entre objetivos/meios/fins e a abrangência são fundamentais para o êxito da dessa atuação (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, pp. 118-119).

Concretamente as ações das coalizões advocatórias ocorrem no interior dos chamados subsistemas. De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith, os subsistemas consistem.

A variety of public and private organizations who actively concerned with a policy problem or issue, such as air pollution control, and who regularly seek to influence public policy in that domain, policymaking in virtually any subsystem is of sufficient complexity - in terms of understanding the relevant laws and regulations, the magnitude of the problem and the influence of various causal factors, and the set of concerned organizations and individuals - so that actors must specialize if they are to have any influence (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 119).

Assim, os subsistemas de atuação das coalizões advocatórias podem ser definidos como organizações de natureza pública ou privada que se dedicam a pensar sobre determinados problemas que afetam a vida coletiva. O papel dos atores seria influenciar as políticas públicas no interior desses setores especificamente, seja através de leis ou de regulamentos. Esses atores, que de fato formam as coalizões advocatórias, também são provenientes dessas esferas públicas e/ou privadas e dividem um conjunto de crenças e valores comuns e que buscam manipular as regras, o orçamento e os recursos humanos governamentais, objetivando atingir seus objetivos em longo prazo (SIMIELLI, 2008).

O quadro 2 mostra de maneira esquemática a atuação das coalizões.



Fonte: Simielli, 2008, p. 36.

No canto esquerdo são apresentados dois conjuntos de variáveis exógenas aos subsistemas. O primeiro deles, relativamente estável compreende a estrutura básica constitucional, fundamentos sócio-culturais e valores da estrutura social e distribuição básica de recursos. De acordo com os autores, esses parâmetros são de difícil modificação, mas não impossível de serem modificados. No entanto requeria um constante trabalho de mais de uma década<sup>22</sup>.

O segundo, de ordem mais dinâmica, compreende as decisões políticas e impactos provenientes de outros subsistemas, mudanças no sistema de governo e transformações nas condições sócio-econômicas. Essas variáveis afetam os obstáculos e oportunidades disponíveis aos atores de uma determinada política pública.

No interior dos subsistemas estão em jogo as coalizões, seus recursos disponíveis e suas estratégias, que impactariam no processo de decisão pelos responsáveis e

<sup>22</sup> Conforme a segunda premissa anteriormente mencionada.

culminariam na orientação das políticas e em seus resultados. Os impactos dessas políticas retornariam sob forma de benefícios para as coalizões e poderiam servir como fatores de modificação dos fatores exógenos.

Um dos aspectos mais importantes deste modelo é o papel do conhecimento gerado no processo da política pública. Este aprendizado refere-se à alteração dos pensamentos ou das intenções de comportamento que resultam da experiência na aplicação de determinada política pública, portanto interna ao subsistema (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993 apud, SIMIELLI, 2008, p. 36).

O modelo de coalizões advocatórias opera a partir do conhecimento, do poder de influencia e também dentro de um padrão de crenças, estando estas organizadas hierarquicamente. No nível mais alto encontram-se as crenças de ordem normativa de base ontológica, como a liberdade individual ou a igualdade social. No nível inferior dessa mesma escala, encontram-se as crenças que incluem os compromissos, as percepções e as prioridades provenientes das políticas, assuntos corriqueiros, mas que exigem um jogo de estratégias, recursos e mecanismos para lidar efetivamente com os problemas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 2003, p. 122).

Cabe ainda mencionar, com relação ao quadro acima, a importância da atuação dos “*policy brokers*”, ou corretores políticos. A mediação desses atores se dá em função de detectarem compromissos em comum entre as coalizões advocatórias, objetivando, enfim, a redução dos conflitos. É dessa ação que, em nível operacional, produzem-se ações políticas e programas governamentais.

De acordo com Celina Souza (2006, p. 31), o modelo desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith, diverge da abordagem dos ciclos de políticas públicas<sup>23</sup>, fundamentalmente pela natureza das mudanças que ocorrem no interior do sistema político e pela possibilidade de “fraturas” durante o processo de análise. Isso porque, a abordagem de ciclos de políticas públicas, ao considerar certas fases de desenvolvimento das políticas, possibilita sua revisão. Não que esteja incorreto. A questão, no entanto é que Sabatier e Jenkins-Smith não concebem uma mudança de crença e valores, que em sua base teórica seriam responsáveis por gerar

---

<sup>23</sup> Souza (2006) define dessa maneira os ciclos de políticas públicas: definição da agenda, definição de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação da política pública e avaliação.

mudanças nas ações políticas, em um espaço de tempo pequeno. Além disso, a fragmentação de uma política em ciclos ou em fases geraria uma visão distorcida do todo e alteraria os resultados desejados. Seja como for, a abordagem dos ciclos de políticas públicas, apesar de destacar sobremaneira o momento de definição da agenda, apresenta uma visão mais dinâmica do processo como um todo e se mostra pedagogicamente mais viável por contemplar em todas as suas fases uma relação mais voltada ao aprendizado.

Com relação à crítica apresentada por Souza (2006) cabe ressaltar que as políticas públicas e sua eficácia dependem do associado processo de aprendizagem, inclusive na abordagem dos “ciclos”. Dessa forma, tem-se que tanto na teoria das Coalizões Advocatórias quanto na abordagem de Ciclos existe a premissa de mudança de cultura num prazo de tempo médio.

Considerando a temática central deste trabalho, ou seja, o processo de formulação do PDE, deve-se ponderar que, ao que parece, a teoria das Coalizões e a dos Ciclos não são mutuamente excludentes. Isso porque, enquanto uma concentra seus esforços nas estratégias e crenças que subjazem as coalizões, o outro esclarece de que maneira a política se desenrola em suas fases.

Após esta parte que apresentou as formas como o Estado e a sociedade se comportam para a formulação de políticas públicas, será problematizada a descentralização política, tratada aqui como pano de fundo para o modelo de articulação entre os entes federados inaugurado pelo PDE.

### **3 DESCENTRALIZAÇÃO: COLABORAÇÃO POLÍTICA OU A POLÍTICA DO “CADA UM POR SÍ DE DEUS PARA TODOS”?**

#### **3.1 CONCEPÇÕES GERAIS SOBRE O TEMA: A DESCENTRALIZAÇÃO EM DEBATE.**

Sob o PDE, o fenômeno da descentralização adquire centralidade, uma vez que base das relações entre o MEC e os estados e municípios se dão mediante a certas condições que a literatura vem apresentado. A pesquisa empírica mostrará que a forma escolhida pelo MEC para apresentar suas ações evidencia-se através de relações verticalizadas junto aos municípios, prioritariamente.

A literatura analisada (ARRETCHE, 1999; ARRETCHE, 1998; FALETTI, 2006; LUBAMBO, 2006; SOUZA, 2005; BONFIM, 2005) apresenta a década de 1980 como marco para os processos de descentralização político-administrativa no Brasil.

Várias são as argumentações desses autores para compor suas análises, mas podendo-se pensar num ponto em comum, destaca-a a necessidade de ruptura com um modelo de Estado fortemente centralizado que vigorava até então. Sob a marca da centralização, o Estado se apresentava mais como uma estrutura monolítica, onde a presença dos entes federados, bem como sua autonomia era quase imperceptível. Arretche (1999) mostra que, entre outros fenômenos, “*esse processo foi responsável pela destituição de cerca de 150 prefeitos de capitais e de cidades de médio porte, além de governadores de estado, transferindo então a capacidade de decisão para as cúpulas militares.*” (ARRETCHE, 1999, p. 113). Este cenário, anterior à década de 1980, concentrava poderes na esfera federal e de certa forma facilitava a formação de um sistema de proteção social, mesmo que calcado em bases autoritárias (*Idem*: 114).

O período inaugurado durante os anos de 1980 pressupunha a negação daquele modelo adotado a partir de 1964, para outro mais flexível e de bases democráticas consolidadas. A retomada das eleições para prefeitos e governadores em 1982 é fundamental para o fortalecimento desse processo, uma vez que explicita a vontade popular e apresenta à cena política uma miríade de interesses que antes estavam à

margem dos processos decisórios, com destaque para os movimentos sociais que atuavam como base opositora ao regime e vinham consolidando suas ações já ao final da década de 1970. Esta última distensão golpeava de morte a sustentabilidade do regime militar que dava sinais graves de enfraquecimento já com as sucessivas crises do petróleo, que puseram fim ao período de “milagre econômico”. As bases para uma relação mais autônoma e flexível entre os níveis administrativos era de fato um caminho sem volta. Caminho este que levava à promulgação, em 1988, da nova Constituição Federal.

No Brasil pós-1988, as relações políticas passaram a se fundamentar na soberania popular explicitada pelo voto direto. Além disso, a natureza organizacional dessas relações modifica-se substancialmente, conferindo contornos mais democráticos e autônomos aos entes federados. Dessa forma

[...] No Brasil, pós-1988, a autoridade de cada nível de governo é soberana e independente das demais. Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição (ARRETCHE, 1999, p.114).

A febre democratizante, que culminaria na queda do regime militar em 1985 e desaguaria na Constituição, em 1988, tomava conta dos debates políticos nacionais, inflamados por discursos opositores a ditadura. A homogeneização de opiniões em torno do novo perfil político-administrativo brasileiro deixava claro que, em oposição ao centralismo de Estado caracterizado pelo regime militar recente, deviam-se estabelecer bases de consolidação de um padrão democrático de relações onde à autonomia administrativa fosse à condutora do processo. Assim, na concepção de Arrecthe (1998, p. 3) o que assistimos foi uma “*convergência de opiniões*”, onde pólos distintos do espectro político-ideológico elegeram a descentralização como princípio fundamental da reforma do Estado que se descortinava. Detalhadamente, enquanto o pólo mais à esquerda do espectro ensejava a consolidação das bases políticas mais democráticas, o pólo oposto – o da direita – dava sinais, através de seus anseios, de qual seria o modelo de reforma do Estado que vigoraria na década subsequente, qual seja um novo padrão de gestão alicerçado na eficiência e na eficácia administrativa.

Fosse como fosse, estava posto o consenso em torno da descentralização como forma de inovação política, em oposição ao arcaísmo centralizador. É interessante observar que a lógica presente nos discursos da direita remete à redefinição dos papéis do Estado e que, divergindo em última análise das propostas da esquerda, embora consolidando a necessidade da descentralização, vislumbra, mesmo que num modelo diferente, relações mais democráticas. Podemos então identificar disparidades entre um modelo e outro.

A democracia defendida pela esquerda está mais alinhada ao princípio participativo, definido pela partilha do poder nos processos decisórios, onde os atores emergem como “ativos”, atuando diretamente na vida política cotidiana. Aqui a palavra de ordem é *empoderamento*. Pressupõe-se que essa participação redundará em ações mais políticas estendendo-se a todas as esferas da vida social. E dessa maneira a cidadania será potencializada. O modelo democrático defendido pela direita está fundamentado em bases liberais, onde a representação pressupõe a atuação das massas. Individualmente, a participação dos atores ocorre a partir da necessidade de acompanhamento e fiscalização das administrações públicas. Essa lógica participativa é fundamental para gerar eficiência e eficácia nas administrações, uma vez que a corrupção pode permear a trama política no mundo, ocorrendo de forma mais contundente na América Latina. Dessa forma, o discurso democratizante passou a balizar a necessidade de descentralização político-administrativa no Brasil.

O trabalho de Arretche (1998) vem esclarecer que essa “onda democratizante” observada na década de 1980 no Brasil, ocorrida no afã de estabelecer rupturas no padrão tradicional de política latino-americano (centralizado e hierárquico), bem como o discurso homogêneo em torno da descentralização, encobriu processos políticos mais complexos, correspondentes à natureza das instituições políticas descentralizantes e descentralizadas. Não basta somente promover a descentralização, mas, sobretudo, promover reformas institucionais capazes de aglutinar as tensões políticas e os modelos de democracia imbricados no novo contexto político brasileiro e fazer com que essas instituições tenham liberdade e competência de produzir respostas às novas demandas da sociedade. Disso decorre que “o ideal democrático [...] depende mais da possibilidade de que determinados

princípios possam se traduzir em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições” (ARRETCHE, 1998, p. 4).

A idéia subjacente à obra da autora, a nosso ver, é que assistimos a emergência de um padrão híbrido de democracia e que, se consideradas as esferas políticas, este pode alternar-se pela participação e a pela representação, conforme o caso analisado. Assim, o ideal democrático não pode estar condicionado a um modelo somente de inclusão social, nem tampouco a esferas específicas de atuação desses atores.

O pressuposto da representação, associado à participação, possibilita que os atores possam ser ouvidos em escalas mais abrangentes de poder e de decisões.

Com a constituição de governos de larga escala, isto é, sistemas de governo que envolvem um país inteiro, o princípio da representação se impôs como um princípio democrático. Sem um sistema de representação, a participação popular efetiva em decisões de âmbito nacional seria impossível. É por esta razão que nos últimos dois séculos têm sido feitos esforços para estender os processos democráticos aos governos de nível nacional, através do desenvolvimento de instituições representativas. Na verdade, a realização do ideal democrático em escala tão ampla quanto um país supõe a institucionalização de mecanismos limitadores das formas diretas de participação, limites estes relacionados aos mecanismos de inclusão da preferência do conjunto dos cidadãos no processo decisório (ARRETCHE, 1998, p. 5).

Mas acreditamos que o contrário também possa ser verdadeiro. Ou seja, ao nível local, a participação pode ser mais efetiva, alinhada ao que anteriormente consideramos como uma reivindicação do “pólo à esquerda”. Assim, a descentralização político-administrativa seria capaz de promover o fortalecimento de instituições capazes de integrar os atores em torno de decisões que interferem diretamente em sua vida, engendrando relações mais cidadãs e menos desiguais. Este é o princípio do qual parto para a construção desse trabalho.

Refletindo acerca das ponderações da autora e remetendo-nos à especificidade do campo educacional brasileiro, cremos fazerem sentido suas considerações também para a educação, uma vez que, conforme veremos mais adiante, a descentralização não foi responsável por promover maior democratização do espaço educacional, remetendo à participação *de fato*. O discurso da autonomia administrativa para as

escolas, corresponde mais a um redirecionamento de relações centralizadas e verticais, que se transferiram do nível superior para o inferior das administrações, não contemplando nenhum dos modelos de democracia apresentados anteriormente. Se pensarmos num modelo de democracia representativa para as escolas, podemos também considerar a tradição política nacional e a forma como ela produz estratégias para desarticular inovações democráticas<sup>24</sup>, que redundem em maior participação.

Paralelo às questões referentes à natureza e à qualidade dos processos democráticos que se relacionam com a defesa, na década de 1980 de políticas descentralizadas, outro debate remete ao interesse ou não de investimento na descentralização. E esse interesse é condicionante do sucesso ou do fracasso das políticas que são descentralizadas. Assim, devemos entender que a partir do período de redemocratização do Brasil e da valorização da descentralização, a gestão de políticas públicas passou a ser um instrumento efetivo de “*barganha federativa*” (ARRETCHE, 1999, p. 115). A lógica interna desse processo pode ser entendida através de estratégias de escolhas racionais dentro das quais os atores, fundamentados pelo cálculo entre custos financeiros e benefícios políticos, decidem pela adesão ou não a uma política. Então,

[...] A adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa (*Idem*).

Em relação ao objeto desse trabalho, essa lógica de adesão a partir da relação custo/benefício se mostra ainda mais explícita, uma vez que o PDE, em sua engenharia de funcionamento pressupõe um estreito afinamento entre a adesão e a liberação de recursos que não fazem parte do montante constitucionalmente definido para a educação. Dessa forma, considerando a proposta da autora, essa lógica de custos/benefícios para decifrar o PDE se mostra ainda mais contundente, já que a adesão ao plano, sendo vinculada a transferências voluntárias de recursos e à

---

<sup>24</sup> Num outro momento, neste mesmo trabalho, apresentei a maneira através da qual a arcaica forma de se fazer política, balizada pelo paternalismo e pelo clientelismo se uniu a modernas estratégias administrativas para formar uma nova cultura burocrática nacional.

constante vinculação dos sofríveis resultados alcançados pela educação básica nacional aos meios de comunicação de massa, estaria garantida. Se por um lado, mesmo em teoria, a estratégia de adesão proposta pelo PDE em seu “Termo de Adesão”, engesse a capacidade opositora dos prefeitos, por outro deixa claro em que termos são postas as regras do jogo. Vale refletir se essas regras são legítimas para um jogo em que o resultado será a constituição de indivíduos mais aptos a interferir em sua realidade. Outra questão que está posta é a interpretação do PDE enquanto um pacto social em educação. Nesse aspecto, o “Termo de Adesão” serviria como catalisador de forças em torno do tema da educação, o que a nosso ver, não descarta um exame mais detido acerca das conseqüências de seu formato institucional para os embates políticos.

Com o intuito de complementar as análises de Arretche, a respeito dos processos políticos que emolduram as decisões em torno da descentralização e do fundamental papel que esta autora confere às instituições, Abers *et. al.* ao analisarem as reformas políticas em torno da gestão das águas no Brasil, destacam que a “divisão compartilhada de responsabilidades pressupõe transferências multidirecionais de poder, permitindo a reconfiguração de atribuições, responsabilidades, recursos e poderes” (ABERS *et al*, 2005, pp. 156-157), princípios básicos para as análises do formato institucional das políticas. O princípio apresentado pelas autoras é que os processos de descentralização, associados à partilha do poder e a formação de novas institucionalidades, são capazes de gerar comprometimento e responsabilização, independente dos embates travados pelos grupos de interesse em atuação sendo estes, reflexos desse engajamento político. Isso porque retira a exclusividade decisória de governos centrais (independente de qual esfera administrativa se esteja falando) e insere novos atores em cena. Esta sinergia, assim, seria capaz de produzir resultados mais democráticos, tendo em vista o empoderamento e a *accountability*.

Argumentos que concebem as novas institucionalidades criadas a partir da constituição de 1988 como fundamentais para o empoderamento civil são apresentados por Souza (2005). A obra da autora articula elementos acima trabalhados (ARRETCHE, 1998; ARRETCHE, 1999; ABERS *et al*, 2005) como o caráter decisivo das instituições criadas para proporcionar eficiência nos processos

de descentralização (definidos por ela como ações eminentemente políticas e não meramente administrativas, dado o alto grau de comprometimento e empenho dos parlamentares constituintes em inseri-las na Carta Magna) a partir de ações mais democratizantes e como isso geraria comprometimento cívico e *accountability*. É dessa forma que a autora destaca – *de maneira otimista* - que a nova Constituição possibilitou a retomada das relações federativas através do compartilhamento político entre as entidades subnacionais e define o empoderamento local como uma das facetas dos processos de descentralização, principalmente relacionados à municipalização (SOUZA, 2005, p. 110). No entanto, passada à onda de entusiasmo descentralizante a discussão sobre a autonomia e a capacidade de atuação financeira passa a freqüentar os debates políticos, na forma da questão sobre como sustentar as mudanças propostas pela Constituição. Assim, o que a autora apresenta é que, durante a década de 1990, passa a existir um modelo de “descentralização não abrangente, concentrando-se em dois campos: aumento da transferência de verbas para a implantação de programas universais e por conseqüência a incapacidade de decisão acerca de onde alocar recursos, de acordo com as necessidades específicas do local” (SOUZA, 2005, p. 120). O resultado dessa matemática, de acordo com a autora, é um formato institucional calcado na mera transferência de responsabilidades, com algum envio de recursos, mas sem a capacidade de decisão sobre como investi-los, daí a “não abrangência”.

Pensando especificamente na municipalização do ensino Souza (*Idem*) demonstra que com o advento do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996-1997, houve um grande aumento de transferência de redes de ensino para os municípios, com o objetivo de receberem mais recursos. A tabela um mostra esses números por região e natureza do estabelecimento.

**Tabela 2: Taxa de Matrícula no ensino fundamental por nível de governo: 1997-2000**

REGIÃO	PARTICIPAÇÃO %							
	1997		1998		1999		2000	
	ESTA-DUAL	MUNI-CIPAL	ESTA-DUAL	MUNI-CIPAL	ESTA-DUAL	MUNI-CIPAL	ESTA-DUAL	MUNI-CIPAL
<b>NORTE</b>	63,1	36,9	52,0	48,0	49,6	50,4	45,0	55,0
<b>NORDESTE</b>	42,7	57,3	37,6	62,4	36,0	64,0	34,4	65,6
<b>CENTRO-OESTE</b>	69,4	30,6	66,6	33,4	65,2	34,8	62,7	37,3
<b>SUDESTE</b>	71,4	28,6	64,9	35,1	60,9	39,1	59,1	40,9
<b>SUL</b>	57,3	42,7	56,2	43,8	54,9	45,1	54,3	45,7
<b>BRASIL</b>	59,3	40,7	53,3	46,7	50,7	49,3	48,6	51,4

Fonte: www.mec.gov.br

A tabela demonstra que, de fato, o FUNDEF foi um agente potencializador da municipalização do ensino, principalmente se observarmos os números relacionados aos municípios de regiões mais pobres, nordeste e norte. A lógica presente aqui é a mesma analisada anteriormente, ou seja, as transferências foram realizadas de forma verticalizada, não restando aos municípios outra alternativa senão aderir a esse modelo administrativo, sob pena de sofrerem sanções políticas e/ou administrativas pela ausência de investimentos em ensino fundamental. Ocorre que a proposta de redistribuição de recursos apresentada pelo FUNDEF, para alguns municípios representava a entrada de “dinheiro novo” para a educação.

Autores como Vasquez (2005); Pinto (2002); Rodrigues (2001); Davies (2001, 2006) destacam que o FUNDEF não conseguiu atingir seus objetivos redistributivos. Ao contrário: estimulou a municipalização do ensino fundamental e em certos casos, aumentou as disparidades regionais. Segundo os mesmos autores, em municípios com pequeno número de matrículas e pequena arrecadação, o dinheiro que retornava como verba do FUNDEF era muitas vezes menor do que a quantia que o município repassava ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), um dos componentes do FUNDEF. Ainda, apontam que estratégias não tardaram a serem utilizadas pelas prefeituras para buscar mais verbas, como a “invenção” de

matrículas, já que a base de cálculo é feita a partir do número de alunos matriculados (SAVIANI, 2007).

Retornando às análises mais gerais sobre a descentralização, Pereira (1995) mostra uma visão semelhante à apresentada até agora, a partir da divisão do modelo descentralizador em pólos de interesse, identificando-os como progressistas – valorosos do espaço público e do desenvolvimento local – e conservadores – pensadores da descentralização como saída para a ingerência do Estado pela via da redução de suas ações. O autor identifica ainda, analisando o modelo de Reforma do estado tendo como referencial a reforma sanitária brasileira ocorrida entre os anos de 1985-1989, que a base das reformas, manifestou-se pela escolha entre políticas universalizantes ou focalizantes, cada um desses modelos engajado aos grupos de interesse acima mencionados, respectivamente. Não relegando a segundo plano as tensões políticas inerentes a esse processo, o autor destaca a força de grupos conservadores e a adoção de políticas focalizadas como forma de atuação das políticas públicas a partir da década de 1990. A composição da chamada “pirâmide neoliberal” seria a privatização, a focalização e a descentralização. Essa tríade manifestaria a saída para um Estado incapaz de atender as demandas crescentes da sociedade. Mais do que isso, esse modelo de reforma explicitaria a incapacidade do Estado em promover ações solidárias e universalizantes. É por isso, segundo o autor, que assistimos no decorrer dessa década a multiplicação de estratégias descentralizadas no Brasil.

Apesar do fato desse trabalho não contemplar construções teóricas a respeito da privatização, cabe uma breve incursão através da conceituação das políticas focalizadas, além, e claro, da descentralização. Analisando os riscos da opção pela focalização de políticas públicas, Cardoso (2004) descreve a experiência do Chile de combate à pobreza. Apoiados nas concepções liberais, as autoridades chilenas à época de Pinochet idealizaram uma série de políticas sociais que consistiam na liberação de subsídios voltados a diminuir os efeitos da desigualdade social. Tal programa continha ações voltadas à escolarização, distribuição de alimentos e atendimento gratuito em estabelecimentos de saúde. Se por um lado a focalização das políticas sociais chilenas foi fundamental para que sanar as dificuldades básicas

do grupo selecionado, por outro gerou como efeito perverso focos de discriminação; uma espécie de mácula para seus beneficiados (CARDOSO, 2004, p.87)

Eis a crítica que se faz às políticas focalizadas: se não tiver caráter emancipador, potencializador de autonomias, pode gerar ainda mais exclusão. Ainda sobre esse respeito – políticas universais ou focalizadas – a autora destaca que se deve encontrar um caminho comum que possa congrega crescimento econômico e formulação de políticas públicas de caráter redistributivo. As políticas de afirmativas devem caminhar para universalizantes, sob pena de ocorrer à reprodução do caso chileno.

É interessante observar que o tema “descentralização” é bastante amplo e não menos polêmico. São argumentos que gravitam em torno de visões duais sobre o mesmo processo, alicerçadas em campos ético-políticos divergentes. Mas o fato é que a literatura apresenta um modelo de descentralização melhor definido como transferência de responsabilidades do que empoderamento político e partilha de espaço nos processos decisórios. Especificamente a respeito dessa última característica conferida à descentralização, Bonfim (2005) demonstra a importância da institucionalização desse modelo de atuação do Estado para a consolidação da democracia num contexto de negação do centralismo autoritário próprio do regime militar, ao observar a importância e o impacto desse movimento para o desenvolvimento local e para a produção de capital social.

Ainda de acordo com esse autor, é bastante atual pensar a formação de redes de solidariedade e reciprocidade, partindo de relações mais horizontais que convirjam à direção da democratização do espaço público, reduzindo assim, assimetrias entre as esferas de poder, gerando comprometimento e civismo através da participação.

O conceito de Capital Social e sua aplicação constituem-se como uma das mais difundidas linhas de análise no contexto atual das ciências sociais. A crença de que uma sociedade dotada de redes de confiança e solidariedade horizontais produz instituições sólidas é algo que está na agenda do dia para pesquisadores que se dedicam ao estudo das melhores condições na relação público-privado capazes de promover a boa governança (BONFIM, 2005, p. 143)

De fato, a literatura a respeito das potencialidades do capital social faz parte da ordem do dia para pesquisadores que buscam melhor entender os condicionantes e constrangimentos específicos desse conceito e de que maneira sua utilização e acúmulo engendrariam um padrão mais democrático de política. No entanto, não há unanimidade sobre o grau de positividade inerente a esse tipo de capital. Se os estudos de Putnam (2002; 2003) consideram o capital social como indispensável para o fortalecimento de laços de solidariedade e de reciprocidade, gestando um tipo de relação social mais sólido balizado na participação e no engajamento cívico, de acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 25), o conceito de Capital social assumiu uma espécie de noção “guarda-chuva” (*idem*) abrigando sob si uma miríade de significados sempre que empregado, sendo o eixo dessa polissemia a confiança, seja nos indivíduos, seja nas instituições. A crítica que os autores apresentam a essa ampla utilização do termo é que os atores confiam em indivíduos e em instituições de maneira diferente. Assim, o que me faz confiar em meu vizinho não me faz confiar num partido político ou no Estado, por exemplo. Ainda, quais seriam os critérios de mediação – ou melhor, quem seriam os mediadores - para a ampliação dos laços de confiança, numa transposição da escala micro social para o macro social?

Especificamente sobre as relações de confiança, os autores aprofundam sua crítica. Confiar, segundo eles, significa o pleno reconhecimento do outro, independente de qualquer tipo de afinidade, religiosa ou desportiva, por exemplo, (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.26). Se não se pode pensar na ampliação da confiança para todos os segmentos sociais, constataremos que ela é mesmo um atributo somente possível de existir entre pessoas muito próximas ou em grupos afins. O resto é pura tolerância. Dessa análise podemos depreender a última crítica que Dagnino, Olvera e Panfichi (*Idem.*) apresentam em relação ao capital social, qual seja, a fragilidade explicativa para além das fronteiras de uma comunidade.

O diálogo entre esses autores apresenta o conceito de capital social alicerçado em padrões morais que, embora possam parecer diferentes, se assemelham numa espécie de positividade do termo e de suas conseqüências. A diferenciação ocorre no nível – ou esfera – de atuação das relações. Para os autores acima o capital social é melhor observado entre pares e em níveis locais.

Putnam (*Idem.*) via esse movimento de transposição de esferas micro para macro com mais naturalidade porque o esquema analítico utilizado para desenvolver sua pesquisa está fortemente embasado numa historicidade relacional, já que há séculos, grupos sociais que migraram do sul para o norte, fugindo das invasões de mercenários normandos no século XII, utilizaram recursos de confiança e reciprocidade para poder enfrentar as adversidades. As comunidades do norte formaram-se valorizando essa característica de auxílio mútuo, que passou a permear todas as suas esferas sociais: política, religiosa, econômica, segurança. O tempo somente se encarregou de fortalecer esses vínculos, instituindo, assim, relações mais democráticas. A época analisada pelo autor, então, é a manifestação dessas características ampliadas a níveis regionais; uma extrapolação daquelas comunidades primeiras.

Esta sucinta apresentação sobre posições discordantes acerca do capital social encerra a seção responsável por apresentar as interpretações teóricas a respeito do fenômeno da descentralização, num nível mais “macro”. O objetivo de usá-la aqui foi o de demonstrar que a partir da década de 1980, durante o período de redemocratização do Brasil, forças políticas distintas consideravam-na como a saída para a construção de relações mais democráticas, em oposição ao recente passado centralizador. Como visto, analisando de perto essas forças, o que as tornam diferentes é a natureza de suas propostas, bem como as influências que norteiam suas ações. Apresentar este cenário é fundamental para tentar demonstrar que como Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) se equilibra, através de seu desenho institucional, nos vieses defensores da descentralização.

A partir de agora serão apresentadas algumas análises sobre o processo de descentralização, considerando as especificidades da temática educacional, numa perspectiva histórica. Além disso, esta seção trabalhará de forma crítica a década de 1990, tendo como ponto de partida a Conferência Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia e seus desdobramentos para a educação nacional. Aqui será de extrema utilidade a apresentação de organismos internacionais como financiadores de um modelo educacional e suas diretrizes.

### 3.2 SOBRE POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E AS REFORMAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 1990 (OU DE COMO CHEGAR-SE AO SUL RUMANDO-SE PARA O NORTE)<sup>25</sup>.

Indubitavelmente, a década de 1990 se constitui como um marco para a educação em todo mundo e em especial para a educação nacional, uma vez que em meio às crises e necessidades de reformas que o país atravessava, um novo modelo se apresenta de forma decisiva para a sua reorganização. A natureza e a intensidade dessas reformas serão analisadas mais adiante. Porém, cabe aqui considerar que esses debates em âmbito educacional não são de forma alguma recentes entre nós. Daí a necessidade de uma breve digressão histórica.

Oliveira (1999, p. 21) destaca que além do Ato Adicional de 1834, assistiremos referências a propostas descentralizantes também em 1932 com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, onde a necessidade de reorganização do currículo para contemplar especificidades regionais se mostrava bastante contundente.

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade (AZEVEDO, *et al*; s/data)

Além do que traz a redação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, destacam-se as propostas de Anísio Teixeira para um modelo de financiamento baseado no custo-aluno, em que incluíam os municípios como entes financiadores da educação nacional ao lado da União e dos estados (OLIVEIRA, 1999, p. 22-23; AMARAL, 2001).

A despeito de relações mais igualitárias entre as diversas regiões brasileiras, Anísio Teixeira entendia a municipalização como uma possibilidade de correção das distorções existentes, através da autonomia e da interlocução entre os entes federados. Assim, a proposta de municipalização da educação segundo Teixeira operaria um padrão de diálogo entre os estados e os municípios, onde os estados seriam responsáveis pela certificação dos professores que atuariam ao nível local e

---

<sup>25</sup> Este título é em parte idéia original da professora Marta Zorzal e Silva, a quem agradeço a gentil autorização de sua reprodução parcial nesta obra.

pela impressão de livros. À União caberia o respaldo técnico e a consolidação de leis a partir de uma nova Lei de “bases e Diretrizes” (TEIXEIRA, 1994, P. 98).

Faz-se confusão com o que venho chamando de municipalização do ensino primário. Julgo, em nosso regime constitucional, a educação uma função dos estados, sujeitos tão só às Leis de Bases e Diretrizes da União – espécie de constituição para a educação em todo o país. A administração local que propugna para as escolas elementares, e a autonomia das escolas médias, não importam em nenhuma subordinação do ensino propriamente a qualquer soberania municipal, mas em um plano de cada estado em confiar a administração das escolas a órgãos locais, subordinados a esse estado pela formação do magistério” (TEIXEIRA, 1994, p: 100)

De acordo com a proposta de Anísio Teixeira, a simples transferência de responsabilidades entre esferas de governo não seria capaz de possibilitar um padrão de relações mais estáveis, onde as atribuições estariam bem definidas. O cenário ideal vislumbrado por Anísio se opõe a maneira através da qual este fenômeno político vem se operando no Brasil. Oliveira (1997) mostra que no Brasil, a descentralização das políticas educacionais se manifesta a partir da ausência de transferência de recursos e que, quando isso se dá, as administrações não são capazes de arcar com essas novas despesas (Oliveira, 1997, p. 189). A esse respeito, o autor esclarece que a vinculação de recursos definida pela Constituição de 1988 para a educação, ao desobedecer a uma regra básica da democracia, como o debate, alheia-se às reais condições das municipalidades.

Apesar de comumente encontramos referências na literatura especializada (ROSAR, 1997, p. 106) sobre a década de 1970, como testemunha da onda municipalizadora<sup>26</sup>, é realmente a partir da Constituição Federal de 1988 que as bases dos processos de descentralização - e em especial a municipalização – se intensificam. O contexto que culminaria na Assembléia Constituinte e posteriormente na Carta de 1988, como já visto, é herdeiro de sucessivas lutas que se opõem aos governos militares, cujas bandeiras são o fortalecimento dos movimentos sociais e a participação política. Aliados a abertura política, não tardaram surgirem experiências inovadoras do ponto de vista da participação nos assuntos educacionais. Sarmiento (2005) destaca que

---

<sup>26</sup> A autora destaca que a lei 5.692/71 possibilitou ações do Governo Federal, sobretudo nos estados da região nordeste do Brasil, com o objetivo de municipalizar o ensino, transferindo encargos para os municípios sem que se efetivasse um investimento financeiro satisfatório na região.

Estava presente na segunda metade do século XX, mesmo nos governos militares, a perspectiva de valorização do nível local, a descentralização, com sugestões quanto à distribuição de competências entre os níveis municipal, estadual e federal. No final dos anos de 1970 e início dos de 1980, com as eleições diretas para governadores, vários estados e municípios iniciaram políticas educacionais voltadas para democratização da escola. As experiências dos municípios de Boa Esperança (ES), Lages (SC) e Piracicaba (SP) são citadas inúmeras vezes como referência de ação municipal do período em busca de um caminho de administração democrática (SARMENTO, 2005, p. 1369)

Dessa forma, o padrão de descentralização das políticas educacionais peculiares ao Brasil durante a década de 1980 apresenta uma dualidade específica onde são mesclados elementos que de fato surgem a partir das tensões dos processos de redemocratização do país, mas que posteriormente são adotados por organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, como forma de obtenção da eficiência e da eficácia nas contas públicas, já que a descentralização de políticas em setores como a educação explicitam tendências de atuação como a focalização, que no caso da educação se apresenta no nível fundamental de ensino.

De fato, a municipalização da educação nacional obedece às características democráticas na medida em que aproxima a educação de seus beneficiários e por conta disso, facilita o controle e a participação. Portela (1997, p. 174) salienta que esse fenômeno pode apresentar-se como uma via de mão dupla já que não se trataria tão somente de transferência de responsabilidades ou de desresponsabilização por parte de um nível mais elevado de governo. Significa também a manifestação de iniciativas de poderes municipais para expandir suas redes. No entanto, o autor adverte que se faz necessária a desnaturalização da relação entre municipalização e participação política (*Idem*, p. 178) para o benefício da análise crítica dos condicionantes e das possibilidades. Concordando com Rosar (*op. Cit.*), o autor esclarece ainda que o reverso dessa moeda se manifesta quando esse fenômeno associa-se com o arcaísmo político nacional. Assim, teremos o estabelecimento de clientelas através da educação, já que o prefeito passa a assumir protagonismo na gerência de recursos, vagas e matrículas. É claro que mecanismos de controle são criados para que esse processo transcorra com o máximo de transparência e lisura. No entanto, não são raros exemplos de cooptação por parte dos executivos municipais para que seu grupo seja beneficiado com essa estratégia.

A década de 1990 se apresenta repleta de propostas para a melhoria da qualidade da educação para países em desenvolvimento. Tais proposições serão alvo de crítica de seus opositores e de adesões por parte dos governos preocupados em enquadrar-se num novo formato de gestão da coisa pública. Refiro-me aos reflexos das propostas dos organismos de financiamento multilaterais para a educação manifestadas em Jomtien, na Tailândia, através da Conferência Mundial de Educação Para Todos, em 1990.

Na ocasião, diversos países, capitaneados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), além do Banco Mundial, assumiram a responsabilidade de investimento para a universalização da educação fundamental como forma de combate à miséria, através da inserção de alunos no mercado de trabalho. Aqui, o Banco Mundial se apresenta como o coordenador da cooperação técnica internacional de educação (FONSECA, 1997, p. 46). Sai dessa Conferência também o compromisso dos países signatários em criarem os Planos Decenais de Educação, objetivando traçar metas globais para a educação.

Shiroma *et al* (2007). esclarecem que foi através dessa conferência que

[...] Os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) conhecidos como “E 9”, foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados na Declaração de Jomtien. Seus governos comprometeram-se a impulsionar políticas educativas articuladas a partir de Fórum Consultivo Internacional para a Educação para Todos (Education for all, EFA), coordenado pela UNESCO que, ao longo da década de 1990, realizou reuniões regionais e globais de natureza avaliativa (SHIROMA *et al*, 2002, p. 57)

As autoras demonstram ainda que a situação educacional no mundo era desoladora e requeria ações drásticas e urgentes: 100 milhões de crianças fora da escola e mais de 900 milhões de adultos analfabetos.

As diretrizes assumidas a partir de Jomtien pressupunham que a educação deveria contemplar as “*necessidades básicas de aprendizagem*” (NEBA) dos alunos (crianças, jovens e adultos). Na prática, Torres (1995 apud SHIROMA *et al*. 2002)

define que as “NEBAS” consistiam em dotar os alunos, durante o processo de ensino e aprendizagem, de condições básicas de 1) sobrevivência, 2) desenvolvimento, 3) vida e trabalho dignos, 4) participação plena no desenvolvimento, 5) a melhoria da qualidade de vida, 6) tomar decisões mediante o acesso de informações e 7) possibilidade de continuar aprendendo (TORRES apud SHIROMA, *et al*, 2002, p. 58).

A leitura destas diretrizes direciona a um olhar mais crítico com relação à forma através da qual elas se materializariam na prática, em função de seu caráter expressamente subjetivo. No entanto, deve-se considerar que tais diretrizes seriam norteadoras numa escala global e que este ou aquele recorte poderia redundar em perda de características particulares de cada local.

Outro ponto de destaque acerca das definições estabelecidas em Jomtien no ano de 1990, é o que trata da utilização do termo educação básica pela organização do evento e que entre nós, foi responsável por definir o foco de atuação das políticas educacionais durante a década. “Educação Básica” para a Carta de Jomtien significava apenas que no Brasil seria o ensino fundamental. Educação básica, se considerada a estrutura nacional, seria compreendida entre a educação infantil até o ensino médio. Essa extensão não fazia parte dos planos e dos acordos da Conferência Mundial Educação para Todos. Caso houvesse consenso entre o que se entendia como educação básica, talvez o Brasil não assistisse ao processo de focalização das políticas educacionais, que teve como marca a descontinuidade sistêmica da educação e a fragilidade dos níveis de ensino fraturados entre si.

As considerações estabelecidas em Jontiem reproduziram-se em 1993, em Nova Delhi, na Índia, trazendo agora mais países à colaboração, entre eles o Brasil. Na ocasião, além de ratificarem-se os compromissos firmados anteriormente, estabelecem-se outros como a ênfase à educação da mulher, cuja participação no mercado de trabalho aumenta significativamente, além de possibilitar ações mais diretas no que se refere ao planejamento familiar.

No entanto, não são particulares dessa década as investidas do Banco Mundial e do FMI (Fundo Monetário Internacional) em setores sociais como os da educação e

saúde. Desde a década de 1970, por exemplo, podemos visualizar propostas direcionadas ao aumento da escolarização com o intuito de promover o aumento da produção industrial, além de ordenar a mão-de-obra para a realidade mais “flexível” que se iniciava, em decorrência das sucessivas crises do petróleo.

Sendo uma das principais fontes de financiamento já na década de 1970, não foi difícil essas agências se afirmarem como direcionadoras das políticas educacionais aqui no Brasil. De acordo com Fonseca (1997) os graus dessa influência podem ser medidos já na Lei 5.692/71, ao destacar em seu artigo 1º que “O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania” (BRASIL, 1971) Valores que serão retomados – ou mantidos – na atual LDB ainda em função dessa influência.

Visto dessa perspectiva, produz-se, por parte do Banco Mundial, um discurso de caráter humanitário que corresponde a uma necessidade de se estabelecer um cenário favorável à justiça social para as nações ditas “em desenvolvimento”.

Neste sentido, o combate a situação de pobreza passou a ser o carro-chefe da atuação do banco a partir dos anos de 1970. por definição teórica, esse ideal fundamentava-se nos princípios de igualdade e eficiência, significando que a justa distribuição de benefícios econômicos seria alcançada mediante a atuação eficiente dos setores públicos. Para tanto, requeria-se a incorporação de modelos gerenciais e o estabelecimento de metas realistas para o incremento da produtividade entre as nações. (FONSECA, 1997, p. 47-48)

Na prática essas ações resultaram na retomada da educação com vistas à formação de capital humano, privilegiando-se o ensino profissionalizante e a abertura de cursos e escolas técnicas que, com a gestão de McNamara no Banco Mundial, na mesma década, sofreram retrocesso por se constituírem em estratégias caras de escolarização. Substituiriam esses projetos os programas de educação à distância, veiculados em rádio e televisão (*Idem*, p.50).

Percebe-se assim, uma mudança na orientação do banco: a educação para a igualdade e para o crescimento sendo substituída pelo ordenamento da educação

para a pobreza, fundamentada numa visão restrita de mercado, onde o barateamento dos custos educacionais era a meta.

Se analisarmos as propostas das agências de financiamento para a educação, desconectadas de seu contexto mais amplo, podemos nos equivocar com suas propostas de relações mais igualitárias. No entanto, se entendermos que essas propostas fazem parte de um todo maior, correspondente aos efeitos da ampliação da globalização e das relações de mercado, num contexto de ajuste pró-neoliberalismo, identificaremos as ambigüidades que marcam a retórica dessas agências que se fazem ouvir, simultaneamente mesclada pela justiça social e pelo humanismo, num lado, e no outro pelo corte de gastos em setores essenciais como a educação.

Essas polissemias nos discursos oficiais estão presentes em diversos trabalhos da literatura especializada. TATAGIBA (2004; 2006) apresenta análises que demonstram como essa prática vem se tornando comum nas administrações públicas nacionais. Estudando o Projeto Rede Criança da Prefeitura Municipal de Vitória a autora mostra que o discurso gerencial presente na retórica do banco Mundial se apresenta com bastante eco nas administrações do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) na cidade, a partir da eleição da participação popular como elemento-chave nas relações prefeitura/comunidades e como essa estratégia serve para camuflar características bastante sedimentadas na forma de se fazer política no Brasil, qual seja, a ausência de participação nos processos de tomada de decisões.

Outra observação que se deve fazer é aquela que corresponde à negatividade que é conferida ao termo “pobre”. A literatura apresenta uma relação de passividade entre as propostas educacionais e seus beneficiários. Logo, os *pobres* são aqueles que, marginalizados e apartados dos processos de inserção no mundo do capital, devem receber benefícios. Como se estes mesmos benefícios não fossem direitos e sim caridades. Esta interpretação compreende os pobres como “desajustados” e não como atores capazes de compreender o mundo em que estão. É claro que ações públicas são fundamentais para que isso ocorra, no entanto a postura a se assumir é

a de ente ativo, politizando as camadas populares e conferindo-lhes possibilidades de ação.

Além dessas, outra proposta característica de organismos multilaterais de financiamento para a educação nacional passou a vigorar entre nós. Assim, a municipalização da educação surge como possibilidade de manobra de desresponsabilização dos governos centrais para com os assuntos educacionais.

Esta seção se dedicou a apresentar alguns elementos do debate sobre as políticas públicas que também afetam a análise do Plano de Desenvolvimento da Educação. Mais ainda, objetivou entender e apresentar de maneira mais detida as influências que perpassam essas mesmas relações e as conseqüências disso para a efetiva autonomia das municipalidades, ratificando que em oposição ao passado centralizador no Brasil, tanto o Estado quanto à sociedade civil optaram por um modelo de atuação pública mais descentralizada. No entanto, a literatura evidencia que os processos de descentralização trouxeram outro efeito, qual seja, o de desresponsabilização por parte do ente que transfere as ações. Outra interpretação é aquela que trabalha com um processo de escolha racional por parte daqueles que optam por receber maior responsabilidade de ação pública.

O próximo capítulo apresentará em detalhes o objeto deste trabalho: o processo de formulação do PDE. Serão abordadas para isso as entrevistas realizadas com atores que de alguma forma tiveram contato com o MEC, seja para a formulação, seja para a implementação ou mesmo para apresentarem críticas ao Plano.

## 4 A FORMULAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

O capítulo que se inicia será responsável por apresentar o resultado das investigações realizadas com o objetivo de melhor entender o processo de formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Inicialmente, será apresentado o que vimos chamando de “antecedentes da formulação”, uma vez que, assim como qualquer política, os acontecimentos externos a sua dinâmica impactam de forma decisiva em seu desenho. No caso do PDE, como veremos, tensões intrapartidárias, além de um processo de desgaste na imagem do Governo Federal em função de escândalos financeiros<sup>27</sup> podem sugerir uma relação desses casos e a formulação do Plano. Expondo-se a fragilidade do Governo Lula em meio ao processo eleitoral de 2006, o qual não poderia levá-lo à reeleição, não tardaram a surgirem iniciativas governamentais para reverter tal situação. O PDE poderia ser visto como uma delas.

No entanto, não podemos de forma alguma cometer o equívoco de somente creditar ao PDE a pecha de um plano do tipo “tampão” em que o que estava em jogo no processo de sua formulação era tão somente a reeleição do Presidente Lula. Evidentemente que a educação nacional necessitava de algo que desse conta de sanar (ou pelo menos tentar) os inúmeros problemas pelos quais atravessa. Se, do ponto de vista cronológico, o PDE não teve atuação direta no processo de reeleição do Presidente Lula, serviu, isto sim para a consolidação de Fernando Haddad à frente do Ministério da Educação (MEC).

Após a apresentação dessa breve conjuntura, entraremos nos achados de pesquisa que mostrarão como se deu o processo de formulação. Para tanto serão utilizadas categorias analíticas mais gerais cujo objetivo é desvelar: a relação PNE/PDE; as informações sobre a formulação do PDE, contendo as “bases políticas” para a sua formulação; a descrição e a participação de atores – e quais seriam estes atores -

---

<sup>27</sup> Especificamente, refiro-me ao escândalo do Mensalão, que foi responsável por expor a cúpula do governo Lula, inserida num esquema de compra de votos no parlamento, com o objetivo de terem aprovados os projetos de lei do executivo, em favor da tal “governabilidade”. Sucedendo-se por uma série de acontecimentos desastrosos como o episódio do dinheiro na cueca do assessor do irmão do então presidente do Partido dos Trabalhadores (PT) José Genuíno e da apreensão de grande soma de dinheiro que seria utilizado para facilitar a engenharia montada para a corrupção de parlamentares.

em todo esse processo. Além dessas categorias mais gerais, outras de natureza mais específica serão contempladas tais como: relação das entidades paulistas com o MEC; relação com o Ministro Fernando Haddad; relação com a UNDIME; atuação da entidade junto à educação nacional.

Cabe acrescentar que no decorrer do processo desta pesquisa foram encontrados certos limites resultantes do desenho institucional selecionado, cuja marca se define pela preponderância dos municípios em relação aos estados e que proporcionaram algumas modificações no padrão de relação que se estabelecera entre o Ministério da Educação e os entes federados.

Para melhor compreender as modificações no padrão dessas relações, em momento específico, serão analisadas outras categorias, tais como: a adesão do estado do Espírito Santo ao PDE; a relação MEC/ Secretaria de estado da Educação do Espírito Santo (SEDU) antes da formulação do PDE; a relação MEC/SEDU após a formulação do PDE; as funções da SEDU dentro do PDE e finalmente as dificuldades na execução dessas funções. Acreditamos que ao proceder dessa maneira contribuimos mais para um entendimento sobre os efeitos de uma formulação “apressada” para a condução das políticas em nível local.

## 4.1 OS ANTECEDENTES DA FORMULAÇÃO

***“O QUE ESTAVA EM JOGO ERA A MANUTENÇÃO DELE (FERNANDO HADDAD) NO MINISTÉRIO EM FACE DE MARTA SUPLYCY”.*<sup>28</sup>**

O processo de análise dos antecedentes da formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação, para efeitos deste trabalho, inicia-se ainda na gestão de Cristóvam Buarque no Ministério da Educação (01/01/2003 – 23/01/2004) e se intensifica com a saída deste do MEC<sup>29</sup>. Antes, contudo, acreditamos que vale a pena apresentar um retrospecto do cenário educativo nacional encontrado por Buarque.

O Ministro Buarque assume a pasta da educação tendo como herança os oito anos de atuação de seu antecessor, Paulo Renato Souza (01/01/1995 – 31/12/2002). Responsável por levar a termo uma reforma educacional cujo objetivo principal era a erradicação do analfabetismo e a inclusão de todas as crianças na escola Paulo Renato parece não apresentar preocupações com a educação enquanto um sistema integrado. Considerando que a maciça entrada de alunos nas séries iniciais do ensino fundamental demandaria mais vagas, estabelecimentos de ensino, professores e capacitação, conclui-se que os níveis médio e superior receberiam um maior número de alunos. Frigotto e Ciavatta (2002) esclarecem que o perfil do ministro de Fernando Henrique Cardoso foi o de afinar o discurso reformista da educação brasileira com o que havia sido convencionado em Jomtiem em 1990<sup>30</sup> a respeito da universalização da educação básica, entre outras resoluções. Dessa forma os autores destacam que o ministro Paulo Renato “não teve meias palavras em mostrar que o seu projeto educativo era de subordinação e não cabia às Universidades Brasileiras a veleidade, num mundo globalizado, de produzir ciência e tecnologia” (FRIGOTTO; CIAVATTA. 2002, p. 58)

---

<sup>28</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. **Formulação do PDE**. 2007. Entrevista concedida a Eduardo Malini, Belo Horizonte, 19 de outubro de 2007.

<sup>29</sup> Esta saída se dá de forma no mínimo não convencional – via telefonema - e se constituirá um processo de tensão entre pólos distintos do próprio Partido dos Trabalhadores.

<sup>30</sup> Sobre informações mais detidas a respeito de Jomtien remeto à seção deste mesmo trabalho que trata do assunto.

Seria interessante, então, que Buarque assumisse a pasta com uma série de propostas que objetivassem sanar as lacunas deixadas pelo seu antecessor. Porém, o professor Luis Antônio Cunha<sup>31</sup> destaca que o período em que Cristóvam Buarque ficou frente ao MEC foi marcado por uma série de “confusões” a começar pela segregação entre a educação básica e superior (assim como Paulo Renato), apesar de contar a seu favor a retomada dos discursos que levariam a reestruturação do Ensino de Jovens e Adultos (EJA).

A saída do ministro Cristóvan, do MEC, ocorre em função de insatisfações geradas por ele ao Governo Federal e vice-versa. A natureza deste descontentamento recíproco se dava, pela parte do ministro, por omissões do Governo Lula em atender as demandas sociais que sedimentaram sua base de apoio, principalmente no que tange a educação. De acordo com o próprio ex-ministro

Em março ou abril, em uma reunião de estudantes, fiz os estudantes irem para a rua pedir mais dinheiro para educação, porque, se esperassem só o governo, não haveria revolução na educação. Depois, disse que precisaria de R\$ 20 bilhões para fazer a reforma. Precisava de 7 [bilhões], agora, mas, para os próximos 4 anos, precisaria chegar a 20 bilhões. E fui irritando, irritando e criando problemas. Eu acho que dificilmente teria ficado muito tempo. Eu incomodei demais o governo. Ah! Teve outra coisa. O presidente Lula, numa solenidade, ao ler uma manchete da *Folha de S. Paulo* que dizia que precisava de 20 bilhões [para a educação], disse em público que eu iria comer cru, porque quem come apressado o alimento... Muita gente achou que eu deveria pedir demissão, mas acho que seria uma irresponsabilidade minha com o país<sup>32</sup>

Para o Governo Federal, o descontentamento se dava pela insubordinação do Ministro Buarque em conclamar a população contra o próprio governo, mesmo que em favor da “revolução na educação”. Esta tensão culminaria na demissão do Ministro em 23 de janeiro de 2004, num episódio que foi amplamente divulgado pela imprensa nacional<sup>33</sup>, principalmente pela forma como se deu: através de um telefonema enquanto o ministro viajava em férias a Portugal.

---

<sup>31</sup> CUNHA, Luiz Antônio. Conferência de abertura. In. Seminário Regional Sudeste, 7, Encontro Estadual do Espírito Santo, 7, 2008, Vitória . Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2008.

<sup>32</sup> Disponível em <<http://www.memoriarodaviva.fapesp.br>> Acesso em: 01 dezembro de 2008.

<sup>33</sup> Cf.: <<http://www.folha.uol.com.br/brasil/ult96u57458.shtml>> Acesso em: 01 de dezembro de 2008.

Em tom conciliatório, o presidente apresenta a justificativa de que necessitava fazer uma reforma universitária que contasse com o caráter mais técnico do que acadêmico. Na verdade, além da insatisfação com a postura pública do ex-Ministro Buarque, o que se vislumbrava com sua demissão, era algo muito maior, que se materializaria com um processo mais amplo de reformas ministeriais cuja essência era reorganizar a área de influência do governo no congresso, numa jogada de articulação e de recomposição de forças políticas que tornassem menos arenoso o percurso governista até as reformas que julgasse necessárias, além da ampliação da base de apoio local, em função das eleições municipais de 2004.

Na ocasião, a imprensa divulgou que numa reunião fechada o Presidente Lula teria dado um *tapa* na mesa e dito que não agüentava mais acadêmicos no seu governo e que tiraria Buarque. E teria completado: “*Quero ministros para apresentar resultados, não para ficar com tese, com conversa. Por isso, estou pegando essa turma boa da Câmara*”<sup>34</sup>. Segundo o jornal Folha on-line a “turma boa da câmara” seria Eunício Oliveira (PMDB-CE), Patrus Ananias (PT-MG), o líder do PSB na Câmara, Eduardo Campos (PSB-PE) e Aldo Rebelo (PC do B-SP), que mais tarde comporiam o seu novo ministério.

Pablo Gentili (2004)<sup>35</sup> mostra que os argumentos utilizados pelo presidente Lula na ocasião da demissão de Buarque não se sustentam. Analisando seus defeitos enquanto agente público, Gentili destaca que estes, sempre gravitando em torno da ausência do diálogo democrático com setores da sociedade, não são em nada diferentes dos de outros componentes do governo. A favor de Buarque contariam a sua “capacidade criativa e o seu compromisso com a causa educativa” (GENTILI, 2004).

Findada a era Buarque frente ao MEC, assume em seu lugar Tarso Genro (27/01/2004 – 29/07/2005), então Secretário Especial de Desenvolvimento Econômico e Social. Dentre as principais bandeiras defendidas por Genro em sua passagem pelo MEC, destacam-se: a preocupação com medidas de avaliação para

---

<sup>34</sup> Cf.: <<http://www.folha.uol.com.br/brasil/ult96u57458.shtml>> Acesso em: 01 de dezembro de 2008.

<sup>35</sup> Disponível em <<http://www.ipp-uerj.net/olped/documentos/0809.pdf>>. Acesso em: 01 de dezembro de 2008.

a educação como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com programas de financiamento (PROUNI) e com medidas polêmicas como as cotas<sup>36</sup>. A elevação de Tarso Genro ao cargo de ministro, e numa pasta de extrema importância, expõe certas fraturas internas no próprio Partido dos Trabalhadores, polarizadas entre o PT do Rio Grande do Sul e o PT de São Paulo.

Com a vaga deixada por Buarque, presume-se que o PT-SP desejava ver um de seus nomes a frente de um ministério como o da educação, possuidor de visibilidade social e de verbas para atuação direta em estados e municípios; politicamente uma posição estratégica.

Conforme o modelo analítico desenvolvido por Lacerda (2002) - dividido por tipologias<sup>37</sup> cujo objetivo primordial seria agrupar os principais partidos políticos nacionais de acordo com a sua capacidade de proporcionar a participação de seus filiados e base militante e também a competição política interna - o Partido dos Trabalhadores se enquadra no modelo inclusivo-competitivo, ou seja, seu arranjo institucional, referindo-se aqui “ao conjunto de regras regulamentadas ou informalmente reiteradas” (LACERDA, 2002, p. 41) permite a ampla participação de sua base em estratégias de decisão e de deliberação e a competição política interna. Tal estrutura, ainda segundo Lacerda, permite o surgimento de um amplo leque de facções. Esta clivagem estaria em sintonia com o que o autor chama de características de uma democracia global na medida em que “líderes das facções competem entre si pelos votos livres dos filiados, apresentando suas convicções e propostas de conduta partidária” (LACERDA, 2002, p. 43).

---

<sup>36</sup> Cf. CUNHA, Luiz Antônio. Conferência de abertura. In. Seminário Regional Sudeste, 7, Encontro Estadual do Espírito Santo, 7, 2008, Vitória . Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2008.

<sup>37</sup> Lacerda estabelece para seu estudo as seguintes tipologias analíticas: o oligarquizado, onde existe baixa inclusão dos filiados e militantes, além da baixa institucionalização de mecanismos de competição interna, como ocorre com o PC do B; o centralizado-inclusivo, que apresenta grande participação de suas bases e filiados, mas que não estende essa característica ao princípio da institucionalização da competição, como é o caso do PMDB; o centralizado-competitivo caracterizado pela ampla institucionalização da competição interna, porém com baixa inclusão participativa dos filiados, tendo como representante o PSDB; e o inclusivo-competitivo cuja premissa básica é a ampla participação das bases e com um alto grau de institucionalização da competição intra-partidária. Este seria o caso do PT.

No entanto, o autor ao estudar a história da formação das facções desde a criação do PT em 10 de fevereiro de 1980, demonstra que mesmo sendo recheado por diversas segmentações de ordem ideológica, o partido apresenta densos laços de lealdade e unidade interna. Isto, segundo Lacerda se explica graças ao modelo institucional adotado que, privilegiando as suas bases, geraria um imenso custo eleitoral aos seus dissidentes, além do déficit na ocupação de cargos estratégicos para a administração pública. Como ilustração o autor utiliza o exemplo da saída dos quadros do PT da sua facção chamada “Convergência Socialista”, em 1992, que formaria uma outra agremiação, o Partido Socialista dos Trabalhadores-Unificados (PST-U), um partido pequeno e de pouco poder de convencimento e capacidade de aglutinar em torno de suas propostas um número tal de eleitores que possibilitasse sua representatividade. Associamos ao exemplo do autor o mais recente dissidente do PT, o P-SOL (Partido Socialismo e Liberdade), oriundo da facção “Democracia Socialista”, capitaneada pela ex-Senadora Heloísa Helena. Após apresentar sua metodologia analítica o autor conclui revelando com base em seus estudos

[...] que as induções presentes no terreno das regras intra-partidárias e os custos eleitorais da cisão se mostram suficientemente fortes para desestimularem qualquer tentativa de saída de uma ou mais facções, no atual cenário petista e em seu futuro previsível (LACERDA, 2002, p. 71).

Ao final de aproximadamente um ano e meio da sua entrada no MEC, a contar-se desde o dia de sua nomeação, uma nova reforma ministerial ocorre e em julho de 2005, o Ministro da Justiça, Márcio Tomás Bastos cede lugar a Genro. Novamente a vacância no MEC expõe as contradições internas do PT, só que desta vez de maneira mais contundente. Isto porque Marta Suplicy (PT-SP) estava sem mandato uma vez que perdera possibilidade de se reeleger para a Prefeitura Municipal de São Paulo, no pleito que elevava ao cargo de prefeito o ex-Ministro da Saúde José Serra (PSDB-SP). O remanejamento de Genro ao Ministério da Justiça abre a possibilidade de Marta Suplicy assumir a pasta da educação. Repetindo a posição assumida à época da demissão de Buarque, ou seja, priorizando um nome mais técnico para a pasta, o Presidente Lula escolhe para o cargo de Ministro o então Secretário Executivo do MEC, Fernando Haddad (29/07/2005 até o momento). Apesar de ser professor de Ciência Política da USP, o ministro acumula experiências como analista de investimentos do Unibanco, consultor da Fundação

de Pesquisas Econômicas (FIPE) e chefe de gabinete da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura Municipal de São Paulo.

O primeiro ano da administração de Haddad, em síntese, foi marcado pela continuidade administrativa de seus antecessores, principalmente de Tarso Genro, além da herança de debates que estavam em andamento no Congresso Nacional, como ampliação do FUNDEF para FUNDEB. A ausência de propostas para a educação nacional não tardaria a chamar a atenção do grupo de Marta Suplicy. De acordo com o professor Carlos Roberto Jamil Cury<sup>38</sup>, o entendimento acerca da formulação do PDE passa pelo embate entre estas forças.

[...] O que estava em jogo era a manutenção dele (Fernando Haddad) no ministério em face de Marta Suplicy. Então se você quiser estudar o PDE, também desse princípio, das forças políticas envolvidas, você tem aí uma luta intra-governo e uma intra-PT. Intra-governo entre Marta Suplicy x Fernando Haddad; uma política e uma pessoa mais esclarecida, mais técnica, do que um político querendo alçar vôos para a presidência da república. Bom. Aí, e intra-PT. Pois bem: nesse sentido o Lula o chamou e disse: o time da Marta está muito pesado e somente com alguma coisa espetacular vai ser possível que eu mantenha você além do meu próprio apoio. (CURY, 2007).

Desta forma, a entrevista levanta indícios de que alguma ação “espetacular” deveria ser feita pelo Ministro Haddad para que a sua permanência frente à pasta da Educação pudesse ser prolongada. Pode parecer também que a preocupação do Presidente Lula era exatamente “blindar” o MEC de interferências de caráter meramente político, como servir de palanque eleitoral para o eventual retorno de Marta Suplicy a uma disputa eleitoral. Fosse como fosse estava dado o recado para que o ministro trabalhasse em algum projeto grandioso que justificasse a sua permanência no cargo. Deve-se associar a este fato, além dos constantes resultados que retratam a ineficiência da educação nacional veiculados pela grande mídia, a apresentação do escândalo do Mensalão<sup>39</sup> que expõe a prática de compra de apoio político pelo PT e a aproximação do processo eleitoral de 2006 em que o Presidente Lula disputaria com Geraldo Alckmin (PSDB-SP).

---

<sup>38</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. **Formulação do PDE**. 2007. Entrevista concedida a Eduardo Malini, Belo Horizonte, 19 de outubro de 2007.

<sup>39</sup> Sobre o mensalão remeto a: <<http://praticaradical-dossie-mensalao.blogspot.com/>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2008.

Este estado de coisas parece ter definido o ritmo e a natureza da formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Especificamente sobre o processo eleitoral, o escândalo do Mensalão havia deixado uma marca difícil de ser apagada na imagem do PT e também do Presidente-candidato Lula. As tabelas que seguem servem para ilustrar a queda que a candidatura oficial vinha sofrendo, certamente por ver abalada a credibilidade institucional do partido e pela sua associação ao nome do presidente, principalmente por seus opositores. Destaca-se a migração de votos de Lula para os outros candidatos (num confronto inicial com Alckmin e posteriormente com outros candidatos).

**Tabela 4: Confronto entre Lula e Alckmin (estimulado)**

**Caso haja segundo turno nas eleições para Presidente da República e os candidatos forem Geraldo Alckmin e Lula, em quem você votaria?**

	MAI/06	JUN/06	JUL/06
Lula (PT/PRB/PC do B)	51%	47%	45%
Geraldo Alckmin (PSDB/PFL)	33%	39%	40%
Nenhum/Branco/Nulo	9%	8%	7%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Vox Populi

**Tabela 5: Intenção de votos (estimulada)**

**Pensando nesses candidatos sobre os quais falamos e também em outros, se a eleição para Presidente da República fosse hoje e os candidatos fossem estes, em quem você votaria?**

	MAI/06	JUN/06	JUL/06
Lula (PT/PRB/PC do B)	49%	46%	42%
Geraldo Alckmin (PSDB/PFL)	23%	32%	32%
Heloísa Helena (PSOL)	6%	5%	7%
Cristovam Buarque (PDT)	1%	1%	1%
José Maria Eymael (PSDC)	0%	0%	0,4%
Luciano Bivar (PSL)	-	0%	0,3%
Rui Costa Pimenta (PCO)	-	-	0,3%
Enéias Carneiro (PRONA)	2%	-	-
Roberto Freire (PPS)	1%	-	-
Nenhum/Branco/nulo	8%	7%	7%
Não sabe/Não respondeu	10%	10%	10%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Vox Populi

Estavam postas as cartas necessárias para que se desse à formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Reitera-se aqui que não se trata de reduzir o Plano a uma mera estratégia política que serviria para a manutenção do Ministro Haddad em seu cargo, por um lado, e auxiliaria o Presidente Lula em seu caminho à reeleição. O que essa série de fatores indica é que pode ter havido sim alguma relação entre esses fatos e a pressa com que o Plano foi gestado, sem nenhum mecanismo de consulta à comunidade educativa nacional. Além disso, parece ser inegável que algo grandioso deveria ser pensado para a educação brasileira.

Falando-se do processo de formulação do PDE, várias questões permanecem sem resposta e tentar responder algumas delas é ponto alto dessa dissertação. Uma delas refere-se ao entendimento do por que de se elaborar um novo plano se o Brasil ainda está em vigência do Plano Nacional de Educação? Não seria o caso de levar a termo as ações previstas no PNE, este sim discutido pela sociedade civil nos Congressos Nacionais de Educação (CONED's) em Belo Horizonte no final da década de 1990? Embora o PNE que vigore seja o proposto pelo MEC, podemos dizer que houve um processo mais amplo de discussão. Essas indagações parecem reforçar ainda mais o argumento do que algo deveria ser feito pela educação nacional e que deixasse a marca do Ministro Haddad. Ou seja, vivemos atualmente a vigência de dois Planos, o PNE e o PDE.

A seção que segue expõe, preliminarmente, do posto de vista histórico, de onde vem, entre nós brasileiros, esta tradição de criarem-se Planos de Educação. Posteriormente, apresentar-se-á reflexões acerca da relação entre os planos em vigência, problematizando a própria conveniência de se definir como *plano* aquele formulado pela gestão de Haddad.

## 4.2 DE LÁ PARA CÁ: A TRAJETÓRIA DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO E A RELAÇÃO PNE/PDE

**“ISSO QUE ESTÁ AÍ NÃO É UM PLANO; É UMA JUNTADA DE PROJETOS, COMO A GENTE DIZ NO DIREITO.”<sup>40</sup>**

**“O PDE É O PLANO EXECUTIVO DO PNE. O PNE TEM METAS E INTENÇÕES E O PDE TEM AS AÇÕES. ENTÃO O PDE TORNA POSSÍVEL QUE A GENTE ATENDA AS AÇÕES<sup>41</sup>.”**

Podemos encontrar referências à necessidade de elaboração de Plano Nacional de Educação já no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932. Mas, de acordo com Horta (1997) o “plano de reconstrução nacional” na verdade indicava os caminhos para a “reestruturação da organização e da administração da educação nacional” (HORTA, 1997, p. 140) não se apresentando como um “Plano Nacional de Educação, com objetivos, metas e previsão de recursos claramente definidos” (*Idem*). Seguindo-se ao Manifesto dos Pioneiros, a V Conferência Nacional de Educação, realizada em Niterói em dezembro de 1932 apresentava à União o que seriam os esboços para uma política escolar e para um Plano Nacional de Educação. Ancoradas nos princípios liberais que pautaram os Pioneiros da Educação Nova, as propostas da Conferência privilegiavam a “organização e a estruturação do sistema nacional de ensino” (*Idem*, p. 141).

A elaboração do Plano Nacional de educação seria de incumbência de um Conselho Nacional de Educação cuja característica fundamental seria a composição por técnicos e educadores responsáveis por propor as feições da educação nacional da Era Vargas. De acordo com o artigo 152 da Constituição Federal de 1934

---

<sup>40</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. **Formulação do PDE**. 2007. Entrevista concedida a Eduardo Malini, Belo Horizonte, 19 de outubro de 2007.

<sup>41</sup> SILVA, Maria do Pilar Lacerda Almeida e. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília, 19 de junho de 2007.

Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.<sup>42</sup>

A constituição de 1934 estabelecia ainda que cada estado da federação comporia um conselho de educação com as mesmas funções do Conselho Nacional de Educação, além de departamentos autônomos de ensino.

Os trabalhos do Conselho Nacional de Educação com vistas a elaborar um Plano Nacional de Educação somente surtiram resultado em 1937, quando o documento final foi entregue ao Ministro Gustavo Capanema para que fosse encaminhado à Câmara dos Deputados para a sua aprovação. De maio a novembro de 1937 o Plano Nacional de Educação tramitou no Congresso, mas foi esquecido em função do fechamento do Legislativo Nacional por Vargas no mesmo ano (HORTA, 1997, p. 149).

O que teria sido o primeiro Plano Nacional de Educação brasileiro, cuja proposta inicial estava ancorada na impermeabilidade a variações políticas, fundamentada pelo caráter técnico e *supostamente* apolítico que foi dado ao Conselho Nacional de Educação sofre pela conjuntura autoritária marcada por retrocessos na condução do Estado. Conforme salientou o próprio Getúlio Vargas numa mensagem presidencial ao Congresso Nacional em 1936, exigia que o Conselho Nacional de Educação elaborasse um Plano que esclarecesse à população sobre as forças do comunismo e que, em sentido inverso, demonstrasse quais eram as diretrizes do Estado brasileiro quanto a essa “ameaça”.

As discussões acerca da elaboração de um novo Plano atravessam o período que vai de 1937 a 1945 considerando a possibilidade do estabelecimento de Planos quinquenais de Educação, cuja prerrogativa de elaboração estava concentrada no Poder Executivo. Os Planos Quinquenais tratavam de apresentar “a base e o roteiro de providências de governo, a serem tomadas, nas diferentes órbitas do serviço público nacional no sentido de uma obra educativa sistemática e eficiente” (*Idem*,

---

<sup>42</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm). Acesso em 20 de dezembro de 2008.

1997, p. 150). Ou dito de outra forma, tratavam de apresentar as diretrizes educacionais a serem seguidas pelo país no período. Tais diretrizes, ainda segundo Horta, consistiam em sanar as “deficiências de formação e remuneração do professorado, em controlar as atividades de ensino em todo o país e em promover o aparelhamento escolar, investindo em infra-estrutura” (*Idem*, 1997, p. 155).

O período que se sucede (1946-1964), seguindo-se a cronologia estabelecida ainda por Horta (1997), registra ventos mais democráticos internamente, em função do fim da Era Vargas e do advento de uma nova Constituição (1946), e externamente com o fim da Segunda Grande Guerra e o alinhamento brasileiro às Aliadas, representantes de regimes democráticos. A constituição de 1946, no que concerne à educação nacional, estabelece como competência da União legislar sobre as diretrizes e as bases da educação, num modelo muito semelhante ao que foi definido na década de 1930 como um Plano Nacional de Educação (*Idem*, 1997, p. 158).

A literatura analisada (HORTA, 1997) demonstra que a feição dada à educação nacional no período tem a ver com o plano mais geral vivido pela nação caracterizado pela necessidade de ingresso num modelo de desenvolvimento. É nesse sentido que desenvolvimento e educação passaram a caminhar na mesma direção e em busca de uma forma mais organizada de se investir o dinheiro público.

De certa forma, o que se observa é a aplicação em determinados setores estratégicos do Brasil, de um novo padrão de eficiência capitaneado pela planificação. Isto posto, observa-se que novamente as autoridades nacionais passaram a discutir um plano para a educação. Porém, diferentemente do que vinha sendo proposto, este novo modelo de plano priorizava não a educação como um todo, como um sistema dentro do qual se coadunariam elementos essenciais para o funcionamento e para a melhoria da qualidade do ensino. As novas propostas, ao contrário, estabeleciam setores-chave para os investimentos que, no limite, estariam conectados com um projeto nacional de desenvolvimento. Ou seja, os investimentos em educação passaram ser aplicados de forma fragmentada, de acordo com modelo de nível macro para a direção política e econômica que o Brasil iria tomar.

De qualquer maneira, o Conselho Federal de Educação à época, obedecendo a então Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61) encaminha ao órgão responsável pelo planejamento das ações em educação<sup>43</sup> o projeto do que seria o novo Plano Nacional de Educação, cujas características<sup>44</sup> foram anteriormente apresentadas.

A iniciativa do Conselho Federal de Educação em criar um plano cujas características se assemelhassem com a estrutura pautada por metas, aporte financeiro e técnico e com prazos pré-estabelecidos foi abandonada em função da criação em 1962 do Ministério do Planejamento que, sob o comando de Celso Furtado, define outras metas para o Brasil e, a reboque, para a educação.

O período que se segue, coincidentemente ao da ditadura militar brasileira (1964-1985) pode ser definido pela ausência de propostas efetivas para a apresentação à sociedade de um novo Plano Nacional de Educação que objetivasse atacar os graves problemas educacionais, como o analfabetismo, considerando-se este uma mazela nacional e que deveria ser erradicada. Horta (1997) nos indica que o período ditatorial, diferentemente de um amplo projeto que entendesse a educação como um novo projeto de nação, tratou-a de forma segmentada através dos diversos Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC's). De acordo com o autor

A subordinação do social ao econômico nos planos nacionais [de educação] do regime militar é coerente com o modelo de desenvolvimento que o mesmo havia adotado. Tal modelo, [pode ser] sintetizado na fórmula 'o bolo tem que crescer para depois ser distribuído' (HORTA, 1997, p. 170).

Este estado de coisas, em síntese, perdura até o fim da Era Militar, em 1985. Daí em diante as discussões em torno das propostas para a educação nacional se confundem com a necessidade de termos entre nós uma nova Constituição que contemplasse os anseios democráticos que caracterizaram as lutas populares que, associadas a aspectos conjunturais já expostos em outra parte deste mesmo trabalho, puseram fim à ditadura militar.

---

<sup>43</sup> O Decreto nº. 1.230/62 cria a COPLED: Comissão de Planejamento em Educação que deveria trabalhar em cooperação com o Conselho Federal de Educação enviando para este, matérias de sua competência (HORTA, 1997, p. 165).

<sup>44</sup> Tais características sinteticamente são, conforme Horta (1997) a associação da educação com o desenvolvimento da nação.

O momento pós-1988, ou seja, com a promulgação da Constituição Federal, a obrigatoriedade de formulação de Plano Nacional de Educação se faz presente entre os debates acerca da educação brasileira. Em seu artigo 214, a CF/88 estabelece que

[a lei] estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I) a erradicação do analfabetismo, II) universalização atendimento escolar, III) melhoria da qualidade do ensino, IV) formação para o trabalho e V) promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Posta a exigência legal partir-se-ia para o campo das disputas entre propostas e projetos que dariam forma ao novo Plano Nacional de Educação. Pode-se dizer que a década de 1990 recupera, para a educação, um tempo de razoável letargia de propostas que dessem o sentido e a direção a ser seguida pelos agentes públicos,

responsáveis por sua condução no Brasil<sup>45</sup>. Propostas de diferentes matizes teóricos digladiaram em torno do que seriam as alternativas para a melhoria da qualidade da educação nacional, considerada em seus aspectos quantitativos e qualitativos.

Entre a exigência constitucional e a elaboração do Plano Nacional de Educação, estava a urgência da formulação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Novamente vê-se no texto de uma lei a obrigatoriedade de formulação de um Plano, agora com data marcada para a sua apresentação. Conforme a nova LDB (Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996), em seu artigo 87, parágrafo 1º “A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial Sobre Educação para Todos”. Assim, o PNE deveria ser apresentado após um ano da data de apresentação da LDB em dezembro de 1997. Horta (1997) nos esclarece que

O Plano Nacional de Educação previsto na LDB não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição de 1988. A Constituição prevê o estabelecimento de um plano de educação visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, enquanto o plano previsto pela LDB refere-se, sem dúvida à Educação Básica, como se pode deduzir da referencia à Declaração Mundial Sobre Educação para Todos (HORTA, 1997, p. 203).

---

<sup>45</sup> Especificamente trata-se aqui de considerar as propostas em torno da criação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, além das propostas apresentadas em Jomtien e já discutidas neste trabalho e os próprios embates em tornos das duas propostas de PNE apresentadas para o Congresso Nacional.

Indiscutivelmente que essa polissemia seria responsável por acirrar os ânimos entre correntes ideológicas distintas a respeito da natureza dos projetos de sociedade imersos nas propostas que seriam expostas para a condução da educação brasileira. Essa disputa, associada à demora do Governo Federal em enviar seu projeto para a apreciação do Congresso nacional, movimentou a sociedade civil, principalmente os segmentos militantes na educação, além de acadêmicos e políticos para que discutissem as diretrizes a constarem no documento.

Dessa forma, reunidos em dois Congressos Nacionais de Educação (CONED's) realizados em 1996 e 1997, ambos em Belo Horizonte, no Campus da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), segmentos da sociedade aprovam o documento que será encaminhado ao Congresso Nacional pelo Deputado Federal Ivan Valente (PT/SP) sob o nº. 4.155/1998 e denominado de Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. Paralelo a este documento, o Executivo nacional envia uma outra proposta de Plano Nacional de Educação, sob o nº. 4.173/1998, sendo nomeado de Plano Nacional de Educação: proposta do Executivo ao Congresso Nacional, sob a relatoria do Deputado Federal Nelson Marchezan (PSDB/RS). Enfim, a Lei nº. 10.172 de nove de janeiro de 2001, pode ser definida como uma síntese dos dois projetos, mas contendo, segundo Gil (2008)<sup>46</sup> sete vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso relacionados à questões de financiamento.

Essa breve descrição demonstra como o campo educacional deve ser interpretado como um campo de forças em constante disputa pela prevalência de interesses e projetos, sejam eles de classes, sejam de sociedade. A discussão a respeito da legitimidade de grupos de interesses apresentarem seus projetos de sociedade aos governos esbarra, inclusive, em diferentes concepções acerca da eficiência do Estado e de seu papel enquanto ente formulador de políticas e de diferentes entendimentos da democracia e de seus modelos. Dessa maneira Cury (apud OLIVEIRA, 1999, p. 04) defende que

---

<sup>46</sup> Gil, Juca. Conferência. **Gestão da Educação e seus Planos**. In. Seminário Regional Sudeste, 7, Encontro Estadual do Espírito Santo, 7, 2008, Vitória . Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2008.

A polêmica entre ambos os textos tem seu núcleo nas distintas concepções de democracia em que se baseiam. Assim, o entendimento do MEC quanto aos papéis do Executivo e do Legislativo na elaboração do Plano é a expressão máxima da democracia representativa, para o CONED a restrição do Plano a essas duas esferas de poder revela uma postura autocrática da administração federal e, desse modo, uma visão restrita da participação democrática.

Este exame revela que a aprovação do atual PNE esteve profundamente imersa em questões de ordem política e social que se manifestaram nas disputas entre as forças em jogo. Seria natural que estes setores estivessem interessados em ver o resultado de seus esforços gerando as melhorias tão fundamentais para a qualidade da educação brasileira. Da mesma forma como é natural que o surgimento de um novo plano, respaldado normativamente por um decreto presidencial surja, em plena vigência de um outro ancorado em lei, discutido e levado à apreciação do Congresso nacional, e tente dar novos contornos às propostas educacionais. Esta é uma questão que gravita em torno da relação PNE/PDE responsável por gerar muitas críticas ao novo Plano que serão detalhadas mais adiante neste mesmo trabalho.

O retrospecto histórico apresentado na seção anterior sugere que as políticas públicas no Brasil, e mais especificamente, as políticas públicas da área educacional possuem como uma espécie de marca registrada a descontinuidade em sua execução.

A despeito de propor-se o estabelecimento de relações entre o PNE e o PDE, percebe-se a mesma característica, ou seja, existe muito pouco do PNE no PDE. Deveria ser diferente se pensarmos que para bons resultados em políticas públicas, a continuidade das ações é fundamental. De acordo com Freitas (2007) o “PDE não foi elaborado a partir de uma avaliação cuidadosa e rigorosa do Plano Nacional de Educação”(p. 14) embora uma interpretação possível é a que trata o PDE como o executor do PNE, conforme destaca Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva. Além da descontinuidade mencionada pela autora, destaca-se a ausência de diálogos existente no processo de formulação do PDE. Sobre este dado, a autora completa o que já foi esmiuçado um pouco acima sobre

[...] dois projetos [que] encontravam-se em disputa no Congresso Nacional. O primeiro elaborado de forma ampla e participativa pelas entidades que compunham o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, organizado desde o processo da Constituinte de 1988. O segundo, elaborado pelo

Governo Fernando Henrique Cardoso, incorporava algumas das reivindicações históricas no campo da educação pública. Este foi o Plano debatido e finalmente aprovado pelo Congresso, em 2001, e previa, em suas disposições transitórias, formas de avaliação contínua e periódica, a primeira a ser efetuada quatro anos após a sua implantação, em 2005, avaliação que nunca ocorreu. (FREITAS, 2007, p. 14)

Ou seja, apesar de o PNE que vigora ter sido modificado pelo MEC o PDE não traz em seu processo de formulação nenhum elemento que se assemelhe com a mesma etapa de seu antecessor. O que não pode ser afirmado com relação a algumas de suas ações, conforme veremos mais adiante. Algumas das propostas do PDE encontram algum sentido se comparadas com o PNE, mas a ausência de metas claras e vinculação orçamentária *consistente* com a amplitude das ações deixam inúmeras dúvidas com relação ao futuro do Plano de Desenvolvimento da Educação.

A descontinuidade de procedimentos destacada por Freitas (2007), associada ao que já foi apresentado no início deste trabalho<sup>47</sup>, com relação à necessidade de se apresentar algo grandioso no campo educacional, tanto para a sociedade quanto para o próprio governo, dão algumas pistas sobre a forma adotada para a formulação do Plano. No entanto, nem todos encaram como descontinuidade a relação PNE/PDE. A atual secretária de Educação Básica do MEC, Maria do Pilar Lacera Almeida e Silva, uma das entrevistadas por nós para um melhor entendimento sobre o processo de formulação do PDE destaca em sua entrevista, quando questionada sobre a possível descontinuidade de projetos, que

O PDE é o plano executivo do PNE. O PNE tem metas e intenções e o PDE tem as ações. Então o PDE torna possível que a gente atenda as ações. Vou dar um exemplo: aquela maquete ali [de uma escola da educação infantil] é da educação infantil. Pelo PNE a gente tem que atender 50% das crianças de zero a três anos em creches. Como? O PNE não falava como. Então nós criamos um programa chamado Pró-infância. O MEC vai repassar R\$ 1 bilhão para os municípios construírem creches. Logo o PDE é o plano executivo do PNE.<sup>48</sup>

As declarações de Maria do Pilar a respeito da possibilidade de se estabelecerem conectividades entre o PNE e o PDE também encontram eco nas ponderações realizadas por Margareth Goldenberg, diretora Executiva do Instituto Ayrton Senna, outra entrevistada por nós na fase empírica deste trabalho. Para esta o PDE vai

<sup>47</sup> Mais especificamente na seção que trata de apresentar o objeto desta dissertação.

<sup>48</sup> SILVA, Maria do Pilar Lacera Almeida e. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília, 19 de junho de 2007.

além do PNE, pois está muito mais respaldado em clarezas de propósitos e objetivos muito mais encadeados entre os diversos níveis de ensino.

No entanto, o caráter volúvel do PDE, em função de seu fraco embasamento legal (o decreto 6.094/07 e não uma lei) também pode ser um aspecto que o distancia do PNE. Analisando o desenho da política com relação à inclusão dos entes federados, ou seja, o regime de adesão através da assinatura do Termo de Compromisso Todos Pela Educação, que estabelece a colaboração entre a União, os estados e os municípios, é destacado por um entrevistado faz o seguinte destaque

É positivo fazer adesões para que haja o acompanhamento daquelas 28 metas que o município tem que atender para que receba verba. Bom, em não havendo uma legislação que possibilite uma intervenção ou uma legislação que estabeleça algum tipo de sistema e se o governo federal centraliza os impostos e se o MEC tem dinheiro para isso e se ele quer usar o poder econômico do governo federal para impulsionar, estimular – para não dizer outro nome - o município a mudar suas práticas. Ótimo. Mas por que isso acontece? Seria necessário isso acontecer se nos discutíssemos os sistemas? Seria necessário isso acontecer se existisse um regime para além do regime de colaboração? Seria necessário isso acontecer se nos respeitássemos o PNE, porque eu não sei se tu reparaste, mas não existe nenhuma menção do PNE no PDE. Em nenhum momento. Nem no famoso livrinho verde do ministro está escrito: “olha nos vimos o PNE...” Porque o PNE faz diagnósticos e estabelece metas. Agora: metas de uma maneira sistêmica<sup>49</sup>.

Apesar de não ver nenhum problema com a forma com que o PDE convoca os entes federados à colaboração, ou seja assinando o Termo de Compromisso Todos Pela Educação, a própria Secretária Maria do Pilar reconhece que o grande desafio a ser enfrentado pelo PDE é fazer com que o Compromisso seja de fato cumprido.

Olha, eu não tenho o menor problema com adesões. [...] E eu digo isso em relação a secretários municipais e secretários estaduais: quer o projeto tal? Quero. Mas se eu não aderir e me comprometer organicamente com ele, quando eu sair ele acaba. Então eu tenho que assinar e me comprometer com as diretrizes. São 28 diretrizes altamente progressistas. “Promover a gestão participativa na rede de ensino”, “zelar pela transparência da gestão pública”. Agora o nosso desafio é fazê-los cumprirem<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> ALMEIDA, José Thadeu Rodrigues **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília, 18 de junho de 2007.

<sup>50</sup> SILVA, Maria do Pilar Lacerda Almeida e. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília, 19 de junho de 2007.

Dessa forma, observa-se que o desenho, alicerçado na adesão pela colaboração, proposto pelo PDE deixa brechas para o possível não cumprimento das ações apresentadas no Termo de Compromisso Todos Pela Educação, em função mesmo de não ser uma lei, diferentemente do PNE. Como visto anteriormente, mais especificamente na seção que apresenta o objeto dessa dissertação, a possibilidade de aquisição de dinheiro novo, ou melhor, *de verba não vinculada*, parece ser o fio condutor da adesão ao PDE. Mas somente para aqueles municípios que se dispuserem a elaborar o seu Plano de Ações Articuladas (PAR). A esse respeito, a entrevista de Maria do Pilar é reveladora.

[...] Então ontem [dia 18 de junho de 2007] foi sancionada pelo Presidente Lula uma lei do Senador Cristovam Buarque que diz que o menino tem que estudar em escolas próximas as suas casas. Aí o prefeito de São Paulo deu uma entrevista no [jornal] Estado de São Paulo, dizendo que iria pedir R\$ 60 milhões para o MEC para construir escolas. Aí a jornalista me ligou e eu disse que ela não pode pedir porque ele não elaborou o PAR<sup>51</sup>.

Outro ponto de críticas ao PDE encontrado na literatura analisada corresponde ao uso do termo Plano. De acordo com Gil (2008)<sup>52</sup> um plano deve ser fixado em lei e deve ser avaliado após uma vigência de dez anos. Considerando-se o PNE, este deveria sofrer sua avaliação no ano de 2011 e só a partir daí ser reformulado ou substituído. As discordâncias a respeito do efetivo caráter de plano que se deu ao PDE são também apontadas por Cury (2007) que o chama de “juntada de projetos”<sup>53</sup>, alguns já existentes, outros de certa forma inovadores, como o próprio IDEB. Concordando com essa posição, Ruiz (2007) define o PDE não como um plano, mas sim como “Ações para o Desenvolvimento da Educação”, salientando também os pontos em que não há inovações nas propostas. Gracindo (2007) vai mais além e ensaia uma definição de plano educacional para poder identificar no PDE certas similitudes com sua conceituação

Preliminarmente, percebe-se que o PDE não é um plano na concepção tradicional de um documento que reflete um planejamento organicamente construído, com propostas de objetivos e metas a serem alcançadas. Ele

---

<sup>51</sup> SILVA, Maria do Pilar Lacerda Almeida e. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília, 19 de junho de 2007.

<sup>52</sup> Gil, Juca. Conferência. **Gestão da Educação e seus Planos**. In. Seminário Regional Sudeste, 7, Encontro Estadual do Espírito Santo, 7, 2008, Vitória. Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2008.

<sup>53</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. **Formulação do PDE**. 2007. Entrevista concedida a Eduardo Malini, Belo Horizonte, 19 de outubro de 2007.

apresenta [...] ações na forma de decretos, resoluções, projetos de lei, editais, programas e projetos (GRACINDO, 2007, p. 29).

As críticas se substanciam com as análises feitas por Cara (2007) que além de discordar da nomenclatura dada, ressalta que o “conjunto de ações” se traduz no principal esforço do governo do Presidente Lula na área da educação. Seu intento, assim como o de Gracindo é o de conceituar o que seja um “plano” para demonstrar que o PDE não se enquadra nessa definição.

Conceitualmente, um plano se compõe por um conjunto de medidas estruturadas e articuladas entre si, visando a um objetivo. A eleição, a estruturação e a articulação dessas ações são justificadas pela elaboração de um diagnóstico crítico, seguido pelo estabelecimento de um cronograma implantação e execução das mesmas. Esta última etapa deve ser monitorada e avaliada por meio do cumprimento de metas quantitativas e/ou qualitativas (CARA, 2007, p. 35).

O fragmento acima expõe, de acordo com o autor, uma fragilidade conceitual do Plano de Desenvolvimento da Educação. As propostas de atuação do Plano, embora contemplem, a nosso ver, uma articulação entre si, uma vez que definem melhorias para um nível educacional vislumbrando-se sua continuidade para um outro posterior, não estabelecem metas e nem uma forma de atuação sistematizada, fundamentada em arcabouço jurídico sólido. Ao contrário, tratam-se, em sua maioria, de projetos e propostas isoladas, que em conjunto podem significar melhoria de qualidade, mas não tratam de metas específicas. A exceção a essa nossa argumentação é o IDEB, ponto alto do PDE, que estabelece uma meta global para a elevação da qualidade da educação no Brasil, conforme já demonstramos em capítulo anterior.

Por fim, cabe ainda apresentar as considerações de Abicalil (2007) sobre o nome da política. Fazendo coro com aqueles que questionam se o PDE é de fato um plano, o deputado, em seu artigo destaca que considera um plano, o PNE. Ao PDE coube o apelido de “feixe de instrumentos operativos ausentes, mas necessários ao cumprimento das metas do PNE, agregando-lhe capacidade de disseminação” (ABICALIL, 2007. p. 40).

Como visto, então, a literatura utilizada parece sugerir que certa unanimidade no entendimento de que o PDE na verdade mais se parece com um conjunto de ações

que se mostram, ora articuladas, ora não, que pouco trazem de similitudes com o que se propôs no PNE, mas que em nada lembram um plano, conforme os conceitos apresentados ao longo desta seção.

Nosso objetivo aqui foi o de buscar explicações para o processo de formulação do PDE no PNE. De fato, o PDE parece ter uma trajetória independente que pouco lembra o Plano Nacional de Educação, senão pela necessidade de produzir melhorias para a educação do Brasil.

Ao término desta seção, passaremos para outra cuja responsabilidade é a de detalhar o processo de formulação do PDE, identificando os atores participantes, as concepções norteadoras e as conseqüências dos modelos de desenhos institucionais adotados para a implementação da política.

### 4.3 DESVENDANDO O DNA DO PDE

De certa familiaridade para qualquer pesquisador que se dispõe a iniciar uma nova empreitada, as indagações preliminares são fundamentais para se tenha uma dimensão mais completa do objeto a ser investigado. À medida que as impressões vão se refinando, mais precisas serão as questões norteadoras da pesquisa. A questão essencial, complexa porque tão simples, que norteou todo o processo de construção desta obra foi: como se deu o processo de formulação do PDE?

Mas, se tão simples, por que tão submersa?

Esta introdução serve para entender e retomar um pouco as angústias vividas bem no início do processo que culminaria nessa dissertação de mestrado, que logo indicaram que o caminho seria árido, seja pela inovação da proposta à época, seja pela ausência de informações que pudessem revelar o início da caminhada. E não podíamos e nem devíamos parar.

Iniciemos indicando a primeira surpresa, para depois desvendar as respostas. Buscávamos processos de deliberação, espaços dialógicos, arenas em que a política pudesse ter sido gestada. Dessa forma, descobrimos – e revelamos - que o PDE não foi resultado de nenhum tipo amplo de discussão e deliberação entre os segmentos envolvidos com a educação brasileira. As entrevistas indicam que, na verdade havia certa pressa em se apresentar um projeto macro para a educação que fosse responsável por dar sustentação política ao ministro e por pensar soluções para a educação, conforme já apresentado anteriormente.

Mas a questão sobre a “paternidade” do plano ainda era uma incógnita. No entanto, pistas levavam ao estreitamento das relações entre o Ministro Fernando Haddad e um grupo de empresários, especificamente paulistas, cuja função social é pensar estratégias eficientes para melhorar dos índices de qualidade da educação nacional.

Buscaremos na seção que se inicia relacionar o ambiente empresarial com o modelo adotado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação e as diferentes contribuições

que esta ambiência forneceu ao PDE no sentido do estabelecimento de propostas mais focadas em metas e em objetivos a serem atingidos, objetivando assim a racionalização dos gastos públicos com a educação no Brasil.

O enfoque aqui será o de apresentar de maneira problematizada os distintos papéis que as organizações empresariais desempenharam na construção do Plano através de algumas de suas entidades sociais. A primeira parte desse esforço será definida pela apresentação, considerando as origens, princípios norteadores e a forma de atuação de cada uma das entidades analisadas, considerando a necessidade de entender de que forma seus interesses puderam influenciar a formulação do PDE. Ao fim trataremos de apresentar uma síntese de todas as considerações feitas.

### 4.3.1 O PAPEL DO MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO

**“DE QUE EDUCAÇÃO PRECISAMOS  
PARA CHEGAR AO BRASIL QUE  
QUEREMOS?”<sup>54</sup>**

As questões levantadas anteriormente a respeito do processo de formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação tentam esclarecer de maneira conjuntural, as razões que teriam levado o MEC a apresentar um Plano de tal envergadura, pensado às pressas e sem a devida atenção, tanto para um plano que já se encontrava pronto, bem como para as metas que este apresentava, quanto para os segmentos organizados historicamente em torno das causas educacionais. No entanto, pouco esclarecem sobre como de fato se deu o processo exatamente; seus participantes; suas fases e concepções teóricas norteadoras, por exemplo.

A pergunta que abre esta página (de que educação precisamos para chegar ao Brasil que queremos?) foi dita pela então Presidente Nacional da UNIDIME, Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva num evento no PROJAC, da Rede Globo, onde lideranças estavam discutindo novas diretrizes para o projeto da Emissora, Amigos da Escola. É atribuída a essa pergunta o *start* para novas ações de grupos empresariais na proposição de novos parâmetros para a educação nacional.

De acordo com o livreto comemorativo de um ano do Movimento Todos Pela Educação,

Suas palavras resumiam o sentimento e as preocupações de lideranças sociais, gestores públicos e empresários que, naquele momento, Lançavam o olhar para além da realidade imediata do país, enquanto o Brasil acompanhava, com um misto de espanto e indignação, os depoimentos da Comissão Parlamentar de Inquérito do “mensalão”. Mais do que a exposição pública de um novo escândalo, vivia-se um momento de profundo abalo das crenças e esperanças em relação ao futuro. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2007, p. 5)

---

<sup>54</sup> Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva.

A tentativa de esmiuçar tais questões esbarra numa relação que se estabelece entre o Ministério da Educação e setores empresariais do estado de São Paulo, que se confluem para o chamado “Movimento Todos Pela Educação”.

A origem do Movimento Todos Pela Educação se deu através de outro movimento, o chamado “*Faça Parte*”, cujos objetivos se assemelham aos do Todos Pela Educação, ou seja, pensar a melhoria da qualidade da educação nacional, através de programas e projetos relacionados à formação de professores, gestão eficiente, materiais didáticos, etc. Formalmente, o “Todos Pela Educação” nasce em setembro de 2006 através de um esforço concentrado de seus associados<sup>55</sup> em atuar mais diretamente em projetos educacionais. No entanto o ponta-pé inicial para que o movimento surgisse parece ter sido o esforço da equipe do *Faça Parte*, coordenada na época pela atual Diretora Executiva do Todos Pela Educação, Priscila Cruz, responsável por executar um levantamento das ações que já estavam sendo desenvolvidas por governos estaduais e municipais para a melhoria da qualidade da educação, em parceria com o UNICEF e a UNESCO, cujo resultado é o documento-base do Movimento Todos Pela Educação, Dez Causas 26 Compromissos, conforme a tabela apresentada na página seguinte.

---

<sup>55</sup> O Todos Pela Educação possui como patrocinadores masters as entidades sociais dos seguintes grupos empresariais: Banco Real, De Paschoal, Grupo Gerdau, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Instituto Camargo Correa, Construtora Odebrecht e a Suzano Papel e Celulose.

**Tabela 6****Documento: Dez causas, 26 Compromissos**

<b>1) Acesso à escola para todos</b>	Garantir a oferta em todos os níveis; Reduzir as desigualdades regionais e sociais; Combater a repetência e a evasão;
<b>2) Educação de qualidade</b>	Valorizar e promover a formação contínua dos profissionais da educação; Ampliar a oferta de educação em tempo integral; Incentivar a leitura;
<b>3) Educação para a cidadania</b>	Incentivar o voluntariado educativo e o estágio social; Abrir as escolas nos finais de semana para atividades sociais, culturais e de lazer;
<b>4) Fortalecimento da gestão escolar</b>	Promover a autonomia da gestão escolar em seus aspectos físicos, humanos e financeiros; Modernizar e democratizar a gestão da escola pública; Fortalecer a participação da comunidade nos colegiados escolares; Promover o desenvolvimento de lideranças em gestão escolar;
<b>5) Garantia de recursos para a educação</b>	Garantir o repasse de recursos vinculados; Ampliar os mecanismos de prestação de contas e acompanhamento dos recursos; Criar fundo de apoio a projetos escolares com recursos privados;
<b>6) Ampliação do atendimento a educação infantil</b>	Expandir o atendimento a educação infantil, principalmente para as crianças mais vulneráveis e menos desfavorecidas; Subsidiar a ação pedagógica de creches e pré-escolas;
<b>7) Garantia do ensino fundamental obrigatório</b>	Ampliar para nove anos o ensino fundamental; Regularizar a defasagem idade-série;
<b>8) Ampliação do atendimento do Ensino Médio</b>	Expandir o acesso a todos os concluintes do ensino fundamental; Incentivar a renovação pedagógica por meio de projetos juvenis; Integrar o ensino médio e a educação profissional;
<b>9) Elevação do nível de escolaridade de jovens e adultos</b>	Investir em educação de jovens e adultos; Erradicar o analfabetismo;
<b>10) Educação Inclusiva</b>	Democratizar o direito à educação Subsidiar ação pedagógica inclusiva

Fonte: Todos Pela Educação.

A iniciativa, no entanto, de produzir esse mapeamento, de acordo com a própria Priscila, nasceu de uma conversa com a atual Secretária de Educação Básica do MEC, Maria do Pilar, numa solenidade em que seria celebrada a parceria entre o então Faça Parte e a UNDIME, entidade presidida à época por Maria do Pilar. Segundo a Diretora Executiva do “Todos”

Mas aí ela [Maria do Pilar] veio e fez essa pergunta: [...] “de que educação precisamos para chegar ao Brasil que queremos?” Ela [Maria do Pilar] disse: “olha, lindo o Amigos da Escola, tomara que melhora, boto a maior fé, mas busca pela qualidade da educação deveria ser mais focada pelas empresas, ONG’s, sociedade civil e tudo o mais”. Então, quando ela faz essa pergunta, aí caiu a ficha de que a gente realmente precisa pensar maior. A gente está pensando muito pequeno ainda, a gente precisa pensar maior. Quando a gente voltou do Rio com essa pergunta na cabeça, a gente começou a pensar que a gente deveria fazer algo, a gente nem pensava em fazer um movimento. E aí a primeira coisa que eu fiz foi colocar no papel o que já existe para melhorar a qualidade da educação. Não vamos trabalhar no meio copo vazio, vamos trabalhar no meio copo cheio.<sup>56</sup>

A relação entre o Movimento Todos Pela Educação e a UNDIME é na verdade uma espécie de herança que aquele movimento traz ainda da época do “Faça Parte”. Tal proximidade faz sugerir que a UNDIME tenha servido de elo entre o MEC e o Movimento quando a necessidade de elaboração de uma ação ampla para a educação nacional se apresentou para o Ministro Haddad. Tal afirmação parece fazer sentido se relacionarmos a chegada de Haddad ao cargo de Ministro da Educação e sua proximidade com a UNDIME de onde, em julho de 2007, sairia a Secretária de Educação Básica de sua gestão (Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva).

Seja como for, o paralelo que se estabelece é a concomitância entre a elaboração do documento Dez causas, 26 Compromissos com a chegada de Haddad ao MEC, como Ministro. Dessa forma começa-se a delinear as formas mais gerais que o PDE iria assumir depois de apresentado à sociedade. A apresentação desse documento ao Ministro fez com que ele se surpreendesse com a capacidade de síntese da equipe do Movimento. Segundo Priscila Cruz, a reação de Haddad foi de perplexidade “Poxa! Mas isso é tudo o que o Brasil precisa. Vocês conseguiram sintetizar num documento curto tudo que o Brasil precisa colocar na educação.

---

<sup>56</sup> CRUZ, Priscila Fonseca da. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. São Paulo, 25 de agosto de 2008.

Vocês conseguiram dar um foco, vocês conseguiram dar um norte bem claro” (CRUZ, 2008).

O “norte bem claro” coincidia com a objetividade que o Ministro necessitava no momento. Note-se que a proximidade entre Haddad e o Movimento foi tamanha que além de conter muito do Documento Dez Causas, 26 Compromissos nas 28 diretrizes que compõem o Decreto nº. 6.094/2007, tais diretrizes foram chamadas de Compromisso Todos Pela Educação. No entanto, Priscila Cruz defende a premissa de que o que mais orientou as ações do PDE foi a síntese desse documento, expressa nas cinco metas que, se respeitadas, no limite, elevariam a qualidade da educação do Brasil até sete de setembro de 2022. Tais metas são: 1) toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola, 2) Toda criança plenamente alfabetizada até os oito anos, 3) todo aluno com aprendizado adequado a sua série, 4) todo o jovem com o ensino médio até os 19 anos e 5) investimento em educação ampliado e bem gerido.

A semelhança entre os nomes foi motivo de preocupação por parte do Movimento, pois havia o temor de que fossem confundidos com algum organismo governamental. De qualquer forma e segundo Cruz, tal confusão “é uma confusão boa, pois mostra a sinergia que existe entre os pensamentos e tudo o mais”.

Acreditamos que esta homenagem prestada ao Movimento pelo MEC, a nosso ver corresponde à forma através da qual as dez causas e as cinco metas se estruturam e pela forma como elas conseguem aglutinar em torno de si as diretrizes que realmente, se levadas a termo, desempenhariam o papel de oxigenar a educação pública nacional. Além disso, a nomenclatura Todos Pela Educação, mas do que uma mera homenagem a um movimento que tratou de oferecer uma “carona” para o Ministério da Educação, corresponde ao desejo expresso pelo MEC em diversos documentos-referência inovar a relação com os entes federados, assumindo para si a posição de protagonista. Dito de outro modo, ao desenhar o padrão de interlocução que se estabeleceria a partir do PDE, o MEC vislumbrava a adesão de “todos” à causa educativa. Tal análise se encorpa se reconhecemos a base dessa relação numa maior aproximação com os municípios.

Mais adiante será apresentado que esse modelo adotado inicialmente será substituído por outro que incluísse os estados nesse pacto. Por hora basta considerar que ao elencar inicialmente os municípios como parceiros – ou como “Todos” – o MEC incorria no perigoso erro expresso na possível dubiedade semântica que se produz ao associar num mesmo projeto de tamanha amplitude municípios e educação. Isto porque, conforme a LDB assegura em seu artigo 5º que

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

Dessa forma, o PDE correria o risco de ser confundido com um Plano que estivesse privilegiando a focalização no ensino fundamental e não a articulação sistêmica da educação nacional.

Independente das orientações que o Movimento Todos Pela Educação tenha dado para o MEC no sentido de garantir mais organicidade e objetividade em suas ações, não deve ser atribuído àquele a responsabilidade de participação direta ou de redação de alguma ação do PDE. Antes mesmo de o “Todos” se fundamentar juridicamente como uma Organização Não Governamental, o Ministro Haddad já participava de algumas reuniões sendo, segundo Cruz, um dos primeiros membros do Movimento. Mesmo com essa participação e esta afinidade, o Movimento Todos Pela Educação não foi tão privilegiado de informações sobre a formulação de um Plano pelo MEC. Priscila Cruz esclarece em sua entrevista que

Ficamos sabendo três dias antes. O Mozart [Neves Ramos] tinha recém assumido a presidência aqui e estava em Brasília e aí o ministro o chamou para conversar, apresentou e ele até ligou aqui para gente para consultar alguma coisa e aí a gente teve até acesso a alguma coisa do decreto. Não o PDE inteiro. Ao decreto. Mas quem colocou a mão na massa mesmo foi a equipe do MEC e eu acho que teve alguma coisa do UNICEF também, para formular. Até porque o UNICEF tinha feito aquele “Redes de Aprendizagem”, mas não é esse. É o anterior, que é das escolas... É um estudo tão legal que eles pegaram as escolas de melhor desempenho. Esse de escolas foi o subsídio básico das 28 diretrizes do PDE. Eles aprenderam com essas escolas quais são as diretrizes necessárias para você ter boas escolas em condições desfavoráveis. Porque não são as melhores escolas, mas são boas, muito boas escolas que estão em condições desfavoráveis.

Muitas são as formas que podem definir uma participação. O que a Diretora Executiva do “Todos” parece sugerir é que quem trabalhou para que acontecesse o PDE foram, de fato, os técnicos do MEC.

A nosso ver, há sim participação, mesmo que indireta do “Todos” nesse processo, apesar de que inicialmente não se tivesse a noção clara de que seus trabalhos pudessem auxiliar a formulação de um plano nacional para a educação. Implícita está na própria razão de existir do Movimento, a necessidade de influenciar e subsidiar a formulação de políticas para a educação. Todo o esforço de se mapear projetos em diversos níveis de governo, sintetizar em diretrizes e metas, com alto grau de objetividade em suas propostas, parece ter um endereço muito particular e a expectativa de resultar em ações concretas. A atuação direta do Movimento Todos Pela Educação é gerar sinergia junto aos setores empresariais e fazer com que se invista em melhorias para a educação considerando-se a formação de uma demanda que exija educação de qualidade da União, dos estados e dos municípios e que tal qualidade tome como norte as cinco metas estabelecidas. A essa proposta do “todos”, some-se a permeabilidade do MEC, no sentido de escolher ser receptor de certas demandas oriundas de certos grupos de interesse e não de outros.

Nesse aspecto, o livreto comemorativo de um ano de aniversário do Todos Pela Educação apresenta em diversos momentos, a participação do Ministro nas reuniões e grupos de trabalho e salienta, enfim, que “o PDE lançado em abril de 2007 tem como eixo central o Decreto Programa de Metas Compromisso Todos Pela Educação, que foi elaborado acolhendo o ideário do movimento” (p. 29)

Muitas críticas são direcionadas ao Ministro Haddad pelo fato do PDE ter sido gestado com um DNA empresarial. De fato, o Plano incorpora em si um modelo de racionalização gerencial que possibilita tais considerações. Importante em nosso entender que em certos aspectos o modelo de gestão mais sóbrio, calcado em metas claras de financiamento e prazos pode sim contribuir para a otimização de recursos. O que, de forma alguma deve significar redução de verba ou simplesmente reduzir os graves problemas educacionais que o Brasil atravessa a uma simples estratégia mal conduzida de gerência dos gastos públicos. A nosso ver esse debate se mostra periférico, se considerado o amplo espectro analítico que se faz presente

nas análises sobre o PDE. É o caso, por exemplo, da sua dissintonia com o Plano de Nacional de Educação.

Deve-se refletir, no entanto, sobre as conseqüências dessa marca empresarial, inserida, isto sim, no bojo de relações mais complexas sobre o perfil de sociedade e de alunos e alunas que se quer formar. A adoção de um modelo educacional pautado tão somente no apreço ao desenvolvimento econômico em que as dimensões sociais e filosóficas, assim como a política são relegadas a segundo plano, pode produzir indivíduos pouco conscientes da natureza de seu papel de sujeito e agente transformador da sociedade dentro da qual está inserido.

A natureza do Movimento Todos Pela Educação, de acordo com a sua Diretora Executiva condiz muito mais com um padrão híbrido de atuação – situado em resultados metricamente analisáveis e nas resultantes humanísticas desse processo - em desenvolvimento de projetos, considerando-se suas concepções. Em sua análise, o “Todos”

Tem um pouco essa lógica empresarial e um pouco a lógica do setor público, por quê? Na nossa concepção, é um movimento que precisa acolher todo o mundo, e por isso que é “todos pela educação”. Mas todo mundo precisa saber que é co-responsável pela educação. [...] A minha responsabilidade é uma, com certeza a do Fernando Haddad é muito maior do que a minha. [...] Então todo mundo tem um pouco. Então a gente tem muito de lógica empresarial: metas, acompanhamento, monitoramento, avaliação, mudança de processos [...] Mas nem tudo do mundo empresarial se encaixa na educação pública. Às vezes tem um empresário que chega e fala: ‘então é fácil, é só fazer tal coisa’. Isso não existe em educação. A gente sabe que não é tão fácil assim, que tem que respeitar a estrutura, a hierarquia da gestão da educação, você tem carreiras diferenciadas. Você não pode mandar embora igual se faz na iniciativa privada, então as ferramentas que você tem são outras. A educação é um bem público, é um direito fundamental da criança e do jovem. A educação não é uma mercadoria. Você não pode simplesmente aplicar a lógica empresarial e colocar equação de demanda e oferta e ponto. As coisas vão se resolver porque existe uma mão invisível do mercado. Isso não existe. A educação é um bem público, é um direito de toda criança e jovem, então ela é mais um direito do que uma oferta de serviço. Nessa perspectiva, é uma lógica muito mais pública do que privada e tem que tomar esse cuidado mesmo. A gente não pode ir para o extremo nem de um e nem de outro. O problema do extremo do público eu acho que é muito o discurso. Fica muito no discurso, muito filosófico, é um direito, é um direito. [...] Então acho que é muito no discurso. Mas a gente tem que efetivar esse direito. Então entra a parte pragmática da lógica empresarial. Então assim, o “Todos Pela Educação” é uma mescla dessas duas visões. E eu acho que o PDE é um pouco disso também, sabe.

Os achados da pesquisa parecem indicar que a busca por uma nova racionalidade na condução das políticas públicas pautou a formulação do PDE. O desejo de gerar comprometimento para com as ações existentes no Plano deve ter direcionado em muito todo o processo, principalmente no que diz respeito a questões de natureza financeira. Levantamos esta possibilidade analítica, alicerçados na seleção feita pelo Ministro das estratégias que seriam responsáveis pelo enovelamento dos gestores educacionais ao PDE. Escolhido o formato de adesões para que as redes educacionais levassem à diante os projetos governistas, algumas vantagens deveriam conduzir as negociações. Vimos que a possibilidade de ganhar mais dinheiro parece ter sido a principal delas. No entanto, há que se considerarem as metas traçadas para o longo prazo (sempre se vislumbrando o ano de 2022 como ponto de chegada). Este formalismo contratual que subjaz toda a barganha dentro do PDE também parece ser uma característica de seu estreitamento com o setor empresarial paulista.

Ao que parece, o Movimento Todos Pela Educação pode ter auxiliado muito mais o Ministro Haddad durante do processo de formulação do PDE com seus *insights* e propostas que conduziram a ações que resultariam em melhorias para a educação nacional destacando, como bem demonstrou a sua Diretora Executiva, seu caráter híbrido, do que propriamente com uma lógica essencialmente empresarial, muito embora aglutine em torno de si algumas das maiores forças empresariais do Brasil. O papel “empresarial” que é conferido ao PDE, e que é algo de algumas críticas, principalmente de setores ligados aos trabalhadores da educação e que aqui estão representados pela CNTE e pela CONTEE, parece mesmo ter sido herança genética do outro parceiro, o Instituto Ayrton Senna (IAS).

### 4.3.2 O PAPEL DO INSTITUTO AYRTON SENNA

***“O DNA DO PDE E DO IDEB  
ESTÁ TODO INSPIRADO NA FORMA  
DE TRABALHAR DO IAS”<sup>57</sup>.***

Criado há mais de 14 anos pela família Senna e sendo presidida por Viviane, irmã do tricampeão de Fórmula Um Ayrton Senna, o IAS atua como “um centro de produção de tecnologias e inovações educacionais que, garantam a melhoria da qualidade de redes de ensino parceiras”, de acordo com sua Diretora Executiva, Margareth Goldenberg, entrevistada para este trabalho. Se o Todos Pela Educação poderia ser definido através de uma proposta de atuação híbrida, o IAS é exclusivamente uma ONG que fundamenta sua existência em parâmetros gerenciais e modelos empresariais de condução de negócios. Margareth Goldenberg traça assim o perfil da entidade:

O IAS, apesar de ser uma ONG, ou seja, uma organização entendida como do terceiro setor, a nossa formação, a própria constituição da equipe, os primeiros pensamentos estratégicos ainda no processo de formação do Instituto, foram todos calcados no segundo setor. A Família Senna, a Viviane, uma executiva com experiência em empresas... Ninguém da equipe inicial tinha experiência na área pública, nem de ONG's. E então o que aconteceu. Quando a gente tem um desafio grande, a primeira coisa que você faz é buscar ferramentas e conhecimentos que a gente tem. Então o Instituto foi todo criado dentro de uma lógica empresarial. Apesar de trabalhar com educação pública que é o nosso foco, o desenvolvimento e o potencial das novas gerações, a gente acredita que educação pública qualificada é que promove o desenvolvimento humano, então a gente escolheu a veia da educação. Nós desenvolvemos todo o nosso raciocínio estratégico e a forma de atuação, nossas práticas, rotinas e instrumentos, todas inspiradas no segundo setor. Então nós temos ferramentas de planejamento: planejamento estratégico, temos planos de ação por área, cada um dos programas com o seu plano de ação, sendo executados com indicadores e métricas muito tangíveis, avaliados e monitoradas ao longo do ano, temos avaliação externa em todos os programas.

Em linhas gerais, a atuação do IAS é bem semelhante à do “Todos”, ou seja, parte-se de uma demanda social relacionada a educação e daí projetam-se novas tecnologias de ensino e aprendizagem que sejam capazes, pela perspectiva do Instituto, de gerarem soluções eficientes para cada problema diagnosticado. Num

---

<sup>57</sup> Frase atribuída ao Ministro Fernando Haddad por Margareth Goldenberg sobre o perfil gerencialista do PDE e do IDEB que já estavam presentes na maneira de se trabalhar do IAS.

momento posterior, esse serviço é posto à disposição dos governos que queiram deles usufruir em suas redes e não em escolas isoladas tão somente. Para cada ação desenvolvida, utilizam-se conceitos e ferramentas gerenciais como planejamentos, planos de atuação, avaliação e replicação. Cada “produto”, que é elaborado e executado com o auxílio de um comitê de especialistas, gera um indicador específico que servirá como *norte* para as execuções públicas.

Cada vez que identificamos um desafio, nós criamos uma solução educacional composta de duas dimensões: uma dimensão muito gerencial e uma outra pedagógica, porque nós acreditamos e também já testamos isso: você só qualificar, no aspecto pedagógico de sala de aula, formar professores e dar material didático de qualidade não transforma a educação de uma rede. Na hora que você sair aquilo afunda. Então você tem que trabalhar com a dimensão pedagógica e a dimensão gerencial. Esses programas passam por um ciclo de desenvolvimento, depois implementação em larga escala, depois avaliação, replicação e aí depois ficam à disposição do país para que educadores, principalmente secretários de educação de municípios e de estados nos procurem para que a gente possa levar essas soluções educacionais para outros municípios.<sup>58</sup>

A relação de parceria entre o Instituto e os municípios, a nosso ver, possibilita entender-se a proximidade que este tem com a UNDIME, conforme declara sua Diretora Executiva, Margareth Goldenberg, no sentido de gerar um reconhecimento recíproco do estabelecimento de parcerias. Goldenberg destaca que a proximidade sempre existiu, mas “não como uma atuação de executar projetos como agora”, em função da ampliação dos convênios estabelecidos com mais municípios através, tanto do auxílio da elaboração dos Planos de Ações Articuladas, quanto para atuar nos 1.242 municípios com os mais baixos IDEB’s, conforme veremos mais abaixo.

É a partir dessa ampla atuação<sup>59</sup> e de resultados comprovados, de acordo com os modelos de avaliação que o próprio IAS adota, que podemos sugerir, como um dos motivos que levaram uma maior aproximação do Ministro Haddad com o Instituto e vice-versa. Se o Movimento Todos Pela Educação conseguiu inspirar o MEC com suas metas e com sua nomenclatura, o IAS, além de conferir ao Plano seu viés empresarial, calcado em dimensões gerenciais como a eficácia na aplicação de

---

<sup>58</sup> GOLDENBERG, Margareth. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. São Paulo, 25 de agosto de 2008.

<sup>59</sup> Margareth Goldemberg relata que até 25 de agosto de 2008, data da entrevista, o IAS era parceiro de mais de 1.600 cidades divididas em oito estados brasileiros, com previsão de aumento desse número para os meses que se seguiram.

verbas públicas e de planejamento conforme nos mostra o PAR, empresta-lhe os mecanismos necessários para que se alcancem as metas propostas para 2022.

A leitura sobre essa estreita relação de parceria entre o MEC, o IAS e o Todos Pela Educação, onde estes últimos apresentam colaborações específicas para o PDE, não deve ser realizada de forma fragmentada, como se o Ministério tivesse procurado as contribuições de uma e de outra instituição em separado. Tal afirmação se justifica pela inserção que o IAS tem dentro do comitê técnico do Todos Pela Educação. Ao ser dividido em comitês, o “Todos” passa a receber influencia técnica do IAS, uma vez que a gestora do referido comitê técnico é a senhora Viviane Senna. Margareth Goldenberg sugere a dimensão dessa proximidade ao declarar que “outros comitês são mais de divulgação [...] A parte *hard*, vamos dizer assim, do Todos Pela Educação, é aqui mesmo, internamente, que a gente faz”.

A importância desse comitê técnico para o futuro do PDE é muito grande. Em primeiro lugar porque foi dele que saíram as cinco metas que norteiam as 28 diretrizes do Compromisso Todos Pela Educação. E em segundo – mais importante do que o primeiro – foi de parte desse comitê, formado por nomes que pensam a educação do Brasil, como “o Reinaldo Fernandes do INEP, o Rubem Klein e a Neuma [Santos Fontanive] da CESGRANRIO, o Chico Soares lá de Minas, o Gustavo Ioschpe, o Cláudio de Moura Castro, o Paes de Barros”<sup>60</sup>, que saiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

A relação entre esse grupo de técnicos e o IAS parece ter sido elemento-chave na produção do IDEB, uma vez que a lógica de associar distorção idade-série com desempenho, base de produção do Índice, já vinha sendo utilizada pelo IAS através do seu programa *Acelera*. Dessa forma, o Instituto Ayrton Senna, durante o processo de formulação do PDE, se configurou como um ator privilegiado, no que tange a circulação e à obtenção de informações. Assim, sendo, o IDEB chega ao conhecimento do IAS antes mesmo que se soubesse da formulação de um plano bem maior.

---

<sup>60</sup> Cf. GOLDENBERG, Margareth. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. São Paulo, 25 de agosto de 2008.

Esta relação de proximidade parece sugerir que, sendo o comitê técnico composto por pessoas ligadas tanto ao “Todos” quanto ao IAS e responsável pelo desenvolvimento das cinco metas do Movimento e do próprio IDEB, este Índice possa ter sido o início de toda a incursão do Ministro Haddad pela formulação de algo mais amplo. Associa-se a isso o fato de que a grande inovação técnica do PDE seja realmente o IDEB e que o restante das ações, em sua grande maioria, seja composto por programas de existência prévia, inclusive oriundos de governos anteriores. Percebe-se que através da entrevista de Goldenberg que, diferentemente do ocorrido com o IDEB, as informações sobre a existência do Plano de Desenvolvimento da Educação chegam ao Instituto Ayrton Senna através do esforço próprio em “garimpar” informações que possam se reverter em novos produtos e em novas parcerias.

Daí decorre que, não pode ser atribuída ao IAS uma participação efetiva no processo de formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação, conforme dito anteriormente para o Movimento Todos Pela Educação. Indiretamente, o Instituto contou com informações de certos atores que estavam, estes sim, envolvidos diretamente com todo o processo de formulação, além de ter contribuído, conforme já mencionado, com sua inspiração empresarial, marcada por elementos gerencialistas.

O momento exatamente posterior ao da apresentação pública do PDE foi responsável por estreitar ainda mais as relações existentes entre o IAS e o MEC. A implementação do PDE traz consigo a necessidade de execução de novos programas de auxílio aos municípios que, de acordo com o cálculo inicial do IDEB, encontravam-se em situação de pauperização, quantitativa, qualitativa e financeira de sua rede. Inicialmente esse número chegava a 1.242 municípios. Em função dessa urgência, associada à pressa com que o Plano foi gestado, o MEC lança um edital de tecnologias educacionais, cujo objetivo era pré-qualificar metodologias educacionais, ou *softwares*, ou qualquer tipo de instrumento que auxilie a educação pública e que já tenha sido experimentado em larga escala por redes públicas e que tenham passado por algum tipo de avaliação externa. Em sendo aprovada nesse edital, a entidade responsável por desenvolver tais soluções educacionais habilita-se

a auxiliar o MEC na aplicação e disseminação de programas que resultariam em melhorias nos índices educacionais das redes de ensino onde seriam aplicados.

A chegada do IAS aos municípios, com isso, passa também pelo MEC. Ao elaborar o seu PAR, a rede municipal (inicialmente, agora as estaduais também) identifica quais são suas principais fontes de problemas. Se o diagnóstico municipal apontar algum tipo de deficiência que seja passível de sofrer a interferência de alguma dessas soluções educacionais desenvolvidas pelo Instituto Ayrton Senna, assim o será.

A apresentação inicial dos programas que podem auxiliar aos municípios seria feita pelos consultores habilitados pelo MEC ou mesmo por uma cartilha elaborada pelo próprio Ministério contendo indicações sobre as “instituições parceiras”, momento da composição do PAR municipal. Em função disso a Diretora Executiva do Instituto Ayrton Senna declara:

Então isso viabilizou um crescimento do trabalho do instituto porque aumentou demais a demanda por esses programas e aumentou a proximidade com relação ao MEC. Nós ajudamos muitos municípios a escrever o PAR, nós estivemos ao lado dos nossos estados parceiros na hora de construir o PAR. Eu tenho PAR de todos os estados aqui comigo. Quer dizer: essa lógica gerencial que o PAR na verdade entra por essa área, você precisa enquadrar esses problemas, identificar e tal, muitos desses estados e municípios tiveram dificuldade e a gente auxiliou também junto com os consultores do MEC no desenho disso. Então essa proximidade começou a ficar cada vez mais intensa, entendeu? Por que aí eu tinha pessoas lá no MEC que orientavam sobre o PAR, a gente começou a ligar para ajudar, meio que um intérprete entre o MEC e o município. Nós servimos um pouco para isso. Novembro, dezembro, até março desse ano foi intenso para nós nessa ajuda de construção do PAR.

Especificamente, esta interlocução entre o MEC e o IAS permite que o instituto leve suas tecnologias e inovações educacionais para os 1.242 municípios identificados como os mais baixos IDEBs do Brasil.

A proximidade existente entre o MEC e IAS reforça a tese sobre a prevalência da influencia política sobre questões de natureza financeira. Ou seja, a relação se expressa, no caso do Instituto, pela possibilidade de ver seus programas abraçados pelo Ministério e o que eles podem representar para a consolidação de um projeto de nação, em sentido *lato*, sedimentado em bases gerencialistas cujas propostas

objetivam o pleno desenvolvimento econômico do Brasil, e em sentido *stricto*, pela própria consolidação do IAS como uma entidade de excelência na produção de inovações educacionais e preocupada, sobretudo, com a educação de nossas crianças e de nossos jovens. A via de mão dupla se caracteriza pelo formato permeável do MEC a tais projetos e refratário a outros – ou a outras influências – principalmente se levarmos em consideração o objetivo primeiro desse estudo, qual seja, o processo de formulação do PDE.

Esta análise consolida a nosso ver, a definição do processo de formulação do PDE como caracterizado pela atuação conjunta de setores da sociedade e do Estado, com vistas a atingirem objetivos comuns, embora possuam distintas razões para levarem a termo suas ações, conforme nos mostram Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Se o interior do campo social é composto por projetos em constante conflito, cabendo à eficiência de seus atores a preponderância deste ou daquele segmento, compete ao Estado receber – ou ser refratário – a esta ou àquela proposta. Não basta, pois, entender as regras do jogo social, mas, sobretudo, as intencionalidades presentes nas articulações do Estado.

No que diz respeito a sua natureza financeira, o IAS foi definido por sua Diretora Executiva como uma entidade autônoma, independente de recursos públicos. Esta opção, ainda de acordo com as declarações de Goldenberg, foi feita pela Família Senna ainda no início das atividades do Instituto. Não se aceitam recursos públicos e não existem doações de dinheiro privado, seja do próprio IAS, seja da Família Senna. Dessa forma, a fonte de recursos do Instituto Ayrton Senna se dá através.

Da geração de receitas internas através dos licenciamentos do Ayrton, da imagem do Ayrton e do Seninha, que geram dez milhões de reais por ano para nós. A família [Senna], na criação do IAS, decidiu que 100% dos royalties advindos da imagem do Ayrton seria destinado ao IAS. Então a gente trabalha com recursos da ordem de vinte milhões de reais por ano. Dez oriundos dos royalties da imagem do Ayrton e mais dez milhões de parcerias com empresas. Então, esses outros itens ,que não são de outros serviços, são nossos, ou nós arcamos com recursos próprios ou com parcerias com outras empresas. Então assim: não há recursos indo e vindo. Nem do privado para o público e nem do público para nós<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> GOLDENBERG, Margareth. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. São Paulo, 25 de agosto de 2008.

A aquisição do material elaborado pelo Instituto pelas redes de ensino, ou pelo MEC não se dá diretamente com o IAS. Existem licenças de exploração dos materiais concedidas a uma editora que os comercializa.

Creemos que esta breve imersão no funcionamento contábil do IAS se faz pertinente, uma vez que a proximidade com relação ao MEC, seja através da presença de alguns de seus técnicos no processo de construção do IDEB, seja pela parceria que se estabeleceu com a implementação do PDE, através da concessão de suas soluções para atender os municípios com os piores índices, pode sugerir algum tipo de interesse financeiro. O que foi categoricamente negado por Margareth Goldenberg em sua entrevista. É importante salientar este fato porque é bastante comum interpretar-se a proximidade entre o setor privado e o público através da necessidade de obtenção de lucros e vantagens. Considerando-se o IAS, então, o erro referente a essa generalização pode ser cometido, em função mesmo dos princípios empresariais defendidos pelo Instituto. Apesar disso, o IAS visa sim uma espécie de lucro.

Focamos um lucro social. Essas crianças têm que estar numa escola e terem sucesso. Essa é a nossa meta de lucro. Quando eu falo em metodologia empresarial, é a lógica de estruturação dos nossos programas e de atuação que é toda sistematizada e toda calcada em indicadores de eficiência [...] Todo o material pedagógico é específico, nós temos uma sistemática de acompanhamento, com foco em resultados, com atuação tanto emergencial para corrigir alfabetização e fluxo quanto preventiva. Então, a lógica que nós estruturamos todos os nossos programas é uma lógica da empresa. Quando você entra numa empresa para ver como é desenvolvido um produto ou um serviço, esse raciocínio é exatamente o nosso. Só que nós desenvolvemos soluções educacionais. É nesse sentido. Não é a questão do lucro, mas o raciocínio que está por trás. De ter um método com objetivos, indicadores para eu poder acompanhar. Esses indicadores, desde a frequência dos professores até a frequência dos alunos, o número de livros lidos, eu tenho o controle de todas as turmas, de todos os municípios, de todos os estados que trabalham através do meu sistema gerencial.

O padrão pragmático das propostas para a educação nacional desenvolvidas pelo IAS, dá base para a contestação de setores mais progressistas da sociedade cujos anseios fundamentam-se na formação plena dos educandos, em detrimento da visão fragmentada e focalizada nos resultados obtidos através de modelos próprios de avaliação de dimensões da aprendizagem como a leitura e a escrita e as operações matemáticas. Mais do que propostas setoriais distintas, sabemos tratar-

se de projetos sociais diferenciados, ancorados, sobretudo, no sentido dos resultados das atividades humanas para a formação individual.

Ainda considerando uma perspectiva mais crítica (que será esmiuçada mais adiante) o marco gerencial dentro do qual se inserem as ações do IAS, de acordo com sua Diretora Executiva na citação abaixo, distanciam-se dos princípios norteadores da formação humanística e filosófica dos alunos, sobrepondo-se a esse modelo um outro de ordem funcional e prática. As críticas a essa postura são conhecidas pelo Instituto, que parece não se incomodar muito. Dessa forma, e de acordo com Goldenberg, a não utilização de recursos públicos para a execução de projetos parece exercer uma espécie de blindagem do Instituto contra os segmentos que se opõem à sua visão de mundo.

Bom, em primeiro lugar, como nós somos independentes e autônomos, o dinheiro que nós utilizamos é doado pela família Senna, não tem vínculo com a cidade, político, sindical, nada; essa autonomia de ser, estar e conquistar é muito boa. Não dever satisfação a sindicato nenhum, a academia nenhuma, a universidade nenhuma é muito bom. Então nós estamos sempre abertos a diálogos e negociações, mas a única forma que a gente discute é mostrando resultados. A gente não entra nessas discussões filosóficas e acadêmicas. A gente não tem tempo para isso [...]Então quando a discussão fica muito filosófica e processual, indicando autores, 'Ah! Que Piaget achava isso, que Vygotsky achava aquilo...' nós saímos fora. Primeiro porque nós não temos uma linha declarada, não temos uma linha metodológica porque seria ruim. Como é que eu trabalho no Brasil seguindo uma linha metodológica... Construtivista? Não daria. Nós não temos isso claramente. A nossa única arma para discussão é o resultado. Alguém pode falar: 'Ah! Mas isso aqui é muito mecanicista, vocês vão transformar as escolas em Mac Donalds, fazendo Big Mac's todos iguais, né?' Eu não discuto essas coisas. Eu só digo assim: vai olhar os resultados. Compara a nossa gestão com a de vocês que estão divagando aí nessas questões. Os resultados do nosso trabalho é um tapa de luva de pelica, entendeu? Não tem o que discutir.

Cabe por fim, entender os sentidos e as interpretações que os atores entrevistados, representantes do segmento paulista de empresários, atribuem ao conceito de educação.

Mais uma vez podemos ver que as trajetórias que compõem as entidades visitadas direcionam para uma compreensão conceitual rasa, fundamentada pelo pragmatismo característico de suas propostas. Partimos para consubstanciar essa

afirmação, do entendimento que jamais um conceito de tamanha importância poderia ser definido de maneira a segregar as diversas dimensões que compõem as atividades humanas. Não se trata de forma alguma de reduzir a importância da relação de ensino e aprendizagem que assume centralidade na fala das entrevistadas. No entanto, há de se considerar que, mesmo tal processo está profundamente alicerçado no espaço social, inserindo-se na natureza contraditória e heterogênea das relações sociais. Durkheim (1969) apresenta o conceito de educação como sendo o processo através do qual os indivíduos pertencentes a gerações anteriores transmitem aos indivíduos de gerações mais novas as características sociais e dos grupos dentro dos quais se inserem culturalmente desde o nascimento. Observa-se aqui, que a simplicidade dada pelo pai fundador da sociologia para a sua definição, não mascara a complexidade do tema, associando-o ao mundo social e as suas múltiplas facetas. Depreende-se daí que o indivíduo completo seria aquele que entendesse e assimilasse as características de seu grupo e de sua sociedade, fundamentos essenciais para a vida em grupo através da sedimentação da solidariedade. O contrário disso seria o indivíduo fragmentado e incompleto.

A simplicidade da definição dada por Priscila Cruz à educação traz em seu bojo a essência das propostas que a entidade a qual representa (Todos Pela Educação) apresentou para a resolução – ou diminuição – dos graves problemas educacionais

Educação hoje é criança na escola aprendendo. É claro que a gente pode falar em educação para cidadania, educação para isso, educação para aquilo, pode extrapolar. Mas hoje o grande desafio que a gente precisa mesmo enquanto país e nem é que a gente precisa aproveitar esse momento que o país vive, desenvolvimento, globalização, ou que a gente precisa de mão-de-obra... Isso tudo é secundário. Enquanto país, porque esse é um direito do cidadão brasileiro. Negar educação de qualidade é negar oportunidade, é negar a própria cidadania para o brasileiro, tanto é que o “todos” têm as metas para 2022 porque 2022 é o ano do Bicentenário da independência do Brasil e a gente acredita que o Brasil só vai ser independente de verdade quando tiver educação de qualidade, senão a gente comemora uma data simbólica lá que D. Pedro I proclamou a independência a gente não é uma nação independente porque nós não temos cidadãos independentes.

Para a diretora executiva do Movimento, educação é criança aprendendo. Apesar de não sermos indiferentes para a sensibilidade da entrevistada em relacionar aprendizado e cidadania, cabe-nos o papel crítico de problematizar o sentido

atribuído a palavra “cidadão” imerso nas propostas para a educação brasileira que caracterizam as ações da entidade a qual a entrevistada representa. Cabe ressaltar, em linhas gerais, que o modelo de cidadania nos moldes gerenciais, define-se pelas visões restritas acerca do tema. A cidadania assume conotações normativas, dentro de um formalismo procedimental, onde se encontram reduzidas as dimensões políticas que podem ser associadas ao termo.

O apelo ao termo “cidadão” é novamente encontrado na definição proposta por Margareth Goldenberg, Diretora Executiva do IAS. Aqui o conceito parece estar mais carregado de positividade.

Assim, de acordo com a entrevistada, a educação pode ser definida como

O processo que dá as ferramentas para as pessoas serem cidadãos integrais. E não sub-cidadãos. Um cidadão que tem as oportunidades de desenvolver todas as suas potencialidades e que vão dar condições para ele avançar seja para o mercado de trabalho, seja como pessoa, né? Essas são as diferenças entre cidadãos e sub-cidadãos. A educação – de qualidade - é que dá essas oportunidades e que dá as ferramentas para combater as desigualdades sociais do nosso país.

Como visto nesta seção, o papel do IAS no processo de formulação do PDE foi fundamental, uma vez que transfere ao Ministério da Educação tecnologias de avaliação e monitoramento que subsidiam as ações do Plano. Mais do que tecnologias, no entanto, o IAS concede ao MEC uma nova concepção de regulação das políticas públicas, calcada nos moldes gerencialistas de condução de projetos, utilizando para isso, concepções pertencentes ao reino da iniciativa privada.

A seguir apresentaremos uma outra instituição que, assim como as duas anteriores, teve papel decisivo para o desenho das propostas do MEC: a Fundação Itaú Social.

### 4.3.3 O PAPEL DA FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL

*“AÍ TEVE UMA APROXIMAÇÃO  
MUITO MAIOR E QUE HOJE FORMA  
UM CASAMENTO COMPLETO<sup>62</sup>”.*

A Fundação Itaú Social (FIS) nasceu de uma iniciativa do Banco Itaú, da família Setúbal, para canalizar seus esforços na direção de propor alternativas para a melhoria da qualidade da educação no Brasil, semelhantemente com o ocorrido com o Movimento Todos Pela Educação e com o Instituto Ayrton Senna. Em linhas mais gerais, a FIS em suas ações busca formular, disseminar e trabalhar com metodologias de ensino e aprendizagem além de tecnologias de monitoramento e avaliação de seus produtos. Outro viés de atuação da FIS está embasado no princípio da co-autoria de projetos, associando-se com outros institutos e governos.

Dessa metodologia de atuação pode-se entender a proximidade entre a FIS e a UNDIME. A explicação a respeito dessa aproximação vem permeando algumas ponderações nesse trabalho, uma vez que sustentamos a hipótese de que as parcerias do MEC para a formulação do PDE relacionam-se com a UNDIME já que as entidades paulistas investem a maioria de seus esforços em ações municipais. É interessante observar que, desenvolvendo-se uma parceria mais afinada com a UNDIME, o percurso necessário para que o MEC chegasse aos municípios, *locus* privilegiado das ações do PDE, poderia ser reduzido. Considera-se também que a UNDIME já possuía seus parceiros e que estes seriam importantes para a consolidação das ações do PDE. Seja como for, não podemos responder se a UNDIME foi responsável por intermediar essa relação.

No caso da FIS e da UNDIME, o princípio da co-autoria em projetos, foi fator determinante para que os termos dessa parceria se explicitassem. De acordo com a entrevistada, Izabel Cristina Santana, Gerente de Projetos da Fundação Itaú Social, existem diversos projetos que são tocados concomitantemente com a UNDIME

---

<sup>62</sup> Fala da Gerente de Projetos da Fundação Itaú Social a respeito da relação de sua instituição com o MEC, sob a gestão de Fernando Haddad, que se inicia na ambiência do Movimento Todos Pela Educação.

assumindo o papel de articuladora com as secretarias municipais. Na fala de Izabel Cristina exposto sua relação com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Nós temos projetos, inclusive, que a parte da execução se realiza através da própria estrutura da UNDIME. Um exemplo disso: o “escrevendo o futuro” que era um programa de premiação; de formação de professores e de leitura e escrita, dentro de uma estratégia de concurso e premiação, onde as seleções regionais sempre foram feitas pela UNDIME. Nós temos um programa de gestores... De gestão da educação nos municípios que é o programa Melhoria da Educação no Município, em que o principal parceiro e articulador do programa é a UNDIME. A gente trabalha diretamente com os secretários de educação dos municípios e suas equipes. Então existe um histórico todo de atuação... De proximidade com a UNDIME e com os secretários de educação, desde 98 ou 99.

Como visto, então, esta relação facilita o entendimento tanto do papel da FIS quanto o da UNDIME, e a forma como esta parceria se estende ao MEC, ou seja, através de elaboração de projetos que tenham como características a gestão compartilhada.

De qualquer forma, a inserção da FIS no MEC não é algo que se estabelece com a chegada do Ministro Fernando Haddad, mas sem qualquer dúvida se intensifica com a presença deste, principalmente no que tange à necessidade de formulação de mecanismos de atuação parceira alicerçados em algumas ações próprias do escopo do MEC.

Antes de entendermos a forma através da qual se deu a aproximação da FIS com o Ministro Fernando Haddad, devemos apresentar a forma como se dá a articulação da Fundação Itaú Social e o Movimento Todos Pela Educação. Como uma instituição que aglutina em torno de si diversos setores da economia do Brasil, sediados em São Paulo, o “Todos” também conta em seu quadro representativo com Maria Alice Setúbal, do Banco Itaú. É dessa forma que a interlocução entre o Movimento Todos Pela Educação e a FIS se torna mais próxima. Associado a isso conta-se a própria finalidade da Fundação Itaú Social em produzir projetos para a educação nacional. Indiretamente então, ao procurar o Movimento, o MEC, representado diretamente pelo seu Ministro, entra em contato também com os setores e as instituições que dele fazem parte. A Gerente de Projetos da FIS Izabel Cristina revela que foi no ambiente do “Todos” que houve o contato com Haddad.

Aí eu acho que teve o início de uma aproximação muito maior e hoje forma um casamento completo. Porque quando um programa da fundação é assumido como política e o próprio ministro chama a gente numa sala – e eu estava lá – chama a gente numa sala para uma reunião e diz: a gente quer montar essa estratégia.

As informações a respeito da formulação do PDE pelo MEC chegam para a FIS de maneira indireta, assim como chega para o “Todos” e para o Instituto Ayrton Senna. Isso nos faz sugerir que não houve também uma participação direta da FIS em tal processo, assemelhando-se com o que afirmamos para as duas instituições anteriormente analisadas. As informações coletadas dão conta de haver nesse processo um fluxo de informações que partiram diretamente do MEC chegando ao Todos Pela Educação através de seu Presidente Mozart Neves Ramos sendo disseminada posteriormente por seus associados. Tal informação já havia sido fornecida por Priscila Cruz Diretora-Executiva do “Todos” em sua entrevista.

De forma geral, Izabel Cristina sugere que a aproximação de Haddad com o grupo constitutivo do “Todos” se dá em função da importância que estes atores assumem quando escolhem a educação para as suas ações socialmente responsáveis. Segundo a gerente, o montante de recursos alocados por esses empresários reunidos chega à casa de R\$ 2 bilhões de Reais ao ano. Cifra verdadeiramente expressiva.

Estamos falando aí de um grupo da sociedade civil que tem um peso, que é um grupo de pesos pesados... Estamos falando aí do empresariado, das ações sociais que são desenvolvidas por esse empresariado que, articulando com o governo, trouxe com uma aproximação muito grande, o próprio ministro (SANTANA, 2008, p. 2).<sup>63</sup>

Entendendo-se o processo de aproximação mais geral que se estabelece entre o Ministro e o Movimento Todos Pela Educação, fica mais clara a articulação subsequente entre o governo e as instituições que compõem o Movimento. Assim se deu com o próprio Todos Pela Educação, com o IAS e com a FIS no sentido de assimilarem-se os projetos que poderiam compor, tanto o plano mais geral de atuação do PDE, no sentido de suas metas mais globais, quanto as ações mais elementares que levariam, em tese, ao alcance das metas propostas. Se não, vejamos: as próprias metas globais de alcance apresentadas pelo PDE, conforme já

---

<sup>63</sup> SANTANA, Izabel Cristina. **A Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Vitória, 21 de agosto de 2008.

vimos, guarda uma relação muito estreita com as cinco metas propostas pelo “Todos”, junte-se a isso a estruturação semelhante existente entre o Documento dez causas, 26 Compromissos, com o Termo de Compromisso Todos Pela Educação presente no Decreto que institui o PDE (Nº. 6.094/07).

Margareth Goldenberg, Diretora Executiva do IAS em sua entrevista deixa explícito que o “o DNA do PDE e do IDEB está todo inspirado na forma de se trabalhar do IAS”, reproduzindo a própria fala de Haddad, uma vez que a metodologia utilizada para a construção do IDEB já vinha sendo utilizada pelo Instituto em um de seus projetos, o *Acelera*.

Como a herança da FIS, o PDE adquire também algumas metodologias, projetos e parcerias na gestão desses projetos que servirão como base para algumas de suas ações, como é o caso da Olimpíada da Língua Portuguesa.

Ou seja, é com base em modelos de atuação em projetos outros que o PDE nasce: carente de contornos próprios para sedimentar suas ações em projetos e novas tecnologias. As inovações trazidas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação parecem mesmo ter sido o IDEB e uma nova proposta de atuação pactuada diretamente negociada com os municípios.

A proximidade entre a FIS e o MEC se intensifica a medida que as propostas do PDE vão se executando posteriormente a visita dos consultores da UNESCO. Aqui a entrevistada Izabel Cristina expõe os termos dessa particularização.

A relação vai se particularizando mais quando, a fundação começa a apresentar para o ministério as ações específicas já desenvolvidas que poderiam suportar a cooperação desse plano maior. E aí a gente começou a ter uma relação mais aproximada. Daí era uma relação direta. Por exemplo: o ministro convida a Pilar para a Secretaria de Educação Básica. A gente já tinha uma aproximação com o Chagas, que ocupava a secretaria de educação Básica. A Pilar, a gente já tinha um projeto que nós estruturamos junto com a secretaria de BH que era “o Educação Integrada”. E aí nós vamos para a SEB com o “olimpíada de língua portuguesa” e aí a relação é de todo o dia. E aí o fluxo é alimentado porque você está executando junto o projeto. Paralelo a isso, o Paim está com a responsabilidade, como secretário executivo, dos municípios com os piores IDEB's. e aí nós fomos procurados em função do Plano de Ação Articulada. E aí a gente entra colocando à disposição.

A entrevista de Izabel Cristina é elucidativa, pois coloca de forma clara o que tínhamos como uma das hipóteses preliminares sobre o relacionamento do MEC com o empresariado paulista como articulador direto no processo de formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Como veremos, não somente isso, mas a capacidade de investimento do setor empresarial parece mesmo ter contribuído para sua atuação junto ao MEC. Não somente pelo que gastam diretamente em educação no Brasil, mas pelo que podem vir a gastar com programas de voluntariado, financiamentos de projetos e acima disso, considerando-se o caso do PDE, com o desenvolvimento de novas tecnologias que podem vir a auxiliar o Ministério da Educação na execução e monitoramento de suas ações.

Numa escala de prioridades, as entrevistas parecem propor que a necessidade que o MEC tinha de selecionar, para compor sua carteira de projetos, ações que fossem possivelmente monitoradas e constantemente avaliadas. Enfim, observa-se a prioridade de propostas que fossem passíveis de ser acompanhadas, gerando maior eficiência em suas ações.

A literatura (TATAGIBA, 2003; PAULA, 2005) sobre esta “reforma gerencial”, traz algumas críticas com relação à utilização desse padrão “privado” de administração na gestão pública, quando a busca de eficiência é posta em primeiro plano, sobrepondo-se aos aspectos humanos do serviço público. É o caso do desprestígio, em função de uma falsa ingenuidade, dos aspectos políticos e sociais inerentes à coisa pública. Tais críticas serão mais esmiuçadas na seção seguinte, mas por hora cabe ponderarmos que, independente de que possa parecer perverso para a gestão pública, a racionalização das ações, vinculadas a uma maior capacidade de planejamento, pode sim servir como indutor de políticas mais eficazes, do ponto de vista de sua efetividade. E nesse aspecto, as instituições empresariais tinham o que oferecer ao MEC. Essa nossa argumentação fica mais visível ao considerarmos a fala de Izabel Cristina sobre a atuação e o porquê da atuação parceira entre o MEC e os movimentos empresariais, conjugados no Todos Pela Educação.

Eu acho que o “Todos” Pela Educação movimento da sociedade foi um grande influenciador, um grande indutor desse posicionamento do MEC, mas por que? Porque sempre trabalhou com diagnósticos. Primeiro fez um grupo para estudar, para mapear a realidade. As metas que o Todos Pela educação coloca – você vai conversar com a Priscila e ela poderá te dizer

todo o passo-a-passo - foram todas resultado de grupos de estudos que trabalhou com diagnósticos, com economistas, com educadores. Juntou gente para tentar discutir com o pé na realidade para montar um plano que trouxesse essas metas. Trouxe o governo para isso. Paralelo a isso, o governo fazia o seu trabalho. Foi uma conjunção de esforços<sup>64</sup>

Apesar de as entrevistas terem direcionado para uma compreensão de que a relação entre o MEC e as Instituições empresariais não são específicas deste governo, com o PDE as parcerias se intensificam muito. A priorização dos 1.242 municípios com os mais baixos IDEBs pode ser um exemplo bem apropriado, uma vez que a utilização das metodologias de inovações nos processos de ensino e aprendizagem, tanto do IAS quanto da FIS serve para ilustrar a relação mais próxima. Nesse caso, cabe a ressalva: não somente as ações através de projetos que eram desenvolvidos pelas instituições paulistas interessavam ao MEC para substanciar a implementação do PDE, mas as metodologias que poderiam ser aplicadas em larga escala, aproveitando-se a estrutura capilarizada do Ministério da Educação e a abrangência que essa estrutura proporciona.

Mais adiante apresentaremos outro ponto da parceria entre a Fundação Itaú Social e o Plano de Desenvolvimento da Educação que corresponde à preparação dos técnicos responsáveis por auxiliar os municípios prioritários a desenvolver o seu Plano de Ações Articuladas. A abstenção dessas idéias neste momento contribui para a estruturação que demos a essa dissertação. Por hora basta saber que o órgão responsável por capacitar os consultores do MEC que levariam as novidades apresentadas pelo PDE aos municípios guarda uma estreita relação com o Grupo Itaú, através da Fundação Itaú Social.

Ao estabelecermos um processo comparativo entre as entrevistas anteriores (TPE e IAS) com a concedida por Izabel Cristina, Gerente de Projetos da Fundação Itaú Social, no que respeita o conceito de educação observaremos como traço comum: a preocupação com os aspectos humanos e formativos de para a cidadania. No entanto, a Gerente da FIS apresenta de maneira mais explícita a educação patrocinada por sua instituição com um processo permeado por intencionalidades

---

<sup>64</sup> SANTANA, Izabel Cristina. **A Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Vitória, 21 de agosto de 2008.

que impactam no modelo de formação do educando. Tais intencionalidades, segundo Izabel, dão vazão às visões de mundo que completam o fazer educativo.

Educação é o processo formativo do ser humano. E é um processo que pode ser intencional ou não. Porque você educa também através de processos não intencionais. No âmbito do que a gente está falando, nós estamos falando de processos intencionais de formação do ser humano. E, portanto, nós estamos falando de um processo que é definido a partir de uma visão de mundo, de uma visão de ser humano, de uma perspectiva de formação de sociedade que a gente tem<sup>65</sup>.

O que sua entrevista parece sugerir é que estamos diante de um conceito de educação nada estático ou plano. Os processos educativos estão carregados de propostas e projetos que, conforme vimos apresentando até aqui, não devem ser identificados como naturais ou consensuais. Os sentidos atribuídos à educação correspondem, isto sim, a “[...] visão de mundo, de uma perspectiva de formação de sociedade” (Idem). Não nos cabe adentrar nas especificidades das visões de mundo ou das perspectivas de formação de sociedade defendidas pela entrevistada. Podemos, contudo, considerar que se trata de conceitos em divergência, que têm a ver com preceitos ideológicos que se explicitam à medida que transitamos pelo espectro político. Aqui não faremos esse julgamento. Reservamo-nos o direito de apresentar os pontos discordantes e analisarmos sua consistência dentro do referencial analítico construído para entendermos o processo de formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Tal exercício virá logo após da incursão teórica que propomos para situar o debate em torno do modelo gerencial de administração pública.

\*

\*

\*

---

<sup>65</sup> SANTANA, Izabel Cristina. **A Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Vitória, 21 de agosto de 2008.

A seção que se encerra buscou apresentar os resultados de uma etapa da pesquisa de campo, cujo objetivo foi entender melhor o que levou o Ministro da Educação Fernando Haddad a manter uma estreita relação de parceria com segmentos empresariais paulistas, aglutinados em torno do Movimento Todos Pela Educação e como esse movimento, associado a outras entidades, como Instituto Ayrton Senna e a Fundação Itaú Social contribuíram para a formulação do PDE.

Como achados preliminares, sugerimos que a proximidade técnica já existente, associada ao caráter aparentemente apressado dessa etapa, reduziu a margem de escolhas do ministro, fazendo com que houvesse um alinhamento junto à setores que já contavam com uma intensa produção de soluções educativas. Tal movimento fez com que se desprestigiasse, por outro lado, segmentos historicamente envolvidos com a causa educacional.

O mergulho nesse ideário de ordem gerencial apresenta a necessidade de um aprofundamento de natureza teórica sobre este padrão de condução da gestão dos negócios públicos, inaugurado entre nós a partir do período definido pela Crise do Estado. Assim, buscaremos identificar as origens e a natureza desse modelo de gerencia na seção que segue, fundamentados em duas obras de destaque sobre a temática<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Refiro-me à tese de doutorado da cientista política Luciana Tatagiba, responsável por uma análise profunda sobre o fenômeno gerencial e a participação social e ao livro “Por uma Nova Gestão Pública”, de Ana Paula Paes de Paula.

#### 4.3.4 O MODELO GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO E SEUS EFEITOS PARA A ESFERA PÚBLICA

Antes de iniciarmos a apresentação sobre o fortalecimento do modelo gerencial e sua transplantação para a esfera pública, compete entendermos, mesmo de maneira introdutória, que suas bases se identificam com o pensamento liberal marcado em linhas gerais pelo constante questionamento sobre o papel do Estado na intervenção direta na vida cotidiana da sociedade. Tal representação, por seu turno, esbarra, ainda no século XVIII, com um pensamento hegemônico cuja característica era a existência de um Estado forte e atuante, funcionando como “freio” para os anseios egoístas e de certa maneira “primitivos” dos homens, conforme propunham Hobbes e Locke.

Então, para os liberais, o mercado seria a entidade que, naturalmente conduziria a “uma alocação ótima de recursos necessários ao desenvolvimento econômico e social” (PAULA, 2005, p. 28). Dessa forma, o ideário liberal conduziria a interpretações que dessem conta de associar a livre flutuação do mercado a conceitos como “a justiça e a eficiência” (Idem). Com o *crack* da bolsa de valores de 1929, o ideário não intervencionista passou por duras críticas e contestações.

Em contraposição ao estado de coisas vigente, teses intervencionistas como as de Keynes passaram a tomar forma e conteúdo. Como pressuposto fundamental, o Keynesianismo assegurava que “[...] as crises capitalistas, quando o governo mantém o pleno emprego da economia, usando corretamente o seu poder de tributar, empregar e despendar, podem ser mais bem enfrentadas.” (Idem, p. 29). Esse espírito interventor, maximizando o papel do Estado, em comparação às teses defendidas pelos liberais conduziria, de maneira não hegemônica, reflexões sobre suas dimensões para a condução da vida da sociedade. Deve-se notar que, as bases para as críticas a esse modelo surgem em função de um contexto de crises que põe em cheque a maneira de ação dos Estados, direcionando para a necessidade de retomar antigas idéias (liberalismo) com uma roupagem mais moderna.

As idéias da urgência de uma reformulação nos princípios da gestão têm suas bases mais contundentes no período que vai da segunda metade da década de 1970,

avançando para a de 1980, tendo como marcos as reformas gerenciais capitaneadas pela Primeira Ministra inglesa Margareth Thatcher e pelo Presidente norte-americano Ronald Reagan, no intuito de atuar no processo de reestruturação produtiva, definida em linhas gerais pelo aumento da produtividade e da competitividade, substituindo, para tanto, o modelo arcaico e atrelado a uma antiga burocracia vigente então, por outro centrado no indivíduo, com vistas a produzir empreendedores.

No Brasil, o movimento gerencialista toma força concomitante ao período marcado pela Crise do Estado, através da disseminação do princípio de que este não mais dava conta de levar adiante o projeto de capitalismo nacional, para a área econômica. No que respeita as relações entre o Estado e a sociedade, tal momento representa o enfraquecimento, pelas palavras de Tatagiba (2003), do modelo caracterizado pelo binômio “cooptação/representação”, em função do fortalecimento da sociedade civil. Ou seja, a modificação do foco dos debates, interfere de maneira direta tanto nos processos de redemocratização quanto no que se refere às normas e procedimentos administrativos (Idem).

Tatagiba (2003) identifica o cerne dos debates sobre a intensidade das transformações em curso, sedimentado em campos ético-políticos distintos representados pela dicotomia “modernização/liberalização e democratização/moralização” (TATAGIBA, 2003, p. 49). Mais do que propostas para a condução das ações públicas, o que estava em curso, segundo a autora, era a tentativa de uma polarização de forças em constante disputa na história recente do Brasil. Assim, o primeiro pólo pode ser associado a forças mais conservadoras da sociedade, cuja saída para a crise se encontrava no fortalecimento das relações de mercado e seus afluentes, ao passo que, no segundo pólo, podem-se identificar colorações mais progressistas, que viam na reestruturação da esfera pública a alternativa para os problemas relacionados à crise do Estado. (Idem, p. 49)

As considerações de Sebastião Velasco e Cruz (1994 apud TATAGIBA, 2003, p. 49) sobre as definições desses dois modelos são elucidativas. Para o autor, o segmento conservador entendia

[...] A Crise do Estado é endógena, interna, e se afigura como a razão principal das dificuldades que afligem nossa economia e nossa sociedade. O Estado vai mal porque gasta descontroladamente, porque intervém em excesso, porque é incapaz de gerir adequadamente suas atividades [...] A idéia básica é que o mercado é lugar por excelência do dinamismo e da liberdade e que, por esse motivo, deve caber a ele o papel de organizar o conjunto da sociedade (idem).

Já o campo definido anteriormente como progressista, ao contrário, situava a origem da crise no seio das relações entre o Estado e a sociedade, ou mais detalhadamente segundo Cruz (Idem)

Para começar, há a recusa de encarar o Estado como uma entidade discreta, separada, distante a acima da sociedade. daí que a origem e a natureza de sua crise não podem ser buscadas no interior mesmo das instituições estatais, mas devem ser rastreadas nas relações que estas mantém com as classes, frações de classes e grupos que compõem o tecido sociedade. O Estado está em crise, mas na raiz desta estão comportamentos e estratégias difundidos entre os atores sociais [...] Nessa perspectiva, ao invés de reclamar menos governo e maior latitude para a realização dos interesses privados, o que se propõe é a recuperação, a reconstrução da esfera pública e da desprivatização do Estado (Idem).

Se os dois pólos discordavam acerca das saídas para a Crise do Estado, num outro ponto suas opiniões convergiam. Em síntese, para ambos estava esgotado o padrão de relação que até então marcara as esferas econômica, social e política, respaldados por arcaicos modelos de interlocução público/privado. Para a esquerda progressista, a ruptura representava o fim de uma era marcada pela exclusão, pelo atraso e pelo autoritarismo, valorosa dos grupos economicamente dominantes. Para a direita, o que estava em cheque era o caráter do estadismo nacional, da inserção do Estado nas relações privadas entre os atores com vistas a promover o equilíbrio social, além da inserção desses na economia através de suas empresas (CRUZ, 1994, apud, TATAGIBA, 2003).

O êxito das propostas gerenciais para a redução do papel do Estado e da forma através da qual se dava sua inserção na vida social, vê propício o período entre o final da década de 1980 e início da de 1990 com a visibilidade de questões de ordem moral, cristalizadas entre nós pela campanha presidencial e pelo processo de *impeachment* sofrido pelo então Presidente Collor de Melo (TATAGIBA, 2003).

O consenso em torno dessas propostas encontra eco na necessidade de mais uma ruptura, desta vez com a Era Sarney, marcada pelo arcaísmo político, vitalizando

relações de tipo clientelista e fisiológica. (RODRIGUES, 2000, apud, TATAGIBA, 2003.) A esse respeito, mais uma vez, havia certo consenso entre as forças em questão.

A eleição de Collor significou, a nosso ver, a incapacidade dos grupos de esquerda em apresentar propostas consistentes que dessem conta de chamar a atenção da opinião pública para a necessidade de ruptura com esse padrão antiquado, representado pelo candidato alagoano. Associa-se a esse fato, o tiro certo dado por Collor em elege-lo a corrupção como foco de seus ataques na mídia à época das eleições de 1989.

Os anseios de uma nova ordem pública, que representasse o abandono de antigas práticas, relacionados à juventude e à eloquência do candidato, fizeram de Collor o novo presidente. Mas como se sabe, ao contrário do que se vislumbrou com sua ascensão ao poder, o que se assistiu foi a ampliação da corrupção e o afrouxamento da moral pública propalada pelo presidente. Outra característica desse período segundo Rodrigues (2000, apud, TATAGIBA, 2003) foi a emergência da chamada ética do mercado, definida por conotações competitivas e individualistas. Ou pelas palavras do autor

Erigeu-se, a partir daqueles primeiros anos da década de 1990, em regime de urgência, nada menos que as linhas gerais de uma nova ética pública, uma 'ética do mercado' competitiva, individualista, mas, sobretudo profundamente conservadora, autoritária, pré-liberal-democrática [...] O que raramente ou nunca se explicita é que, do ponto de vista político, o adversário direto da ideologia do Estado mínimo não é o nacional-desenvolvimentismo, mas sim a concepção difusa de uma nova institucionalidade política democrática que emerge a partir do campo ético-político estruturado pelos movimentos populares sindicais nos anos 1970 (RODRIGUES, 2000, p.345, apud, TATAGIBA, 2003, p. 51).

A competição e o individualismo apresentados pelo autor podem refletir na desqualificação dos setores sociais uma vez que exigem a institucionalização de mecanismos formais dentro dos quais os anseios dos grupos minoritários não podiam ter qualquer tipo de espaço. Fosse como fosse, estavam lançadas as bases sobre as quais se alicerçava uma nova ordem política, econômica e social que adquire maior visibilidade durante a Era FHC.

O convencimento público sobre a necessidade da radicalização das reformas gerenciais em torno das feições do mercado se dá pela via da sobriedade ética e das finanças públicas – de acordo com o modelo defendido pelo campo da direita – estas últimas levadas ao fim pela política de privatizações. Associa-se a isso, a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado, sob a gerencia de Bresser Pereira (TATAGIBA, 2003).

Do ponto de vista social, a década de 1990, sob o comando de FHC assiste ainda segundo Tatagiba (2003) a implantação de inovações neoliberais, sob o marco gerencial, consubstanciadas pela utilização de conceitos como “público-alvo/demandas e gestores”, sugerindo a necessidade de formulação de políticas mais focalizadas e descentralizadas, além do enxugamento da máquina pública pelo caminho das privatizações.

Em outra seção deste trabalho (capítulo 3) discutimos os problemas de tais características das políticas públicas se desenvolvidas e dissociadas na noção de garantia pública. De todo o modo, ressaltamos como efeitos perversos da descentralização a descontinuidade de ações e o fortalecimento de setores antiquados da política interiorana no Brasil em função da possível distância que se estabelece dos centros decisores e fiscalizadores, e da focalização o perigo do vigor de assistencialismos e a estigmatização dos usuários.

Para os efeitos dessa dissertação, cabem algumas considerações acerca dos usos do termo “gerencialismo” e o que pode estar submerso à terminologia. Não se trata aqui de negar a importância das ferramentas de gestão para uma melhor condução das ações e das verbas públicas, no sentido de sua otimização e, por conseqüência, mais eficiência nos resultados. As avaliações são fundamentais para que se tenha uma compreensão mais refinada da condução das políticas e a possibilidade de melhoras na implementação.

Ao que parece, contudo, as críticas não se localizam aí, mas, sobretudo no perigo de se incorrer em reducionismos e homogeneizações sobre a natureza dos problemas sociais e as possíveis alternativas para sua solução. O exemplo, por fim, da importância da existência de ferramentas de gestão para a condução de políticas

educacionais, nessa dissertação, pode ser apresentado através do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Seja como for e ainda utilizando os argumentos de Tatagiba (2003) as “experiências inovadoras de gestão” (p.56) podem produzir efeitos tutelares ou emancipatórios para aqueles que delas se utilizam. Os resultados positivos – e emancipatórios – definem-se através do ponto de vista qualitativo e pela ampliação da noção de bem público. Já como resultados negativos, podem servir como redução do papel do Estado como condutor de políticas públicas, reforçando sua possível *desresponsabilização*.

Especificamente a respeito do PDE, observa-se que a utilização de ferramentas gerenciais como o PAR em nada lembra uma busca de uma mera transferência de responsabilidades. Ao contrário, o que está em jogo com a ferramenta é a possibilidade de realização de um diagnóstico mais preciso sobre a realidade das escolas/redes analisadas. Aliás, em momento algum, o alinhamento governamental aos setores empresariais paulistas deve ser interpretado como estratégia de desresponsabilização ou de redução do papel do Estado na execução de políticas. Ao contrário. O que o MEC, desde o início do PDE objetiva é ser uma entidade mais próxima aos municípios, numa relação de *neoprotagonismo*.

É inegável, no entanto que, ao recorrer a parceiros cujas propostas para a educação pública nacional representam o desenvolvimento da ética do mercado (conforme analogias que podemos estabelecer entre a teoria visitada neste momento que destaca os setores mais conservadores da sociedade alinhados a este perfil), o MEC faz escolhas por um modelo de conseqüências questionáveis (de acordo com as críticas que veremos na seção a seguir) como o baixo investimento em aspectos políticos da formação educacional. Não se trata da defesa da unanimidade e sim do oposto. Assim procedendo, o MEC corre o risco de desqualificar os embates em torno da educação pública, contribuindo para o enfraquecimento de suas bases políticas.

A participação de setores privados lucrativos e não lucrativos na produção e disseminação dos serviços públicos é destacada ainda por Tatagiba (2003) como

efeito dessa Reforma Gerencial, do ponto de vista de inovações institucionais. Tem-se que, dessa forma, como padrão de relação Estado/sociedade um governo assumindo a posição de articulador e/ou mediador, cuja função seria a busca pelo equilíbrio de forças, gravitando em torno do estabelecimento de parcerias para o oferecimento de serviços públicos, reduzindo conflitos, homogeneizando propostas e projetos em torno de seus princípios, o que geraria, no limite, a anulação da política expressa por sua vez, pelo dissenso e pelo conflito.

Eis a lógica perversa que pode camuflar a da eleição de estratégias de mercado para a condução de políticas públicas. Ao se definir de maneira “pos-moderna” no que se refere ao tratamento dado às técnicas e procedimentos subsidiados pela ética mercadológica, reproduz-se o autoritarismo prevalente na cultura política nacional por correr o risco de reduzir-se, como visto, o espaço por disputas políticas, impondo um padrão hegemônico de administração calcado em conceitos de eficiência e eficácia mascarados por resultados questionáveis do ponto de vista democrático-progressista. Mas tal característica também pode trazer em seu interior elementos que podem ser positivos para a construção de um novo padrão de conduta das políticas e da coisa pública. Ou nas palavras de Tatagiba (2003)

Seja na liberação de recursos, no estabelecimento de convênios, na contratação de pessoal o princípio que deve guiar as escolhas deve estar em consonância com a racionalidade da moderna ordem capitalista necessária para a produção de políticas eficientes. Nessa mesma direção, o empreendedorismo também não precisa e até se mostra incompatível com a corrupção (entendida no seu sentido mais restrito), uma vez que essa gera um enorme desvio de recursos, o que acaba comprometendo os resultados das políticas. Assim, o empreendedorismo, ao mesmo tempo em que reforça padrões tradicionais de relação Estado/sociedade, - ao impedir que a definição do interesse público resulte das disputas efetivas em espaços públicos não coercitivos – incorpora princípios caros ao ideário liberal, como a distinção público/privado, o respeito à coisa pública, princípios que não encontraram historicamente muita acolhida entre nós

Ana Paula Paes de Paula (2005) responsável por produzir reflexões importantes sobre a nova administração pública em seu livro “Por uma Nova Gestão Pública” destaca que o novo modelo de gestão pública assumido desde a Crise do Estado tende a apresentar a antiga dicotomia entre administração e política na medida em que não incorpora em seu quadro conceitual, elementos da dimensão sócio-política, relegando-lhe centralidade somente discursiva.

Diferentemente do que possa parecer (ou ser) difundido, Paula (2005) admite que o novo modelo de administração pública ainda se fundamenta por princípios conservadores, já que, segundo a autora, o gerencialismo mantém intocados os aspectos políticos, características demasiadamente complexas das gestões, mas que são relegadas à mero discurso dificultando, assim, o real processo de democratização do espaço estatal.

Ao apontar os dilemas enfrentados pela nova administração pública, Ana Paula Paes de Paula (2005) apresenta, de fato, alguns mitos relacionados a ampliação e a pulverização de conceitos de ordem gerencial dentro do espaço público. Dessa forma tem-se, para a autora, a formação de uma nova elite burocrática, gestada e capacitada para levar adiante este novo modelo de gestão. Há para a autora elementos semelhantes às antigas burocracias neste novo modelo como a consolidação de um corpo formado por funcionários que visam interesses privados, como a sua carreira. Ou nas palavras de Paula (2005)

A nova administração pública não deixa de ser um meio de promover os interesses de carreiras de uma elite gerencial constituída por executivos, consultores que atuam no setor público e escolas de negócios voltadas para o treinamento e desenvolvimento de gestores (PAULA, 2005, p. 82).

Outro limite apresentado por Paula (2005) diz respeito aos vícios dessa nova administração pública em, definindo-se como democrática e participativa, ao nível do discurso, reforça na prática uma estrutura altamente centralizada, uma vez que concentra o poder na tomada de decisões na cúpula gerente. Dessa forma, a nosso ver, explicam-se os efeitos das escolhas pelo modelo gerencial no processo de formulação do PDE. Apesar de não ser o objetivo principal do nosso trabalho, depreende-se daí o fato de tal período não haver contado com qualquer processo amplo de consulta.

A apresentação das abordagens defensoras do modelo da nova administração pública traz consigo a dicotomia entre termos que podem direcionar a analogias. É o caso dos conceitos de *management* e de administração. Dessa forma, tem-se que o primeiro refere-se a uma abordagem mais racional (PAULA, 2005) da tomada de

decisões, sendo mais associado ao setor privado da economia, objetivando com isso, a redução de custos e o alcance de metas qualitativa e quantitativamente definidas. Já o segundo termo (administração) refere-se, via de regra, ao setor público e sua característica de formular e executar políticas públicas provenientes das demandas sociais ou setoriais.

Essa distinção entre as esferas pública e privada, conforme nos destaca ainda Paula (2005) é fundamental para a uma compreensão mais detida sobre o fenômeno gerencial e para um entendimento mais claro a respeito da atuação dos atores que, tanto num modelo como noutro, carregam os sentidos de sua racionalidade, atribuindo às duas esferas modelos que lhes são específicos e de certa maneira naturais. Aprofundando-se nessa distinção, sobre os atores atuantes no serviço público, Paula (2005) esclarece que

No setor público as metas governamentais são estabelecidas por políticos e por critérios de sucesso relativos: as metas não se reduzem a lucros e a perdas. Estas metas, na realidade, são frequentemente complexas e conflitantes, pois a tarefa dos políticos é tentar satisfazer diversos interesses, traduzindo-os em políticas governamentais implementadas pelos corpos públicos. A divisão de responsabilidade entre esses corpos também segue mais as considerações políticas do que os princípios lógicos, econômicos e organizados (PAULA, 2005,p. 84)

Está posto então, que a adoção de princípios gerenciais definitivamente como característicos do setor privado pelo serviço público, esbarra em mecanismos inerentes ao próprio espaço público e na maneira através da qual as relações entre os atores e sua função estão estabelecidas. Segundo a autora, não se trata de uma simples transposição de valores e estilos de condução de gerencia. Trata-se antes disso de elementos de natureza mais complexa, fundamentados historicamente pela forma como o Estado vem desenvolvendo sua ação. As metas para o setor privado são específicas para a aquisição de lucros financeiros. Para o setor público, tais metas têm mais a ver com a otimização de gastos e satisfação de interesses difusos no campo social. Seja como for, o novo modelo de administração pública traz consigo a necessidade de aplicação de conceitos gerenciais com vistas à eficiência. E este conceito está ancorado pelo binômio “*management*/administração”.

A crítica inerente à associação do *management* à administração pública, ainda segundo a autora reside na consideração falsa sobre o papel do corpo técnico, visto

nos dois casos como ponto de “neutralidade e eficiência” (PAULA, 2005, p. 85). Ora, como pode ser neutros técnicos – no caso os públicos – se a própria ação do Estado está mais voltada ao alcance de metas que influenciem a acomodação e à mediação de interesses presentes de maneira diluída no espectro político-social. Associa-se a esse argumento os valores pessoais dos gestores e a falsa dicotomia entre honestidade/privado e corrupção/público.

De uma maneira geral, o discurso apresentado por Paula (2005), analisado a partir de uma perspectiva crítica, salienta uma pseudo-neutralidade, além de uma falsa ingenuidade política por parte dos defensores desta nova administração pública já que encaram

[...] as organizações como necessárias, naturais, racionais, e auto-evidentes e não fruto de um complexo processo sócio-histórico; salientando a visão de que os interesses administrativos são universais e de que não há interesses conflitantes; e o domínio da instrumentalidade e da competição no imaginário organizacional (PAULA, 2005, p. 89)

Dessa maneira, o que existe, são esforços para que sejam introjetados valores que direcionem o serviço público a um conjunto de ações necessárias à promoção de serviços mais eficientes para aqueles que deles necessitam. A idéia da eficiência não está de toda equivocada. No entanto deve-se considerar a importância de se entender o espaço público como o *locus* da competição política e não da neutralidade. Desse modo, ao que parece, a defesa de tal modelo parece sugerir que vivemos em uma realidade apolítica e meramente consensual, fazendo submergir as características sócio-políticas que o aparelho de Estado traz em seu interior.

Outro ponto limite que a autora enxerga no discurso sobre o modelo gerencial reside no fato de ser este, de acordo com suas próprias palavras, recheado de “modismos” (PAULA, 2005, p. 91), já que os gerentes, apesar de discursarem sempre nesse sentido, nem sempre executam suas ações num padrão racional ideal. Isso porque há, ainda nas palavras de Paula (Idem) um descompasso entre as expectativas e os resultados. Em termos conceituais, há que se considerar, de acordo com a autora, o pouco – ou nenhum – compromisso científico que embasam as propostas para as transformações gerenciais nos espaços públicos.

A absorção pelo Estado das características gerencialistas, conduz à reflexão sobre os limites ancorados nos novos papéis das burocracias públicas. Inicialmente deve-se levar em conta que, assim como nos mostra Weber (1982), a estrutura burocrática é um resultado do contexto sócio-histórico analisado, incidindo diretamente sobre tal estrutura as relações de poder que engendram as sociedades. Mas não somente isso. Weber (Idem) nos esclarece ainda que o desenvolvimento de um corpo burocrático objetiva racionalizar a administração, conferindo-lhe eficiência e a já mencionada padronização de procedimentos. Aqui há a marca forte da tipificação ideal que é ponto chave da obra do autor.

Mas com relação às estruturas de poder que subjazem os procedimentos burocráticos, tem-se neles um forte apelo à necessidade de dominação do corpo técnico e de seu controle, exatamente pela facilidade de execução através de procedimentos em larga escala padronizados.

Sobre este aspecto, Paula (2005) é esclarecedora ao dizer que a tipificação ideal weberiana, alicerçada em fundamentos como o “formalismo, a impessoalidade, a hierarquia e a administração profissional” (p. 94) corre o risco de ser interpretada separada de seus componentes histórico-sociais e aí sim: como instrumento de dominação.

É pensando então num novo modelo de conceituação de burocracia que a autora sugere o advento de uma nova organização burocrática (ou pós-burocrática) que desse conta de alinhar teoricamente os termos dessa nova estrutura de natureza mais flexível.

Especificamente sobre essa transformação burocrática a autora

[...] levanta a seguinte hipótese: a organização pós-moderna é uma nova expressão da burocracia, pois trata-se de uma adaptação da antiga estrutura organizacional ao novo contexto histórico. Por outro lado, sua aparente aproximação do modelo pós-burocrático está relacionada com a confusão entre a burocracia e o tipo ideal. É preciso considerar que no atual contexto, mais do que uma forma de aumentar a eficiência, a flexibilização da produção é uma regra, pois o mercado pressiona pelo retorno no curto prazo para os acionistas e pela pronta resposta à demanda do consumidor. Por outro lado, essa aceleração dos processos administrativos também

tornou desejável que os funcionários tivessem mais controle sobre suas atividades (PAULA, 2005, p. 95)

Tais ponderações acerca da natureza das modificações dos princípios que dão sustentação à burocracia (de estrutura rígida e monolítica para outra mais flexível), associadas a uma espécie de “reformatação dos padrões de atuação estatal remetem à sua definição como um Estado gerencial” (PAULA, 2005, p. 98) atravessado por elementos “descentralizadores e recentralizadores, pela competição horizontalizada e verticalizada e pela flexibilização do poder” (Idem).

Independentemente dos termos que se apresentam nesse novo modelo estatal, sua característica mais marcante – a prerrogativa do exercício do poder (WEBER, 1982) – ainda está em voga. No entanto, de maneira diferente, onde o poder se encontra imbricado na nova estrutura de flexibilidade organizacional em que os trabalhadores, ao serem definidos por essa nova ordem como colaboradores, auxiliam também nos processos de controle, direcionando-se para uma lógica de competitividade e vigilância uns dos outros. Como consequência, Paula (2005) destaca “que temos um Estado despolitizado e um déficit democrático, pois apesar do discurso de democratização, as decisões estratégicas continuam a ser tomadas pelos administradores das organizações públicas e privadas” (PAULA, 2005, p. 98).

O cerne da crítica ao novo modelo de administração pública está em reconhecer que ele não possibilitou o aprimoramento das relações sociais na direção de uma democratização política que poderiam fazer parte dos processos de gestão. Ao contrário, contribuiu para conferir-lhe conotações mais apolíticas e consensuais. A disseminação da nova administração pública, calcada nos moldes do neotaylorismo, conforme mostra Paula (2005) se deu graças ao seu status de eficiência que seria associado à organização privada e que poderia ser transplantado para a órbita pública.

Ana Paula Paes de Paula conclui que o êxito da aplicação das reformas pode ser questionável em função do olhar que se lança ao fenômeno. Uma das questões que apresenta centralidade em suas análises é a que trata da incapacidade das técnicas gerenciais privadas em lidar com a complexidade da esfera pública, onde os

serviços prestados, mais do que mercadorias, são direitos que devem ser tratados em sua magnitude, considerando-se seus aspectos sócio-políticos.

Como visto, sob uma perspectiva crítica, o modelo gerencial, associado à esfera pública pode trazer alguns benefícios como à capacidade de produzir ações planejadas que sejam capazes de racionalizar os gastos públicos, gerando mais ações do Estado. No entanto, ao que parece, em assim procedendo e esquecendo-se de investir nos aspectos políticos do espaço societal, o modelo gerencial estaria muito mais voltado à produção de consensos em torno de suas propostas minando dessa forma, os embates intrínsecos aos processos de tomada de decisão em torno das políticas públicas. a apresentação das entrevistas anteriores (Movimento Todos Pela Educação e Instituto Ayrton Senna) despertaram em nós a necessidade e um breve parênteses no desenvolvimento das outras entrevistas para atermo-nos nas bases teóricas e críticas que sustentam as argumentações das entrevistadas. E mais do que isso: do segmento do qual fazem parte. Ou seja, o empresariado paulista.

Após esta breve inflexão, retomaremos as análises sobre os achados de pesquisa. Mais especificamente, apresentaremos as bases que contestam o modelo adotado pelo MEC para a formulação do PDE. Tais entrevistas encontram suas bases nos movimentos sindicais de luta pela educação nacional. Como dito anteriormente, cabe-nos apresentar os pontos de discordância entre distintas visões acerca do modelo adotado pelo Ministro Haddad para dar corpo ao se PDE. Tais antagonismos expressam as tensões existentes no campo educacional que, apesar de referirem-se a objetivos semelhantes (a melhoria da qualidade da educação nacional), diferenciam-se pelos meios utilizados para se chegar a tal intento.

#### 4.4 ABORDAGENS CRÍTICAS SOBRE O MODELO DE FORMULAÇÃO ADOTADO

**“ENTÃO UMA DAS CRÍTICAS QUE A GENTE FEZ AO PDE É A ABSOLUTA E TOTAL AUSÊNCIA DE DISCUSSÃO COM A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA.”<sup>67</sup>”**

O modelo de formulação adotado pelo MEC para construir uma proposta que se dissesse inovadora para a educação nacional, encontrou respaldo, como vimos, em um segmento muito específico da sociedade brasileira que, apesar de parceiro do Governo Federal para a execução de ações conjuntas, não representava, sob o ponto de vista das ideologias, este governo em especial. Sob o *slogan* de “Lulinha Paz e Amor!”, o que se assistiu foi afrouxamento das concepções mais radicais do próprio partido que, associado aos constantes embates internos e aos escândalos sobre os quais já tratamos no início deste capítulo, resultou na formação de novos partidos e dissidências ou mesmo no desligamento de quadros historicamente pertencentes ao Partido dos Trabalhadores.

Outra leitura também é possível. Dentro de uma perspectiva mais progressista, esta refração significa antes de tudo o alargamento das bases de apoio, direcionando-se a um pólo que sempre ocupou uma posição diametralmente oposta àquela vislumbrada pelo PT. Nesse caso, o resultado computado não são as dissidências, mas, sobretudo, os benefícios políticos gerados pela aglutinação de mais interesses em torno do Governo Lula. Ou seja, a ampliação de uma “coalizão social” que sustenta as ações do Executivo.

Acreditamos ser possível identificar os atores entrevistados, representantes dos movimentos sociais, nesta seção como localizados num meio termo entre os dois modelos acima. Assim, o que observamos não é uma negação, tão somente, da relação de parceria do MEC com os setores empresariais paulistas. Não há aqui uma espécie de pessimismo ou fatalismo sobre o PDE e seu futuro. Antes disso, há

---

<sup>67</sup> ALMEIDA, José Thadeu Rodrigues de. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília, 18 de junho de 2008.

ponderações certamente legítimas, sobre o caráter segregador das escolhas feitas pelo Ministério da Educação com relação às articulações características do processo de formulação do Plano. Se no caso das entidades empresariais paulistas não podemos falar em participação direta (mas através de princípios norteadores, como as metas, e concepções), para as organizações sindicais visitadas muito menos.

Trataremos aqui de apresentar análises a partir de representantes de duas entidades, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), representada por José Thadeu Rodrigues de Almeida e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) por Juçara Vieira Dutra, que serão mescladas pelas considerações propostas pela Secretária Nacional de Educação Básica, Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva.

A epígrafe que registra o início deste subcapítulo corresponde exatamente ao início da fala de José Thadeu de Almeida, Secretário para Assuntos Educacionais da CONTEE. Exprime o sentimento de insatisfação que o padrão unilateral de construção das propostas do PDE tem como marca. Anteriormente apresentamos alguns indícios que levam a entender que se trata de um Plano gestado às pressas em função de interferências de ordem política e conjuntural, exteriores ao já complexo cotidiano do MEC. Seja como for, essa “pressa” impactou (mesmo que momentaneamente) numa relação historicamente construída por diversas lutas em defesa das garantias sociais, construída entre os movimentos e o PT (aqui representado pelo MEC).

Anteriormente afirmamos, respaldados pelas entrevistas, que a forma de colaboração das instituições paulistas ocorreu pelo compartilhamento de metas, programas e projetos, além de tecnologias, e não pela via da participação. No entanto, essa ausência pôde ser substituída pela série de símbolos de importância que foram concedidos a este segmento, haja vista a própria nomenclatura do *Termo de Compromisso Todos Pela Educação*. Para os movimentos sociais historicamente parceiros, a situação retratada é de desprestígio.

De acordo com o entrevistado, o Plano de Desenvolvimento da Educação chega a sua entidade sob a forma de um convite para a solenidade de lançamento já em abril

de 2007, mesmo mês da apresentação oficial do Plano. Percebe-se, assim, que o MEC tentou privilegiar o “elemento surpresa” para o lançamento do PDE, talvez para evitar resistências em meio a solenidade que marca o evento. Com exceção, naturalmente, ao que já foi escrito sobre a forma através da qual as informações chegam às entidades paulistas (através de fluxos informais de informação dentro do Todos Pela Educação e do IAS). Jose Thadeu, ao falar de sua crítica ao PDE, transfere o seu discurso para outras entidades. Dentre as citadas, pudemos consultar, além da CONTEE, a CNTE. Mas obtivemos informações acerca do papel da UNDIME no processo de formulação do PDE. E vimos que sua análise não está muito precisa. Segundo Thadeu

[...] Uma das críticas que a gente fez ao PDE é a absoluta e total ausência de discussão com a sociedade civil organizada. Não há. Tu estás procurando e tu não vais encontrar porque não há. E aí eu posso dizer por que a CNTE que é a maior entidade de trabalhadores do setor público e não foi. Nós que somos do setor privado, a ANDIFES das universidades, a UNE e a UBES dos estudantes, a ANFOP do pessoal da pesquisa e da formação de professores, a UNDIME e a UNCMÉ... Qualquer uma dessas entidades que tu procurares e perguntar assim: vocês foram procurados para discutir o PDE? Todos irão te responder, pelo menos do ponto de vista institucional: Não. E a maioria dos intelectuais e lideranças que fazem parte dessas entidades também não foi.<sup>68</sup>

Independente de acertos e erros, a etapa de formulação do PDE à época das entrevistas parecia mesmo muito nebulosa – como ainda pode parecer para muitos – e estes erros, podem ser mais bem definidos como tentativas de acerto.

Sobre a participação da UNDIME, pudemos adquirir informações com sua ex-presidente, atual Secretária Nacional de Educação Básica, Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva. Segundo a entrevistada, a UNDIME participou do processo de formulação do PDE, já que foi informado para a entidade, pelo próprio Ministro a idéia de elaboração de um novo Plano. Isso se deu no ambiente da UNDIME e através de discussões sistematizadas sobre as 28 diretrizes. Ou seja, das entidades citadas, a UNDIME teve participação no processo.

Se pudermos extrapolar um pouco mais, indo além das entrevistas e lendo mais pelas entrelinhas, percebe-se que a participação da UNDIME foi um pouco maior, já

---

<sup>68</sup> ALMEIDA, José Thadeu Rodrigues de. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília, 18 de junho de 2008.

que existia uma relação muito estreita entre essa entidade e outras, como a Fundação Itaú Social, na execução de projetos para os municípios, que serviram como base de atuação do MEC nas cidades.

Então essas 28 diretrizes nasceram de conversas com os dirigentes municipais, estaduais e a CNTE. Cada um de um lado, nós fomos mandando o que seria importante para um município ter uma educação de qualidade. Então eu lembro que eu falei: “tem que ter educação infantil, tem que ter alfabetização até os oito anos”, e eles incorporaram essas sugestões nessas 28 diretrizes. Então eu fiquei sabendo do PDE enquanto secretária da UNDIME e nessas reuniões de elaboração com o ministro.<sup>69</sup>

A citação acima traz uma informação que pode ser contestada, se considerarmos a entrevista concedida por Juçara Dutra, ex-presidente da CNTE. De acordo com ela, a entidade a qual presidia não participou em nenhum momento de formulação ou discussões sobre o PDE.

A entrevistada acrescenta ainda que o conhecimento de que o MEC apresentaria um Plano para a sociedade brasileira ocorreu em função de sua posição como Presidente da CNTE e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico. Esta posição pareceu facilitar o fluxo de informações e sugere que se não fosse por essa articulação no interior do Governo, o conhecimento teria se dado de outra forma, como por exemplo, pela imprensa como ocorreu com a maioria das pessoas. Na ocasião, conforme relata Juçara Vieira Dutra

O Presidente da República e o ministro da educação convocaram a imprensa e perante vários apresentaram o PDE ainda com o formato de um esquema. O plano foi apresentado através de *slides*, portanto não entregaram nada para nós. De modo que nós participamos do evento, mas não levamos nada de lá [...] Nós observamos que houve uma tentativa por parte do governo de conferir mais organicidade às ações dos entes federados e nos pareceu positivo, desse ponto de vista. Mas nos pareceu também e nós pudemos colocar isso no momento de debate, que o PDE ao invés de ser um resultado de processo, de consulta à sociedade, ou um processo de construção com agentes sociais, de debate, ele acabou sendo um conjunto de programas e projetos, alguns deles preexistentes, a maioria preexistentes, que o governo tentou dar uma formatação para apresentar como sendo as ações do MEC.

Mais do que reclamar atitudes mais democráticas para a condução das políticas públicas de educação, o que a fala da entrevistada parece sugerir é que estamos

---

<sup>69</sup> SILVA, Maria do Pilar Lacerda Almeida. Formulação do PDE. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília. 19 de junho de 2008.

diante de uma necessidade, antes de tudo, de se demonstrar à sociedade que existia um conjunto estruturado de ações voltadas à melhoria da qualidade da educação pública, dotado de organização e que pudessem trazer a marca do Governo Lula para a cena educacional. Lembremos que o momento vivido era de consolidação do projeto de governo do Presidente Lula, caracterizado por medidas de dotação de infra-estrutura abrigadas sob a marca do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Juçara Dutra esclarece que a possível estratégia do governo teria sido a transferência de impactos do campo da infra-estrutura, para a educação.

Pareceu-me que o PDE significou naquele momento algo tão emblemático quanto o PAC. Na área da educação, o nome do governo Lula é PDE. Pareceu que foi um esforço de não desperdiçar projetos, alguns de caráter mais social do que educativo, por exemplo, o “Luz Nas Escolas”, que são importantes do ponto de vista da estrutura das escolas, mas que do ponto de vista educativo não são ações pensadas, por exemplo: se você reuni a sociedade, ou um grupo para discutir a educação dificilmente esse vai ser um programa pensado como sendo prioridade. Embora que para você ligar um computador, você precisa necessariamente de luz elétrica. Então o governo abordou os projetos que eram de sua iniciativa, alguns já em andamento como eu falei e resolvi sintetizar como sendo o PDE,

Engrossando o coro daqueles que não enxergam o PDE como um plano, mas sim como um conjunto de ações que não necessariamente dialogam ou se articulam entre si, Jose Thadeu alega que as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação expressam um empobrecimento de propostas inovadoras, uma vez que várias delas já se encontravam em pleno vigor, principalmente aquelas que objetivam dotar as escolas de infra-estrutura, como projetos de eletrificação para as escolas rurais, informatização, infra-estrutura e transporte, inclusive em parcerias com outros ministérios.

Sobre o aspecto acima, Juçara Dutra destaca que o fato de não ter havido nenhum processo mais amplo de discussão, sem ao menos uma metodologia e uma teoria que subsidiasse as ações do Plano, ameaçam até mesmo sua consistência como tal. Isso posto, a entrevistada define que o PDE não é um plano e não pode ser considerado como tal. Antes, e concordando com os críticos, como José Thadeu, Jamil Cury entre outros, trata-se de um *conjunto de ações*.

Parece mesmo que a inovação se dá com a construção do IDEB, cujo foco demonstra um esforço do Ministério da Educação em propor uma nova linha de diálogo entre os estados e os municípios, em função das dificuldades de estabelecerem-se metas concretas a serem atingidas. Sobre esse aspecto, reitera-se que, sendo respaldado por um decreto, o Termo de Compromisso Todos Pela Educação, se mantém fragilizado, se comparado com seu antecessor/concomitante o Plano Nacional de Educação, que de fato é uma lei (nº. 10.172/01).

Associa-se a este fundamento, outro que propõe o direcionamento das ações do PDE com uma das características mais marcantes do Governo Lula, ou seja, a preocupação com políticas inclusivas para as massas. Dito de outra forma parece certo pensarmos no alinhamento das propostas do PDE à educação básica como forma de atender às necessidades de educação de grande parcela da população. Nessa perspectiva, este governo tem mais a ver com a educação básica do que com a educação superior, embora reconheçamos que existem ações de impacto do PDE para este nível.

Consideramos a análise supracitada bastante apropriada, uma vez que um breve exame das ações totais que substanciam o PDE demonstra que se dirigem ao fortalecimento da educação básica, além dessa característica ficar bem explícita no desenho da política, voltado à colaboração entre os entes federados, com mais vigor para os municípios, obrigados por lei a iniciar o nível básico de ensino. De acordo com Dutra

o receio também do movimento [da CNTE] no início do governo era que a educação básica pudesse ficar um pouco eclipsada, em função da capacidade que tem a educação superior em mobilizar, chamar a atenção dos meios de comunicação, ter força de expressão e aos poucos para o governo era interessante ter um pouco esse equilíbrio, entre educação básica e educação superior. E o PDE funciona nesse sentido, é um governo que funciona muito nessa lógica, que trabalha muito com políticas de inclusão e para atender a maioria da população, é claro, tem que dialogar através da educação básica.

De uma maneira geral, podemos identificar um objetivo muito particular ao realizarmos as entrevistas junto aos sindicalistas em questão, qual seja, a necessidade de identificar os princípios políticos que nortearam a formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Tal anseio se justificava pela compreensão

já declarada em outro momento deste trabalho em que desmistificamos a idéia de que as políticas públicas nascem tão somente pela identificação de demandas de movimentos sociais. O que trazemos é que o significado de demanda certamente pode ser associado a outros setores como o empresariado paulista. É exatamente em função disso que utilizamos o conceito de coalizões advocatórias. Sendo assim, o jogo se apresenta muito mais complexo, onde entram em cena embates em torno de projetos.

No entanto, nossa procura mostrou outra faceta de um aspecto que já havia se apresentado na entrevista anterior sobre as disputas que resultaram no PDE e que não se encontravam tão somente no espectro social e sim internamente dentro do próprio Partido dos Trabalhadores. Ou seja, quando questionado a respeito das bases políticas que tiveram papel preponderante junto ao MEC, Jose Thadeu, apresentou a mesma resposta que já havia sido dada por Carlos Roberto Jamil Cury em sua entrevista: a disputa por espaços dentro do Governo Lula. Repete-se assim, o relato sobre os embates travados entre o Ministro Haddad e Marta Suplicy, através dos quais esta almejava chegar à pasta da Educação com vistas ao processo eleitoral de 2008. A idéia é que um ministério com visibilidade e verba como o MEC pudesse encurtar os caminhos de Marta Suplicy à Prefeitura Municipal de São Paulo. A ameaça ao cargo, enfim, pode ter sido um ponto de partida para a criação do PDE. Jose Thadeu vai mais além em suas considerações sobre os motivos que levaram o Ministro Fernando Haddad a formular um plano da forma que fez.

E ai aparece um plano, gestado por um ministro jovem, que substituiu o Tarso Genro, um ministro que tinha um outro perfil, que dialogava mais institucionalmente com a sociedade e que bom né, tem lá suas pretensões políticas. Tanto é que, tudo bem, o nome dele aparece como quinto lugar para a presidência da republica. Tudo bem, não esta no *top*, mas alguém já lembra e diz: Olha! “O ministro Haddad pode ser um candidato”. É jovem. Tem 46 anos e quer deixar a sua marca. Se não for agora, mais a diante. Um pouco da avaliação que eu faço que esse plano nasceu assim e que um determinado grupo do MEC, ou seja, o ministro da educação querendo se *encacifar* para permanecer no ministério, porque afinal ele gestou, porque tudo o que ele vinha levando ate então não tinha um programa na seqüência dele, do Tarso que fosse dele. Eram todos seqüência do Cristovam e do Tarso. Não tinha nada que tivesse sido gestado por ele nesse terceiro momento no MEC. Esse não. Esse era um plano com a assinatura dele; do Fernando Haddad.

Ou seja, além da ameaça de ver seu cargo ser tomado por uma sucessora que na verdade objetivava pegar carona nos projetos do MEC para conquistar votos, o que se tem, segundo o entrevistado, e que faz muito sentido, é um ministro atuando como condutor de políticas já formuladas por outros anteriores. O que estava em jogo no momento, a nosso ver, não era somente uma disputa por espaços num cargo, e sim a necessidade de “mostrar serviço”, de se dizer capaz de elaborar uma nova proposta que se diferenciasse de outras tantas já existentes.

Como sabemos, se em parte esse objetivo foi atingido com inovações como a proposta de atuação mais próxima aos municípios, enviando-lhes consultores para auxiliá-los em sua tarefa de elaboração do Plano de Ações Articuladas e como o IDEB, por outro nada há de original em se utilizar ações já existentes para compor um plano dito como inovador.

A necessidade de se apresentar como um ministro formulador de novidades, de certa forma também foi relatada por Maria do Pilar em sua entrevista. Some-se a isso o empenho pessoal do Presidente Lula em exigir que o Ministro da Educação apresentasse algo grandioso para a educação. Essa declaração encontra eco na entrevista do Professor Cury, que destaca a exigência do Presidente em blindar o MEC e o Ministério da Saúde de interferências de natureza política. Na fala de Pilar

O presidente Lula pediu ao ministro Haddad um plano para a educação. Entre o primeiro e o segundo turno... Deve ter sido outubro. O presidente pediu um plano consistente para a educação que não se resumisse em programas, porque programas temos a dar com paus. E aí o ministro ficou encarregado disso. Ele não estava confirmado no cargo então ele tinha uma clareza – e as pessoas não acreditam nisso, mas eu acompanhei isso como presidente da UNDIME – e dizia assim: eu quero sair daqui e deixar esse programa pronto para quem chegar e isso é até uma garantia de que a gente não vai fazer uma “terra rasada” aqui e começar tudo do zero.

Está assim fechado o ciclo de formulação do PDE. Os aspectos conjunturais se mostraram decisivos para que houvesse um consenso de que alguma política consistente fosse apresentada pelo MEC e que tivesse a assinatura de Fernando Haddad. Como o tempo contava como um fator negativo, eis a necessidade de trilhar por trajetos mais curtos. Daí o aprofundamento das relações MEC/Todos Pela Educação/setores empresariais paulistas.

A fala de Jose Thadeu a respeito da proximidade que se estabeleceu entre o MEC e o empresariado paulista carrega o perfil das forças de esquerda com relação às propostas defendidas por aqueles responsáveis por dotar de conteúdo o PDE. Tal visão se alicerça em fundamentos ideológicos que confluem em direção às críticas anteriormente apresentadas pela teoria que trata a natureza gerencial da nova administração pública, colocam em questão a os princípios de atuação dessas forças em favor da educação.

Inicialmente cabe considerar que o entrevistado faz uma distinção entre as forças privadas que atuam na educação nacional. Para Jose Thadeu, então, uma frente de ação é aquela que enxerga na educação um simples mercado a ser desbravado, onde as diversas modalidades de ensino se apresentam como possibilidades de obtenção de lucros exorbitantes, através da cobrança de matrículas. Além de não serem comprometidos, *de fato*, com a causa educativa, contribuem para a ampliação do processo de alienação em favor do capital, visualizando na educação uma importante agenda de negócios.

Outro grupo identificado é aquele que vimos tratando aqui nesse trabalho que não necessariamente visualiza a conquista de lucros diretos em sua incursão pela educação pública nacional. Os investimentos realizados sob a forma de projetos visam como objetivos claros a formação de uma nova racionalidade pública através dos alunos formados pelas suas políticas. Jose Thadeu esclarece que existe entre eles a necessidade de formação de uma mão-de-obra em larga escala para atuar nos grandes projetos brasileiros, como se revisitassem as propostas de desenvolvimentismo para o país. Este projeto necessita de investimentos e metas de alcance em longo prazo.

Disso decorre que, diferentemente do primeiro grupo, este não defende a privatização pura e simplesmente. Defendem, antes disso, a possibilidade de influenciar as políticas de Estado para conduzirem a partir daí um projeto de sociedade que insira a população num modelo de desenvolvimento pelo consumo, que passe ao largo das questões humanas e sociais, reduzidas à mera aquisição de

emprego. “Nesse sentido eles são muito mais ardilosos e inteligentes que esse pessoal que abre uma escola só para lucrar”<sup>70</sup>.

Esta posição empresarial, ainda segundo José Thadeu, Secretário de Assuntos Educacionais da CONTEE, é facilmente justificada ao considerar-se o grande gargalo que o mercado brasileiro atravessa pela escassez de mão-de-obra técnica e qualificada. Como efeito perverso, assistir-se-á ao enfraquecimento do aprendizado político e social indissociáveis ao processo de educação pública e ao fortalecimento de uma concepção mais moderna fundamentada na cidadania pelo consumo.

Esse grupo da Viviane Senna, dos Amigos da Escola, não faz um discurso contra a escola pública. Fazem um discurso a favor. Mas a favor do ponto de vista deles. Tanto e que eles dizem que o problema da escola pública e um problema de gestão. Faz uma gestão empresarial numa escola pública e vai tudo melhorar. “Vamos parar de discutir gestão democrática nas escolas e vamos discutir gestão”. Então essa é uma disputa ideológica que os caras estão fazendo. Aí acharam um ministro que, diferente do Tarso, não compra briga com quase ninguém. E aí bom né? Um leque de alianças amplo. E aí entram os empresários chegam com um discurso simples dizendo: “olha, a escola pública já incluiu são 96% de crianças nas escolas”, mas não tem qualidade. Então nos precisamos alfabetizar e melhorar a qualidade da escola pública e ponto. Só que atrás desse ponto tem que tipo de sociedade, mentes e corações que eles querem formar para o projeto de sociedade deles. Nesse sentido eles são muito mais ardilosos e inteligentes que esse pessoal que abre uma escola só para lucrar.

Juçara Vieira Dutra também se mostra consciente desse estreito relacionamento entre o MEC e os setores definidos por ela como “privatistas”. O elemento que se encontra por trás dessa aproximação é a necessidade de estabelecimento de consenso na sociedade, mas se esse caminho escolhido mostra publicamente uma conjunção harmoniosa de esforços, camufla o descontentamento dos setores sindicais. A legitimidade estaria completa se todos os segmentos estivessem presentes durante o processo de discussão. Apesar de, ao ter sido cobrado por não ter ouvido a CNTE, o Ministro Haddad ter respondido “mas eu sempre ouço a CNTE”<sup>71</sup>, sua postura não se justifica, em se tratando de um plano como o PDE.

---

<sup>70</sup> ALMEIDA, José Thadeu Rodrigues de. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília, 18 de junho de 2008.

<sup>71</sup> DUTRA, Juçara Vieira. **A Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília, 18 de junho de 2008.

Se não observamos durante a formulação do PDE embates em torno das propostas que o comporiam, o que consideramos essencial para o fortalecimento da democracia e para o aprimoramento das políticas públicas, pensamos ter contribuído com esse papel ao apresentarmos nesse trabalho visões antagônicas sobre o mesmo fenômeno. Nesse aspecto, é importante apresentar que a Secretária de Educação Básica, Maria do Pilar, declaradamente participante do processo de formulação do Plano discorda da visão apresentada anteriormente.

O que Jose Thadeu considera como uma visão fragmentadora do MEC permitir-se influenciar por um segmento e não o outro para ser seu colaborador na formulação do PDE, Pilar visualiza como uma característica muito importante do Plano, que se define como “republicana e democrática”<sup>72</sup>, que assume um compromisso em ser uma política de Estado e não de governo, avessa a partidarismos. Aqui a noção de sectarismo é entendida como um conceito polissêmico: a postura sectária para Maria do Pilar é aquela onde não existe o diálogo entre as forças que compõem o leque de interesses em um determinado assunto. É em função dessa opinião da entrevistada que entende-se não haver no escopo do Plano nenhuma postura “privatizante ou neoliberal”<sup>73</sup>. Antes disso, há a valorização da educação como espaço público, a escolha em se investir na escola pública e de qualidade, ainda de acordo com Maria do Pilar.

A parceria com os setores empresariais paulistas, cujo objetivo é a ampliação de forças em prol da educação pública, para Maria do Pilar, causa estranheza nos segmentos de esquerda. Mais do que parceria, o que a Secretária de Educação Básica do MEC parece sugerir é houve propositadamente uma espécie de direcionamento para um grupo em detrimento do outro. A idéia que a entrevistada perecer querer passar é a da existência de uma estabilidade inabalável entre o Governo Lula e os setores sociais de esquerda. No entanto, quando declara que “nós temos que conversar com todas as forças. Não só com as forças do meu campo, porque com essas eu já conversei. Eu não tenho que buscar apoio para mais recursos no movimento sindical, que é a nossa bandeira desde sempre. Eu tenho

---

<sup>72</sup> SILVA, Maria do Pilar Lacerda Almeida. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília. 19 de junho de 2008.

<sup>73</sup> Idem.

que buscar apoio no empresariado paulista”, pode significar para o empobrecimento dos debates educacionais, através da unilateralidade.

Apesar do risco acima estar latente em todo o processo, deve-se ressaltar a importância da conjunção de esforços em favor da temática em questão. Relembrando da fala de Izabel Cristina, Gerente de Projetos da Fundação Itaú Social, trata-se “de um grupo de peso” e essa característica faz com que a aliança estabelecida pelo MEC surta mais efeitos. No entanto, deve-se salientar que a aglutinação necessária não passa pela escolha desse grupo e não do outro. Ao contrário, transita pela confluência de esforços. Eis aqui a dubiedade do termo “sectário” utilizado pelos entrevistados. De qualquer maneira esta é a posição de Maria do Pilar, que se vigora ao informar que

Quando o empresariado de São Paulo escreve um artigo na Folha de São Paulo, dizendo que tem que acabar com a desvinculação de recursos da união, para a educação, tem que acabar com a DRU, tem que aumentar a porcentagem do PIB para aumentar para a educação, evidentemente você ganhou mais do que se quem tivesse escrito fosse alguém da CNTE ou dos movimentos sociais. Então essa discussão nova que o PDE traz que causa estranheza. E aí a gente escuta muito o chavão: isso é coisa do FMI, do Banco Mundial... Claro que não. A postura é de tentar elaborar um projeto que ao ser um programa de estado ele perdure mais do que o governo de presidente Lula. E isso para esse país, é um desafio mega!

Está claro que o formato delineado pelo Ministério da Educação para o PDE não contempla os segmentos mais à esquerda da sociedade, seja pelo seu caráter centralizador, seja pela condução do processo com um todo. E não seria difícil para o MEC prever essa insatisfação. Utilizemos como exemplo o próprio centralismo do Ministério. Ao observarmos que a participação nos processos decisórios foi um dos critérios que balizou as lutas pela redemocratização do Brasil na década de 1980 e que ainda se configura numa bandeira de luta de extrema importância para os movimentos sociais, seria muito natural que o modelo escolhido para a formulação do PDE encontrasse resistências. Podemos sugerir que não havia essa preocupação durante todo o processo, inclusive pelas escolhas feitas: o critério utilizado parece mesmo ter sido o de seleção pelas competências a serem compartilhadas e não por atributos como a necessidade de participação de democratização das decisões. Ou pela fala da Secretária Pilar: “Não tiveram várias e várias reuniões para isso. Ele já tinha discutido com técnicos e com pessoas, mas

num grupo pequeno porque havia a urgência do tempo político para que aquilo ficasse pronto”.<sup>74</sup>

Se o ritmo dos trabalhos era de fato ditado pela urgência do tempo político, como pensar em bases teóricas que dessem respaldo para a política? Entretanto este foi um grande questionamento que serviu de amparo a parte das críticas elaboradas pelos movimentos sociais.

De acordo com Jose Thadeu, é em função dessa ausência que o Plano de Desenvolvimento da Educação não apresenta em sua totalidade, um padrão coordenado de ações que se justifiquem enquanto mecanismos encadeados de atuação. Ao contrário, ainda de acordo com o entrevistado, o que se tem, são estratégias isoladas que propõem uma junção ao serem consideradas em função da meta global que o PDE apresenta, ou seja, a elevação do IDEB (conforme já apresentamos no início deste trabalho).

Tais estratégias são, nos dizeres de Jose Thadeu, perversas, pois não contemplam um entendimento mais profundo a respeito da situação educacional de um estado ou do país. Tem-se com isso, a seleção de bons resultados que por sua vez servem como referencia para endossar a eficácia de programas e ações.

Por causa da criatividade de seus professores, por causa do envolvimento de sua comunidade, uma escola tem uma avaliação melhor [...] Deveria ser avaliado o sistema estadual, o sistema municipal, no seu conjunto. E não o desempenho de escolas e de alunos, isoladamente, e ver o que está errado naquela escola. E nos vamos ver o que está errado naquele foco quando, na verdade, deveria ver o que está errado naquele sistema.

A despeito do processo de avaliação proposto pelo PDE, ou seja, o IDEB, podemos tecer algumas considerações. É verdadeiro dizer que as ações isoladas podem errar ao enfatizarem, certos casos de sucesso que transpostos para uma abrangência maior, não sustentam uma nova concepção pedagógica ou uma política educacional. Mas o IDEB se firma como uma proposta de avaliação bastante eficiente, pois permite, ao contrário do que defende Jose Thadeu, uma compreensão

---

<sup>74</sup> SILVA, Maria do Pilar Lacerda Almeida. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília. 19 de junho de 2008.

do desempenho dos alunos, das escolas, redes municipais e estaduais e do próprio país. A seleção de casos de sucesso estaria a cargo de gestores, com o intuito de disseminarem aspectos positivos e localizados em determinadas práticas. Deve-se ter o cuidado de não tomar como referência geral tais “receitas”, sob pena de desprezar as heterogeneidades locais. As boas práticas atuam sim como referências não em sua totalidade, mas como modelo que pode ser aprimorado e ajustado de um local para outro.

A advertência realizada por Jose Thadeu sugere outro aspecto que se relaciona com o modelo de intervenção utilizado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação. Segundo o entrevistado o princípio adotado pelo MEC é o da meritocracia. Existem ações que devem ser realizadas para que os resultados sejam efetivamente alcançados e em seu início, o PDE foi marcado pela seleção de municípios prioritários onde o mérito de receber recursos para elevar Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estava exatamente nos resultados pífios apresentados em avaliações. A meritocracia estaria entrelaçada pelo IDEB e pela possibilidade de recursos. Sendo assim, o próprio modelo de avaliação proposto disseminaria esta característica. A alternativa estaria na adoção de padrões de avaliação em que se priorizasse a articulação sistêmica de seus resultados, propondo um regime efetivo de colaboração entre os entes federados.

Diametralmente oposta é a opinião de Maria do Pilar sobre a ausência de um escopo teórico que norteasse a postura do PDE, no que concerne às suas ações. Tais concepções fundamentam-se na visão sistêmica que a Secretária defende como característica do Plano.

Um exame das ações do PDE sugere de fato ações que impactam tanto na educação básica quanto na educação superior, sendo que algumas delas, sustentam uma relação estreita entre si. Mas ao que parece, nada que possa ser definido como um sistema articulado de ensino, com ações confluindo na mesma direção, com foco e objetivos articulados umas com as outras. Ao contrário, tem-se um rol de cidades em que a intervenção do MEC deve ser mais incisiva, independente de todo o resto das cidades brasileiras.

Assim retornamos à discussão sobre o caráter meritocrático do PDE, mas apresentando elementos de sua negação. Através da visão de Maria do Pilar, não há indícios que justifiquem essa interpretação. A escolha de se priorizar os 1.242 municípios inicialmente, corresponde tão somente à necessidade imediata de atuação onde os índices nas avaliações educacionais estavam bem abaixo do suportável e desejável e em nada teria a ver com a questão meritocrática.

Medidas de cunho meritocrático devem ser analisadas de com muita cautela por gestores que desejam obter bons resultados em suas avaliações de desempenho. Via de regra, o princípio da meritocracia vem associado à necessidade de melhorar os números referentes à educação, dentro de uma política voltada à obtenção de bons resultados. A perversidade está na forma como se estabelecem os mecanismos de “premiação” para aqueles que “merecem”. É comum o *rankeamento* de escolas ou redes e a atrelamento de benefícios em função desses resultados. Ao que parece, tal sistema só faz aumentar a desigualdade entre escolas, pelo fato de se premiar aquelas que já possuem bons resultados ou encontram formas de elevá-los. Deve-se ponderar sobre as desigualdades que se manifestam no interior das escolas e de que forma seu projeto pedagógico e de aprendizagem pode ser ameaçado por questões de ordem conjuntural e que se encontram exteriores à própria vontade dos atores escolares. Depreende-se daí que as avaliações de resultados devem estar profundamente ancoradas na realidade sócio-econômica das escolas e direcionar ações que viabilizem a melhoria do desempenho.

Pela via da meritocracia ou pelo foco em resultados estabelecendo prioridades, o desenho estabelecido pelo MEC para viabilizar as suas intervenções ao nível do local pressupõe a adesão das redes (inicialmente municipais, posteriormente estaduais) aos projetos governamentais. Claro está que tal princípio remete à fragilidade legal em que o Plano de Desenvolvimento da Educação está ancorado.

Se existem propostas cujos impactos resultariam na melhoria dos números da educação em certas cidades, há intrínseco ao processo a necessidade de se estabelecer um mecanismo que permita uma relação de comprometimento com as regras do jogo. A adesão às metas estabelecidas pelo Termo de Compromisso Todos Pela Educação concede aos municípios e aos estados usufruir dos benefícios

da relação que, de acordo com a visão que se tem do fenômeno, pode gravitar em torno do reconhecimento público de uma parceria que tem como objetivo claro a elevação da qualidade do ensino, ou da necessidade de se estabelecerem regras para o investimento de novos recursos sem que se tenha uma modificação legal para que isso ocorra. Neste caso, retornamos ao ponto que trata da fragilidade legal do PDE.

A fala de Jose Thadeu exemplifica bem sua postura crítica com relação à política de adesões sem que haja, no entanto, a modificação no aparato legal que rege as relações entre os entes federados.

A pergunta é: por que ela acontece? Em função de tudo aquilo que eu estava dizendo anteriormente. É positivo fazer adesões para que haja o acompanhamento daquelas 28 metas que o município tem que atender para que receba verba. Bom, em não havendo uma legislação que possibilite uma intervenção ou uma legislação que estabeleça algum tipo de sistema e se o governo federal centraliza os impostos e se o MEC tem dinheiro para isso e se ele quer usar o poder econômico do governo federal para impulsionar, estimular – para não dizer outro nome - o município a mudar suas práticas. Ótimo. Mas por que isso acontece? Seria necessário isso acontecer se nos discutíssemos os sistemas? Seria necessário isso acontecer se existisse um regime para além do regime de colaboração? Seria necessário isso acontecer se nos respeitássemos o PNE, porque eu não sei se tu reparaste, mas não existe nenhuma menção do PNE no PDE.

De fato, o modelo de colaboração é algo que deve ser bem trabalhado pelo MEC para que as ações do PDE sejam levadas adiante. Posteriormente trabalharemos os efeitos do desenho institucional do PDE para o início de sua implementação. Veremos que a seleção de municípios prioritários causou o mal estar posterior com instituições representativas dos estados e dos municípios, que pressionavam para a ampliação do escopo. No entanto, a entrevistada Juçara Vieira Dutra não vê como ingenuidade essa escolha. Sua análise esclarece que ao priorizar certos municípios, mesmo em função de sua precariedade educativa, escondia a previsão que outros entes iriam à busca do MEC para a adesão a seus projetos. Essa estratégia viabiliza a homogeneização em torno de uma proposta que nasce sem a devida dedicação ao debate e ao confronto de propostas. Dentro desse modelo, então, essa ausência estaria “perdoada” através da adesão à proposta do Governo Federal. Seja como for, aderir à proposta não significa ver seus projetos sendo contemplados. Isso porque os R\$ oito bilhões iniciais, (conforme bastante divulgado na época de

lançamento do PDE e pela entrevista de Jamil Cury) mesmo não sendo verba vinculada, são oriundos de redirecionamento orçamentário. Ou seja, os recursos deverão vir de outros lugares que não necessariamente os cofres do MEC. O desafio é cumprir o estabelecido no PAR.

Essa preocupação também faz parte do segmento do governo, pois a própria Secretária de Educação Básica do MEC sugere que “o grande desafio é fazer os parceiros cumprirem o termo de compromisso”. Além disso, a Secretária Maria do Pilar dá pistas para que o Plano não caia no esquecimento em suas propostas.

[...] Acho que o MEC deveria ter mais agilidade para cumprir o acordo técnico-científico que nós assinamos com esses 1.242 municípios. Se isso ficar só no acordo isso vai cair no descrédito. A crítica que eu faria é que nos somos uma maquina grande, mas que é difícil fazer andar, nós somos um navio e não um jato.

Assim concluímos mais uma etapa deste trabalho que objetivou apresentar visões críticas sobre a forma escolhida pelo MEC para apresentar seu novo Plano. Acreditamos que as abordagens aqui apresentadas são legítimas em função da representatividade das entidades entrevistadas. Como contraponto sugerimos as colocações de Maria do Pilar, uma das principais articuladoras do PDE, tanto junto ao MEC quanto junto ao movimento empresarial paulista. Em síntese, vimos que as críticas mostram a insatisfação em função da ausência de diálogo e não somente pela escolha de um segmento específico, apesar de haverem críticas às propostas desse grupo.

A seguir apresentaremos alguns efeitos desse processo de formulação para o início da implementação das ações nos municípios prioritários e a consequência imediata desse processo para os desdobramentos das políticas. Como principal efeito, veremos a mudança no desenho institucional do PDE, com a entrada dos estados e de outras cidades, como contemplados pelo Plano de Desenvolvimento da educação.

#### **4.5 A POLÍTICA DE DUPLO DESENHO: PARA ENTENDER OS ALGUNS EFEITOS DO MODELO DE FORMULAÇÃO**

As discussões acerca do processo de formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação mostraram ser imprescindível uma análise que extrapolasse essa etapa, não no sentido de um aprofundamento, mas para uma compreensão de seus efeitos num momento fundamental para o desenvolvimento da política, inicialmente tratada aqui, considerando seu desenho original que não contemplava a inserção – mesmo que inicialmente - dos estados. Lembremos que o Termo de Compromisso Todos Pela Educação pressupunha para o seu pleno funcionamento, uma relação de cooperação entre os municípios e o Ministério da Educação, mas para aqueles tivessem acesso aos benefícios desta parceria, o primeiro passo seria a elaboração do PAR municipal, onde o MEC, a partir de um diagnóstico detalhado definiria as ações que seriam desenvolvidas.

A forma encontrada pelo Ministério da Educação para levar aos municípios essa ferramenta gerencial foi através da contratação de consultores que, após um período de treinamentos, estariam aptos a desenvolver tais atividades. Precedendo a visita dos técnicos, o MEC representado em pessoa pelo Ministro Fernando Haddad, iria até os estados dentro dos quais se localizariam os municípios a serem atendidos e formalmente assinava um termo de colaboração com as prefeituras. Este momento, de caráter solene, selava a parceria e, como podemos imaginar, incutia nos prefeitos de cidades, em sua maioria de interior, um sentimento de pertencimento à federação. Mais do que isso, talvez, o momento cristalizava a necessidade de mudanças na educação do Brasil e a possibilidade de que algo novo estivesse acontecendo para que isso ocorresse.

A esse momento, cabe ressaltar que a partir de julho de 2007 entra em cena um ator importante para este processo de convencimento público, a ex-presidente da UNIDIME Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva. Sendo empossada em julho de 2007 para o cargo Secretária de Educação Básica do MEC, Pilar passou a acompanhar o Ministro Haddad na chamada Caravana da Educação.

Parece plausível supor que a nomeação de Pilar para este cargo, além de sua larga experiência como secretária de educação de Belo Horizonte e presidente da UNDIME, também possuía conotações fortemente políticas, já que ela se mostrou verdadeiramente atuante no processo de formulação do PDE em função de sua proximidade com as instituições paulistas que se mostraram parceiras do MEC, além de ocupar uma posição estratégica juntos aos governos municipais em razão do cargo que ocupava. Dessa forma, levar Maria do Pilar para a SEEB/MEC significava respaldo frente ao movimento empresarial paulista, aos municípios e ao próprio MEC em função de sua competência para tratar de assuntos relacionados à educação brasileira.

No primeiro momento desta seção, serão apresentados argumentos sobre a atuação dos técnicos responsáveis pela formulação do PAR municipal. O conteúdo está estruturado de maneira a descortinar todos os aspectos desse momento tendo como referencial a entrevista realizada com uma dessas consultoras, a senhora Eleutéria Maria Machado Ferreira, professora aposentada da Universidade Federal de Juiz de Fora.

#### 4.5.1 O DESENHO ORIGINAL: A RELAÇÃO MEC/MUNICÍPIOS

*O QUE EU PUDE PERCEBER É ALGUNS PENSARAM E NÃO PENSARAM NAS PERNAS DISSO E NEM SE ARTICULARAM MUITO BEM NO INTERIOR DO MINISTÉRIO. ISSO EU TENHO CLAREZA. NÃO HOVE ESSA DISCUSSÃO<sup>75</sup>.*

Quase que numa concomitância com a apresentação pública do Plano de Desenvolvimento da Educação, foi publicado um edital que convocava candidatos a participar de um processo seletivo para atuarem como consultores da UNESCO junto ao MEC com o objetivo de levarem e auxiliarem os 1.242 municípios prioritários a elaborarem o seu PAR. Como pré-requisitos, exigiam-se: experiência em gestão de educação, formação de professores e disponibilidade de tempo para se deslocarem por um período de três semanas num único mês.

Após a seleção e aprovação dos candidatos, que em sua maioria era composta por ex-secretários municipais e estaduais de educação, ex-reitores de universidades federais e professores universitários, iniciou-se o período de treinamento ocorrido no MEC. O órgão responsável pela apresentação do PAR aos técnicos foi o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), uma instituição criada em parceria com o Banco Itaú, cuja Fundação, como sabemos foi uma das parceiras do Ministério da Educação para a formulação do PDE. Ao que parece o treinamento oferecido pelo CENPEC para os selecionados obedeceu à mesma formatação do PDE, ou seja, a rapidez sem muitos critérios definidos. No caso desse treinamento, associa-se a ausência de preocupação em considerar a experiência dos selecionados para atuarem como consultores junto ao MEC. Afirmamos isso, referendados pela declaração da senhora Eleutéria Maria Machado,

---

<sup>75</sup> FERREIRA, Eleutéria Maria Machado. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Juiz de Fora, 20 de novembro de 2007.

umas dessas consultoras. Pela sua fala sobre a experiência de ter participado desse momento consideramos que

Foi uma experiência muito ruim, muito desastrosa; porque quem o ministério contratou para nos avaliar, juntamente com os técnicos do ministério, foi o CENPEC e eu não sei se por falta de tato ou se era proposital, não sei. Só sei que foi muito constrangedor, na idade que nós estamos e todo mundo já foi secretário de educação do município, de estado e pró-reitor ou diretor de escola mesmo e o mais novo acho que tinha uns quarenta e seis anos. E eles usaram muito de um instrumento de terror, o tempo todo ficavam falando: vocês estão sendo avaliados, de tudo... Em todo lugar que a gente ia tinha alguém nos observando a gente não sabia quem era. Tinha representantes do CENPEC e representantes do ministério. Então eu, particularmente, achei muito ruim.<sup>76</sup>

Seria possível sugerir que a ausência de critérios para a formulação do PDE tenha resultado numa série de atropelos, chegando até o treinamento desses técnicos. A forma como se deu o processo de capacitação parece ser contraditória com as diretrizes que se divulgam sobre as propostas de avaliação para alunos e alunas, onde a força da punição e do terror deve ser esquecida.

Além dessa característica, pode-se perceber pela entrevista a fragilidade da maneira como os instrumentos foram apresentados e mais ainda, como os técnicos foram a campo. Segundo a mesma entrevistada, a sensação generalizada era a de que o material não havia sido verificado para que houvesse uma validação da metodologia a ser empregada, além da previsibilidade de alguns problemas que poderiam surgir nos locais de trabalho.

A etapa subsequente é exatamente a visita técnica às cidades selecionadas previamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e agendada pelos próprios consultores juntamente com os próprios secretários municipais de educação.

O trabalho dos consultores junto aos municípios é executado em parceria com um comitê previamente formado pela equipe municipal, contendo representantes das escolas, como professores, pais, diretores e alunos (facultativo), da prefeitura e da comunidade. O intuito dessa estratégia do MEC é promover a vigilância sobre os

---

<sup>76</sup> FERREIRA, Eleutéria Maria Machado. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Juiz de Fora, 20 de novembro de 2007.

recursos advindos da elaboração do PAR, pois como já visto, é através desse diagnóstico que se dará a sua atuação nas cidades. A verba destinada para tais realizações são destinadas diretamente para as escolas, dentro do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola).

A proposta fiscalizadora do PDE parece trilhar o caminho da vigilância direta. É nesse sentido que fazemos uma análise positiva da proposta: ao selecionar o PDDE para levar a verba direcionadas a contemplar as ações diagnosticadas pelo PAR aos municípios, escolhe-se um modelo cujo efeito é o do fortalecimento da função de diretor escolar, como executor, e do conselho de escola como fiscalizador da ação, de um lado, e “exclusão” do prefeito como um administrador de recursos adicionais da educação. A importância reside na possibilidade de esvaziamento do autoritarismo incorporado pelos “chefes municipais”, muito marcante na estrutura de poder do Brasil do interior. A blindagem desse comitê contra as influências do legislativo municipal fica a cargo de um acompanhamento externo realizado pelas universidades federais ou estaduais.

É possível pensar que o modelo de colaboração instituído pelo PDE junto aos municípios, embora disponibilize dinheiro novo para a execução de algumas obras selecionadas pelo PAR possa engessar a capacidade de articulação política dos prefeitos em função da ausência de controle dessa verba. Entretanto, devemos ter em mente que a proposta do MEC para a colaboração adquire bastante visibilidade tanto em nível nacional, quanto em nível federal. Neste, a propaganda fica por conta do próprio MEC veiculada na grande mídia. Naquele, a saída dos consultores do município é sinônimo de solenidade para a apresentação dos resultados dos trabalhos. De acordo com a senhora Eleutéria Maria a cooperação é apresentada assim:

Olha senhor prefeito, o senhor assinou um compromisso aqui, nos vamos trabalhar tais e tais dias aqui e no final quando estiver pronto o documento, nós gostaríamos de fazer uma solenidade ou uma celebração disso, que o senhor disponibilizou o seu pessoal, os seus gestores, nos recebeu aqui e tal... para mostrar isso”.

No momento dessa solenidade, a comunidade toda é convidada e o termo de compromisso com os resultados dos trabalhos para a elaboração do PAR passa pela apresentação pública.

O que se percebe é uma grande necessidade do MEC em estabelecer maior controle das ações do Governo Federal nos municípios e, além disso, propor um novo instrumento gerencial que permita ao MEC ter maior clareza no encaminhamento de seus recursos. Reafirmamos que, dentro dessa perspectiva as inovações trazidas pelo PDE são muito positivas, pois objetivam organizar e aperfeiçoar a gestão de recursos públicos. Sugere-se daí que as críticas relacionadas a novos modelos de gestão, conforme literatura já apresentada (TATAGIBA, 2003; PAULA, 2005) não podem ser definidas como totalmente negativas.

Outro aspecto positivo das propostas apresentadas se refere à presença do MEC nos municípios. É possível pensarmos que uma cidade, obviamente, não escolhe ter a qualidade de sua educação ruim. Antes disso, acreditamos que a desinformação e a incapacidade técnica, associadas às mazelas oriundas das desigualdades sociais sejam os principais elementos a serem considerados que direcionariam à baixa qualidade. Esse argumento se sedimenta ao levarmos em consideração as diversas formas de responsabilização legal que a má aplicação do dinheiro público acarreta.

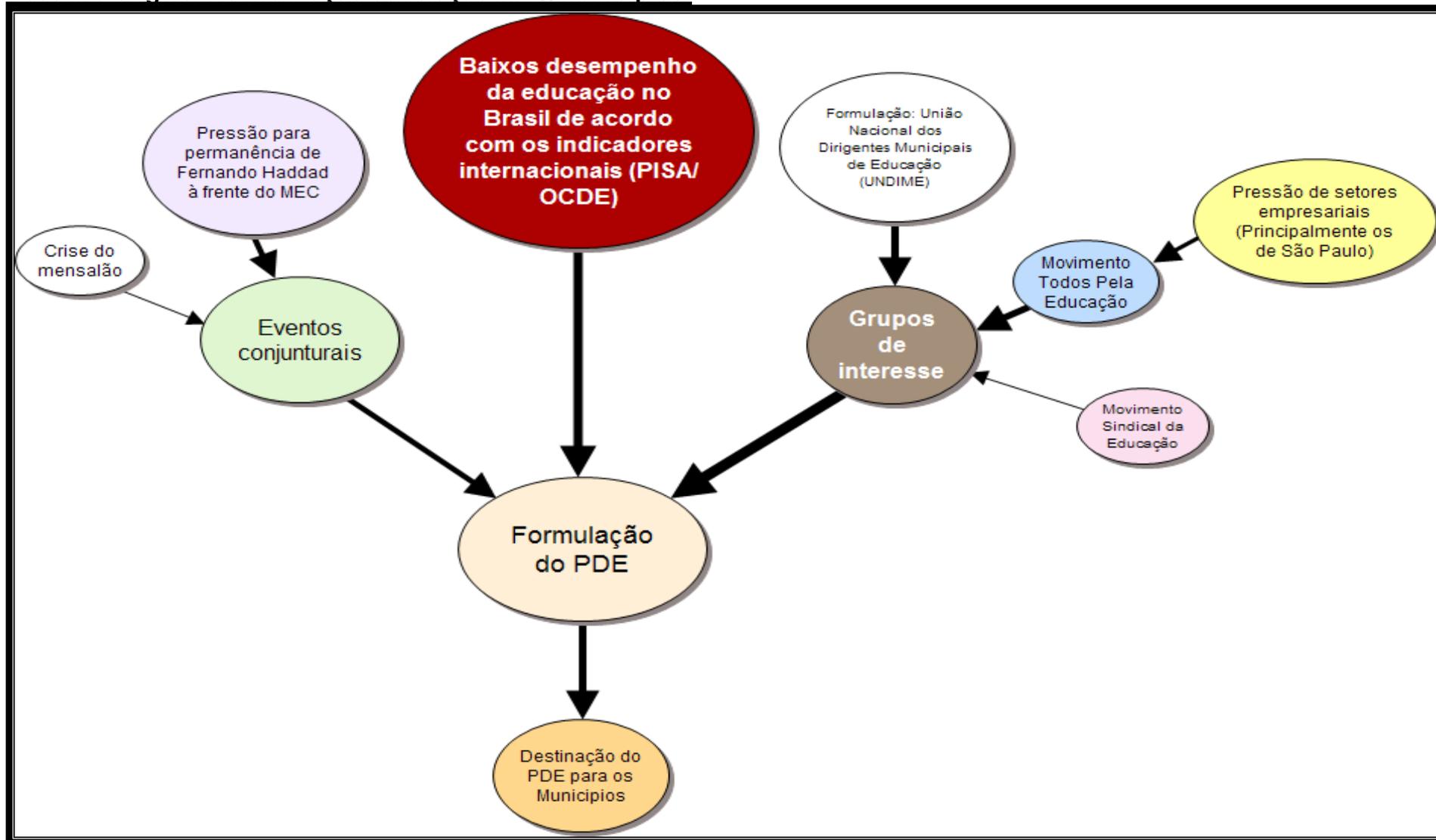
A visita dos técnicos representa um momento de integração entre o centro do poder e as regiões mais afastadas e que sofrem com a ausência de políticas públicas eficientes para diminuir seus males. Mas a mudança na forma como o MEC se apresenta para essas localidades não muda com uma simples visita. De acordo com Eleutéria Maria

[...] Eles ficam muito, extremamente felizes de serem lembrados, mas no final eles dizem sempre a mesma coisa: que foi um momento de muito aprendizado, que foi ótimo a gente ter estado lá, mas eles achavam que a gente ia lá para fiscalizar. Então no início, essa figura do MEC: distante e fiscalizadora ainda é muito presente. Esse resquício de alguém que vai olhar com um olhar de quem vai achar erros ainda é muito presente, mas a receptividade é muito boa.

Evidentemente que esta boa receptividade está de certa forma associada a possibilidade de entrada de novos recursos para a educação municipal. Como a aplicação da verba já sai destinada para determinada ação diagnosticada pelo PAR, a fiscalização fica mais fácil. Aliás, a vinculação de verba para ações específicas impede, a nosso ver, uma prática comum nas prefeituras, principalmente do interior do Brasil, qual seja, a realocação de recursos para projetos prioritários do município que nem sempre estão sob a pasta da educação. Como anteriormente mencionamos, não necessariamente pela via da corrupção, mas por eleição de prioridades, num rol necessidades.

O diagrama abaixo corresponde à representação gráfica do que chamamos de “desenho original do PDE”. Nele, não há a figura dos estados interagindo com a União e os municípios. Cabe ressaltar que, para uma melhor visualização do fenômeno, incluímos todos os fatos que vieram marcando a formulação, como os antecedentes conjunturais, por exemplo.

**Desenho original: formalização da relação MEC/municípios.**



A metodologia de trabalho dos consultores da UNESCO junto ao MEC transcorreu dessa maneira até meados do ano de 2007. A partir daí, com a entrada maciça dos estados no regime de colaboração específico do PDE, há uma reestruturação no modo de se trabalhar. Se antes os técnicos chegavam até os municípios, agora passariam a procurar as secretarias estaduais de educação para a elaboração do PAR estadual. Decorreria daí a disseminação para os municípios através da maior facilidade dos estados nessa empreitada em função das suas administrações regionais ou superintendências. Do formato de atuação inicial restaram à ida a municípios em que os estados não teriam condições, principalmente por ausência de técnicos capacitados e de dinheiro.

Pelo exposto, considera-se que o PDE, mesmo com as críticas que já foram por nós apresentadas, cumpriu papéis importantes para a educação brasileira. Um desses é exatamente a incorporação dos municípios às políticas estruturantes propostas e o deslocamento de técnicos capacitados para apresentar uma nova metodologia de trabalho para cidades carentes de qualificação em seus quadros de funcionários.

A primeira parte desta seção, como vimos, tratou de apresentar alguns efeitos da formulação do PDE para a maneira como foi aplicado pelos consultores da UNESCO e o impacto que teve nos locais visitados. No entanto esse desenho inicial proposto teve prazo de validade que expirou com a disseminação e o reconhecimento das propostas por outros entes da federação.

Em seguida problematizaremos o processo de ingresso dos estados nesse modelo de barganha federativa. Para tanto, e considerando a amplitude da temática, selecionamos como objeto o caso do Espírito Santo. O estado, a nosso ver, cumpre esse papel, já que seu secretário de educação faz parte da diretoria do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e foi pensando nessas duas posições de destaque que se deu a sua escolha como entrevistado.

Além do próprio Secretário da Educação do Espírito Santo, foram entrevistados técnicos responsáveis pela elaboração do PAR estadual, que passa a existir com a entrada efetiva dos estados neste desenho.

#### 4.5.2 PARA DISCUTIR A RELAÇÃO: MEC, MUNICÍPIOS... E ESTADOS.

*[...] CERTA INOCÊNCIA NÉ, POR ACREDITAR QUE ELE [MEC] PODERIA IMPLEMENTAR UM PLANO DE EDUCAÇÃO POR SOBRE OS ESTADOS, NUMA LINHA DIRETA COM OS MUNICÍPIOS<sup>77</sup>.*

Indiscutivelmente que o PDE foi todo pensado para que os beneficiários de suas ações fossem os municípios brasileiros que apresentaram os mais graves resultados no IDEB. Vimos que os 1.242 municípios prioritários foram divididos de acordo com suas regiões e passaram a receber a visita de técnicos-consultores incumbidos de levar assistência para a proposição de um minucioso diagnóstico da realidade de sua rede escolar a partir do próprio Plano de Ações Articuladas (PAR).

Como a etapa de formulação do PDE não trouxe em seu interior nenhuma forma de discussão a respeito de suas propostas, havia necessidade de apresentação, pela equipe ministerial, das ações a serem executadas mediante a assinatura do Termo de Compromisso Todos Pela Educação. A forma encontrada, como vimos, foi a chamada Caravana da Educação, em que o próprio Ministro Haddad levava a novidade aos prefeitos, além de ressaltar a importância da adesão ao Plano.

Em função da impossibilidade de visitar todos os 1.242 municípios, as reuniões eram realizadas nas capitais dos estados. Tal movimento, por um lado apresentou a figura de um ministro acessível a todos e disposto a discutir localmente as questões da educação (mesmo já tendo um novo plano pronto), mas por outro, chamou a atenção dos estados e dos outros municípios para os benefícios oriundos da assinatura do termo de adesão, ou seja, a possibilidade de adquirirem-se mais recursos para suas obras educacionais.

---

<sup>77</sup> ROCHA, Haroldo Corrêa. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Vitória, 10 de junho de 2008.

De acordo com o secretário de Educação do Espírito Santo, o senhor Haroldo Correia Rocha, a adesão formal do estado ao PDE ocorreu em julho de 2007, numa solenidade que reuniu além do Ministro Haddad, o Governador Paulo Hartung e o próprio secretário, outras 500 pessoas todas relacionadas com a causa educativa no estado. Mas ao aprofundarmos um pouco mais nos processos políticos que circundaram a entrada dos estados nos projetos do MEC, observaremos que a cordialidade da cerimônia parece ter sido precedida por momentos de conflitos entre o Ministério da Educação, o CONSED e a UNDIME.

Os últimos, sendo órgãos representativos dos estados e dos municípios, fizeram ecoar em Brasília a intensidade das reivindicações de seus associados, que gravitavam em torno dos discursos fundamentados no antagonismo inclusão/exclusão. A pergunta substantiva aqui era: por que selecionar 1.242 se tantos outros estão na mesma situação de precariedade educativa? A resposta a essa pergunta, para o MEC estava respaldada pela quantia a sair de seus cofres. Para os estados e municípios era o oposto: a quantia que entraria.

No caso dos estados, a argumentação estava muito forte. Só para se ter como exemplo o caso do Espírito Santo, segundo o Secretário Haroldo Rocha, 30% das ofertas do ensino fundamental estão ainda sob o controle do estado. No caso do ensino médio, 85% das matrículas estão concentrados em estabelecimentos estaduais de ensino, salientando a baixa presença da União no oferecimento de cursos técnicos de nível médio. Considerando-se a diversidade do país no que concerne, inclusive, a suas disparidades financeiras, há que se supor a penetração mais profunda dos estados no ensino fundamental, o que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/96) apresenta como prioridade dos municípios. Sintetizando, o Secretário Haroldo relata que

A instância estadual, que o MEC não considerou quando elaborou o PDE, por uma razão política penso eu e por uma razão... Certa inocência né, por acreditar que ele poderia implementar um plano de educação por sobre os estados, numa linha direta com os municípios. Isso não deu certo, ele percebeu a tempo e recuou. E nos trabalhamos juntos. É claro que existem ações que não precisam da ajuda do estado. Mas a maioria não é assim [...] O primeiro semestre do ano passado houve um desencontro. O CONSED pontuou para o MEC com muita franqueza: "olha: se os estados não estão envolvidos no PDE em nível nacional..." Os estados têm papel regulador, os estados têm papel de gestor de rede, ainda muito expressivo que eu acho

que não vai diminuir no horizonte que nós temos, então o equivoco do MEC era achar que poderia fazer tudo sem que os estados participassem.

A caravana do ministro, se analisada isoladamente como uma estratégia de mobilização em torno das propostas do MEC, pode ter sido responsável por gerar fenômenos distintos. Ao conclamar as prefeituras a aderirem às propostas do PDE, na verdade, o que se intenta é transmitir a idéia de adesão aos projetos do Governo, reduzindo, mesmo que publicamente, as oposições alicerçadas em projetos contrários. Em paralelo, atingidos por essa pseudo-homogeneidade, se encontram então, os outros municípios e os estados não privilegiados pelo acordo.

Este estado de coisas reflete a tensão implícita na abertura do PDE aos estados e municípios não prioritários. Segundo o Secretário Haroldo Corrêa Rocha

Quando o MEC desenvolveu o PDE e o planejou, o nível estadual não era considerado nem parceiro e nem beneficiário do PDE. São duas coisas distintas. Para implementar um plano nacional, o MEC achou que o PDE poderia ser desenvolvido em ação direta com os municípios. Um equivoco, que foi apontado pelos estados. Dissemos: “olha: não vai dar certo.” Por um lado. Por outro lado, o PDE na sua formulação original não contemplava os estados como objeto de intervenção e de apoio. [...] Então esse debate foi muito intenso entre o CONSED e o MEC, sobretudo em reuniões do MEC em que o CONSED participava. Isso foi dito de maneira muito categórica pelo CONSED. Tanto que o MEC mudou, O PDE sofreu modificações importantes no decorrer do caminho. Não são mais 1.242, são dois mil e tantos municípios, o número de escolas também aumentou, ele não ficou lá no limite inicial, as capitais entraram, as cidades com mais de 200 mil habitantes. Ai houve uma evolução, que permitiu afastar o mal estar, pois havia um grande mal estar, de que a política nacional de educação não seria feita com o auxílio dos estados.

Estava posto, então para o MEC, que as políticas de intervenção do PDE deveriam ter como aliados os estados e seu escopo mais ampliado para receber os outros municípios que necessitavam da ajuda federal. Essa revisão metodológica para o MEC pôde ter um duplo significado. Se a demanda por mais recursos aumentariam substancialmente com o ingresso de mais cidades, por outro significaria a possibilidade de disseminar pelo território nacional seu novo instrumento de gestão eficiente, o PAR. A jogada de mestre do MEC foi, nesse caso, proceder de forma diferenciada da qual corriqueiramente acontecia. Ao ser aplicado as redes, o PAR amarrava a entrada de recursos novos às necessidades expressas no documento. Dessa forma, ao disciplinar suas contas, o MEC “diz” em que vai gastar, reduzindo

assim o número de convênios em que os estados e municípios demonstravam sua necessidade. Dizendo de outro modo, o MEC é quem diz em que os entes federados vão gastar e não os entes que pedem verba para esta ou aquela ação. Além disso, contemplava a exigência dos estados por maior participação, junto ao MEC em relação à atuação do PDE. No novo desenho institucional da política, considerando-se a colaboração dos estados, estes ficaram responsáveis por levar o PAR para o restante dos municípios. Nesse aspecto, o ingresso dos estados no regime de colaboração foi fundamental pela sua capacidade de penetração pelo interior do Brasil.

A ausência de uma formatação consistente desde o período de formulação do Plano mostrou uma fragilidade do desenho pensado para o PDE. Apesar de termos apresentado anteriormente que as exigências dos estados e dos outros municípios foram positivas para a divulgação e disseminação do Plano, podemos sugerir que essa inflexão no modelo reproduziu, ao nível dos estados, os efeitos de um processo pouco discutido e pensado.

Com a entrada efetiva dos estados, iniciava-se também a elaboração do PAR estadual que seguia os mesmos moldes do que ocorrera nos municípios anteriormente visitados. No caso do Espírito Santo, a gerente de projetos da Secretaria de Educação, Mariza Chiabai, uma de nossas entrevistadas, relata que a chegada dos consultores do MEC à Secretaria de Educação do estado causou certa estranheza pelo fato de ainda haver desconhecimento do que seria, a partir da assinatura do termo de Adesão, atribuição do estado, dentro da proposta do ministério. De acordo com a senhora Chiabai, o conhecimento do que se tratava o PDE foi mesmo durante a solenidade de assinatura do compromisso, anteriormente relatado. No entanto, como se trata o PDE de um plano tipo guarda-chuva, ou seja, que abriga sob si uma variedade de programas e projetos, muitos já existentes, entender algumas ações pressupõe o reconhecimento mais amplo da proposta. Foi o caso, para a entrevistada, do PDE-escola.

Aliás, cabe aqui uma ressalva que indica o grau de apropriação de ações já existentes pelo MEC para compor o conteúdo do PDE. O programa citado por Mariza Chiabai é o Plano de Desenvolvimento da Escola. Datado ainda da década

de 1990, sua proposta é apresentar diretrizes para que as escolas básicas formulem seu planejamento estratégico, ancorado na relação entre metas e em resultados que articulem de forma sistêmica entre os níveis, os conteúdos trabalhados. Nesse caso, a apropriação está no próprio nome: retira-se “escola” e acrescenta-se “educação”, numa busca pela tradução da amplitude da proposta.

Podemos dizer que os estados ao aderirem ao compromisso com o MEC, assumiram a responsabilidade de auxiliar a elaboração do PAR em seus municípios. O que não estava claro era a origem e a quantidade de recursos disponíveis para tal empreitada. Espalhar o PAR pelos municípios não seria uma tarefa tão difícil, em função do aspecto descentralizado<sup>78</sup> (ou regionalizado) da administração dos estados, em se tratando da educação. Mas contemplar todas as ações que resultaram de tantos diagnósticos seria – e é – muito complicado.

Chega-se então a um grande nó do Plano de Desenvolvimento da Educação: o aporte financeiro. Inicialmente, a proposta do MEC era injetar na educação cerca de R\$ oito bilhões para atender as demandas diagnosticadas pelo PAR de cada município. Entretanto dissemos que se tratavam de 1.242 municípios e nenhum estado. Reconhecemos que não realizamos nenhuma imersão em dados contábeis do MEC; nenhuma espécie de levantamento das ações já executadas relacionando-as com o montante de recursos. Mas é fácil reconhecer que a quantidade de verba seria insuficiente para um aumento tão significativo de beneficiados.

O argumento supracitado faz reconhecer que o poder de indução do MEC fica muito restrito graças à precariedade de “recursos novos”, ou seja, verba não vinculada a nenhuma lei, para operacionalizar suas propostas. Apesar de o FUNDEB ser uma das ações do PDE (e poder ser chamado de recurso novo) não necessariamente contempla as ações previstas pelo PAR. Novamente afirmamos que a adesão maciça dos municípios brasileiros pode ser explicada pelo condicionamento da liberação de recursos à elaboração do PAR, que pressupõe a assinatura do Termo de Compromisso Todos Pela Educação. Mariza Chiabai, ressalta que anteriormente

---

<sup>78</sup> No caso do estado do Espírito Santo, são as Superintendências Regionais de Educação que fazem a articulação com a Secretaria de Educação na capital com os diversos municípios que compõem organização política do estado.

ao PAR, a relação entre as secretarias e o MEC se dava por meio da celebração de convênios, mediante a apresentação e posterior aprovação dos Planos de Trabalho Anuais. Tal mecanismo ainda existe, mas não para as ações previstas no PAR.

Sobre as razões que selaram o acordo com o MEC dentro do Plano de Desenvolvimento da Educação, o secretário Haroldo extrapola as questões de cunho meramente financeiro e esclarece a importância do estabelecimento de parcerias para a resolução dos problemas sociais. Especialmente em favor dos municípios. Retomando o que já dissemos em outra parte dessa dissertação, a partir da década de 1990, o ensino fundamental passou a ocupar um lugar central na cena educativa, inclusive pela importância atribuída a ela por diretrizes políticas e financeiras internacionais. Em muitos casos, essa importância foi inversamente proporcional à quantidade de investimentos recebidos pela área.

É preciso considerar ainda, que a base da educação está a cargo desses entes federados e que, em certos casos, o processo de municipalização ocorrido a partir da década de 1990, contribuiu mais para reduzir a qualidade do ensino e da aprendizagem, isolando-os em suas redes, fazendo-os padecer pela carência financeira para a formação de magistério, para a melhoria de sua infra-estrutura e para a capacitação de seu pessoal técnico.

Analisando-se o PDE em sua perspectiva financeira, detecta-se enfim, a fragilidade que tem o Governo Federal em disponibilizar recursos para investir na educação básica. Seguindo as informações fornecidas pelo Secretário Haroldo Corrêa Rocha, de R\$ 50 bilhões investidos na educação básica, somente R\$ dois bilhões fazem parte da contrapartida do MEC, fazendo concluir que o peso dos investimentos nesse nível de ensino está sob responsabilidade dos estados dos municípios, mas especialmente dos estados, sendo o repasse feito através do FUNDEB e de outras ações mantidas através de convênios.

Só para se ter uma idéia a partir do Espírito Santo, o Secretário relata que ao elaborar o PAR estadual, através dos diagnósticos realizados, o estado somente poderia ter acesso a cerca de R\$ 20 milhões em transferências voluntárias (não vinculadas) para o ano de 2007, sendo que, em função da demonstração pelo

secretário do montante a ser gasto pelo estado, com vistas a contemplar as propostas descritas no diagnóstico do PAR, o valor subiu para R\$ 50 milhões. A pequenez da cifra é melhor percebida se comparada com valor total de investimentos do Espírito Santo em educação no mesmo ano: cerca de R\$ um bilhão.

Em função do exposto e voltando-nos para o objeto desse trabalho – a formulação do PDE – podemos entender mais um efeito do processo: a ausência de uma política clara e consistente de aplicação de recursos. Este fator pode ser determinante para o sucesso do PDE e para a credibilidade do MEC como um formulador de políticas públicas uma vez que para a adesão ao Plano, o que estava em jogo era a melhoria da educação pública através de ações diretas e de impacto. Segundo Haroldo Corrêa Rocha

Os municípios, inicialmente, ficam muito entusiasmados com o PDE, principalmente aqueles municípios que não têm recursos, mas na hora que vai ver o dinheiro e vê que não tem dinheiro e aí vem a frustração. Nós aqui no estado temos uma relação muito intensa com o MEC, a gente não tem ilusões quanto aos recursos. A gente tenta enquanto governo realocar mais recursos, mas sem esperanças de recursos do governo federal. O que vem, vem. Não é que não vem porque a gente não faça esforços. É que a gente sabe que não vem porque não tem. Então eu acho que esse é um ponto crítico muito sério, que compromete, eu repito, o próprio PDE.

Associadas à questão financeira, as características regionais são postas como grandes desafios para a concretização das propostas do PDE. A tarefa dos estados, em função de sua proximidade, seria o exercício da mediação dos interesses que se explicitam pela busca de recursos em função das diretrizes postas pelo MEC. “É na hora de implementar as políticas que a gente vai se encaixando nesse grande lego que é o conjunto de projetos do PDE e é sempre um desafio cada ponto de articulação desses”, afirma o Secretário Haroldo Rocha em sua entrevista.

Seja como for, o Plano de Desenvolvimento da Educação é bem avaliado pelo Secretário, principalmente pela capacidade de organização das ações em função de demandas previamente definidas e diagnosticadas. A apropriação de ações já existentes para compor o conteúdo do Plano sintetiza, ainda para Haroldo Corrêa Rocha, a preocupação do MEC em aproveitar o que há de positivo para a educação brasileira. Do ponto de vista da gestão, tal modelo significa antes de tudo a

economia de recursos e de tempo para a execução. A advertência feita pelo secretário, no entanto, refere-se à ausência de planejamento para a execução; economiza-se tempo e recurso, mas não se planejam as intervenções como se deveria. Eis aí um outro contra-senso: não há ações bem planejadas e perfeitamente articuladas entre si, mas entende-se que o PDE trouxe importantes ferramentas para o planejamento, como já dissemos ser o caso do PAR.

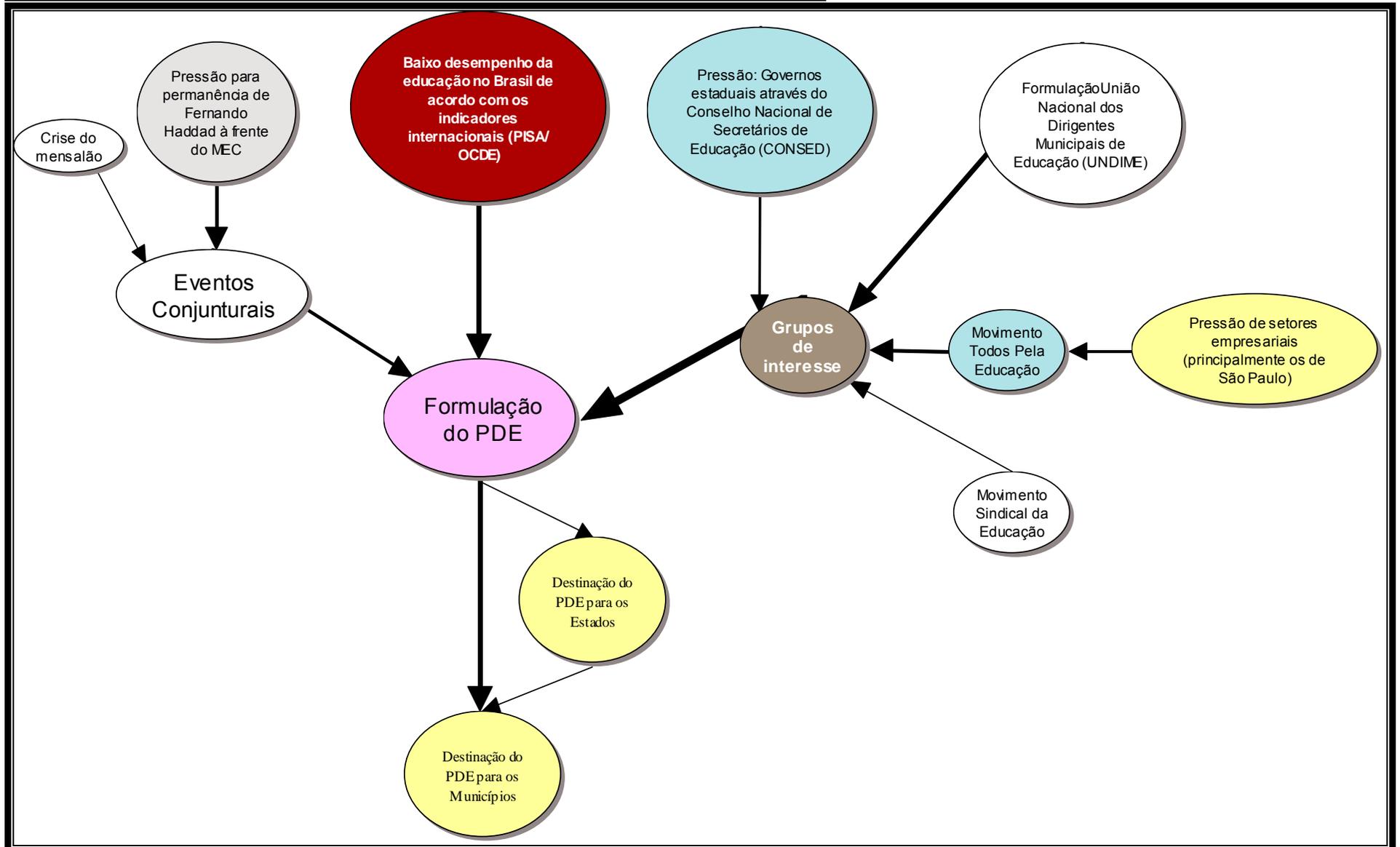
A ausência de participação dos estados no processo de formulação do Plano não deve ser motivo de divergências para o secretário. “A gente tem que ficar reclamando participação quando o que está posto não é o que a gente pensa. Mas no geral nós estamos de acordo”.<sup>79</sup> Dessa forma, parece que o ponto de discordância entre os estados e o MEC foi mesmo a sobreposição no momento de implementação do Plano e não a ausência de participação em sua formulação. Já dizia Priscila Cruz, Diretora executiva do Todos Pela Educação, movimento da sociedade civil, em sua entrevista: “gerir é fazer escolhas.” Nesse caso, a escolha feita foi a condução compartilhada da política em nível local e não a participação para a elaboração em nível macro. A racionalidade por trás dessa escolha é múltipla, girando em torno da aquisição de visibilidade junto aos municípios, como se as ações tivessem a marca dos governos estaduais, e pudessem ser revertidas em compensações político-eleitorais, além, é claro, da necessidade clara de intervenções para a melhoria da qualidade da educação.

Como visto, a ausência dos estados na etapa de implementação do PDE nos municípios fez com que o desenho inicial da política se convertesse num outro que os privilegiassem tanto como beneficiário quanto como executor compartilhado de políticas. Assim sendo, o diagrama abaixo objetiva demonstrar graficamente o desenho institucional do PDE após a entrada dos estados. Seu aspecto não se diferencia muito do primeiro desenho anteriormente apresentado, mas seu impacto trouxe conseqüências para a implementação da política, como o aumento de beneficiados em potencial, sem que, no entanto houvesse orientações claras sobre os recursos financeiros.

---

<sup>79</sup> ROCHA, Haroldo Corrêa. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Vitória, 10 de junho de 2008.

### Desenho atual: entrada os estados na barganha federativa própria do PDE



Em linhas gerais, o que esta seção buscou apresentar foi a incorporação dos estados e de outros municípios, bem como as peculiaridades que deram o tom das mudanças no desenho do PDE enquanto política pública de intervenção direta para a melhoria da qualidade da educação pública.

Vimos, em resumo, que ao desprestigiar os estados nessa atuação direta, o MEC produziu certo mal-estar que resultou num recuo e posterior alargamento de sua margem de ação. Tal fenômeno nos direciona a entendermos que este resultado tem como antecedente direto a falta de dedicação à formulação, entendendo que esta fase é fundamental para que o formato da política seja elaborado de forma a minorar as “imperfeições”, gerar previsibilidades e assim conduzir à política pública de forma que se tenha o mínimo de desvios. Não se trata de se produzir uma política de caráter “ideal”, mas sobretudo, de mapear os interesses em torno da temática e de produzir, o que Juçara Vieira Dutra chamou de “consenso como ponto de chegada e não de partida”.

Concluindo esses breves comentários sobre a inflexão na política de intervenção do PDE, entendemos que já estamos a caminho da apresentação de nossas considerações finais.

\*

\*

\*

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Originalmente, a motivação que norteou todo o percurso das investigações que resultaram nessa dissertação objetivava revisitar o processo de formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação, apresentado à época como algo grandioso e inovador, mas que surpreende toda a comunidade acadêmica e trabalhadores da educação, para citar alguns, em razão do desconhecimento do fato de que algo estava sendo gestado.

Lembramos no capítulo quatro desse trabalho que o Plano Nacional de Educação em vigor, embora tenha sofrido diversos e significativos vetos por parte do presidente Fernando Henrique Cardoso, guarda em seu interior importantes debates travados no interior dos CONED's realizados em Belo Horizonte, no campus da UFMG. Era de se esperar que outro plano de educação lembrasse minimamente a dinâmica dialógica que originou a Lei 10.172 (Plano Nacional de Educação).

À medida que a pesquisa avançava encontrávamos mais ainda indícios de que não houve nenhum processo de formulação como idealmente esperávamos. Idealmente aqui deve ser lido como um processo de diálogo constante entre segmentos interessados no assunto em questão, debatendo sobre o melhor desenho da política, sobre as vias de financiamento das ações a serem implementadas, enfim, um processo que guardasse semelhanças com modelos democráticos participativos de embates de idéias e propostas. Nada disso foi encontrado.

Tal descoberta nos causou perplexidade por entendermos fundamental para o aprimoramento da democracia, o exercício do diálogo, da síntese pela contestação, do consenso pelo embate.

Assim sendo, não foi muito difícil chegarmos à primeira conclusão de nosso trabalho: o processo de formulação do PDE não contou com ampla participação dos segmentos interessados em debater a educação pública nacional.

Acerca do fenômeno da participação podemos ainda tecer alguns comentários. Inicialmente cabe entendermos que compete ao MEC propor políticas públicas que atendam anseios sociais em favor da educação pública. Isso significa dizer que mesmo que emergencialmente, o ministério teria esta prerrogativa e estaria respaldado pela necessária. Mas sobre a participação – e lembrando que não é este o tema deste trabalho – parece-nos pertinente entender que distintas propostas permeiam a realidade política nacional e que podemos estar tratando de concepções diferentes. O que os representantes dos sindicatos sugerem é que não houve participação em seu sentido mais amplo, considerando as arenas institucionalmente compostas para tal intento. Por outro lado, Sabatier e Jenkins-Smith (1993), apesar de não tratarem da participação, indicam que o modelo de coalizões advocatórias, pressupõe a estruturação de um sistema específico onde atores podem sim exercer a participação, mesmo que restrita ao seu campo de atuação, ou pela terminologia utilizada pelos autores: subsistemas.

Fosse como fosse, em vez de arenas de deliberação e participação impulsionadas pelos antagonismos de propostas, o que se verificou foi a aglutinação de um conjunto de ações já existentes no próprio MEC e algumas poucas inovações – como o IDEB, a Provinha Brasil e o PAR– em torno de um *slogan*. Na verdade é disso que trata o PDE. De uma marca que abrigaria sob si uma série de outros programas. Dessa forma podemos crer que o PDE não se trata de uma política pública *per se*.

Embora os resultados das investigações desnudassem tal realidade, apresentavam significativos achados, sobretudo no que concerne ao tipo de relação que se estabeleceria entre o MEC e seus parceiros na construção de algumas propostas, além da atuação direta do ministério nos municípios considerados prioritários.

No capítulo dois dessa dissertação, foram apresentados os modelo de interação Estado/sociedade e através da literatura analisada (DRAIBE, 1985) que o padrão vigente desde a década de 1930 fundamenta-se no centralismo de Estado, em que essa instituição se apresenta como o grande indutor do processo de

desenvolvimento nacional, incorporando em si os traços indelévels de nossa cultura política, como o clientelismo (NUNES, 2003) de um lado, e do conjunto das relações sociais fortemente marcado pelas contradições específicas do capitalismo expressas na relação capital/trabalho (DRAIBE, idem).

Embora a década de 1980 tenha testemunhado as fissuras desse modelo de atuação estatal, tendo como epicentro desse fenômeno a crise do Estado Desenvolvimentista, constantemente observa-se que há resquícios dessa tradição centralizadora e verticalizada, apesar dos ciclos de descentralização das décadas de 1980 e 1990 (ARRETCHE, 1998; 1999). E esse movimento pode ser observado no processo de implementação, *não do PDE*, mas sim de algumas de suas ações.

Esta breve análise serve para reorganizar as idéias em torno dos achados de pesquisa, em sua fase empírica. Falamos de um modelo comum de relação entre o Estado e a sociedade, na qual a implementação de políticas públicas depende muito mais da tutela estatal que sob a égide da moderna gestão – que transmuta-se em conceitos arcaicos como o autoritarismo e a centralização – preconiza eficiência e agilidade, relegando à subalternidade a emancipação social, via participação.

Com relação aos dados das investigações, acreditamos que temos elementos para sugerir que o Plano de Desenvolvimento da Educação surge de fato com a elaboração de um indicador que desse conta de medir o desempenho e o fluxo dos alunos da educação básica, ou seja, o IDEB. Aliás, é muito razoável que propostas executivas surjam após avaliações e diagnósticos de uma dada realidade. Argumentamos dessa forma porque foi declarado em uma de nossas entrevistas<sup>80</sup> que a tecnologia já era utilizada em projetos do Instituto Ayrton Senna, um dos parceiros orgânicos do MEC para a construção do PDE. Além disso, já apresentamos, na seção referente ao IAS que os técnicos que estavam

---

<sup>80</sup> Refiro-me especificamente a entrevista da Diretora Executiva do Instituto Ayrton Senna Margareth Goldenberg.

pensando o IDEB junto ao MEC são os mesmos que prestam consultoria ao Instituto da Família Senna.

No entanto, atropelando todo o processo, apresenta-se ao Ministro Haddad e a sua equipe fatores extrínsecos aos que estavam sendo considerados então. Destacamos as sucessivas denúncias envolvendo a cúpula do Partido dos Trabalhadores no escândalo do Mensalão e a possibilidade de sua substituição por Marta Suplicy, política sem mandato, que vislumbrava o seu retorno à Prefeitura de São Paulo. A gravidade do quadro estava por conta do próprio ministro, um técnico pouco conhecido da grande mídia e da população brasileira que trazia sua gestão rebocada pela atuação de seus antecessores.

Estava pronto o cenário dentro do qual seria construído o PDE.

O que as entrevistas analisadas parecem sugerir é que já havia um envolvimento prévio entre o Ministério da Educação, desde a época do Ministro Paulo Renato Souza (1995-2002), com instituições ligadas ao empresariado paulista, com vistas à atuação conjunta em certos projetos educativos que, em sua maioria eram executados em nível municipal. Nesse sentido, salienta-se a importância da UNIDIME como articuladora entre as entidades e os municípios e com o MEC.

Nosso entendimento ao utilizarmos a teoria das Coalizões Advocatórias proposta por Sabatier e Jenkins-Smith em sua obra “Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach” (1993) é o de que a interação entre os atores empresariais no interior do subsistema educacional pôde ter como intermediária a UNIDIME, compondo o elo que ligaria a coalizão composta pelo empresariado à agência pública responsável por implementar a política. Em nosso caso, o MEC. Assim, consideramos pertinente concluir que o modelo adotado para a formulação do PDE pelo MEC e aquele que se encaixa na relação Estado/sociedade enquanto formuladores.

Sendo pressionado para apresentar algo que fosse grandioso para a educação pública brasileira, o Ministro tratou de colher ao máximo os frutos que poderiam

nascer dessa relação. Não bastava, portanto, a existência de parcerias em ações pontuais dentro de programas específicos, muitos deles de caráter estruturante, devia haver algo maior que pudesse, inclusive, servir como uma marca de gestão.

Havia a necessidade de desenhar a política no que concerne ao seu *modus operandi* e as instituições paulistas, seriam importantíssimas para tal empreitada. Cabe refletir que em paralelo à necessidade de construção de “algo para a educação”, outro grupo pensava, sob o prisma da moderna gestão, calcada em metas e em estratégias de condução de uma nova educação pública, preocupada com a gestão bem executada. Em síntese, ao socorro do MEC nesse momento entra em cena o Movimento Todos Pela Educação.

Retomemos brevemente discussões de natureza teórica que balizaram a produção deste trabalho. Podemos, além de interpretarmos as entidades empresariais paulistas, como grupos de pressão que atuam junto a governos com o intuito de fazerem seus projetos prevalecerem frente a outros, julgarmos a plasticidade do MEC (MARQUES, 2004) em receber certas influências e ser refratário a outras com vistas também a atingir seus objetivos. Nessa perspectiva, não somente o MEC busca parcerias para a execução de suas ações, mas também é selecionado em função de ser um canal de disseminação de projetos e propostas políticas.

O alinhamento do Ministério da Educação aos setores empresariais paulistas parece ter como um de seus fundamentos, a necessidade urgente de apresentar propostas que viabilizassem a continuidade do Ministro Fernando Haddad à sua frente, relegando a segundo plano concepções de ordem ideológica. O pragmatismo característico desse momento encontra sentido na agilidade imposta pelo processo eleitoral de 2006 e embasamento na produção de indicadores já existentes nos trabalhos de parceiros como o IAS, o TPE e a FIS.

Acreditamos, com isso ter respondido a outra questão que nos foi apresentada durante o processo de construção de nosso trabalho: por que a escolha dos setores empresariais paulistas e a exclusão dos movimentos historicamente

parceiros para a formulação do PDE? Agora parece claro: não havia tempo para o debate, como é do perfil dos movimentos sociais. Quando o Ministro, questionado por Juçara Vieira Dutra, sobre os motivos pelos quais não havia ouvido a CNTE durante o processo de formulação do Plano Ihe responde: “mas eu sempre ouço a CNTE!”, recebe como julgamento da entrevistada a validação de sua resposta.

E é verdade. Cada vez que nós pedíamos um encontro éramos recebidos. E ele passou a conhecer a posição da CNTE. Mas esses não eram espaços criados para isso. Então o argumento que o MEC apresentou à CNTE, e eu não sei se esse argumento pode ser estendido às demais entidades, é que nós sempre nos pronunciávamos e isso já informaria o governo sobre a nossa opinião.

No entanto, não se pode negar que procedendo de tal maneira, o que se causou foi um profundo mal-estar entre os movimentos sociais e o MEC.

Além disso, parece-nos evidente que esse pragmatismo do MEC quanto à formulação do PDE não se justifica somente como sendo resultado de um momento específico já caracterizado por nós em nosso trabalho pela ameaça a estabilidade do Ministro no cargo. Este dado, na verdade parece ser um canal através do qual extrapola, além da fragilidade propositiva do ministério, sua incapacidade de trabalhar com o instrumento legal já existente, o Plano Nacional de Educação<sup>81</sup>, ante aos sofríveis resultados das avaliações da educação pública.

Dessa forma conduz-se uma proposta para a educação, referendada por setores preocupados em ver seus projetos “oficializados”, como políticas de governo e – quem sabe? – políticas de Estado. Poderíamos sugerir que seria mais sensata para o MEC, em se tratando de uma política tão abrangente, a realização de uma síntese entre as propostas de pólos distintos que compõem a arena política nacional a respeito do tema educativo. No entanto, cabe-nos indagar se os movimentos sindicais possuiriam, assim como os segmentos empresariais paulistas, propostas práticas e imediatas para as demandas educacionais. Indo ainda nessa direção, devemos questionar se a melhoria da qualidade na educação está mesmo em respostas rápidas e práticas às demandas sociais ou

---

<sup>81</sup> Isso não significa dizer que estamos desconsiderando a fala daqueles que, mesmo nesse trabalho, reconhecem elementos do PNE dentro do PDE. Antes disso queremos propor a adesão aberta a um instrumento legal constituído por bases mais sólidas por serem mais democráticas.

se deve haver um amplo e contínuo processo de melhoria, via protagonismo político e ações que permitam a permanência de crianças e adolescentes nas escolas. Devemos perguntar quais os reais investimentos que os governos devem fazer para desenvolver qualitativamente a educação no Brasil. Certo está que as demandas não surgem – como dissemos antes - tão somente da necessidade dos empresários em verem seus projetos em curso ou da necessidade do Ministro em deixar sua marca na educação brasileira, mas, sobretudo pela necessidade de melhorias qualitativas na educação.

Parecem-nos claras as bases sobre as quais se edificaram as estruturas do Plano de Desenvolvimento da Educação, ou seja, pela tentativa de dar respostas rápidas, eficientes e localizadas às demandas que se produziram também externamente a educação, relacionadas ao mundo da política e dos embates intra-partidários. Com isso não estamos esquecendo que houve uma associação de motivos, sendo o que trata da necessidade de fazer-se algo pela educação, o central.

As críticas que localizam no modelo gerencial adotado pelos movimentos empresariais paulistas para a condução de seus projetos educacionais parecem-nos periféricas ao considerarmos todo o exposto anteriormente. Até porque tal modelo é utilizado por empresários. Certamente o que se critica é a adoção dessas propostas para a educação pública, em função de seu pragmatismo característico. Não cremos que os males da educação nacional serão resolvidos simplesmente através de reformas no modelo da gestão dos recursos públicos. Mas sua racionalização pode melhorar significativamente sua aplicação. A nosso ver, é o caso do Plano de Ações Articuladas. Suas propostas sintetizam a possibilidade de melhoria nos gastos através do direcionamento efetivo dos recursos.

No entanto, a mudança no desenho da política (conforme apresentamos anteriormente) fez com que a prioridade dos atendimentos aumentasse, gerando, com isso, a dúvida a respeito da capacidade financeira do MEC em atender à demanda ampliada. Isto posto, a modificação da proposta de atuação do MEC inserindo os estados no processo de atendimento das ações do PDE pode ser

interpretada como um efeito indesejado do modelo adotado pelo Ministério da Educação para a formulação da política pública. Parece-nos ainda que, elegendo os técnicos estaduais para cumprir o papel de levar aos municípios a presença do MEC (um aspecto positivo proposto pelo PDE), retira-se deles a sensação de pertencimento a uma federação.

O desenho inicial do PDE, ao contemplar a relação com os municípios, permite uma dupla qualificação. Do ponto de vista da execução, pode ser identificado como uma política de descentralização, já que transfere aos municípios a competência de executar as ações. Mas do ponto de vista da identificação de prioridades e definição de ações, definiu-se pela sua centralização. Este desenho possibilita o reconhecimento de um padrão de colaboração que remete a uma nova postura do MEC, mais atuante. Visualiza-se assim, a necessidade de estabelecerem-se relações mais centradas no protagonismo federal tendo como pano de fundo a descentralização política que a nosso ver opõem-se aos relatos das obras já trabalhadas (ARRETCHE, 1998; 1999; OLIVEIRA, 1997; ROSAR, 1997). Parece-nos estar claro que a entrada dos estados rompe com esse modelo, trazendo a incerteza acerca dos recursos e do papel de cada ente na proposta colaborativa.

Finalmente, acreditamos ser o nosso dever ao concluir mais um trabalho, apresentar elementos que possam justificar a ação pública do MEC, não incorrendo assim no erro de produzirmos juízos de valor.

Pelo exposto, devemos acrescentar que nosso papel foi o de levantar elementos que sedimentassem nossas conclusões, de maneira que o que vemos aqui tem profunda validade empírica. É tratando disso que devemos apresentar os aspectos positivos trazidos pelo PDE.

Inicialmente destacamos que a educação nacional dava sinais de letargia, sobretudo por parte dos governos, desde o surgimento do PNE e de toda a discussão que sustentou sua apreciação e seu surgimento enquanto lei. Ao que parece, o PDE veio lançar luz aos debates em torno da educação pública, mesmo que chamando a atenção para projetos que podem ser criticados, e servirem de base para contrapropostas de oposições. Dizer ao país que existe um projeto de

sociedade em curso e que cabe a nós aceita-lo ou não, de resgatar a proposta já existente (PNE) também pode ser entendido como um serviço público.

Outra questão trata do protagonismo estabelecido pelo MEC para a condução do Plano para as localidades mais problemáticas, do ponto de vista político e educacional. São comuns à literatura política nacional a apresentação do coronelismo e o mandonismo como características marcantes do interior brasileiro. Aqui mesmo nessa dissertação, já esclarecemos que esses traços da cultura política nacional são constitutivos do próprio aparelho de Estado. No entanto, é importante que o MEC assuma esse compromisso com os municípios, embora devesse ocorrer *vis-à-vis* processos de democratização da atuação dos cidadãos.

Não é comum postura de interferência direta do MEC nos municípios. Em seu livreto “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” (BRASIL, 2007) o Ministério deixa claro sua necessidade de estabelecer uma nova relação com os municípios identificada pelo protagonismo ministerial objetivando o estabelecimento de uma interlocução mais afinada entre ambos.

Eis as questões que perpassam o processo de formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação: se por um lado, uma política dessa natureza, por se tratar de gerar impacto na vida de tantos cidadãos, deveria ter sido resultado de pactuações em favor da educação, congregado esforços em estreitar as relações entre segmentos atuantes na causa educativa, por outro cumpre o importante papel de levar soluções para localidades que se encontravam à margem do desenvolvimento do Brasil. Cremos que o próximo passo, conforme nos disse Maria do Pilar em sua entrevista, é fazer as coisas acontecerem; fazer com que o termo de adesão seja de fato respeitado e que o MEC consiga cumprir com sua contrapartida técnica e financeira em favor da melhoria da qualidade do ensino.

Para nós fica a satisfação de termos cumprido nosso objetivo.

Mas acreditamos que esse assunto não acaba por aqui. Os múltiplos delineamentos que se mostram possíveis através da pesquisa científica

conduzem a possibilidades futuras diversas. Em nosso caso, acabamos de concluir a parte que trata esclarecer a formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebeca *et al.* **Águas Turbulentas: Instituições e Práticas Políticas na Reforma do Sistema de Gestão da água no Brasil.** In: MELO, Marcos André, LUBAMBO, Cátia, COELHO, Denílson, B. **Desenho Institucional e Participação Política: Experiências no Brasil Contemporâneo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

ABICALIL, Carlos. **Boa remuneração valoriza o magistério.** Retratos da escola. Brasília, ano 1, v. 1, n. 1, p. 40-41, 2007.

ALMEIDA, José Thadeu Rodrigues **Formulação do PDE.** Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília, 18 de junho de 2007.

AMARAL, Nelson C. **Um Novo FUNDEF? As Idéias de Anísio Teixeira.** Educação & Sociedade, ano XXII, número 75, Agosto/2001.

ARRETCHE, Marta. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo.** RBCS, número 40, vol. 14: junho de 1999.

\_\_\_\_\_. **Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas.** RBCS, Número 31, 1998

AZEVEDO, Fernando. **A Cultura Brasileira.** São Paulo: melhoramentos, 1956.

\_\_\_\_\_ *et al.* **Manifesto dos Pioneiros.** Disponível em: <<http://www.culturabrasil.pro.br>>. Acesso em: 23 de abril de 2007.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A Educação como Política Pública.** Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001.

BAUER, Martin W. **Análise de Conteúdo Clássica: uma Revisão.** In: Bauer, Martin W. , GASKELL, George: **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um Manual Prático.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BONFIM, Washington L. *et al.* **A democratização da Gestão Municipal no Brasil: A Abordagem Teórica do Objeto.** In: MELO, Marcos André, LUBAMBO, Cátia, COELHO, Denílson, B. **Desenho Institucional e Participação Política: Experiências no Brasil Contemporâneo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>> Acesso em 15 de maio de 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto número 6.094 de 24 de abril de 2007. **Dispõe sobre o estabelecimento do Plano de Matas Compromisso Todos Pela Educação**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>. Acesso em 15 de maio de 2007.

\_\_\_\_\_. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre as leis de diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: <[http://www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br/)>. Acesso em 15 de maio de 2007.

\_\_\_\_\_. Lei 5.692 de 11 de agosto de 1971. **Dispõe Sobre as Diretrizes e Bases da educação Nacional**. Disponível em: <[http:// www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br/)> Acesso em 15 de maio de 2007.

\_\_\_\_\_. Resolução FNDE número 29. **Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007**. Disponível em [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes\\_2007/res029\\_20062007.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2007/res029_20062007.pdf). Acesso em: 14 de janeiro de 2008.

BRESSER-PERIRA, Luis Carlos. **Burocracia Pública e Reforma Gerencial**. Revista do Serviço Público. Número Comemorativo, 2007. Disponível em <<http://www.bresser-pereira.org.br/>>. Acesso em 20 de novembro de 2007.

CARA, Daniel. **Plano de Desenvolvimento da Educação: ausências e desafios**. Retratos da escola. Brasília, ano 1, v. 1, n. 1, p. 35 - 36, 2007.

CARDOSO, Ruth C. L. **Sustentabilidade: O Desafio das Políticas Sociais no Século 21**. In: São Paulo em Perspectiva, 18(2): 42-48, 2004.

CRUZ, Priscila Fonseca da. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. São Paulo, 25 de agosto de 2008.

CUNHA, Luiz Antônio. **Conferência de abertura**. In. Seminário Regional Sudeste, 7, Encontro Estadual do Espírito Santo, 7, 2008, Vitória . Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Formulação do PDE**. 2007. Entrevista concedida a Eduardo Malini, Belo Horizonte, 19 de outubro de 2007.

DAGNINO, E. et al: **Para uma Outra Leitura da Disputa pela Construção Democrática da América Latina**. In. DAGNINO E. et al. **A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz & Terra; Campinas, SP: UNICAMP, 2006.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), 1997.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e os Equívocos da Legislação e Documentação Oficial**. Cadernos de Pesquisa, nº. 113, p: 113-128/junho de 2001.

\_\_\_\_\_. **FUNDEB: A Redenção Da Educação Básica?** Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006.

DOCUMENTO-REFERÊNCIA: **Educação Para Todos**. Disponível em: <<http://www.unesco.org.br/areas/educacao/index>>. Acesso em: 25 de novembro de 2007.

DRAIBE, Sonia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil : 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 399p.

DURKHEIM, Emile D. *A Educação como Processo Socializador: Função Homogeneizadora e Função Diferenciadora*. In. FORACCHI, Marialice e PEREIRA, Luis. **Educação e Sociedade: Leituras de Sociologia da Educação**. 10ª edição. São Paulo: Editora Nacional, 1979.

FALLETI, Túlia. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 46-85

FERNANDES, Helena. **PDE - responsabilidades e desafios**. Retratos da escola. Brasília, ano 1, v. 1, n. 1, p. 14 -15, 2007.

FERREIRA, Eleutéria Maria Machado. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Juiz de Fora, 20 de novembro de 2007.

FONSECA, Marília. *O Banco Mundial e a Gestão Educacional Brasileira*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de. **Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio e CIAVATTA, Maria. **Educação Básica no Brasil na Década de 1990: Subordinação Ativa e Consentida à Lógica do Mercado**. Educação & Sociedade, vol.: 24 nº. 82, abril de 2003.

GASKELL, George. Entrevistas Individuais e Grupais. In. \_\_\_\_\_: **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um Manual Prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GIL, Juca. Conferência. **Gestão da Educação e seus Planos**. In. Seminário Regional Sudeste, 7, Encontro Estadual do Espírito Santo, 7, 2008, Vitória . Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2008.

GILL, Rosalid. Análise de Discurso. In. Bauer, Martin W., GASKELL, George: **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um Manual Prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GOLDENBERG, Margareth. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. São Paulo, 25 de agosto de 2008.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Notas Sobre a Educação Básica no PDE**. Retratos da escola. Brasília, ano 1, v. 1, n. 1, p.29-30, 2007.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Madri: Alianza Editorial, 2002.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. **O PT e a Unidade Partidária como Problema**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, 2002, pp. 39 a 76.

LUBAMBO, CÁTIA W. **Desempenho da Gestão Pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios?** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 86-125

MARQUES, Eduardo César. **Redes Sociais e Poder do Estado Brasileiro: Aprendizados a Partir de Políticas Urbanas**. 28º Encontro da ANPOCS. Caxambu, 2004.

MELO, Marcus André. (1999), "Estado, governo e políticas públicas", in Sergio Miceli (org.), **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política**, São Paulo/Brasília, Sumaré/Capes.

MERODO, Alicia. SÍMON, Javier Jose. Apuntes sobre el Proceso de (dês) centralización educacional en la Argentina: del Estado prestador de serviços al Estado regulador. In. OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão Democrática da Educação – Desafios Contemporâneos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: J. Zahar; Brasília: Escola Nacional de Administração Pública 1999.

OFF, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**.

OLIVEIRA, Cleiton de *et al.* **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A Municipalização do Ensino no Brasil. In. OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão Democrática da Educação – Desafios Contemporâneos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

PEREIRA, Carlos. **A Política Pública como Caixa de Pandora: Organizações de Interesses, Processos Decisórios e Efeitos Perversos Na Reforma Sanitária Brasileira: 1985-1989**. *Dados*, 1996, vol.39, no.3

PINTO, José Marcelino Rezende. **Financiamento da Educação No Brasil: um Balanço do Governo FHC (1995-2002)**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 108-135.

POCHMANN, Márcio. **Proteção Social na Periferia do Capitalismo: Considerações sobre o Brasil**. In: *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 3-16, 2004.

PUTNAM, Robert (Org.) **El Declive Del Capital Social: Um Estúdio Internacional Sobre Las Sociedades Y el Sentido Comunitário**. Tradução: José Luiz Gill Aristu. 1ª edição. Barcelona: Circulo de Lectores, 2003.

\_\_\_\_\_. **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.

ROCHA, Haroldo Corrêa. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Vitória, 10 de junho de 2008.

RODRIGUEZ, Vicente. **Financiamento da educação e Políticas Públicas: o FUNDEF e a Política de Descentralização**. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A Municipalização como Estratégia de Descentralização e de Desconstrução do Sistema Brasileiro. In. OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão Democrática da Educação – Desafios Contemporâneos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

RUIZ, Antônio Ibañez. **Ausências no PDE**. *Retratos da escola*. Brasília, ano 1, v. 1, n. 1, p. 9-10, 2007.

SABATIER, P. Policy Change Over a Decade or More. In: SABATIER, P; JENKINSSMITH, H. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Colorado: Westview Press, 1993.

SALLUM JR., Brasílio. **Labirintos: dos gerais a nova republica**. São Paulo: Hucitec, 1996. 199p

SANTANA, Isabel Cristina. **A Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Vitória, 21 de agosto de 2008.

SARMENTO, Diva Chaves. **Criação dos Sistemas Municipais de Ensino**. *Educ. Soc.*, Dez 2005, vol.26, no.93, p.1363-1390.

SAVIANI, Dermeval. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC**. *Educação & Sociedade*, vol. 28, n°. 100 – Especial, p. 1231-1255, outubro de 2007.

SHIROMA, Eneida Oto *et al.* **Política Educacional**. Rio de Janeiro, DP&A: 2002.

SILVA, Maria do Pilar Lacerda Almeida. **Formulação do PDE**. Entrevista concedida a Eduardo Malini. Brasília. 19 de junho de 2008.

SILVA, Marta Zorzal e. *A Vale do Rio doce na Estratégia desenvolvimentista Brasileira*. Vitória: EDUFES: 2005.

\_\_\_\_\_. **Dimensões da Democracia no Projeto Terra**. 2006. 175 f. Pesquisa apresentada ao Fundo de Apoio à Ciência e a Tecnologia do Município de Vitória – FACITEC. Vitória, 2006.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. **Coalizões em Educação no Brasil: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura**. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez. de 2006, p.20-45.

\_\_\_\_\_. **“Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas No Brasil**. *RBCS*, nº 18, Vol. 51, 2003.

\_\_\_\_\_. **Sistema Brasileiro de Governança Local: Inovações Institucionais e Sustentabilidade**. In: : MELO, Marcos André, LUBAMBO, Cátia, COELHO, Denílson, B. **Desenho Institucional e Participação Política: Experiências no Brasil Contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SUCUPIRA, Newton. *O Ato adicional de 1834 e a Descentralização da Educação* In: FÁVERO, Osmar (org) **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996.

TATAGIBA, Luciana. **Os Desafios da Articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política Sob o marco da Democracia Gerencial. O Caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ ES.** In. DAGNINO E. et al. **A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina.** São Paulo: Paz & Terra; Campinas, SP: UNICAMP, 2006.

\_\_\_\_\_. **Participação, Cultura Política e modelos de Gestão: A Democracia Gerencial e Suas Ambivalências.** Tese de doutorado, Campinas-SP, IFCH-UNICAMP, 2003.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação Não é Privilégio.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994

VASQUEZ, Daniel A. **Desequilíbrios Regionais no Financiamento da Educação: A Política Nacional de Equidade no FUNDEF.** Rev. Sociologia e Política. Curitiba, 24, p. 149-164, jun. 2005

WEBER, Marx. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1982.

# APÊNDICES

## APÊNDICE A:

### ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AO PROFESSOR CARLOS ROBERTO JAMIL CURY.

#### Roteiro de Entrevistas – Formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

#### Reconhecimento do Desenho Institucional do PDE

1) Como chegou até o senhor a informação sobre o PDE? O senhor foi de imediato convidado a colaborar para a elaboração desse plano?

2) Como o senhor (a) descreveria o processo de formulação do PDE (etapas, tempo destinado a essa fase, reuniões, envolvimento do CNE com essa etapa)...)?

3) Qual o papel desempenhado pelo senhor (a) no processo de formulação do PDE?

4) Outras pessoas e/ou entidades foram convidadas a participar? Quem eram essas pessoas/entidades envolvidas no processo de formulação do PDE?

5) Com qual discurso vocês foram recebidos pelo MEC para a formulação do PDE? Qual a justificativa do MEC para essa proposta e para sua participação na elaboração dela?

6) Quais eram os segmentos (instituições) presentes no processo de formulação do PDE? Quem efetivamente ficou participando?

7) Essas instituições/pessoas puderam apresentar propostas?

Sim ( ) Não ( ) Por que?

8) (Na falta de representantes do legislativo, dos Estudantes/UNE, dos Docentes, dos estados e dos municípios na p. 6 ) Além dos segmentos relatados pelo senho(a)r, estiveram presentes representantes do(s):

Sim ( ) Não ( )..... Legislativo

Sim ( ) Não ( ).....Estudantes/UNE

Sim ( ) Não ( ).....Docentes/ ANPED/ANPAE, ETC.

Sim ( ) Não ( ).....estados

Sim ( ) Não ( ).....municípios

9) (Na ausência dos segmentos acima) O senhor (a) saberia responder o porquê de desses segmentos não estarem presentes durante o processo de formulação do PDE, para que suas propostas e metas fossem discutidas?

Sim ( ) Não ( )

Se sim , Por que?

10) Como o Senhor situa a elaboração do PDE dentro do projeto do Governo Lula, incluindo os esforços realizados desde o primeiro mandato para a construção de uma política educacional com a “cara” deste Governo?

11) O PDE seria uma tentativa de atender reivindicações de setores ligados à educação em relação a medidas/políticas elaboradas durante a década de 1990, que foram avaliadas como focalizadoras? FUNDEF, por exemplo?

12) O PDE articula ações dirigidas a níveis de ensino e modalidades diferentes? A política foi pensada como uma política para a educação de uma maneira geral? Isso pretende tirar a idéia de que seja uma iniciativa focalizadora? Esse desenho pretende retomar a idéia de que a educação deve ser garantida para todos em todos os níveis, recuperando um ideal presente na CF 88?

13) Existe alguma relação entre o PNE e o PDE?

14) Como o senhor relaciona a elaboração/aprovação do FUNDEB ao plano geral do PDE? Essa relação existe? Dentre as discussões de que o senhor participou, como foi apresentada a relação entre as ações a serem empreendidas pelo PDE e a política de financiamento da educação?

13) Como o senhor descreveria o “desenho” do PDE em relação à maneira como foi formulado, à idéia de que municípios e estados devem aderir à proposta, à possibilidade de que se torne “um pacto” em favor da educação? Como fica a relação entre os entes da Federação com uma política desenhada desta maneira?

14) As adesões de estados e municípios são peças-chave nesta política? A política depende disso para ser implementada? Se as adesões não ocorrerem o PDE não vinga?

15) Como tem sido a divulgação dessa política, além dos anúncios pela TV? O senhor tem notícia sobre isso?

16) Como tem sido o processo de convencimento para que os entes venham a aderir? Já existem processos em andamento para que esse convencimento aconteça?

17) O senhor poderia indicar documentos, artigos, livros, fontes as quais eu pudesse recorrer?

## APÊNDICE B:

### ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AO SECRETÁRIO HAROLDO CORRÊA ROCHA

#### Roteiro de Entrevistas – Plano de Desenvolvimento da Educação

#### Bloco I: Caracterização do entrevistado

1. Nome?
2. Cargo?
3. Desde quando ocupa o cargo?
4. Qual o cargo que o (a) Sr. (a) ocupou imediatamente anterior ao ocupado agora?

#### Bloco II - Participação na formulação do PDE

5. É o (a) Sr.(a) que trata dos assuntos relacionados ao PDE aqui no estado? Se **SIM**, Por quê?
6. Como chegou até o (a) Sr. (a) a informação sobre o PDE?
7. Em que momento e como se deu a adesão do estado ao PDE?
8. Pensando inicialmente nos estados e o MEC, como era essa relação? Houve alguma mudança nessa relação?
9. Qual é a função da SEDU dentro do PDE? Quais as principais dificuldades em executá-la?
10. Como o Sr. (a) avalia o “desenho” do PDE em relação à maneira como foi formulado, à idéia de que municípios e estados devem aderir à proposta, à possibilidade de que se torne “um pacto” em favor da educação? Como fica a relação entre os entes da Federação com uma política desenhada desta maneira?
11. O decreto que cria o PDE (6.024/07) estabelece o regime de colaboração entre União, estados e municípios. No entanto, inicialmente, o “peso” da relação se estabeleceu entre MEC-municípios. Agora, observa-se uma modificação nesse modelo, retomando a idéia inicial, com a entrada maciça dos estados como interlocutores entre MEC-municípios? O que houve para que isso ocorresse e como se deu essa mudança?
12. Como o (a) Sr. (a) avalia o PDE? Qual seria a principal crítica?
13. O (a) Sr.(a) poderia indicar documentos, artigos, livros, fontes as quais eu pudesse recorrer?

## APÊNDICE C

### ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS TÉCNICOS DA SEDU

---

#### Roteiro de Entrevistas – Plano de Desenvolvimento da Educação

#### Bloco I: Caracterização do entrevistado

1. Nome?
2. Cargo?
3. Desde quando ocupa o cargo?
4. Qual o cargo que o (a) Sr. (a) ocupou imediatamente anterior ao ocupado agora?

#### Bloco II - Participação na formulação do PDE

5. Por que o (a) Sr.(a) foi escolhida para tratar dos assuntos relacionados ao PDE aqui no estado?
6. Como chegou até o (a) Sr. (a) a informação sobre o PDE?
7. Em que momento e como se deu a adesão do estado ao PDE?
8. A SEDU participou (ou ficou sabendo) da formulação do PDE?
9. Pensando inicialmente nos estados e o MEC, como era essa relação? Houve alguma mudança nessa relação?
10. Qual é a função da SEDU dentro do PDE? Quais as principais dificuldades em executá-la?
11. Você poderia descrever o processo de formulação do PDE (etapas, tempo destinado a essa fase, reuniões) considerando as pessoas/entidades participaram desta etapa.
12. Como o Sr. (a) avalia o “desenho” do PDE em relação à maneira como foi formulado, à idéia de que municípios e estados devem aderir à proposta, à possibilidade de que se torne “um pacto” em favor da educação? Como fica a relação entre os entes da Federação com uma política desenhada desta maneira?
13. O decreto que cria o PDE (6.024/07) estabelece o regime de colaboração entre União, estados e municípios. No entanto, inicialmente, o “peso” da relação se estabeleceu entre MEC-municípios. Agora, observa-se uma modificação nesse modelo, retomando a idéia inicial, com a entrada maciça dos estados como interlocutores entre MEC-municípios? O que houve para que isso ocorresse e como se deu essa mudança?
14. Podemos pensar no PDE a partir de relações com o PNE? Quais seriam essas relações?
15. Como o (a) Sr. (a) avalia o PDE? Qual seria a principal crítica?
16. O (a) Sr.(a) poderia indicar documentos, artigos, livros, fontes as quais eu pudesse recorrer?

## APÊNDICE D

### ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS SINDICALISTAS

---

#### BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO

1. Nome?
2. Cargo?
3. Desde quando ocupa o cargo?
4. Qual o cargo que o (a) Sr. (a) ocupou imediatamente anterior ao ocupado agora?

#### BLOCO II – FORMATO INSTITUCIONAL DO PDE

4. Como chegou até o (a) Sr. (a) a informação sobre o PDE?
5. Além da necessidade de algo inovador para a educação nacional, frente aos resultados insuficientes veiculado pela grande mídia, podemos falar em “bases políticas” para o surgimento do PDE?
5. Descreva o processo de formulação do PDE (etapas, tempo destinado a essa fase, reuniões) considerando as pessoas/entidades participaram desta etapa.
6. Fale sobre a participação destas pessoas/entidades e também da sua no processo de formulação do PDE.
7. Podemos falar em referências teóricas (ou concepções, quem sabe?) norteadoras do PDE?
8. Como o Sr. (a) descreveria o “desenho” do PDE em relação à maneira como foi formulado, à ideia de que municípios e estados devem aderir à proposta, à possibilidade de que se torne “um pacto” em favor da educação? Como fica a relação entre os entes da Federação com uma política desenhada desta maneira?
9. O decreto que cria o PDE (6.024/07) estabelece o regime de colaboração entre União, estados e municípios. No entanto, inicialmente, o “peso” da relação se estabeleceu entre MEC-municípios. Agora, observa-se uma modificação nesse modelo, retomando a ideia inicial, com a entrada maciça dos estados como interlocutores entre MEC-municípios? O que houve para que isso ocorresse e como se deu essa mudança?
10. Podemos pensar no PDE a partir de relações com o PNE? Quais seriam essas relações?
11. Quais os setores do MEC são responsáveis pela gestão do PDE? Sempre foi assim?
12. Como o (a) Sr. (a) avalia o modelo de adesões como forma de participação dos estados e municípios no PDE? Há alguma inovação na maneira como essa relação é estabelecida?
13. Como o (a) Sr. (a) avalia o PDE? Qual seria a principal crítica?
14. O (a) Sr.(a) poderia indicar documentos, artigos, livros, fontes as quais eu pudesse recorrer?

## APÊNDICE E

### ROTEIRO DE ENTREVISTAS APLICADO ÀS ENTIDADES EMPRESARIAIS PAULISTAS

---

#### BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO

1. Nome?
2. Cargo?
3. Desde quando ocupa o cargo?
4. Qual o cargo que o (a) Sr. (a) ocupou imediatamente anterior ao ocupado agora?

#### BLOCO II – FORMULAÇÃO DO PDE

5. Antes de falarmos do PDE, como era a relação de sua instituição com o MEC e com o ministro Haddad? E com a UNDIME?
6. Como chegou até o (a) Sr. (a) e até esta instituição, a informação sobre o PDE?
7. Qual a justificativa do MEC para essa proposta e para sua participação na elaboração do PDE?
8. Descreva o processo de formulação do PDE (etapas, tempo destinado a essa fase, reuniões).
9. Fale sobre a participação da sua entidade no processo de formulação do PDE. Como puderam contribuir?
10. Quais outras pessoas ou entidades estiveram presentes durante o processo de elaboração do Plano e como cada uma contribuiu

#### BLOCO III – CONCEPÇÕES DE EDUCAÇÃO

11. Conceitue educação. NÃO CONSTA NOS OUTROS ROTEIROS
12. Como a sua instituição atua na educação nacional? NÃO CONSTA NOS OUTROS ROTEIROS
- 13 Como o (a) Sr. (a) avalia o PDE? Qual seria a principal crítica?
14. O (a) Sr.(a) poderia indicar documentos, artigos, livros, fontes as quais eu pudesse recorrer?