



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**DOMINGOS PEREIRA DA SILVA**

**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO  
CONTEXTO DA TERCEIRA VIA: O NEOLIBERALISMO  
RECONFIGURADO**

**CAMPINAS  
2016**

DOMINGOS PEREIRA DA SILVA

**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO  
CONTEXTO DA TERCEIRA VIA: O NEOLIBERALISMO  
RECONFIGURADO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do título de Doutor em Educação, na área de concentração Ciências Sociais na Educação.

Orientador: Prof. Dr. Vicente Rodriguez

Coorientador: Prof. Dr. Plínio de Arruda Sampaio Júnior

**CAMPINAS  
2016**

**Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s):** Não se aplica.

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca da Faculdade de Educação  
Rosemary Passos - CRB 8/5751

Si38p Silva, Domingos Pereira da, 1980-  
O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto da terceira via : o neoliberalismo reconfigurado / Domingos Pereira da Silva. – Campinas, SP : [s.n.], 2016.

Orientador: Vicente Rodriguez.  
Coorientador: Plínio de Arruda Sampaio Júnior.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Estado. 2. Terceira via. 3. Gerencialismo. 4. Educação. 5. Políticas públicas. 6. Plano de Desenvolvimento da Educação. I. Rodriguez, Vicente. II. Sampaio Júnior, Plínio de Arruda. III. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** The Education Development Plan in the context of the third way : the reconfigured neoliberalism

**Palavras-chave em inglês:**

State

Third way

Managerialism

Education

Public policies

Education Development Plan

**Área de concentração:** Ciências Sociais na Educação

**Titulação:** Doutor em Educação

**Banca examinadora:**

Plínio de Arruda Sampaio Júnior [Coorientador]

Edaguimar Orquizas Viriato

Marcos Francisco Martins

Dermeval Saviani

Luiz Carlos de Freitas

**Data de defesa:** 16-11-2016

**Programa de Pós-Graduação:** Educação

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

TESE DE DOUTORADO

**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO  
CONTEXTO DA TERCEIRA VIA: O NEOLIBERALISMO  
RECONFIGURADO**

**Autor:** Domingos Pereira da Silva

**Orientador:** Prof. Dr. Vicente Rodriguez

**COMISSÃO JULGADORA:**

Prof. Dr. Plínio de Arruda Sampaio Júnior

Profa. Dra. Edaguimar Orquizas Viriato

Prof. Dr. Marcos Francisco Martins

Prof. Dr. Dermeval Saviani

Prof. Dr. Luiz Carlos de Freitas

CAMPINAS  
2016

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a todos os seus profissionais.

Ao Prof. Dr. Vicente Rodriguez, pela orientação e ao Prof. Dr. Plínio de Arruda Sampaio Júnior, pela coorientação. A convivência com estes dois profissionais e amigos me fez aguçar, ainda mais, a necessidade do rigor científico e do senso crítico no trato com as contradições sociais, intrincadas a realidade concreta. Ambos, conquistaram minha admiração, respeito e amizade.

A todos os integrantes, colegas e amigos, do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Educação (GPPE), com os quais compartilhei importantes momentos de formação.

Aos membros da banca de defesa: Profa. Edaguimar Orquizas Viriato; Prof. Dr. Marcos Francisco Martins; Prof. Dr. Luiz Carlos de Freitas e Prof. Dr. Dermeval Saviani pela disposição em avaliar e por suas contribuições.

Aos membros da banca de qualificação: Prof. Dr. Marcos Francisco Martins; Prof. Dr. Dermeval Saviani e Prof. Dr. Evaldo Piolli, pela discussão, análise e sugestões que auxiliaram no desenvolvimento desta pesquisa.

Aos membros suplentes: Dr. José dos Santos Souza; Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan e Dr. José Luís Sanfelice. Muitíssimo obrigado pela colaboração.

À Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Miracema do Tocantins, pelo apoio e incentivo à realização deste trabalho.

A minha família, pela contribuição que prestaram a minha formação. Em especial, a minha esposa, Katya Lacerda Fernandes, por tudo que representa na minha vida.

A todos os trabalhadores, em particular aos profissionais da educação, que possuem como certeza a necessidade da luta por direitos e por sonhos.

E de modo geral, a todos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização desta pesquisa.

“Se todo Estado tende a criar e a manter um certo tipo de civilização e de cidadão (e, portanto, de convivência e de relações individuais), tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros, o direito será o instrumento para esta finalidade (ao lado da escola e de outras instituições e atividades) e deve ser elaborado para ficar conforme a tal finalidade” Antonio Gramsci

“[...] a Terceira Via é, hoje, a concha ideológica mais adequada ao neoliberalismo”  
Perry Anderson

## RESUMO

O objetivo que perpassa este trabalho envolve apreender a concepção teórico-política que embasa o Plano de Desenvolvimento da Educação. Para tanto, analisa-se, de forma específica, o processo de orientação da política educacional implementada no Brasil na primeira década do século XXI e sua relação com a reforma do Estado ocorrida na última década do século XX. Dada a opção de abordar o referido objeto com base na perspectiva dialética, utiliza-se a pesquisa de natureza qualitativa e, como procedimentos teórico-metodológicos, a pesquisa documental em associação com a análise crítica da bibliografia selecionada. O estudo revela que o Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em abril de 2007, fundamenta-se na orientação teórico-política do programa da “terceira via”, que vem servindo à classe burguesa e suas frações, no processo de estabelecimento de um consenso que apregoa ser a lógica do capital a única alternativa possível para a sociedade. A pesquisa revela também que a introjeção da responsabilização social se relaciona ao intento do Estado de fazer com que a escola se torne “menos estatal e mais pública”, o que vem sendo funcional para a parcial desresponsabilização do Estado estrito e, conseqüentemente, para sua redefinição, na implementação das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Estado. Terceira Via. Gerencialismo. Políticas Públicas em Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação.

## ABSTRACT

The objective that permeates this work involves understanding the theoretical-political conception that underlies the Education Development Plan. Therefore, it is analyzed, specifically, the process of orientation of the educational policy implemented in Brazil in the first decade of this century and its relation with the reform of the state occurred last decade of the twentieth century. Given the option of addressing the refered object based on the dialectical perspective, it uses the qualitative research and, as theoretical and methodological procedures, documentary research in association with the critical analysis of the selected bibliography. The study reveals that the Development Plan for Education, launched in April 2007, is based on the theoretical and political orientation of the program of the "third way", that has been serving the bourgeoisie and its fractions, establishing a consensus process which states the logic of capital the only possible alternative for society. The research also reveals that the internalization of the social responsibility relates to the intent of the State to make the school become "less state-owned and more public", which has been functional for partial deresponsibilization of the state in the strict sense and, consequently, their redefinition, in the implementation of public policies.

**Keywords:** State. Third Way. Managerialism. Public policies of the Education. Education Development Plan.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Fundação Cooperação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
DAIEF	Docência dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental
ENAD	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GPPE	Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Educação
GOSPLAN	Comissão Estadual de Planejamento
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE/ESCOLA	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIBID	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PMCTE	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PME	Projeto de Melhoria da Escola
PNDs	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político Pedagógico
PSECs	Planos Setoriais de Educação e Cultura
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEGES	Secretaria de Gestão
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Miracema do Tocantins
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação

TPE	Compromisso Todos pela Educação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência para o Desenvolvimento Internacional do Estados Unidos

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
CAPÍTULO I .....	22
<b>ESTADO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEO: ESTABELEECENDO AS BASES PARA A ANÁLISE DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>22</b>
1.1 O Estado capitalista moderno: breve contextualização .....	22
1.2 Modelo de produção e Estado keynesiano: a pálida versão do Estado de bem-estar social no Brasil .....	30
1.3 O modelo de produção taylorista/fordista e a acumulação flexível: imbricamento para o capital .....	33
1.4 O neoliberalismo em questão: o neoliberalismo reconfigurado .....	37
CAPÍTULO II .....	48
<b>REFORMA ESTATAL NO BRASIL: A RECONFIGURAÇÃO DO NEOLIBERALISMO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990 .....</b>	<b>48</b>
2.1 A reforma do Estado no contexto do neoliberalismo reconfigurado .....	48
2.2 O gerencialismo em foco .....	57
2.3 Gestão e planejamento na perspectiva do “novo gerencialismo” .....	61
CAPÍTULO III .....	64
<b>PLANEJAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES .....</b>	<b>64</b>
3.1 O planejamento como instrumento político da perspectiva hegemônica .....	64
3.2 Planejamento em educação no Brasil: descontinuidade/continuidade .....	67
3.3 Compromisso Todos pela Educação e Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: as duas faces de um mesmo projeto .....	77
3.4 O planejamento estratégico do Plano de Desenvolvimento da Escola no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação .....	96
3.5 O Plano de Desenvolvimento da Escola no âmbito do Fundo de Fortalecimento da Escola e do Plano de Desenvolvimento da Educação: continuidade ressignificada .....	99
3.6 O Plano Nacional de Educação no contexto de sujeição ao Plano de Desenvolvimento da Educação .....	105
CAPÍTULO IV .....	108
<b>O NEOLIBERALISMO RECONFIGURADO COMO ORIENTAÇÃO TEÓRICO-POLÍTICA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>108</b>
4.1 A concepção teórico-política que fundamenta o Plano de Desenvolvimento da Educação .....	108
4.2 A intencionalidade de tornar a escola “mais pública e menos estatal” .....	112
À GUIA DE CONCLUSÃO .....	127
REFERÊNCIAS .....	131

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa vincula-se ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Educação – GPPE – da área de concentração Ciências Sociais na Educação da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

Ao situarmos o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), objeto desta pesquisa, como uma política pública que expressa em seu conjunto uma orientação teórico-política que o fundamenta e dá sustentação, partimos do entendimento da não dissociabilidade entre planejamento e plano<sup>1</sup>.

Importa registrar que o interesse pelo estudo do planejamento no contexto da política educacional foi sendo construído durante o curso de graduação em Pedagogia DAIEF (Docência dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental), Administração Educacional, realizado na Universidade Federal do Tocantins, e também em função da experiência docente no ensino fundamental, bem como na prática como supervisor e inspetor no âmbito da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Miracema do Tocantins (SEMEC).

Com efeito, ao discutirmos na graduação (2003/2007) a concepção de planejamento da escola campo de estágio, chegamos à conclusão que o modelo de planejamento em vigor na escola se fundamentava na perspectiva reguladora, que tinha no planejamento estratégico a fonte de orientação das atividades pedagógicas da escola.

No mestrado (2009/2011), ao darmos sequência aos estudos, discutimos a respeito do planejamento e da gestão escolar e observamos que o “Estado estrito”<sup>2</sup> vinha aprimorando as formas de controle sobre a estrutura social, mediante formas mais sutis de regulação, por meio da gestão gerencial<sup>3</sup>, ou em outros termos, gestão neotecnista<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Conforme Baia Horta (1982, p. 9), o planejamento educacional é “[...] uma forma, entre outras, de intervenção do Estado em Educação, com vistas à implantação de uma determinada política educacional [...]” e o plano, ao ser uma das formas de realização do planejamento, pode segundo Saviani (2009, p. 25), “[...] assumir conotações distintas, prevalecendo aquela fixada em consequência dos usos que se vão estabelecendo em determinados contextos”.

<sup>2</sup> Por Estado em sentido estrito, ou “Estado estrito”, nos referimos, abstratamente, a sociedade política (Estado *stricto sensu* ou Estado-coerção), pois somente metodologicamente é possível separá-lo da sociedade civil (GRAMSCI, 2016).

<sup>3</sup> A utilização do termo gestão gerencial é proveniente da análise de que a gestão apenas se confunde com “gerência”, em uma perspectiva neotecnista, que reestabelece no contexto atual aspectos do planejamento tecnocrata que vigorou no Brasil de forma mais proeminente a partir da década de 1960, associado à tecnologia para realização do “controle a distância”.

<sup>4</sup> É importante evidenciar que a gestão neotecnista, retoma os pressupostos da tendência tecnicista, calcados nos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade, bem como, a perspectiva filosófica neopositivista e funcionalista. Baseia-se, portanto, em uma nova versão da teoria do capital humano, o neoprodutivismo.

do planejamento estratégico, da avaliação por resultados, bem como pela flexibilização das relações de trabalho e de um processo decisório centralizado e fragmentado entre a formulação e a execução das políticas públicas.

Como forma de apreender o movimento da realidade concreta, no que concerne à questão do planejamento e da gestão escolar com os profissionais da educação, utilizamos, no âmbito do mestrado, a entrevista semiestruturada. Com efeito, após o término desta pesquisa, chegamos à conclusão de que os profissionais da educação, apesar de pautarem suas ações pelo modelo de gestão neotecnicista, mostravam-se convencidos de estar implementando um modelo de gestão democrática (SILVA, 2011).

Assim, ao partirmos do pressuposto de que existe uma incompatibilidade entre a perspectiva gerencial e a gestão democrática, entendemos ser de grande relevância compreender os meandros desse aspecto contraditório, que tem, no processo de ressignificação de termos, conceitos e concepções, a estratégia privilegiada de busca pelo estabelecimento do consenso.

Destarte, em função de entendermos que a orientação que embasa os planos, os programas e os projetos sistematizados no âmbito da esfera federal exerce forte influência não só na forma de organização das escolas, mas também na maneira de pensar e agir dos profissionais da educação, nesta pesquisa nos deteremos a discutir a concepção teórico-política que embasa o PDE.

De modo geral, podemos destacar que a reestruturação do capitalismo como um processo sócio-histórico tem contribuído para a desmobilização das ações coletivas de contestação dessa orientação, sustentada por um processo de repolitização que nega a necessidade de uma mudança radical nas relações de produção.

Com base nessa orientação, são reafirmadas as estratégias burguesas de aprofundamento do projeto neoliberal, atualmente assentado na perspectiva da “terceira via”<sup>5</sup>. Especificamente no Brasil, a introdução da “terceira via” como programa político ocorreu com a reforma do Estado da década de 1990 (MARTINS; GROppo, 2010).

---

<sup>5</sup> “[A] ‘terceira via’ se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo” (GIDDENS, 2005, p. 36, grifo do autor). Apesar de ser apresentado na forma teórica para além da esquerda e da direita, o programa político e econômico da “terceira via”, ao preconizar o fundamentalismo de mercado como regulador do “Estado necessário”, reitera de forma reconfigurada o neoliberalismo, que tem nas parcerias público-privadas a estratégia privilegiada desse programa.

Importa destacar que tanto o neoliberalismo como a “terceira via” partem do mesmo diagnóstico, que aponta o Estado estrito como o grande responsável pelas crises socioeconômicas. Entretanto, importa evidenciar que a inversão realizada, que faz supor não estar o capitalismo em crise, mas o Estado, é um importante elemento utilizado para a legitimação e o redimensionamento da relação entre Estado e sociedade.

Ao apresentarmos os fundamentos do programa político, econômico e cultural da “terceira via” e caracterizá-lo como neoliberalismo reconfigurado, estamos questionando o ideário de seu principal representante, Anthony Giddens, que o apresenta como uma proposta para além da esquerda e da direita, do estado e do mercado. Portanto, não é suficiente tratar “terceira via” e neoliberalismo reconfigurado como sinônimos, pois, é necessário desvelar os fundamentos dessa perspectiva, que se apresenta como uma das formas do neoliberalismo, em sua estratégia de redimensionamento.

Consoante com a perspectiva da “terceira via”, Bresser Pereira (1997, p. 7), ao discutir os problemas enfrentados com o processo de reforma do Estado, destaca quatro aspectos básicos de sua reconstrução:

- (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado;
- (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado;
- (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo;
- e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

É nesse contexto e alinhado organicamente à perspectiva da “terceira via” que se insere o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), lançado em 1995, que se sustenta ancorado em três eixos básicos: a privatização, a “publicização” e a terceirização.

Elaborado no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o PDRAE parte de uma visão que fragmenta e decompõe a realidade social em três esferas, supostamente autônomas entre si. Dessa forma, as organizações sociais da sociedade civil são apresentadas como um novo segmento que toma corpo, referente a um “terceiro setor” que se coloca como “parceiro” do Estado, primeiro setor, e do mercado, tido como segundo setor. Com isso, é propalada a dissolução dos limites entre o público e o privado, com a constituição de um suposto setor público não estatal (MONTAÑO, 2003).

Nesse sentido, o programa político, econômico e cultural da “terceira via” representa a atualização do neoliberalismo e propugna a modernização das relações entre Estado e sociedade. Assim, embora a “terceira via” apresente aspectos semelhantes ao neoliberalismo, especialmente no que se refere à questão do conteúdo, existe uma diferença expressiva quanto à forma. É mister destacar, conforme Marx (1978, p. 105), que certas determinações

[...] serão comuns à época mais moderna e mais antiga. Sem elas não se poderia conceber nenhuma produção, pois se as linguagens mais desenvolvidas têm leis e determinações comuns às menos desenvolvidas, o que constitui seu desenvolvimento é o que os diferencia destes elementos gerais e comuns. As determinações que valem para a produção em geral devem ser precisamente separadas, a fim de que não se esqueça a diferença essencial por causa da unidade [...].

Portanto, em conformidade com o exposto, não se trata de negar a indissociabilidade existente entre conteúdo e forma, mas de entender o caráter dialético que perpassa essas duas vertentes e não esquecer a especificidade do caráter unitário que as constitui.

Com efeito, o constructo unitário é estabelecido no conjunto das relações sociais, em que não é desconsiderada a distinção das variações estruturais, relacionadas à transformação social e às mutações secundárias, que modificam a ordem social, sem alterar essencialmente a configuração da realidade concreta (KOSIK, 2011).

Desse modo, é colocada em prática, no âmbito da administração pública, a gestão neotecnista, considerada fator indispensável no processo de modernização da gestão pública. Portanto, entendemos ter procedência o entendimento de que “[...] é o gerencialismo que fornece coerência tanto ideológica como organizacional aos cenários organizacionais complexos que emergiram de projetos de reforma do estado” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 353).

Assim, inspirada nos princípios empresariais de viés neoliberal, o gerencialismo vem sendo utilizado pelo Estado como parâmetro de orientação na organização das políticas públicas, das quais destacamos a educação.

Com efeito, após ser reconfigurado, o neoliberalismo passou a ser apresentado como um modelo aparentemente democrático, que se hibridiza e fundamenta no

[...] que se pode nomear como gerencialismo, cujo critério básico reside em tornar a administração pública mais eficiente, em harmonia com os interesses do mercado e a ele submetida. O que se poderia genericamente designar modelos pós-fordistas de gestão aplicados à gestão pública (HYPOLITO, 2011, p. 65).

Importa frisar que a gestão neotecnicista, que vem sendo confundida como gestão democrática (SILVA, 2011), ganha legitimidade e fundamentação com base no programa da “terceira via”.

Apesar de a “terceira via” esboçar críticas às teses neoliberais, tidas como ortodoxas por promover a desregulamentação do mercado e buscar a minimização da participação estatal, esta traz, em sua estrutura, a autopreservação dos pressupostos do projeto neoliberal, na medida em que busca, no fundamentalismo de mercado, a sua fonte de inspiração.

Desse modo, a “terceira via” passou a servir como orientação de um projeto societário a ser implementado nos países capitalistas para restaurar o crescimento socioeconômico.

Assim, tendo como assertivas a reestruturação produtiva; a reforma do Estado; o estabelecimento de parcerias público-privadas; as políticas fiscais e monetárias sintonizadas com as orientações dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, esse programa vem logrando êxito no estabelecimento da orientação, ora hegemônica.

Concordando com Lima e Martins (2005), reportamo-nos ao fato de que a “terceira via” representa um movimento burguês de modernização, que visa à reordenação política e econômica do capitalismo, com vistas à superação da crise do sistema.

Com efeito, dado o caráter contraditório e conflituoso da sociedade de classes e diante das alterações ocorridas no modo e no modelo de produção e na estrutura do Estado, compreendemos, de um lado, a defesa de um “novo modelo de gestão” de viés gerencial, que, conforme seus adeptos, trará maior eficiência e eficácia na realização dos serviços públicos; e, do outro, a intencionalidade de uma gestão democrática, sem necessariamente romper com os limites da democracia representativa.

Em consonância com a análise da realidade concreta, nota-se a existência de propostas contraditórias que confluem na prática da escola: a implementação da perspectiva gerencial e a convicção, por parte de alguns profissionais da educação, de estarem implementando um modelo de efetiva gestão democrática (SILVA, 2011).

Tomando tal resultado como ponto de partida e tendo em vista avançarmos na compreensão da concepção teórico-política que perpassa a política educacional brasileira na atualidade, faz-se necessário que a análise a ser realizada em consonância com a teoria política, uma vez que esta

[...] não tem a pretensão durkheimiana de tratar os fenômenos políticos como “coisas” semelhantes aos objetos naturais; ao contrário, pretende compreendê-los como processos dinâmicos determinados pela práxis, situados no devir histórico e que, por isso, têm sua gênese no passado e apontam para o futuro (COUTINHO, 2011, p. 9, grifo do autor).

Destarte, o aprofundamento dos estudos das questões apresentadas nos impõe o objetivo de compreender as implicações<sup>6</sup> inerentes à concepção teórico-política que vem fundamentando, neste início de século XXI, as políticas educacionais que têm no Plano de Desenvolvimento da Educação a sua forma de expressão.

Importa ressaltar que, na perspectiva gramsciana, a teoria política está intrinsecamente relacionada ao conceito de “grande política”, que se contrapõe à “pequena política”, pois

[...] a grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política. Portanto, é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política [...] (GRAMSCI, 2016, p. 21-22).

Como resultado das relações expressas entre “grande política” e “pequena política”, partimos do pressuposto de que o Estado de classes, ao implementar uma série de medidas fundamentadas na legislação e que se desdobram em planos, programas e projetos, fornece subsídios que nos permitem compreender a concepção teórico-política inerente ao PDE e, conseqüentemente, as implicações a ela subjacentes.

Com efeito, as políticas educacionais no presente trabalho dizem respeito à forma como o Estado estabelece a sua intervenção no conjunto das relações sociais, especificamente no âmbito educacional, em associação com as contradições inerentes a tais relações.

---

<sup>6</sup> Tais implicações não derivam automaticamente do processo de constituição das políticas educacionais, pois pressupõem mediações que levam em conta o contexto concreto das relações sociais.

Desse modo, como forma de analisar o processo de orientação da política de educação básica contemporânea, elegemos como objeto de pesquisa o PDE, aprovado em 24 de abril de 2007, que tem por objetivo melhorar a educação no País. Este é apresentado como um conjunto complexo de programas e ações governamentais, que abrange todos os níveis e modalidades da educação brasileira. A educação básica está contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas dos níveis de ensino.

Entre as ações que incidem globalmente sobre a educação básica, situam-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, duas ações dirigidas à questão docente (Piso do Magistério e Formação), complementadas pelos programas de apoio Transporte Escolar, Luz para Todos, Saúde nas Escolas, Guias de tecnologias, Censo pela Internet, Mais educação, Coleção Educadores, O Plano de Desenvolvimento da Escola e Inclusão Digital (SAVIANI, 2007).

Em linhas gerais, as políticas educacionais desenvolvidas pelo governo federal a partir dos anos 1990 podem ser entendidas no contexto de redefinição do modelo de produção, de taylorista/fordista para toyotista, e também propõem alterações no papel do Estado, “[...] que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bem e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12).

O PDE, coerente com essa perspectiva, vem servindo como instrumento que busca estabelecer um processo de redefinição da relação Estado-sociedade, pois, a partir da fundamentação do documento de apresentação do PDE, é possível depreender que este tem entre seus princípios: a responsabilização, o regime de colaboração e a mobilização social, o que, de uma perspectiva sistêmica, visa tornar “a escola menos estatal e mais pública” (BRASIL, 2007c, p. 20).

A concepção teórico-política, que buscaremos evidenciar, diz respeito à orientação na qual as relações sociais são entendidas como expressão hegemônica do contexto histórico que a fundamenta, o que, por seu turno, vincula-se a pressupostos ontológicos, concepções de mundo, homem e sociedade.

Seguindo a referida premissa, objetivamos especificamente: alterar sobre a base sociometabólica na qual se assenta o PDE; analisar a reforma do Estado no contexto da reconfiguração do neoliberalismo; e identificar as implicações subjacentes à concepção teórico-política que embasa o PDE, o que pressupõe: (i) explicitar a concepção de

planejamento expressa no referido documento; (ii) analisar os pressupostos expressos no PDE; e (iii) polemizar a ideia de “escola menos estatal e mais pública”, contida no objeto em análise.

Apesar de ser uma política recente, é perceptível a centralidade atribuída ao PDE, no que concerne ao processo de delineamento das políticas educacionais a partir do limiar de século XXI, fator que nos instigou a, mediante pesquisa, buscar apreender a concepção teórico-política que perpassa tal plano.

Todavia, apesar de termos noção das dificuldades que se relacionam com tal intento, pensamos ser necessário, e mais que isso, imprescindível, compreender criticamente a concepção que vem fundamentando a organização sociopolítica da educação escolar brasileira e, conseqüentemente, compreender também as implicações que a perpassam.

Com efeito, partimos do entendimento de que o esforço de apreensão das implicações subjacentes ao referido objeto se justifica pela possibilidade de maior compreensão das contradições inerentes ao processo de orientação da política de educação básica brasileira.

Em conformidade com os estudos realizados por Silva (2006), verificamos que a reforma gerencial, que embasa o PDE, tem sua fundamentação no programa de modernização política, econômica e cultural da social-democracia, também conhecida como “terceira via”, que pretende estabelecer uma nova conformação entre sociedade e Estado, por meio das parcerias público-privadas.

A reforma do Estado, em consonância com os postulados da “terceira via”, propugna o redesenho do Estado intervencionista e dos direitos sociais e a introdução de mudanças organizacionais e culturais na administração pública, para torná-la gerencial – em outras palavras, atrelada à lógica do mercado. Nessa ótica, “[...] o mundo caminhará da melhor das maneiras se os mercados puderem operar com pouca ou nenhuma interferência” (GIDDENS, 2005, p. 24).

Nessa linha de pensamento, a “terceira via” propõe reformar o Estado mediante a ampliação do setor público não estatal; logo, pressupõe uma suposta cisão entre Estado e sociedade civil. Assim, a sociedade civil passa a ser identificada com o “terceiro setor” e, desse modo, responsabilizada pela solução de seus problemas e execução das políticas sociais (MONTAÑO, 2003).

Com isso, ganha destaque a discussão sobre a modernização da gestão pública e a defesa explícita da vinculação entre educação e produtividade, cuja ênfase recai sobre a

formação para a empregabilidade e a contenção da pobreza, o que representa a retomada da Teoria do Capital Humano, em associação ao denominado “Capital Social”, cuja expressão é o neoprodutivismo e, especificamente, a gestão neotecnicista.

No ambiente escolar, a gestão neotecnicista propõe uma administração mais flexível, participativa, eficiente e menos burocrática, contribuindo, assim, para a fetichização das práticas escolares. Tudo ocorre como se a operacionalização do que previamente foi decidido representasse a realização de uma gestão democrática (SILVA, 2011).

Concordando com a ideia de Montaño (2003, p. 192, grifos do autor), entendemos que “[...] enquanto a ‘gestão’ refere-se a processos tanto administrativos como decisórios (políticos) da atividade, a racionalidade neoliberal reduz este conceito ao de ‘gerência’, apenas ligado à administração dos fundos e da execução”.

Com efeito, para a realização desta pesquisa, entendemos, conforme Alves (2006), que o pesquisador deve cotejar sistematicamente e de forma articulada os elementos centrais das fontes documentais, aqueles constituídos pelas finalidades, pelos princípios e pelos objetivos, e aqueles secundários, que se referem às condições e ao grau de consciência.

Assim, do ponto de vista da forma de abordagem, a pesquisa é de natureza qualitativa e, como instrumento metodológico, utilizamos a análise crítica da bibliografia selecionada, em articulação com a pesquisa documental.

É importante destacar que a pesquisa bibliográfica se aproxima da pesquisa documental; o elemento diferenciador está na natureza das fontes: enquanto a pesquisa bibliográfica se volta para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, a pesquisa documental recorre exclusivamente às fontes primárias (OLIVEIRA, 2007).

No que concerne à pesquisa documental, destacamos, principalmente, os seguintes documentos: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE); o manual de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/ESCOLA); o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE); e o documento de apresentação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Por conseguinte, apesar de estarmos tratando dos procedimentos metodológicos, a questão do método encontra-se presente, pois entendemos que este não se separa do processo de construção do objeto de pesquisa. Buscaremos, a partir do “método de elevar-se do abstrato ao concreto”, a compreensão da problemática abordada, pois, conforme

Marx (1978, p. 117, grifos do autor), “[...] o método de elevar-se do abstrato ao concreto *não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado*”.

Nessa linha de análise, as mediações e as relações que os sujeitos estabelecem entre si revelam as lutas de classes que determinam e são determinadas conforme a configuração da sociedade, em que a realidade passa a ser compreendida como contraditória e em permanente transformação. Desse modo, a realidade é apreendida como uma rica totalidade, ou seja, como “[...] síntese de múltiplas determinações, isto é, unidade do diverso” (MARX, 1978, p. 116).

Em consonância com as questões apresentadas, organizamos a tese em quatro capítulos articulados da seguinte forma: no primeiro, como forma de abarcar as questões que atravessam as relações de classe, discutimos sobre o Estado capitalista e sua fundamentação nas perspectivas keynesiana, neoliberal e de “terceira via”.

No segundo capítulo, tendo em vista evidenciar o modelo de Estado gerencial que vem servindo de fundamentação para as políticas sociais da primeira década do século XXI, discutimos a reforma do Estado da década de 1990, que, sob orientação da perspectiva do neoliberalismo reconfigurado, ou seja, da “terceira via”, tem servido de orientação ao projeto capitalista de sociedade.

No terceiro capítulo, discutimos a particularidade do planejamento, que, articulado ao processo de avaliação, tem-se destacado como instrumento político de regulação no processo de redefinição da relação Estado-sociedade. Com efeito, discutimos o modelo de planejamento estratégico que, de ferramenta intrínseca ao Plano de Desenvolvimento da Escola, passou a expressar o modelo de planejamento utilizado de forma funcional para o Plano de Desenvolvimento da Educação no processo de orientação das políticas públicas.

No quarto e último capítulo, discutimos a orientação teórico-política que fundamenta o Plano de Desenvolvimento da Educação e, com isso, evidenciamos a intencionalidade do “Estado estrito” de fazer com que a escola se torne cada vez “mais pública e menos estatal” e, conseqüentemente, destacamos as implicações disso para o processo de redefinição da relação Estado-sociedade.

Portanto, evidenciamos, nesta pesquisa, que a orientação teórico-política que embasa o PDE tem servido, à fração da classe dominante, como estratégia privilegiada no processo de estabelecimento de um consenso que tem no determinismo mercantil a base de seu conteúdo e de sua forma de expressão.

Enfim, o planejamento estratégico, a avaliação por resultados e a gestão neotecnista, sob os auspícios da “terceira via”, representam aspectos significativos da implementação do neoliberalismo reconfigurado, que vem servindo de alicerce para a política educacional brasileira neste início do século XXI.

Com isso, a redefinição da relação Estado-sociedade se processa com a parcial desresponsabilização do Estado estrito na execução das políticas sociais e com seu fortalecimento como regulador. E, concomitantemente a esse processo, verifica-se a responsabilização da sociedade civil, cerne do suposto “terceiro setor” ou, em outras palavras, do “setor público não estatal”.

## CAPÍTULO I

### **ESTADO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEO: ESTABELECENDO AS BASES PARA A ANÁLISE DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

Em consonância com o pressuposto de que o projeto de educação e o de escola não se dissociam do projeto de Estado e de que ambos estão intrinsecamente articulados a uma proposta mais ampla, orientada pelos desdobramentos do modo de produção, discutiremos, neste capítulo, a articulação entre Estado e capitalismo, bem como o modelo neoliberal e sua reconfiguração na contemporaneidade.

Desse modo, o objetivo da presente análise envolve a discussão da concepção de Estado capitalista como forma de estabelecimento das bases teóricas que fundamentam as políticas educacionais na atualidade. Para tanto, concordando com Mészáros (2011, p. 124-125), entendemos o Estado “[...] como parte integrante da própria base material do capital”. Logo, demarcado por relações dialéticas entre estrutura econômica e superestrutura política.

Assim, o Estado moderno, que emerge do desenvolvimento das relações sociais, passa então a ter a função de atenuar as contradições do capital e, por isso,

[...] o Estado moderno constitui a única estrutura corretiva compatível com os parâmetros estruturais do capital como modo de controle sociometabólico. Sua função é retificar – deve-se enfatizar mais uma vez: apenas até onde a necessária ação corretiva puder se ajustar aos últimos limites sociometabólicos do capital (MÉSZÁROS, 2011, p. 107).

É mister destacar que o intrincado processo de articulação entre Estado e capital pressupõe o entendimento de sua posição relacional, estrutural, histórica, dinâmica e contraditória dentro da totalidade das relações sociais (MASCARO, 2013).

#### **1.1 O Estado capitalista moderno: breve contextualização**

A origem e a constituição do Estado moderno dizem respeito ao modo como a humanidade historicamente tem realizado sua produção material. Nesse sentido, ele, o

Estado, resulta de um processo relacional, dinâmico e contraditório, situado no tempo e no espaço e indissociável do movimento de reconstrução da totalidade social.

Em consonância com a análise da realidade sócio-histórica, entendemos que a produção material é, por conseguinte, determinada socialmente e possui como categoria central o trabalho no processo de produção e reprodução da vida humana. Logo, é um dos pontos fundamentais para a compreensão do embate que perpassa a sociedade de classes. Marx (2013, p. 261), ao sintetizar o caráter dialético do trabalho, evidencia que

[...] o processo de trabalho, [...] em seus momentos simples e abstratos, é atividade orientada a um fim – a produção de valores de uso –, apropriação do elemento natural para a satisfação de necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre homem e natureza, perpétua condição natural da vida humana e, por conseguinte, independentemente de qualquer forma particular dessa vida, ou melhor, comum a todas as suas formas sociais.

O trabalho como processo constitutivo, constituinte e distintivo do homem é condição para a realização de sua humanização, pois, ao apropriar-se socialmente da natureza e transformá-la, o homem transforma a si próprio, produz a história, o conhecimento e a cultura. No entanto, a partir do momento em que o trabalho humano passa a ser organizado com base na divisão técnica do trabalho, verificam-se características do processo de alienação<sup>7</sup> que este pode representar.

Apesar do caráter geral expresso na categoria trabalho, esta é resultado de condições históricas que exprimem a configuração das relações sociais e sua funcionalidade. Destarte, a compreensão do Estado moderno evidencia-se na dinâmica da sociedade capitalista.

Caracterizado por adotar uma fundamentação de natureza econômica, o Estado moderno tem sua gênese entre os séculos XIV e XVIII, em Portugal, Espanha, Inglaterra e França. Nicolau Maquiavel foi o primeiro teórico a refletir de maneira científica sobre sua formação como Estado autônomo e soberano, separado da moral e da religião, “[...] porém ele não fornece uma teoria do Estado moderno, mas sim como se constrói um Estado” (GRUPPI, 1998, p. 12).

A análise do Estado moderno, unitário e concreto foi realizada, em 1576, por Jean Bodin, na obra *Sobre a República*. Foi Bodin que começou “[...] a teorizar a autonomia

---

<sup>7</sup> Em linhas gerais, a alienação descrita por Marx (2014) realiza-se de quatro formas: alienação do homem quanto ao produto e ao processo de seu trabalho, ao seu próprio ser e aos outros homens.

e soberania do Estado moderno, no sentido que o monarca interpreta as leis divinas, obedece a elas, mas de forma autônoma” (GRUPPI, 1998, p. 12).

É relevante, portanto, que “[...] com o absolutismo, a partir do século XVI, [...] surgem as estruturas próprias do Estado moderno, articulador da *nação*: uma *força armada* sob comando único, uma *burocracia* e um *sistema fiscal*” (PAULO NETTO; BRAZ, 2008, p. 72, grifos dos autores). Também Gruppi (1998, p. 12) enfatiza: “[...] o Estado, para Bodin, é poder absoluto, é a coesão de todos os elementos da sociedade”.

Com o enfraquecimento do absolutismo, em função dos impasses entre os interesses da nobreza e da burguesia insurgente, com o desenvolvimento das forças produtivas, o Estado absolutista perdeu centralidade. Ao absolutismo opuseram-se os ideais liberais, que culminaram com as revoluções burguesas de 1688/89, na Inglaterra, e 1789, na França (PAULO NETTO; BRAZ, 2008).

Do referido processo o liberalismo saiu fortalecido e se consolidou como “[...] um corpo de formulações teóricas que defendem um Estado constitucional, isto é, um Estado em que a autoridade central é exercida nas formas do direito e com garantias jurídicas preestabelecidas” (TEIXEIRA, 1998, p. 197-198).

Nesse contexto, surgiu o impasse de como conjugar os direitos naturais, de modo a preservar a liberdade dos indivíduos. A partir desse impasse Hobbes e Locke formularam suas concepções liberais do Estado moderno, assentadas fundamentalmente na teoria dos direitos naturais ou jusnaturalismo e na economia clássica (TEIXEIRA, 1998).

Para esses pensadores, as relações entre os homens são estabelecidas por um contrato, do qual se origina tanto a sociedade como o Estado. Com isso, formularam “[...] uma *ficção teórica*, o assim chamado *estado de natureza*, a partir de onde julgam como deve ser estruturada e organizada a sociedade política” (TEIXEIRA, 1998, p. 199, grifos do autor).

Para Hobbes (1979), o homem primitivo precisava sair do estado de natureza, pois, “[...] quando os homens primitivos vivem no estado natural, como animais, eles se jogam uns contra os outros pelo desejo de poder, de riqueza, de propriedade” (GRUPPI, 1998, p. 12). A saída, portanto, seria o estabelecimento de um contrato, cujo escopo seria a “[...] criação de uma instância política capaz de refrear os impulsos autodestrutivos dos indivíduos [...]” (TEIXEIRA, 1998, p. 201).

Desse modo, assevera Hobbes (1979, p. 106-107), “[...] os homens concordam entre si em submeterem-se a um homem, ou a uma assembleia de homens,

voluntariamente, com a esperança de serem protegidos por eles contra todos os outros”. E assim legitimam os direitos e as faculdades daqueles a quem o poder soberano é conferido.

Dessa maneira, Hobbes (1979, p. 109) entende que o Estado surge como resultado consensual da vontade dos indivíduos, e, com isso, na medida em que “[...] todo súdito é por instituição autor de todos os atos e decisões do soberano instituído, segue-se que nada do que este faça pode ser considerado injúria para com qualquer de seus súditos, e que nenhum deles pode acusá-lo de injustiça”.

Sobre essa questão, Locke evidencia que os direitos naturais representam uma garantia individual do direito de propriedade, contra o poder absoluto do Estado, diferentemente de Hobbes, para quem deve haver, por parte do indivíduo, a renúncia aos direitos naturais em favor do soberano, vista como a única maneira de salvaguardar a vida e a posse de bens diante do estado de guerra experienciado pelos homens (TEIXEIRA, 1998).

Assim, segundo Locke (1978, p. 41), “[...] a falta de juiz comum com autoridade coloca todos os homens em um estado de natureza; a força sem o direito sobre a pessoa de um homem provoca um estado de guerra não só quando há como quando não há juiz comum”. Com efeito, “[...] o objetivo grande e principal, portanto, da união dos homens em comunidades, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade” (LOCKE, 1978, p. 82).

Locke defendia, portanto, que o direito de propriedade não derivava do livre acordo entre indivíduos no estado de natureza, mas, sim, da iniciativa pessoal. Conjugava, portanto, um duplo sentido: no primeiro, a propriedade é tomada em sentido lato, como o direito à vida, à liberdade e à riqueza; no segundo, é entendida exclusivamente como direito aos bens e à terra. Com efeito, por propriedade, Locke (1978, p. 109) considera “[...] a que os homens têm tanto na própria pessoa como nos bens”.

Diferentemente da vertente liberal, para a perspectiva marxiana e marxista, a propriedade privada dos meios de produção emerge da divisão da sociedade em classes, da qual o caráter contraditório do Estado moderno é a expressão. Assim, aponta Engels (1979, p. 191, grifo do autor),

[...] um poder, aparentemente situado acima da sociedade, tornou-se necessário para moderar o conflito e mantê-lo nos limites da “ordem”; e esse poder, nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e, progressivamente, alienando-se dela, é o Estado.

Por isso, o Estado deve ser apreendido na totalidade das relações sociais, pois apenas aparentemente se separa da sociedade. É nesse sentido que Marx e Engels o entendem como expressão das lutas de classes, diferentemente da assertiva de que o Estado expressa os interesses comuns de todos, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho. Logo,

[...] o Estado não é pois, de modo algum, um poder de fora, imposto sobre a sociedade; assim como não é “a realidade da ideia moral”, a “imagem e a realidade da razão”, como sustenta Hegel. Em vez disso, o Estado é o produto da sociedade num estágio específico do seu desenvolvimento; é o reconhecimento de que essa sociedade se envolveu numa autocontradição insolúvel, e está rachada em antagonismos irreconciliáveis, incapazes de ser exorcizados (ENGELS, 1979, p. 191, grifos do autor).

Configura-se, portanto, a existência de duas classes sociais fundamentais: os dirigentes, que detêm a propriedade privada dos meios de produção e, conseqüentemente, o monopólio privado da produção de mercadorias; e os dirigidos, que dependem necessariamente da venda de sua força de trabalho para subsistir. A diferença entre as classes e as frações de classe se realiza pela propriedade ou não dos meios de produção, que, por sua vez, funda-se na exploração do trabalho.

Percebe-se, conforme o exposto, o caráter artificial da igualdade posta pelo liberalismo<sup>8</sup>, que, na verdade, mascara a desigualdade real existente entre os indivíduos. Estes, ao serem expropriados das condições objetivas de se autoproduzir, têm de submeter sua força de trabalho aos imperativos da lógica mercantil intrínseca ao modelo de Estado moderno. Outra questão a ser observada é que ser proprietário da força de trabalho é bem diferente de ser proprietário dos meios de produção, ainda que do ponto de vista liberal do direito tais particularidades não sejam consideradas.

Concordamos com a crítica realizada por Bento (2003) de que a teoria que fundamenta o Estado liberal admite a igualdade no campo formal e jurídico, mas não a exigência de igualdade de fato, entendida como a igualdade socioeconômica.

---

<sup>8</sup> “O liberalismo econômico, sistematizado no século XVIII e revisto no século XX, apresenta as ideias básicas que sustentam um modelo de Estado, de modo de produção e organização social, o qual, baseado na força de trabalho como mercadoria, converte, pelos meios produtivos, valor de uso em valor de troca, efetivando a riqueza produzida coletivamente em capital privado. Advogar a liberdade individual, o livre mercado e contrapor-se a qualquer tipo de entidade coletiva, a qualquer forma de associação de trabalhadores, implica, como doutrina econômico-política, resistência ao controle estatal da economia. A partir de tais postulados, temos um modelo de sociedade regulada pelo mercado, individualizando o acesso dos sujeitos aos meios de subsistência necessários para a produção e a manutenção de sua vida: saúde, educação, segurança, dentre outros” (LIMA, 2009, p. 21-22).

Em linhas gerais, o Estado capitalista pode ser entendido como o adensamento da relação de forças entre classes e frações de classes, que resulta na materialidade das relações indissociáveis entre sociedade civil e sociedade política. A esse respeito e tomando como pressuposto que as relações superestruturais se articulam intrinsecamente com a estrutura econômica, pode-se caracterizar o Estado. Para Gramsci (2010, p. 20-21, grifos do autor),

[...] podem se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil”, (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”.

Ressalvado o caráter dialético que perpassa a concepção de Estado de Gramsci, nota-se que a sociedade política, cuja função se pauta pelo controle legal e disciplinar, tem nos “aparelhos coercitivos do Estado” (polícia, exército, sistema jurídico) a sua forma material de expressão. Já a sociedade civil, constituída pelos “aparelhos privados de hegemonia” (igrejas, meios de comunicação, partidos políticos, sistema escolar, sindicatos, diversas organizações sociais, empresas, instituições de caráter científico e artístico), é responsável, em grande parte, pela elaboração e difusão das concepções ontológicas que constituem o Estado.

Nesse sentido, estrutura e superestrutura formam o bloco histórico, que, ao constituírem relações de hegemonia, podem servir tanto para conservar como para transformar uma determinada formação econômico-social, de acordo com os interesses de uma determinada classe, da qual o Estado é a expressão.

Desse modo, a hegemonia, na perspectiva gramsciana, resulta da ação de uma parte do grupo social sobre a totalidade da sociedade, expressa na disputa pelo domínio e pela direção das classes sociais. Assim é que entendemos o vínculo orgânico, presente no conceito de hegemonia entre o plano superestrutural e o desenvolvimento da formação econômico-social que constitui o bloco histórico.

Gramsci (2010; 2016), ao estabelecer a correspondência entre poder econômico e poder político, presentes nas relações sociais, em sua conexão com as formas de legitimação da superestrutura jurídico-administrativa, permite-nos compreender que o Estado “integral” ou “em sua noção geral” é formado articuladamente pela unidade

existente entre a sociedade política (Estado em sentido estrito ou Estado-coerção) e a sociedade civil (esfera da disputa pela hegemonia).

Conforme Gramsci (2016, p. 248), “[...] se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção”. Portanto, “[...] se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo essencial da atividade econômica” (PORTELLI, 1977, p. 63-64).

No sentido exposto, para Poulantzas (2000, p. 165), as ações estatais em seu conjunto se relacionam invariavelmente com as funções econômicas, “[...] quer se trate da violência repressiva, da inculcação ideológica, da normalização disciplinar, da organização do espaço e do tempo ou da criação do consentimento”.

Com efeito, uma atualização da compreensão das relações de classes pode ser encontrada em Poulantzas (2000), que, ao realizar uma análise histórico-analítica e relacional do Estado, rechaçou a ideia de equilíbrio de forças como algo determinante no desenrolar do processo histórico e sintetizou a ideia de que o Estado capitalista moderno serve para organizar as classes dirigentes e para desorganizar as classes dirigidas.

Nessa linha de pensamento, Poulantzas (1977), ao tratar do conceito de bloco no poder, o identificará como uma unidade contraditória e dinâmica entre distintas classes e/ou frações de classes, sob a hegemonia de uma dessas frações ou classes.

É necessário destacar que o Estado, como “condensação material de uma relação contraditória”, não organiza a unidade do bloco no poder; ao contrário, “[...] é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado” (POULANTZAS, 2000, p. 136). Assim, as contradições de classes que constituem o Estado fornecem elemento para a compreensão do seu aspecto material.

Por tais razões, o Estado capitalista deve ser entendido como uma síntese relacional, “[...] mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado” (POULANTZAS, 2000, p. 130).

Há que pontuar que o estabelecimento do consenso funciona como a ossatura material do Estado, isto é, a forma específica de organização em aparelhos, que garante o exercício, incompleto e constante, da classe hegemônica. Assim,

[...] a relação das massas com o poder e o Estado, no que se chama especialmente de *consenso, possui sempre um substrato material*. Entre outros motivos, porque o Estado, trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas (POULANTZAS, 2000, p. 29, grifo do autor).

Apesar de demonstrar a sobreposição da classe burguesa no que concerne ao estabelecimento da hegemonia no contexto do Estado capitalista, Poulantzas (2000, p. 29) reitera o caráter contraditório que perpassa as relações de classes, ao demonstrar que, mesmo a contragosto da classe burguesa, “[...] o Estado também age de maneira positiva, cria, transforma, realiza”, de modo a favorecer, mesmo que em menor medida, a classe trabalhadora.

É preciso mencionar que com o estabelecimento do consenso em torno da política liberal e suas variantes, verifica-se o fortalecimento do Estado capitalista. Portanto, o Estado em sua face liberal pode ser associado ao desenvolvimento do capitalismo concorrencial.

Com o advento deste, houve o estabelecimento do mercado mundial, que, por meio da circulação de mercadorias, possibilitou a interligação de diferentes regiões aos centros capitalistas. Em meio a uma concorrência generalizada, à estabilidade monetária e aos progressos científicos, surgiram amplas possibilidades para a realização de investimentos.

Em paralelo, “[...] o reverso do capitalismo comercial, na América Latina, era um sistema de produção colonial, estrutural e dinamicamente adaptado à natureza e às funções das colônias de exploração” (FERNANDES, 2009, p. 54).

Com efeito, com o desenvolvimento das forças produtivas, aliado ao processo de concentração e centralização de capitais nos países desenvolvidos, verificou-se, a partir da segunda metade do século XIX, a ampliação das tendências de monopolização que se efetivaram por meio de estratégias de controle das atividades econômicas (cartéis, oligopólios, trustes etc.), com o escopo da elevação dos lucros e da redução da concorrência.

Nessa fase, denominada por alguns autores, tais como Harvey (2013), Paulo Netto e Braz (2008) e Fernandes (2009), de imperialismo ou ainda capitalismo monopolista,

ganhou centralidade o capital financeiro, constituído pela interconexão entre os sistemas de crédito e os monopólios industriais.

## **1.2 Modelo de produção e Estado keynesiano: a pálida versão do Estado de bem-estar social no Brasil**

No contexto supraexposto, ressaltava-se também, no desenvolvimento das forças produtivas, o modelo de produção taylorista/fordista, apoiado fundamentalmente na racionalização do trabalho para a ampliação da produção; no trabalho parcelar e fragmentado; na intensificação do ritmo do trabalho; e em uma estrutura hierarquizada, com vistas à fiscalização e ao disciplinamento dos trabalhadores.

Como desdobramento da expansão imperialista, caracterizada pela lógica oligárquica financeira, intensificaram-se os conflitos entre os Estados imperialistas e, conseqüentemente, ocorreram a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e, anos mais tarde, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

É importante reiterar que, com a passagem para o Estado imperialista, verificou-se uma crescente ampliação da atuação estatal, mediante a centralização das atividades econômicas e o controle sobre o desenvolvimento de políticas sociais.

Após a grande depressão e o quase colapso do capitalismo na década de 1930, passou-se a admitir ao Estado um papel de maior intervenção e regulação no âmbito das políticas socioeconômicas. A proposição de Keynes (1970), ao defender o pressuposto de um Estado conciliador, tornou-se indispensável ao desenvolvimento da produção, do consumo, do emprego e da renda.

Buscando garantir a expansão da produção e o consumo em massa, o Estado se empenhava, no período do pós-guerra, em controlar os ciclos econômicos, por meio da combinação de políticas fiscais e monetárias, além do investimento em infraestrutura e manutenção da margem de emprego (HARVEY, 2013).

Nesse contexto de capitalismo monopolista, o Estado passou a ter uma maior atuação na dinâmica econômica, para além da manutenção da propriedade privada e do ajustamento dos trabalhadores. Sob essas condições, podemos constatar, conforme Antunes (2003, p. 38, grifos do autor), que,

[...] junto com o processo de trabalho taylorista/fordista erigiu-se, particularmente durante o pós-guerra, um sistema de “compromisso” e de “regulação” que, limitado a uma parcela dos países capitalistas avançados, ofereceu a ilusão de que o sistema de metabolismo social do

capital pudesse ser efetiva, duradoura e definitivamente controlado, regulado e fundado num compromisso entre capital e trabalho mediado pelo Estado.

Portanto, fundamentado nas ideias keynesianas, o Estado pôs-se a regular os investimentos privados, mediante a planificação da economia, o que acarretou certa atenuação do impacto das crises cíclicas do capital, já que proporcionou uma elevação da taxa de lucros (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; LIMA, 2008; PAULO NETTO; BRAZ, 2008).

Vale destacar que a política e a economia, conduzidas pós-1945, passaram a ser ditadas por organizações, agências e entidades de caráter supranacional, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e os organismos vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU).

Bianchetti (2001, p. 10), ao analisar a incidência das orientações dos organismos multilaterais, destaca que, nos países de capitalismo desenvolvido, os trabalhadores, mediante lutas, conseguiram auferir melhorias substanciais em suas condições de vida, situação bastante diversa da experienciada nos países latino-americanos, que continuam “[...] manietados por formas novas e renovadas de colonialismo e subserviência aos centros hegemônicos do capitalismo internacional”.

Importa destacar, numa perspectiva antagônica à do colonialismo, que a “[...] continuidade do movimento de formação do Brasil contemporâneo está ameaçada e ela só prosseguirá se as classes sociais interessadas na construção da nação tiverem a vontade férrea de levar a superação do capitalismo dependente às últimas consequências” (SAMPAIO JÚNIOR, 2007, p. 154).

Se do ponto de vista econômico, existe a dificuldade do Brasil de pleitear um modelo de projeto societário, distinto de seu histórico papel de subordinação e adequação aos imperativos e redimensionamentos do capital global, a situação não tem sido menos drástica, no que se refere à política educacional, que apesar de articulada de forma mediada à política econômica, traz em si, aspectos específicos de sua realização histórica.

É observado, portanto, que, com a expansão intercapitalista dos capitais financeiros e o avanço tecnológico nos países desenvolvidos, ocorreu, de forma concomitante, nos países e nas regiões periféricas, a ampliação das relações de dependência (SILVA JR., 2003).

Com efeito, com o desdobramento das medidas keynesianas, em alguns países desenvolvidos foram constituídos diversos direitos sociais, o que atenuou

temporariamente o conflito inerente à relação capital-trabalho. Com o Estado assegurando certos direitos trabalhistas e a concessão – não sem lutas –, pelos empresários, de algum ganho salarial aos trabalhadores, foram criadas as condições propícias para que os trabalhadores suportassem as formas fordistas-tayloristas de exploração do trabalho.

Vale destacar que, apesar de este período ter favorecido alguns ganhos sociais, intensificou-se a exploração do trabalho por meio de um projeto de sociabilidade que negava a existência das lutas de classes e, desta forma, a possibilidade de outro modelo *societal*, pois, mesmo no período de expansão keynesiana, as premissas do capital mantiveram-se como estrutura orientadora da estratégia estatal (MÉSZÁROS, 2011).

No Brasil, o processo de industrialização, no capitalismo monopolista, desenvolveu-se na década de 1930, em um contexto de superação da crise de 1929 e do Estado republicano liberal-agrário. Para Senra (2000, p. 108), a ênfase, a partir de então, versou sobre a reconstrução do Estado nacional brasileiro. Assim,

[...] o Estado que emergiu no pós-30, durante a crise que afetou os setores fundamentais da economia brasileira, ligados à agricultura de exportação, foi criando mecanismos de regulação e intervenção econômica que apontaram para um processo de industrialização, ao mesmo tempo em que, correlatamente ao desenvolvimento de relações capitalistas, e também por necessidade destas, este Estado ampliava suas funções, passando a intervir decididamente nas relações sociais, através da implementação de políticas que visassem a garantir a reprodução do capital em novos patamares, e ao mesmo tempo sua própria legitimação através da incorporação controlada de setores sociais subalternos, sobretudo de trabalhadores urbanos, a certos direitos de cidadania.

A respeito do momento acima aludido, percebemos mudanças tanto nas relações sociais de produção, que são reestruturadas segundo o modelo taylorista/fordista de organização do trabalho, como na forma de legitimação do poder, que redefine o papel do Estado e da educação, atribuindo-lhes a função de conformar amplas parcelas da população ao projeto capitalista de socialização.

É importante notar, nesse contexto, que, a partir de 1920 e mais nomeadamente após a década de 1930, o Estado brasileiro, com o advento da industrialização, adotou uma pálida versão do Estado de bem-estar social, o que demandou novas exigências educacionais e a ampliação do sistema escolar.

Com isso, verificou-se no Brasil o aprimoramento da regulação de normas de produção e consumo e o desenvolvimento do mercado de trabalho, que, para Behring e

Boschetti (2008, p. 107), foi realizado de modo “[...] restrito e incompleto, em comparação com a experiência keynesiano-fordista no capitalismo central”. Tal aspecto evidencia a pálida versão de *Welfare State*<sup>9</sup> brasileiro.

Com efeito, apesar de as orientações que fundamentaram a racionalidade do Estado interventor no Brasil serem as mesmas dos países de capitalismo avançado, os desdobramentos de efetivação guardam particularidades distintas: enquanto na Inglaterra, na França e na Itália o Estado interventor conseguiu garantir por algum tempo uma certa estabilidade entre política econômica e política social, no Brasil, país até então agrário-exportador que buscava se industrializar, presenciou, no âmbito da intervenção estatal, principalmente, uma estratégia que privilegiou o setor de produção, em detrimento da política de proteção social.

Assim, no que concerne à educação, a ênfase é dada à formação técnica como estratégia de estabelecimento de um novo padrão de trabalhador e de sociedade, funcional à necessidade de reprodução do capital monopolista e dependente (FERNANDES, 2009).

Em linhas gerais, como forma de superação do estágio exacerbado de dependência é necessário, conforme Sampaio Júnior (2007, p. 155) a superação de três grandes mazelas que, historicamente, fizeram e fazem parte de nossa realidade: (i) o caráter dependente do sistema econômico; (ii) a natureza assimétrica de seu regime de classes; e (iii) o pesado fardo de uma cultura colonialista, “[...] que compromete a capacidade da sociedade de discernir suas necessidades – uma visão de mundo estreita que transforma a cópia dos estilos de vida e de consumo das economias centrais na prioridade absoluta das classes dominantes”.

### **1.3 O modelo de produção taylorista/fordista e a acumulação flexível: imbricamento para o capital**

Com o desenvolvimento das forças produtivas as formas de controle da organização do trabalho também passaram a ser sistematizadas de modo mais rigoroso e científico. Conforme Braverman (2012, p. 82), os economistas clássicos “[...] podem, pois, ser chamados os primeiros peritos em gerência, e seu trabalho foi continuado na última parte da Revolução Industrial por homens como Andrew Ure e Charles

---

<sup>9</sup> Para Behring e Boschetti (2008, p. 96), o termo *Welfare State*, que incorpora a perspectiva da responsabilidade estatal na regulação do mercado, a universalidade de direitos sociais e de assistência, “[...] origina-se na Inglaterra e é comumente utilizado na literatura anglo-saxônica”.

Babbage<sup>10</sup>”. Entretanto, foi com Taylor, nas últimas décadas do século XIX, que o movimento da gerência científica se consolidou.

A adoção dos princípios da administração científica ocasionou o aumento da organização e da gerência do processo produtivo e o estabelecimento do modelo de produção fordista, também denominado de taylorista/fordista. O modelo fordista de produção conseguiu ser universalizado devido à incorporação de técnicas da administração científica tayloristas (racionalização do trabalho, por meio da divisão de funções).

Com a fusão dos elementos fordistas e tayloristas, a separação entre execução e planejamento e a fragmentação e o controle sobre o trabalho se mantiveram na produção em massa fordista, dando continuidade ao modelo de acumulação capitalista.

Gramsci (2001), ao discutir sobre o taylorismo e o fordismo, demonstra uma relação de continuidade, principalmente da estratégia que visa instaurar nos trabalhadores a inculcação do aparato consensual para estabelecer a coerção típica do modo de produção capitalista:

Taylor expressa com brutal cinismo o objetivo da sociedade americana: desenvolver em seu grau máximo, no trabalhador, os comportamentos maquinais e automáticos, quebrar a velha conexão psicofísica do trabalho profissional qualificado, que existia uma certa participação ativa da inteligência, da fantasia, da iniciativa do trabalhador, e reduzir as operações produtivas apenas ao aspecto físico maquinal. Mas, na realidade, não se trata de novidades originais: trata-se apenas da fase mais recente de um longo processo que começou com o próprio nascimento do industrialismo, uma fase que é apenas mais intensa do que as anteriores e se manifesta sob formas mais brutais, mas que também será superada através da criação de um novo nexos psicofísico de um tipo diferente dos anteriores e, certamente, de um tipo *superior* (GRAMSCI, 2001, p. 266, grifo do autor).

No que tange à conjugação do taylorismo/fordismo, fica evidenciada a continuidade do caráter predatório intrínseco ao modo de produção capitalista sobre a conduta dos trabalhadores, iniciado com a Revolução Industrial. Assim, a formação do consenso (que entendemos como um processo de culturalização) influi diretamente na legitimação de uma determinada organização social e na sua inexorável possibilidade de

---

<sup>10</sup> O princípio de Babbage é fundamental para o desenvolvimento da divisão do trabalho na sociedade capitalista e exprime o aspecto social da divisão do trabalho. Assim, “[...] é apresentado como um esforço para ‘preservar perícias escassas’ ao atribuir a trabalhadores qualificados tarefas que ‘só eles podem desempenhar’ e não desperdiçar ‘recursos sociais’” (BRAVERMAN, 2012, p. 79, grifos do autor). Porém, o princípio de Babbage mostrou-se insuficiente com a rápida expansão da produção.

intensificação. Para Gramsci, até mesmo a forma mais intensificada das relações produtivas pode ser superada, dado o caráter dinâmico das relações sociais.

É importante ressaltar que, apesar de o fordismo apresentar elementos padronizados de orientação de como deveria ser a organização do modelo de produção fordista, a forma de aplicá-lo dependeu dos aspectos sociais políticos e econômicos de que cada país dispunha.

Nesse sentido, o fordismo apresenta os seguintes elementos genéricos de organização da produção:

[...] produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; [...] controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; [...] existência do trabalho parcelar e [...] fragmentação das funções; [...] separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; [...] existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e [...] constituição consolidada do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões (ANTUNES, 2002, p. 25).

É importante salientar que no Brasil, bem como nos demais países em que se realizou uma inserção dependente do capitalismo mundial, a implantação do modelo de regulação fordista deu-se de forma parcial e precária (FRIGOTTO, 2006).

Portanto, o tipo de capitalismo constituído na América Latina tem por base, conforme Fernandes (2009, p. 66), o capitalismo dependente que

[...] gera, ao mesmo tempo, o subdesenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento social, cultural e político. Em ambos os casos, ele une o arcaico ao moderno e suscita seja a arcaização do moderno, seja a modernização do arcaico.

Com isso, Fernandes (2009), ressalta o privilegiamento das classes possuidoras, a superconcentração da renda, do prestígio social e do poder, a modernização controlada de fora e o crescimento econômico dependente, que perpetram a degradação material e moral do trabalho e com ela o despotismo nas relações humanas.

Em decorrência do processo de degradação do trabalho, verifica-se a redução dos níveis de produtividade e a retração do consumo, aspectos que, associados, corroboraram a tendência de declínio da taxa de lucro, o que, conseqüentemente, acarretou crise fiscal, colocando ao Estado capitalista a necessidade de reduzir as despesas estatais (ANTUNES, 2003).

O que se percebe, então, historicamente, é que, após um longo período de acumulação de capitais, expresso nos anos de apogeu do modelo taylorista/fordista de

produção e do Estado de bem-estar social, o capitalismo tornou-se, no período de 1965 a 1973, cada vez mais incapaz de conter suas contradições (HARVEY, 2013).

Os limites do modelo de acumulação baseado no fordismo-keynesianismo, apontados por Harvey (2013, p. 135-136), giram em torno da rigidez dos investimentos de capital e nos contratos de trabalho. Como consequência, instalou-se uma forte inflação, em função das áreas reduzidas para investimentos e do aumento dos preços do petróleo para o Ocidente em 1973, que exacerbou a já forte instabilidade dos mercados financeiros mundiais. Harvey (2013, p. 137) acrescenta ainda que “[...] a forte deflação de 1973-1975 indicou que as finanças do Estado estavam muito além dos recursos, criando uma profunda crise fiscal e de legitimação”.

Outros fatores que podem ser relacionados com o questionamento do modelo fordista americano são: aumento da competição internacional com a recuperação da Europa ocidental e do Japão; a crise da economia americana, com crescente desemprego; a entrada dos países emergentes na competição industrial; e a resistência operária, que, a partir dos anos de 1960, passou a se expressar também pelos movimentos contestatórios.

O desdobramento de tais questões resultou na necessidade de restabelecimento do modelo fordista de produção. Por considerar a importância da presente discussão, apresentamos, embora o trecho seja longo, os elementos que vêm sendo alterados em função das distintas formas de acumulação flexível que, para Harvey (2013, p. 140, grifos do autor),

[...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores quanto entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...] Ela também envolve um novo movimento que chamarei de “compressão do espaço-tempo” [...] no mundo capitalista – os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitam, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transportes possibilitam cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado.

Vale ressaltar que a acumulação flexível não eliminou o modelo “rígido” de produção, pois o fordismo continua a ser empregado em diversos lugares do mundo

juntamente com a produção flexível, sendo sua aplicação, em maior ou menor grau, subordinada à configuração que é lucrativa para o espaço ao qual se destina (HARVEY, 2013).

E, como expressão do modelo de acumulação flexível, destacamos o toyotismo. Apesar de evidenciar um movimento de continuidade e/ou ruptura com os elementos do modelo anterior, Antunes (2003) aponta, dentre outros aspectos, como elementos distintivos do novo padrão produtivo, a alteração da relação homem-máquina mediante a produção flexível, que possibilita ao operário trabalhar simultaneamente em várias máquinas; o princípio *just in time*, que permite o melhor aproveitamento possível do tempo de produção; e a utilização de uma estrutura horizontalizada, além da apropriação do *savoir faire* intelectual e cognitivo do trabalho, que o fordismo desprezava.

Apesar de a orientação de adequação do modelo fordista ao modelo toyotista de produção seguir a lógica dos países capitalistas, este assume particularidades específicas em cada país. No Brasil, tais orientações de feição neoliberal têm contribuído com a manutenção do papel ativo do Estado “[...] na regulação da economia, mas propiciando uma intensa e crescente abertura ao ingresso de capitais estrangeiros” (DURIGUETTO, 2007, p. 135).

#### **1.4 O neoliberalismo em questão: o neoliberalismo reconfigurado**

De um modo geral, o gradual processo de hegemonização do neoliberalismo, que teve início no período pós-1945, ganhou força com a eclosão da crise mundial do capitalismo, em 1973, que jogou por terra a prosperidade da “Era de Ouro” e favoreceu o desenvolvimento do neoliberalismo (HOBSBAWM, 2009).

Ao lado das alterações na economia capitalista contemporânea, intensificaram-se os conflitos sociais, o que pode ser explicitamente verificado no Brasil, a partir de 1978, com o recrudescimento dos movimentos de oposição à ditadura militar, dentre os quais se destaca o das Diretas-já. Antes disso, o acirramento da crise econômica, em virtude do endividamento externo, inviabilizou a manutenção do ritmo de crescimento alcançado entre 1968 e 1973, o que possibilitou a reorganização do poder político. Desse modo,

[...] a partir de meados da década de 1980, correlatamente ao fim do regime militar, começa a se articular no interior das classes dominantes brasileiras a opção por um novo modelo de Estado que substitua o nacional-desenvolvimentismo, formando-se gradualmente um

consenso que leva à sua substituição pelo modelo neoliberal (SENRA, 2000, p. 113).

De fato, o endividamento externo durante os governos militares intensificou a situação de dependência do País, tornando-o mais vulnerável às políticas de ajuste, que, a partir da década de 1970, encontraram um terreno propício para se desenvolver.

A resposta para que o modo de produção capitalista pudesse superar a crise econômica caracterizada pela estagnação da produção de bens e pela alta inflação efetivou-se com base no receituário neoliberal, que apregoa um Estado forte, para romper o poder dos sindicatos, controlar a moeda, reduzir os gastos sociais e prover regulamentações econômicas, pautado pela estabilidade monetária, pela contenção dos gastos sociais e pela restauração de uma taxa “saudável” de desemprego. Logo, propôs-se uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos e efetuando o ataque aos direitos sociais, o que implica a quebra da vinculação entre política social e direitos, que compunha o pacto político do período keynesiano (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Importa destacar que a orientação para estabelecimento da perspectiva neoliberal só obteve êxito

[...] porque havia um acúmulo de experiências e de forças construídas ao longo de anos do pós-guerra. Os intelectuais orgânicos que haviam se mobilizado desde a década de 1940 para uma espécie de cruzada em defesa do liberalismo, travando importantes batalhas contra o *Welfare State*, na Europa, e o *New Deal*, nos Estados Unidos e todas as demais concepções e práticas coletivistas de sociedade, assumiram uma nova posição nas relações de poder intra e extraclasse. Essas forças políticas que travaram uma guerra de posição em terrenos de luta muito áridos e pouco favoráveis em anos anteriores finalmente se apresentavam na vanguarda do processo de ajustamento do capitalismo (MARTINS, 2009a, p. 30, grifos do autor).

Importa ainda contextualizar que, em meados de 1947, Friedrich August von Hayek<sup>11</sup> convocou um encontro com pensadores adeptos da doutrina neoliberal, realizado na pequena estação de Mont Pèlerin, na Suíça, com a presença de notáveis economistas como Ludwig von Mises, Milton Friedman, Michael Polanyi, dentre outros opositores

---

<sup>11</sup> Friedrich August von Hayek, considerado então o grande mentor do neoliberalismo, nasceu em Viena em 1899, formou-se na Universidade de Viena, obtendo dois doutorados, um em Direito (1921) e o outro em Ciências Políticas (1923). É considerado um dos principais baluartes da chamada “escola austríaca” de pensamento econômico. “Outra informação biográfica importante é que Hayek, que ensinara em Viena até 1931, foi então convidado a assumir uma cadeira na já famosa London School of Economics” (PAULANI, 2006, p. 70).

confessos do Estado de bem-estar social e do *New Deal* norte-americano. Assim foi criada a Sociedade de Mont Pèlerin, cuja presidência ficou para o arquiteto do movimento, Friedrich August von Hayek.

Desse conclave saíram as diretrizes de combate ao keynesianismo ou, conforme os neoliberais, ao Estado planejador da economia. Para Perry Anderson (2008, p. 10), a Sociedade de Mont Pèlerin revelou-se “[...] uma espécie de franco-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos”, cujo escopo central era combater as medidas de estatização e preparar as bases de um capitalismo mais duro e liberto da ingerência estatal, constituindo, assim, a essência do pensamento neoliberal.

Hayek foi convencido por seu mestre, Ludwig von Mises<sup>12</sup>, de que a nocividade da política econômica preconizada pelos socialistas não procedia, pois teria sido o capitalismo o maior responsável pelos grandes progressos sociais experimentados pelo mundo, deduzindo o economista que “[...] nos países capitalistas, há relativamente pouca diferença entre a vida básica das chamadas classes mais altas e a das mais baixas: ambas têm alimento, roupas e abrigo” (MISES, 1988, p. VII).

Assim movidos, Hayek e seus correligionários do Mont Pèlerin trabalharam insistentemente na proposta neoliberal, cujo objetivo consistia em “[...] preparar as bases para um novo capitalismo no futuro, um capitalismo duro e livre de regras” (ANDERSON, 2008, p. 10). Para tanto, a estratégia principal foi a de inculcar no ideário dos sujeitos a centralidade dos pressupostos mercadológicos, como competição, individualismo e liberdade econômica, pois “[...] foi a submissão às forças impessoais do mercado que possibilitou o progresso de uma civilização que, sem isso, não se teria desenvolvido” (HAYEK, 1977, p. 191-192).

Na obra *O caminho da servidão*, Friedrich Hayek (1977) promove um ataque contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciados como uma ameaça total à liberdade, não somente econômica, mas também política e social.

Como forma de promover o consenso em torno da ideia de que deveria ser a lógica do mercado a orientação da reprodução da sociedade, foram apontados os seguintes preceitos:

---

<sup>12</sup> Ludwig von Mises nasceu em 1881, em Lemberg, no então Império Austro-Húngaro. Graduiu-se em Direito e Economia na Universidade de Viena e é considerado um dos expoentes da Escola Austríaca de Economia.

[...] limitar o tamanho do Estado ao mínimo necessário para garantir as regras do jogo capitalista, evitando regulações desnecessárias; segurar com mão de ferro os gastos do Estado, aumentando seu controle e impedindo problemas inflacionários; privatizar todas as empresas estatais porventura existentes, impedindo o Estado de desempenhar o papel de produtor, por mais que se considerasse essencial e/ou estratégico um determinado setor; e abrir completamente a economia, produzindo a concorrência necessária para que os produtores internos ganhassem em eficiência e competitividade. Com o passar do tempo, juntaram-se também a esse conjunto de prescrições regras de pilotagem de juros, câmbio e finanças públicas que, algo contraditoriamente, transformaram a política econômica neoliberal numa *Business Administration* de Estado (PAULANI, 2006, p. 71, grifo da autora).

É importante destacar que tais orientações serviram efetivamente para o processo de redefinição do papel do Estado. Esse papel, por ser considerado pelos neoliberais como o grande culpado pelas crises, em função de ser “ineficiente”, passou a ser alterado, com maior ou menor sucesso, provocando modificações no âmbito das políticas públicas.

Assim, com a intenção de promover a universalização da lógica do mercado, o princípio da concorrência passou a incidir diretamente não só nas relações econômicas, mas também na configuração dos “direitos sociais”, que, ao serem desregulamentados e regulamentados, passaram a ter a conotação de “serviços”, que, dada a possibilidade de retorno financeiro, podem ser implementados por grupos econômicos. Assim,

[...] a única questão é nesse caso saber se as vantagens obtidas são maiores que os custos sociais daí decorrentes. A manutenção da concorrência também não é incompatível com um amplo sistema de serviços sociais – desde que a organização de tais serviços não seja feita de modo a tornar ineficaz a concorrência em largos setores da vida econômica (HAYEK, 1977, p. 36).

Seguindo tais indicações, os governos neoliberais passaram a adotar medidas de restrição dos “direitos sociais” e a incentivar a iniciativa privada para as novas possibilidades de investimentos. Com isso, reconfiguravam-se as relações entre “Estado em sentido estrito” e sociedade.

Outro princípio bastante utilizado por Hayek (1977) para fundamentar a perspectiva do mercado como regulador das relações sociais é o de liberdade, que, na perspectiva neoliberal, passou a ter dois sentidos complementares: o que se refere à defesa da liberdade econômica, tida como algo natural; e o relacionado ao redimensionamento da base legal, como forma de estabelecer os parâmetros de impedimento de qualquer obstáculo que vise frear a liberdade econômica.

Hayek (1977) é categórico em afirmar que não há liberdade política e social sem liberdade econômica. Com base no exposto, percebemos a defesa de um Estado mínimo para o social e máximo para a liberdade de mercado, assentado na introjeção da competição como princípio complementar de constituição da lógica neoliberal.

Ao realizar um balanço do neoliberalismo, Perry Anderson (2008, p. 9) o classifica como “[...] uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” que se disseminou como uma doutrina coerente e militante, caracterizada pela ideia de que a única alternativa seria aderir aos princípios hegemônicos do mercado.

Carcanholo (2008), ao discutir sobre a especificidade do neoliberalismo no Brasil, evidencia que este começou a ser implementado com Fernando Collor (1990-1992), mas ganharia maior expressão com os governos de Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010).

Em linhas gerais, trata-se, para Carcanholo (2008, p. 182), “[...] da aceitação mais conservadora possível do lema thatcheriano do *TINA* (*there is no alternative*)”. Segundo esse autor, o governo Lula “optou pelo aprofundamento de uma política econômica responsável pelo quadro de instabilidade e crise herdado” (CARCANHOLO, 2008, p. 179). Em linhas gerais, cabe mencionar a manutenção reconfigurada dessa lógica, pelo governo Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e 2015-2016<sup>13</sup>).

Portanto, é possível constatar um processo de continuidade estabelecida pelo governo Lula e posteriormente pelo governo Dilma, que concerne à adoção da perspectiva neoliberal de “terceira via”<sup>14</sup>. Quanto ao primeiro, Martins adverte,

[...] embora as políticas sociais do governo Lula da Silva tenham se tornado uma grande vitrine das realizações governamentais, na essência nada ou pouca coisa mudou. A focalização e descentralização, referências tipicamente neoliberais, foram mantidas em detrimento a uma agenda comprometida com mudanças substantivas nas políticas de

---

<sup>13</sup> No dia 31 de agosto de 2016, após ser julgada por “crime de reponsabilidade fiscal”, Dilma Rousseff foi condenada à perda de seu mandato presidencial. A partir desta data, Michel Miguel Elias Temer Lulia (vice-presidente de Dilma Rousseff), passou a assumir a presidência oficial do Brasil.

<sup>14</sup> Sobre a origem da “terceira via”, Chaui (1999) afirma que esse termo foi empregado pelo fascismo para indicar um projeto político alternativo entre liberalismo e socialismo, que reapareceu em 1940 para consolidar o peronismo e hodiernamente tem a pretensão de colocar-se para além da direita liberal e da esquerda socialista. Podemos dizer, portanto, que a “terceira via” por representar um movimento político, econômico e cultural de “modernização conservadora”, oculta o caráter conflituoso e contraditório das relações de classe. Essa perspectiva, devido ao seu caráter lampedusiano, remonta às origens do capitalismo.

saúde, educação, previdência e seguridade, salário, moradia (MARTINS, 2009a, p. 226).

Os pilares fundamentais do neoliberalismo estabelecidos pelo Consenso de Washington<sup>15</sup>, a saber: a estabilização macroeconômica e as reformas pró-mercado, vêm sendo reiterados pelo governo Dilma por meio de uma face renovada do neoliberalismo, a “terceira via”. Evidencia-se, nesse sentido, o incentivo à ampliação dos investimentos privados em setores de bens públicos, mediante parcerias público-privadas e concessões, e pelo Programa de Aceleração do Crescimento II (PAC II).

Concordamos com a conclusão de Carcanholo (2008, p. 195), ao afirmar que “durante o governo do Partido dos Trabalhadores foram beneficiadas as distintas frações do capital, em detrimento justamente dos trabalhadores. Exatamente o que ocorreu durante toda a década de 90 e início do século XXI”. Em razão do exposto é que evidenciamos a hegemonia da perspectiva neoliberal, expressa na atualização do programa político, econômico e cultural da “terceira via”, aspecto que trabalharemos no próximo tópico.

Entretanto, importa sublinhar, tal qual faz Frigotto (2011, p. 240), a despeito da continuidade no essencial da política macroeconômica, que a conjuntura de 1990, apresenta suas distinções em diversos aspectos daquela presente na primeira década do século XXI, a saber:

[...] retomada, ainda que de forma problemática, da agenda do desenvolvimento; alteração substantiva da política externa e da postura perante as privatizações; recuperação, mesmo que relativa, do Estado na sua face social; diminuição do desemprego aberto, mesmo que tanto os dados quanto o conceito de emprego possam ser questionados; aumento real do salário mínimo (ainda que permaneça mínimo); relação distinta com os movimentos sociais, não mais demonizados nem tomados como caso de polícia; e ampliação intensa de políticas e programas direcionados à grande massa não organizada que vivia abaixo da linha de pobreza ou num nível elementar de sobrevivência e consumo”.

---

<sup>15</sup> O Consenso de Washington foi a denominação dada a um plano de medidas de ajustamento econômico, chancelado entre os organismos multilaterais (FMI, BM, BIRD) e o governo norte-americano em uma reunião ocorrida em Washington em 1989. Nesse encontro foi proposto um programa de ajuste e estabilização. Tal Consenso inclui dez tipos específicos de reforma, quais sejam: disciplina fiscal; redefinição das propriedades do gasto público; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção das taxas de câmbio competitivas; liberalização comercial; atração das aplicações de capital estrangeiro; privatização de empresas estatais; desregulação da economia; proteção de direitos autorais (PORTELA FILHO, 1994 apud GENTILI, 1998, p. 14). Segundo Gentili (1998, p. 29), “[...] o que o Consenso de Washington sintetiza é a hegemonia neoliberal no contexto de um capitalismo globalizado. Esse como todo processo hegemônico não se reduz apenas à construção de uma política de consentimento, mas também a uma poderosa estratégia de coerção”.

No geral, a atual configuração das relações sociais expressa a correlação de forças presentes na sociedade e, conseqüentemente, a efetivação da política econômica e das formas de culturalização do projeto hegemônico de sociedade. Porém, há que destacar que esse é um processo complexo e provisório e que é necessário considerar as relações estabelecidas no interior do bloco histórico, para definir corretamente a correlação de forças existente no interior da realidade concreta. O entendimento desse pressuposto traz consigo os princípios contidos no prefácio à obra *Contribuição à crítica da economia política*, a saber:

Uma sociedade jamais desaparece antes que estejam desenvolvidas todas as forças produtivas que possa conter, e as relações de produção novas e superiores não tomam jamais seu lugar antes que as condições materiais de existência dessas relações tenham sido incubadas no próprio seio da velha sociedade. Eis porque a humanidade não se propõe nunca senão os problemas que ela pode resolver [...] (MARX, 2008, p. 46).

A expressão contemporânea do neoliberalismo, materializada no programa político, econômico e cultural da “terceira via”, apresenta a defesa do modo de produção capitalista, sob o discurso da equidade, da qualidade e da inclusão, porém sem romper com a lógica excludente que caracteriza essa forma de organização social. Concordamos com Saviani (2015, p. 12, grifo do autor) que:

[...] é exatamente o recurso ao conceito de *equidade* que vem justificar as desigualdades ao permitir a introdução de regras utilitárias de conduta que correspondem à desregulamentação do direito, possibilitando tratamentos diferenciados e ampliando em escala sem precedentes a margem de arbítrio dos que detêm o poder de decisão.

Do exposto pode-se inferir que a equidade, conforme Saviani (2015), ao se fundar no neopragmatismo, traz à tona o neotecnicismo que reveste o conceito de qualidade “[...] do caráter de eficiente instrumento de racionalização dos investimentos e otimização dos resultados” (SAVIANI, 2015, p. 15).

Importa também acentuar que apesar de a doutrina neoliberal ter sido arquitetada com fins de estabelecer a liberdade econômica e a minimização do papel do Estado na regulação das relações socioeconômicas, não foi na questão econômica, como assevera Anderson (2008), que o neoliberalismo logrou maior sucesso, mas, sim, na questão superestrutural, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os princípios do mercado. Tal contexto provocou a substituição do conceito de igualdade pelo de equidade.

É importante enfatizar que, apesar de o discurso neoliberal reforçar a necessidade de independência do mercado em relação ao Estado, na realidade concreta isso não procede, haja vista a histórica dependência dos mercados a fartos investimentos, regulações e desregulações promovidas pelo Estado estrito:

[...] por mais que o discurso ideológico neoliberal seja dado para a finalidade de liberdade de atuação dos mercados, em nenhum momento suas políticas efetivas significaram redução do papel do Estado na economia. Ao contrário, essa atuação só aumentou. O que se modificou foi a forma de atuação (CARCANHOLO, 2011, p. 80).

Em função de a orientação neoliberal ter recebido fortes críticas no que concerne à questão econômica e ao arrefecimento da rede de proteção social, tal orientação passou a exigir, por parte do Estado, uma redefinição, que, conforme as preconizações do Banco Mundial, seriam necessárias diante de um mundo em transformação (BANCO MUNDIAL, 1997).

Nessa linha de pensamento, questões como “participação” e “diálogo” passaram a fazer parte das recomendações dos organismos internacionais aos Estados que precisavam se readequar socioeconômica e culturalmente (ARRUDA, 1998). Com isso, ganharam relevo as indicações do BM para a realização de parcerias entre Estado, mercado e sociedade civil, que devem ser mediadas pela ação dialógica. Portanto, “[...] os governos são mais eficientes quando escutam as empresas e os cidadãos e trabalham em parceria com eles na decisão e implementação de políticas” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11).

É nesse contexto que se insere o programa da “terceira via”, entendida como o neoliberalismo reconfigurado. Para a retomada do crescimento econômico e o avanço do modo de produção capitalista, foi engendrada uma forma mais sutil de refuncionalização das demandas do capital, expressa na ressignificação do neoliberalismo, a “terceira via”, que se configura como “[...] a preservação do que é fundamental do neoliberalismo, dando-lhe um frágil verniz social-democrático cada vez menos acentuado” (ANTUNES, 2003, p. 99).

Conforme a literatura, a “terceira via” recebe várias denominações, dentre as quais destacamos: centro radical, centro-esquerda, nova esquerda, social-democracia modernizadora, governança progressista, social-liberalismo e Estado social-liberal, entre outros (GIDDENS, 2005; LIMA; MARTINS, 2005).

Há que destacar, conforme denominado alhures, que “[...] a ‘terceira via’ pode ser entendida como a estratégia capciosa de reconfiguração das orientações que não foram implementadas em sua plenitude pelo neoliberalismo” (SILVA; RODRIGUEZ, 2013, p. 128).

Com efeito, Martins e Groppo (2010, p. 87), ao analisarem a concepção de história em Giddens, afirmam que para ele, para além do “evolucionismo unidirecional” da história, “[...] são importantes os episódios intempestivos no curso das mudanças sociais, as discontinuidades”. Apesar disso, por meio da análise que realizamos, identificamos que a “terceira via” representa a atualização reconfigurada do neoliberalismo, pois, apesar de proporcionar uma alteração de ênfase, do mercado para a sociedade civil, mantém intocada a lógica do capital.

Desse modo, a “terceira via” sistematizada por Anthony Giddens<sup>16</sup> busca promover um rearranjo sutil do ideário neoliberal, mediado por

[...] uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo (GIDDENS, 2005, p. 36).

Giddens alega que, em virtude da falta de possibilidades políticas da “direita” e da “esquerda”, seria inevitável que todas as forças políticas optassem pelo “centro radical” ou, em outras palavras, pela “terceira via” (GIDDENS, 2005). Promove, assim, a redefinição da ideia de esquerda, ao afirmar que esta “[...] não deve ser definida em termos de sua hostilidade para com os mercados” (GIDDENS, 2005, p. 46). Anderson (2008, p. 14), também se posiciona a esse respeito:

No início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas neoliberais; depois, qualquer governo, inclusive os que se autoproclamavam de esquerda, podia rivalizar com eles em zelo neoliberal. O neoliberalismo havia começado tomando a social-democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado, provocando uma hostilidade recíproca [...] Depois, os governos social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais.

Apesar de esboçar uma crítica aos princípios neoliberais, tidos como ortodoxos por evidenciarem o livre mercado como regulador das relações socioeconômicas,

---

<sup>16</sup> Sociólogo britânico, ex-reitor da London School of Economics, ex-assessor direto de Tony Blair. Ficou mundialmente conhecido ao sistematizar a teoria da “terceira via”.

Giddens, ao sistematizar o programa teórico-político e cultural da “terceira via”, preserva a mesma lógica que critica. E o mentor da atualização do programa da “terceira via” assevera:

A maioria dos governos ainda tem um bocado a aprender com a melhor prática empresarial – por exemplo, controle de metas, auditorias eficazes, estruturas de decisão flexíveis e maior participação dos funcionários – o último destes sendo um fator de democratização (GIDDENS, 2005, p. 84).

Em função de assumir tal posicionamento, Giddens (2001, p. 42) recebeu fortes críticas e, como resposta, asseverou que “[...] a esquerda deve se acostumar com os mercados, com o papel das empresas na criação de riqueza e com o fato de que o capital privado é essencial para o investimento social”. E complementa: “[...] uma sociedade que não estimula a cultura empresarial não pode gerar a energia econômica que provém das ideias mais criativas” (GIDDENS, 2001, p. 80). Dessa forma, a “terceira via” objetiva, de forma geral, estabelecer o consenso em torno do determinismo mercantil.

Outro princípio que mostra a estreita sintonia entre neoliberalismo e “terceira via” é a noção de competição, entendida como condição determinista do fundamentalismo de mercado. Assim, “[...] não há mais alternativas conhecidas à economia de mercado; a competição de mercado gera ganhos a que nenhum outro sistema pode se equiparar” (GIDDENS, 2001, p. 166). Portanto, é possível evidenciar que o fundamento mercantil dá sustentação tanto ao neoliberalismo quanto à “terceira via”.

Embora tenhamos destacado questões que evidenciam as similitudes entre “terceira via” e neoliberalismo e concordemos com a assertiva de que “a Terceira Via é, hoje, a concha ideológica mais adequada ao neoliberalismo” (ANDERSON, 2000, p. 13), é preciso destacar que ambos não são a mesma coisa e, por isso, guardam em si aspectos distintos.

Apesar de a “terceira via” expressar a atualização do neoliberalismo, particularmente no que concerne à questão do conteúdo, existe uma diferença expressiva no que se refere à forma. Não se trata de negar a indissociabilidade existente entre conteúdo e forma, mas de entender o caráter dialético que os perpassa, ao não esquecer a diferença essencial por causa da unidade.

Com efeito, enquanto no neoliberalismo a intervenção mínima do Estado é apregoada como mecanismo que garantirá o bom funcionamento socioeconômico, para a “terceira via” é propalado o remodelamento do Estado, mediante uma “sociedade civil

ativa” que desemboca em um “terceiro setor<sup>17</sup>”. Por conseguinte, enquanto a “terceira via” expressa uma privatização regulada mediante a publicização e as concessões, o neoliberalismo, ao reduzir diretamente os direitos sociais e repassar bens e serviços para o âmbito privado, utiliza-se da privatização no sentido clássico.

Assim, a “nova social-democracia” busca, por meio do programa denominado de “terceira via”, orientar os governos no processo de adaptação da sociedade a um mundo em transformação. Para isso, propõe a reforma estatal e, associada a ela, o estabelecimento de uma “nova economia mista”. Para Giddens (1999, p. 4), esta,

[...] ao contrário da antiga, não diz respeito primariamente a um equilíbrio entre indústrias estatais e privadas. Diz respeito a um equilíbrio entre regulamentação e desregulamentação, e entre o aspecto econômico e o não econômico na vida da sociedade.

De forma operacional, “a nova economia mista busca uma nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo do mercado mas tendo em mente o interesse público” (GIDDENS, 2005, p. 109).

Doravante, é a partir da orientação expressa na perspectiva da “terceira via” que analisaremos a reforma do Estado que vem sendo desenvolvida no Brasil a partir de 1995, com ênfase, particularmente, na questão da educação.

---

<sup>17</sup> Em contraposição ao defendido neste trabalho, para Bresser Pereira e Grau (1999, p. 16-17), pode-se considerar também adequada a expressão “terceiro setor”, na medida em que sugere uma terceira forma de propriedade, entre a privada e a estatal, “mas se limita ao não estatal como produção, não incluindo o não estatal como controle”. Entendemos, conforme Montañó (2003, p. 184, grifos do autor), que “[...] o chamado ‘terceiro setor’ representa uma *denominação equivocada* para designar um *fenômeno real*”, que segundo Montañó (2003, p. 184, grifos do autor) deveria ser interpretado como “*ações* desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que assumem as *funções* de resposta às demandas sociais (antes de responsabilidade fundamentalmente do Estado), a partir dos *valores* de solidariedade local, autoajuda e ajuda mútua (substituindo os valores de solidariedade social e universalidade e direito dos serviços).

## CAPÍTULO II

### REFORMA ESTATAL NO BRASIL: A RECONFIGURAÇÃO DO NEOLIBERALISMO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

Com o objetivo de aprofundar a compreensão da lógica que perpassa a educação básica brasileira, discutiremos, neste capítulo, o processo de reforma do Estado, a partir da década de 1990 – reforma esta que significou “[...] transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995, p. 12).

Desse modo, tomaremos como referência de análise a incidência do “novo gerencialismo”, que se efetiva neste início de século XXI com base na orientação teórica, econômica, cultural e política do neoliberalismo reconfigurado, ou seja, a “terceira via”.

#### 2.1 A reforma do Estado no contexto do neoliberalismo reconfigurado

Concomitantemente ao processo de hegemonização do neoliberalismo ocorreu a contestação das ideias clássicas da velha social-democracia e do neoliberalismo, por meio da perspectiva da “terceira via”, que vem representando, desde o final do século XX, a reconfiguração do projeto político e econômico do neoliberalismo para a modernização das relações entre Estado e sociedade. Vale ressaltar que

[...] o processo de reforma gerencial do Estado contou com a adesão da social-democracia, por meio de seu projeto conhecido como a ‘terceira via’ que estabeleceu novas obrigações aos indivíduos e à sociedade civil em relação ao Estado (SILVA, 2006, p. 69, grifo do autor).

Especificamente no Brasil, a introdução da “terceira via”, em sua configuração atual, idealizada por Giddens, realizou-se com a reforma do Estado, implementada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que teve à frente Luiz Carlos Bresser Pereira, de 1995 a 1998 (MARTINS; GROppo, 2010). Destarte, a “terceira via” pode ser entendida como a orientação que fundamenta a reforma gerencial do Estado.

No entanto, apesar de o neoliberalismo, na forma apresentada por Hayek, ter alcançado enorme êxito político e ideológico, ele não proporcionou a revitalização da economia e sua recondução aos patamares atingidos antes da crise de 1970, o que

provocou a sua reconfiguração, teoricamente expressa no ideário da “terceira via”, não obstante as críticas que realiza ao modelo neoliberal.

A “terceira via” contempla uma variação de forma do neoliberalismo clássico, na medida em que não rompe com os seus pressupostos, nem com o conteúdo da lógica do capital. De tal modo, em ambas as perspectivas, é possível verificar: (i) a responsabilização do “Estado estrito” pela crise; (ii) a ênfase na necessidade do estabelecimento de uma “sociedade civil” que atue como colaboradora (executora), integrante de um suposto “setor público não estatal” ou “terceiro setor”; e (iii) a defesa da inexistência de alternativas à economia de mercado.

A “opção” de reformar o Estado brasileiro, na década de 1990, com base no projeto da “terceira via”, ocorreu principalmente em função de os países de capitalismo avançado promoverem o diagnóstico, de inspiração neoliberal, que atribuiu a ocorrência das crises à atuação do Estado, classificando-o como ineficiente e protecionista.

Ao discutir a respeito dos países da América Latina, Krawczyk e Vieira (2003, p. 117) afirmam que

[...] os diagnósticos e as mudanças propostos para a educação na América Latina foram concebidos no marco de um novo arranjo das relações de poder internacionais e da reconfiguração do modelo de Estado provedor e regulador para o Estado forte e minimalista, sustentada numa forte crítica às funções dos Estados nacionais de talhe Keynesiano.

Desse modo, no contexto de redefinição do papel do Estado, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), lançado em 1995 pelo MARE, estabelece que este “[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12).

Com efeito, houve o intento de “[...] tornar a política educacional compatível com as medidas de minimização das responsabilidades dos Estados nacionais e dos recursos públicos aplicados nas áreas sociais” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 16). Assim, “[...] a organização e gestão do sistema educacional e da escola foram dimensões privilegiadas nas reformas do setor na América Latina durante a década de 1990” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 16).

Portanto, tem-se, com o desdobramento do PDRAE, que se fundamentou no ideário da “terceira via”, a intencionalidade de

[...] reforçar a governança - capacidade de governo do Estado através da transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995, p.12).

No referido documento é indicada a existência de quatro núcleos do Estado, a saber: o núcleo estratégico, formado pelo Legislativo, pelo Judiciário, pela Cúpula dos Ministérios e pelo Ministério Público; as atividades exclusivas, como regulamentação, fiscalização, segurança pública e seguridade social básica; os serviços não exclusivos, compostos por universidades, escolas, hospitais, centros de pesquisa e museus; e a produção para o mercado, representado pelas empresas estatais (BRASIL, 1995).

Relacionado aos núcleos do Estado, são identificadas no PDRAE duas formas de propriedade que evidenciam o redimensionamento do Estado e o estabelecimento de um setor não exclusivo. Assim,

[...] no *núcleo estratégico* a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Nas *atividades exclusivas* de Estado, onde o poder extroverso de Estado é exercido, a propriedade também só pode ser estatal. Já para o *setor não exclusivo* ou *competitivo do Estado* a propriedade ideal é a pública não estatal (BRASIL, 1995, p. 43, grifos nossos).

Além da forma de propriedade estatal e pública não estatal, indicadas anteriormente, também é explicitada no conteúdo do PDRAE a existência da propriedade privada e da corporativa, embora esta última, vista como uma quarta forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo, seja provocada pela confusão proveniente do crescimento das organizações públicas não estatais (BRESSER PEREIRA, 1997).

É possível verificar, nessa perspectiva, a intencionalidade da redefinição do significado do que seja público que, ao não poder ser “limitado” ao estatal, volta-se para o interesse geral, em contraposição ao privado, pautado no interesse dos indivíduos e de suas famílias. Logo, além da propriedade privada e da propriedade pública, é propugnada a existência de uma terceira forma de propriedade, designada de pública não estatal, que possibilita superar o caráter dual do Direito e suas simplificações (BRESSER PEREIRA, 1997).

Nesse sentido, a decomposição do Estado em setores, conforme a noção de propriedade, é tida no PDRAE da seguinte forma:

Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA, existe

no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRASIL, 1995, p. 43, grifos do autor).

Com base em tal redefinição, as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, as entidades de assistência aos carentes, os museus, etc., são considerados como serviços não exclusivos do aparelho do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997).

Com efeito, a propriedade pública não estatal de que trata o PDRAE refere-se às organizações da “sociedade civil”, que se condensam em um “terceiro setor”, fundamentado nos pressupostos do modelo de Estado Social-Liberal, que, segundo Bresser Pereira (1996, p.14),

[...] é social porque mantém suas responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado e contrata a realização dos serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica de organizações públicas não estatais que financia a fundo perdido com orçamento público.

Desse modo, a reforma do Estado da década de 1990, que tem no PDRAE a forma de orientação, pode ser interpretada com base em cinco diretrizes:

Institucionalização: considera que a reforma só pode ser concretizada com a alteração da base legal, a partir da reforma da própria constituição; Racionalização: busca aumentar a eficiência, por meio de cortes de gastos, sem perda de “produção”, fazendo a mesma quantidade de bens ou serviços (ou até mesmo mais) com o mesmo volume de recursos; Flexibilização: pretende oferecer maior autonomia aos gastos públicos na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, estabelecendo o controle e cobrança *a posteriori* dos resultados; Publicização: constitui uma variedade de flexibilização baseada na transferência para organizações públicas não estatais de atividades não exclusivas do Estado (*devolution*), sobretudo nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente; Desestatização: compreende a privatização, a terceirização e a desregulamentação (COSTA, 2010, p. 170, grifos do autor).

De forma sintetizada, essas cinco diretrizes podem ser resumidas em três questões centrais: avaliação, flexibilização e publicização. Importa realçar que tais questões, de forma conjugada, contribuem para a culturalização da perspectiva gerencial.

Assim, em decorrência da mudança “organizacional” e cultural que vem sendo cultivada no interior da administração pública para o estabelecimento de uma administração gerencial, isto é, pautada pela lógica mercantil, atravessam diametralmente o Estado brasileiro os processos de terceirização, publicização e privatização. No âmbito da educação, esse último adquire contornos diferentes e menos visíveis, dos quais destacamos a sujeição da formação às noções do mercado e a adoção de mecanismos gerenciais.

Segundo Bresser Pereira (1997, p. 18), a privatização é a transformação de uma empresa estatal em privada; a terceirização, a transferência, para o setor privado, dos serviços auxiliares ou de apoio; já a publicização consiste “[...] na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta”; dito de outro modo, significa “[...] transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não estatal” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 19).

É importante notar, conforme Bresser Pereira (1998, p. 17-18), que a “[...] reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas”.

Nessa lógica, três dimensões comporiam a reforma estatal: (i) a dimensão institucional-legal, cujo objetivo era alterar a legislação existente, particularmente a Carta Magna de 1988, considerada um “retrocesso burocrático”, promovendo, portanto, um rearranjo legal para a “modernização estatal”; (ii) a dimensão cultural, fundamentada na introjeção de valores e princípios gerenciais no setor público; e, por fim, (iii) a dimensão-gestão referente à implementação dos pressupostos e instrumentos privados, com vistas à complementariedade existente entre Estado e mercado (BRASIL, 1995).

Corresponde a essa interpretação o postulado de que “[...] a política da terceira via não despreza a esfera pública: ela proporciona os meios de reconstruir e renovar as instituições públicas, um de seus principais objetivos” (GIDDENS, 2001, p. 37). Entretanto, não se pode esquecer que, para Giddens (2001, p. 61), “[...] não se deve identificar as instituições públicas apenas com o governo e o Estado”.

A expectativa com relação ao sucesso da reforma é tratada com entusiasmo, pois, “[...] apesar das dificuldades, é possível já promover a mudança da cultura administrativa e reformar a dimensão-gestão do Estado, enquanto vai sendo promovida a mudança do sistema legal” (BRASIL, 1995, p. 25). Desse modo, o PDRAE indica que

[...] é importante destacar que o compromisso fundamental do Estado não é o de realizar dentro de seu aparelho todas as funções demandadas pela sociedade. Ao invés, é o de assegurar ou facilitar a sua realização sempre que possível, o que deverá implicar a adoção de mecanismos inovadores de operação e funcionamento (BRASIL, 1995, p. 49).

Observa-se, dessa forma, a intencionalidade, por parte do “Estado estrito”, de implementar os serviços públicos mediante as parcerias Estado e “sociedade civil ativa” e, com isso, instituir uma gestão neotecnicista.

Em linhas gerais, dentre os objetivos contidos na proposta do PDRAE, destacam-se: aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência; introduzir, no sistema burocrático, uma cultura gerencial estruturada na avaliação de desempenho; efetivar uma administração pública gerencial, baseada no controle dos resultados e na competição administrada, dentre outros (BRASIL, 1995).

Nesse contexto de reforma estatal, ganha relevo um “novo modelo de gestão pública”, pautado pelo “novo gerencialismo”, entendido, na presente análise, como a organização sofisticada do trabalho, com o intuito de promover o concatenamento entre público e privado, sobre as bases do mercado.

Além da reforma do aparelho Estado, também é possível desdobrar do PDRAE a preocupação com outro processo tão importante quanto e que, segundo esse documento, não está tão claro: a publicização ou, em outras palavras,

[...] a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (BRASIL, 1995, p.12-13).

Nesse processo que caracterizamos de privatização dissimulada, entendemos a sujeição da formação, das políticas sociais e do conhecimento às noções do mercado, mediada por estratégias gerenciais de controle do trabalho, de modo que o “Estado estrito” se retira do papel de executor das políticas públicas e se fortalece na função de regulador, ou seja, de avaliador dos resultados.

Com isso, verifica-se o adentrar do “terceiro setor” na escola pública, que passa a ser apregoado como um aspecto fundamental para promover a melhoria da qualidade, a eficiência e a produtividade. Com efeito, isso se processa a partir da lógica do mercado e de uma aparente democracia.

A eficiência do “público não estatal” nas escolas tem sido “assegurada”, dentre outras medidas, pelos amigos da escola, pela adoção da gestão neotecnicista, pelas

contribuições voluntárias, pelas assessorias de organizações não governamentais e/ou parcerias com o “terceiro setor” e, de forma proporcional, pelo crescente processo de desconcentração<sup>18</sup>, imprimido pelo Estado sob a alcunha da descentralização<sup>19</sup>.

Para Montañó (2003, p. 47, grifo do autor), as parcerias entre “terceiro setor” e Estado estrito “(instituída mediante a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999), mais do que um estímulo estatal para a ação cidadã, representa desresponsabilização do Estado da resposta à ‘questão social’ e sua transferência para o setor privado”.

A esse respeito, é possível verificar no PDRAE que a centralidade em torno da questão regulamentadora se baseia na desregulamentação/regulamentação e, com isso, apregoa a transferência das responsabilidades do Estado para o mercado ou para o chamado “terceiro setor”, sendo este último a efetivação do que Bresser Pereira denomina capciosamente de “publicização”.

Para Viriato (2004b, p. 3, grifo da autora), “a ‘publicização’ do espaço público na instituição escolar significa desresponsabilização do Estado para com a educação”. Para fins desta análise, consideramos a publicização como uma das faces do processo de repolitização da relação Estado/sociedade, estabelecida, especificamente, na forma de desconcentração.

Conforme explicitado, é possível assinalar que a orientação que perpassa os pressupostos da “terceira via”, intermediada pela publicização, além de não representar a possibilidade de superação da lógica neoliberal, propaga e induz a reforma gerencial, caracterizada

[...] pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos e serviços públicos, bem como pela demanda de melhor qualidade e pela descentralização administrativa, concedendo-se, assim, maior autonomia às agências e departamentos. Exige-se dos gerentes habilidades e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo para aumentar a eficiência, utilizando, para tanto (entre outras estratégias), a avaliação do desempenho. Há preocupação, portanto, com o produto em detrimento dos processos (CASTRO, 2009, p. 124).

---

<sup>18</sup> Para Viriato (2004a), a desconcentração refere-se ao processo de redistribuição de responsabilidades de modo a manter o poder de definição centralizado sob a tutela do Estado.

<sup>19</sup> Segundo Viriato (2004a, p. 39), há um grande equívoco por parte das produções de autores que discutem sobre descentralização. No Brasil, o processo em geral é o de desconcentração. Descentralizar significa “redistribuir o poder central, envolvendo necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos”. O que temos, portanto, no Brasil, são políticas de desconcentração, que significam redistribuir responsabilidades e manter o poder de definição centralizado.

Importa assinalar que a reforma gerencial intrínseca aos pressupostos da “terceira via” cria as condições propícias para a posterior privatização dissimulada, em que, por meio da desconcentração, o Estado estrito se retira da condição de implementador das políticas públicas para se fortalecer como regulador.

É mister destacar que, no âmbito da reforma gerencial do Estado, a reforma educacional ganha centralidade, principalmente no que concerne ao supramencionado processo de adequação e transposição da lógica do setor privado para o setor público, sob coordenação e gerência dos organismos multilaterais, particularmente o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (Unesco).

Para Harvey (2013, p. 160, grifo do autor), a intervenção socioeconômica de tais grupos em países capitalistas em desenvolvimento costuma ser empregada “[...] para forçar reduções de gastos públicos, cortes de salários reais e austeridade nas políticas fiscal e monetária, a ponto de provocarem uma onda dos chamados ‘distúrbios do FMI’ de São Paulo a Kingston [...]”.

Sobre a fundamentação e a incidência do projeto de orientação da política educacional brasileira, cuja coordenação coube aos organismos transnacionais, no processo de reforma estatal, Simionatto e Luza (2011) asseveram que,

[...] na base do projeto reformista brasileiro, estão os pressupostos da Terceira Via sistematizada pelo sociólogo anglo-saxão Anthony Giddens (1999), com o suporte dos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, cujas premissas ideológicas e políticas assentam-se na reinvenção da sociedade civil e sua ampla participação para promover a governabilidade e a renovação do aparelho estatal, mediante a articulação entre as esferas estatal e privada.

Diante do referido concatenamento, evidencia-se, portanto, um processo de reconfiguração da relação Estado-sociedade, aspecto que pode ser observado pela adoção de mecanismos de regulação que induzem à publicização, ao voluntariado e à terceirização. A respeito do papel regulador do Estado, Barroso (2005, p. 732, grifo do autor) elucida que

[...] o Estado não se retira da Educação. Ele adota um novo papel, o do Estado Regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções

que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo.

Desse modo, é possível indicar que a reconfiguração da relação entre Estado estrito e sociedade ocorre de forma articulada ao fortalecimento da regulação e da avaliação, sob a égide do gerencialismo. Com efeito, Bresser Pereira (1997, p. 25) assevera que as organizações sociais devem ser “controladas não apenas através da administração gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados”. Ou seja, por meio da articulação entre a regulação do Estado, a lógica de mercado e a “participação popular” na implementação dos serviços públicos.

É mister destacar que a expressão “quase mercado”, utilizada por Bresser Pereira, é compreendida por Le Grand (1996, p. 261, grifos do autor) da seguinte forma “[...] *son ‘mercados’ porque sustituyen a los proveedores estatales monopolísticos por proveedores independientes que actúan em competência. Son ‘quase’ porque se diferencian de los mercados convencionales*”<sup>20</sup>.

Assim, é possível aludir que a sujeição das políticas educacionais à forma mista do quase mercado pode acarretar como consequência o processo de privatização dissimulada, relacionado ao modelo de organizações sociais instituído no Brasil, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o Programa Nacional de Publicização (PNP).

Segundo Bresser Pereira (1997, p. 26), “[...] todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não estatais”. Porém, ao explicitar melhor essa afirmação, o ex-ministro revela o caráter particular de tais organizações. Assim, “[...] ‘são ou devem ser’ porque uma entidade formalmente pública e sem fins lucrativos, pode na verdade, tê-los. Nesse caso trata-se de uma falsa entidade pública. São comuns casos desse tipo” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 26, grifo do autor).

Desse modo, entendemos que o caráter comum apresentado em relação às falsas entidades públicas nos permite apreender os reais interesses de responsabilização social que estimulam a celebração das parcerias entre “organizações sociais” e o “Estado estrito” para a implementação da educação, apesar de o ex-ministro ressaltar a existência de entidades públicas não estatais.

---

<sup>20</sup> “[...] são ‘mercados’ porque substituem aos provedores estatais monopolísticos por provedores independentes que atuam em concorrência. São ‘quase’ porque se diferenciam dos mercados convencionais” (LE GRAND, 1996, p. 261, grifos do autor, tradução nossa).

## 2.2 O gerencialismo em foco

Inicialmente é preciso situar o gerencialismo em sua forma clássica como parte de um processo dinâmico de reestruturação do capital, que se estabelece exclusivamente pela organização e pelo controle do trabalho por sujeitos divididos em classes<sup>21</sup> e pela intencionalidade de adaptá-los ao modo de viver e pensar da sociedade burguesa, no contexto do seu desenvolvimento.

Em linhas gerais, a origem da gerência clássica remonta à segunda metade do século XVI e realiza-se no contexto de desenvolvimento das forças produtivas. Porém, o movimento da gerência científica tem a sua gênese nas últimas décadas do século XIX, com Frederick Winslow Taylor. O termo “gerência científica” significa “[...] um empenho no sentido de aplicar os métodos da ciência aos problemas complexos e crescentes do controle do trabalho nas empresas capitalistas em rápida expansão” (BRAVERMAN, 2012, p. 82).

Sem necessariamente romper com a gerência científica, pois não se trata de alteração da lógica, mas, sim, de uma variação da forma como o conteúdo se expressa, o “novo gerencialismo” se insere no contexto da reforma do Estado para atender aos ditames da fase atual do capitalismo, o que pressupõe o reordenamento da relação entre “Estado estrito” e sociedade.

Em consonância com o pressuposto de que o “novo gerencialismo” representa uma orientação empresarial que vem embasando o processo de organização da política pública educacional, cumpre-nos, nesta seção, discutir sobre as implicações inerentes ao referido processo de adequação e transposição da lógica gerencial para a educação escolar. Porém, antes de realizar esse intento, entendemos ser necessário demarcar uma distinção entre o conceito de público e privado.

Desse modo, cabe situar que a categoria “público” diz respeito ao acesso coletivo a algo comum, independentemente da condição de classe, na qual a sociedade tem se organizado historicamente. E a categoria “privado” caracteriza-se pela apropriação

---

<sup>21</sup> A esse respeito, concordamos com a ideia de que as “desigualdades sociais de classe só são o efeito, sobre os agentes, das classes sociais, isto é, dos lugares objetivos que ocupam, não podendo desaparecer a não ser pela abolição da divisão da sociedade em classes” (POULANTZAS, 1975, p. 18).

individual ou grupista de algo produzido socialmente ao longo do desenvolvimento histórico. Lima, Prado e Shimamoto (2011, p. 7, grifo dos autores) assim se manifestam:

[...] diferenças fundamentais entre o público e o privado estão no caráter da propriedade, do espaço de debate e da construção do pensamento democrático. Quanto à propriedade, no bem público, por ser coletivo, o indivíduo tem acesso, usufruto, mas não tem a propriedade individual, posto que a mesma seja coletiva. No privado compra-se o produto que adquire “valor de mercadoria” apropriando-se do produto de forma individual. Quanto ao espaço de debate, pelo fato do público constituir-se um campo político coletivo e o privado um espaço individual, e considerando-se que a construção política é radicalmente coletiva, temos que o campo democracia é, por excelência, o espaço público.

Como desdobramento dessa discussão, é imprescindível fazer a distinção entre empresa (organização) e escola (instituição)<sup>22</sup>. Em uma empresa, o trabalho é voltado para produção de mercadorias e, portanto, o excedente proveniente da força de trabalho é apropriado de forma privada. Em uma instituição pública, no caso específico da escola, o trabalho produzido pelo professor resulta em um processo que é “consumido” simultaneamente ao ato de produção e também para além dele.

Feitos tais apontamentos, destacamos que os processos de reforma gerencial, que ganharam força no final do século XX, foram inspirados principalmente pelas experiências ocorridas no Reino Unido e nos Estados Unidos da América, nos governos Thatcher e Reagan, respectivamente. A referida experiência caracterizou-se pela preconização da modernização da administração pública, via utilização de critérios provenientes das empresas privadas.

Assim, a perspectiva gerencial, cuja gênese remonta ao modo de produção capitalista, tem servido como “[...] uma luz universal de que se embebem todas as cores, e que as modifica em sua particularidade. É um éter especial, que determina o peso específico de todas as coisas emprestando relevo a seu modo de ser” (MARX, 1978, p. 121).

Nesse contexto, temos presenciado o imbricamento dos pressupostos gerenciais que vêm modificando a estrutura e os processos de planejamento, gestão e avaliação das

---

<sup>22</sup> Segundo Chauí (2003, p. 6), “[...] uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma prática social determinada por sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular [...]. A instituição social aspira à universalidade [...]. Em outras palavras, a instituição se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (imaginária ou desejável) que lhe permita responder às contradições impostas pela divisão. Ao contrário, a organização pretende gerir seu espaço e tempo particulares aceitando como dado bruto sua inserção num dos polos da divisão social, e seu alvo não é responder às contradições e sim vencer a competição com seus supostos iguais.

políticas públicas, atrelando a elas o caráter privado de sua execução, como atividades não exclusivas de Estado.

Sob tal orientação, o planejamento estratégico e a avaliação por resultados têm se fundamentado no processo de gestão neotecnista, que, por sua vez, se atrela aos redimensionamentos do modo de produção hegemônico. Como implicação, presencia-se, nos diferentes espaços públicos, o desenvolvimento de um processo sutil de culturalização de princípios como a competição, a produtividade, a eficiência e a fetichização.

É mister destacar que a reforma gerencial, ao estabelecer as bases para a realização de uma “privatização de novo tipo” ou, como a denominamos alhures, “privatização dissimulada”, desempenha um “[...] importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos” (BALL, 2005, p. 544).

Ball (2011, p. 32), ao analisar as consequências da importação e da disseminação dos mecanismos do setor privado para o espaço público, nos adverte que “[...] não simplesmente o que fazemos mudou; quem nós somos, as possibilidades de quem deveríamos nos tornar também mudaram”. Como implicação desse processo, observa-se o “[...] profissionalismo [sendo] substituído por responsabilização e coleguismo por competição [...]” (BALL, 2011, p. 28).

Acrescenta-se, também, como parte das implicações gerenciais para as políticas públicas, o redimensionamento das relações entre “Estado estrito” e sociedade, promovendo, assim, a alteração do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pela implementação dos direitos sociais; e o estabelecimento de um suposto “setor público não estatal”, composto por organizações da sociedade civil de diferentes naturezas.

Atrelada a esse contexto, ocorre a responsabilização individual e coletiva dos membros da sociedade civil pela realização das políticas públicas, o que, em linhas gerais, contribui para a culturalização da lógica privada, que tem na “publicização” a estratégia de consolidação da “privatização de novo tipo”.

A esse respeito, Giddens (2001, p. 37) afirma que “[...] uma forte sociedade civil é necessária tanto para um governo democrático eficaz quanto para um sistema de mercado que funcione adequadamente”.

Ao discutir sobre o processo de autonomia das escolas portuguesas, Barroso (2013, p. 50, grifos do autor) assevera que, apesar de a discussão a respeito da privatização

estar na ordem dia, esta tem sido fracamente definida. E, ao tomar Whitty como referência, o autor afirma que a privatização, de forma genérica, envolve “[...] um declínio da ‘provisão estatal’, uma redução dos ‘subsídios com dinheiros públicos’, uma maior desregulação e uma ‘transferência de serviços para o sector privado’”.

Com efeito, ao analisar as especificidades da relação entre financiamento e gestão, Barroso (2013, p. 50) aponta as diferentes variantes do processo de privatização. Assim:

Num dos extremos encontra-se o “grau zero de privatização” – financiamento público e gestão pública, e, no outro extremo, o “grau máximo de privatização” – financiamento privado e gestão privada. Entre esses dois extremos encontram-se diversas modalidades de parcerias público-privadas, caracterizadas pelo financiamento público e gestão privada (como, por exemplo, escolas sob contrato, os cheques-ensino, as “charter-schools”, o “franchising” escolar), ou o financiamento privado e a gestão pública (bolsas, por exemplo) (BARROSO, 2013, p. 50, grifos do autor).

Assim, a crescente adoção de mecanismos gerenciais, como o planejamento estratégico, a gestão neotecnicista e a avaliação por resultados, tem ocasionado mudanças não apenas na forma como a escola se organiza, mas, principalmente, nos padrões culturais dos profissionais da educação, dos alunos, dos pais e, de forma genérica, da sociedade.

Assim, conforme a análise realizada até o presente momento, podemos depreender que a estratégia gerencial, que em grande medida embasou o processo de reforma do Estado da década de 1990, tem sua fundamentação no processo de modernização política, econômica e cultural de renovação da social-democracia, também conhecida como “terceira via”.

A busca pelo estabelecimento de um novo amoldamento entre “Estado estrito” e sociedade é evidenciada no âmbito institucional-legal e cultural, no qual se propala a realização de engenhosas parcerias público-privadas, que, segundo Giddens (2005, p. 135), “[...] podem conferir ao empreendimento privado um papel mais amplo em atividades que anteriormente os governos proviam, assegurando ao mesmo tempo que o interesse público permaneça dominante”.

Destarte, a reforma do Estado, em consonância com os postulados da “terceira via”, propugna o remodelamento do Estado e dos direitos sociais e a introdução de mudanças organizacionais e culturais na administração pública, para torná-la gerencial; em outras palavras, atrelada à lógica do mercado.

Um exemplo desse reordenamento estatal pode, de maneira geral, ser verificado no Brasil no “período de abertura política”, pós-ditadura militar, em que o governo brasileiro passa a ter de conformar amplas parcelas da população ao projeto de modernização capitalista e, para tanto, utiliza, como instrumentos de legitimação social, diversos recursos, tais como: a difusão de ideias, conceitos e práticas; a elaboração de mecanismos legais de controle e avaliação; e a ressignificação de termos vinculados às lutas pela democratização.

Com base no desdobramento da perspectiva gerencial no espaço público, verifica-se que a gestão neotecnicista é tomada como sinônimo de gestão democrática, e o planejamento estratégico, como planejamento participativo, o que dificulta o processo de compreensão da realidade social (SILVA, 2011).

### 2.3 Gestão e planejamento na perspectiva do “novo gerencialismo”

No contexto da política educacional brasileira, é possível perceber, conforme asseveram Gracindo e Kenski, que o termo “gestão” está alicerçado em pressupostos e objetivos distintos. A esse respeito,

[...] algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da *ação administrativa*, em outras, seu uso denota a intenção de *politizar* essa prática. Apresenta-se também como sinônimo de “*gerência*”, numa conotação neo-tecnista e, em discursos mais politizados, gestão aparece como a “*nova*” *alternativa* para o processo político-administrativo da educação (GRACINDO; KENSKI, 2001, p. 204, grifos das autoras).

Assim, a gestão pode ser entendida de diferentes formas, podendo: (i) corresponder a um processo inerente à administração ou correlato a ela; (ii) vincular-se intrinsecamente à perspectiva política, atrelada ao ato decisório; (iii) confundir-se com o gerenciamento e, dessa forma, com o controle estratégico das atividades, vinculado a perspectiva neotecnicista; (iv) apresentar-se como um processo político-administrativo, pautado por deliberações coletivas.

Desse modo, a gestão pode incorporar “[...] diferentes sentidos ideológicos, que induzem a diferentes práticas, dependendo da matriz teórica que a fundamenta [além do que] pode ser direcionada para diferentes, se não antagônicas, modalidades de gestão” (FONSECA; OLIVEIRA; TOSCHI, 2004, p. 61).

Portanto, entendemos por gestão de sistemas educacionais “[...] o processo político-administrativo contextualizado e historicamente situado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (GRACINDO; KENSKI, 2001, p. 205).

Desse modo, o planejamento educacional, como processo político-técnico de materialização da gestão educacional, pode contribuir, seja para a conservação das relações estabelecidas ou para a mudança de uma determinada realidade. Com efeito, o planejamento, em uma perspectiva ampliada de análise, refere-se a uma prática social historicamente construída, a um trabalho pedagógico indissociável da gestão.

Compreender o planejamento, de forma genérica, como elemento intrínseco ao processo de gestão educacional e sua inter-relação com o processo de avaliação educacional implica, necessariamente, ultrapassar perspectivas reducionistas que o tomam nele mesmo, sem relacioná-lo ao processo de reestruturação produtiva e de reforma do Estado.

Nessa linha de pensamento, planejamento e gestão educacional constituem formas específicas de intervenção estatal em educação e se relacionam de diferentes maneiras, em conformidade com a orientação histórica predominante.

Apesar de o planejamento ser uma atividade milenar, intrínseca à espécie humana, as primeiras experiências de utilização do planejamento pelo “Estado estirito” relacionavam-se a procedimentos estratégicos de combate, e só posteriormente foram incorporadas aos mecanismos de reconstrução dos países atingidos pelas guerras. Portanto, após o fim da Primeira Guerra Mundial, a Rússia tornou-se a primeira nação a empregar o planejamento como ferramenta de reconstrução (HOBSBAWM, 2009).

É mister destacar que o planejamento russo se caracterizava como sistemático e centralizado. Com base em tal orientação, os objetivos eram colocados pelos dirigentes e pelos técnicos do organismo central de formulação da política econômica da União Soviética, denominado Comissão Estadual de Planejamento (GOSPLAN)<sup>23</sup>.

Posteriormente, em diferentes partes do mundo, inclusive em países não diretamente alinhados com a perspectiva socialista, houve a utilização das técnicas de planejamento russo, que, apesar de não reconhecer “correntes do pensamento econômico

---

<sup>23</sup> Para Rodrigues (2006), a GOSPLAN, criada em 1921, era um órgão central de planejamento, que tinha como tarefa promover o acompanhamento e o controle estatal da economia.

como o keynesianismo e o desenvolvimentismo da CEPAL e da ONU também beberam dessa fonte” (RODRIGUES, 2006, p. 87).

Em síntese, importa frisar que o processo de reforma do Estado, cujo documento básico no Brasil foi o PDRAE, possui como lógica o “novo gerencialismo”, que não se dissocia dos pressupostos da “terceira via”, fundamentada na redefinição entre o público e o privado, no contexto de atualização do neoliberalismo. Isso posto, buscaremos, no capítulo a seguir, situar a especificidade do planejamento na constituição dessa perspectiva.

## CAPÍTULO III

### PLANEJAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES

Neste capítulo discutiremos o papel do planejamento na articulação da política da educação básica nos últimos 20 anos. Desse modo, partimos do pressuposto de que o planejamento, como produto e processo da ação humana, está intrinsecamente relacionado ao projeto da classe hegemônica.

O planejamento estatal precisa ser analisado criticamente, no sentido de apreendermos as tensões e as implicações que perpassam as políticas públicas. Sendo assim, o objetivo que medeia este capítulo prima por alterarmos a respeito do papel do planejamento na política educacional contemporânea.

#### **3.1 O planejamento como instrumento político da perspectiva hegemônica**

Inicialmente voltamos a reiterar que o projeto de educação escolar não está dissociado do projeto de Estado e que este se encontra imbricado ao modo de produção hegemônico e a uma forma de planejamento que lhe confere organicidade.

A esse propósito, é necessário acrescentar que a centralidade do planejamento como instrumento da gestão, em sentido geral, tende a prevalecer, independentemente da perspectiva hegemônica, seja ela capitalista ou socialista. Desse modo, o planejamento educacional constitui-se, de maneira funcional, como forma específica de intervenção do Estado no âmbito da política social.

Nessa perspectiva, o movimento de redefinição do Estado e da sociedade, expresso na reforma da década de 1990, promove o desenvolvimento de estratégias para acabar com o “monopólio do Estado” sobre o público, por meio do estabelecimento de “[...] uma espécie de síntese ou de compromisso entre os direitos individuais, assegurados pelo Estado, mas viabilizados pelo mercado” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 21), aspecto que interfere diretamente no planejamento das políticas públicas. Para tanto, são utilizados

[...] diferentes tipos de políticas “nacionais”, de programas de “racionalização” e de “planificação estatal” [que] canalizam as

decisões, que interessam à “iniciativa privada” e mobilizam os meios para atingi-las (FERNANDES, 2009, p. 109, grifos do autor).

É imprescindível asseverar, entretanto, que o planejamento como instrumento de orientação e sistematização da ação humana pode possuir antagonicamente um duplo sentido: de um lado, manter o *status quo* da classe dirigente; do outro, possibilitar a inversão das relações de classe. Assim, “[...] em geral, o planejamento destina-se, explicitamente, a transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social” (IANNI, 2009, p. 289).

A implementação de políticas educacionais corporificadas em ações, planos, programas e na legislação pode despontar como instrumento de mediação para a inversão e a superação das diferenças de classe, no sentido indicado por Ianni (2009, p. 289), segundo o qual o planejamento “[...] implica a transformação ou consolidação de uma dada estrutura de poder”.

O capitalismo é planejado de modo a “naturalizar” as imposições da lógica mercadológica, que tem no ideário do interesse da classe burguesa a sua gênese, lógica e inspiração. Em linhas gerais, o Estado utiliza-se de uma política que visa ao estabelecimento do consenso por meio da resignificação de demandas sociais e de mecanismos como a terceirização e a publicização. Pontuamos, portanto, que

[...] o conflito não está mais nem no embate entre o *laissez faire* e o *planejamento*, nem no entrelaço entre “planejamento democrático” e “planejamento centralizado”. Para preservar-se, o capitalismo tornou-se antiliberal e antidemocrático, impondo com consentimento ou sem ele formas de planejamento nitidamente “arregimentadoras” e altamente centralizadas ou autocráticas (mesmo que a realidade se dissimule por trás de tecnoestruturas aparentemente “abertas” e “democráticas”) (FERNANDES, 2009, p. 139, grifos do autor).

Especificamente no campo educacional, experienciamos a introjeção de mecanismos calcados na perspectiva da gestão neotecnicista, apresentada como estratégia de indução de uma administração mais flexível, participativa e menos burocrática, contribuindo em grande medida para a adoção de um planejamento atrelado à fetichização das práticas escolares, como se a execução de atividades prescritivas representasse a realização de uma gestão democrática.

Para além do uso do planejamento estratégico gerencial inspirado na lógica mercantil, que tem servido como instrumento de gestão da reforma gerencial do Estado, acreditamos ser possível e, mais ainda, necessário, utilizar o planejamento como

instrumento de efetivação de políticas públicas, voltado para a apropriação social dos bens produzidos coletivamente.

De modo expressivo, o planejamento estatal tem servido de forma estratégica como instrumento de orientação e refuncionalização da privatização dissimulada, que tem no reordenamento das relações entre “Estado estrito” e sociedade civil a forma concreta de materialização da perspectiva de “terceira via”.

É mister destacar que a privatização dissimulada é entendida, para fins deste trabalho, não como uma privatização integral, mas, sim, como uma face sutil de realização da lógica privada no aparato público.

Dada a centralidade do planejamento como produto e processo de trabalho e como elemento fundamental de mediação da política estatal, ele se constitui no âmbito educacional como

[...] uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública), visando à implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado (BAIA HORTA, 1991, p. 195).

Com efeito, o planejamento atrelado a uma concepção de Estado e educação, pode, necessariamente, contribuir efetivamente com a manutenção ou a transformação de uma determinada, mas não fechada, realidade sócio-histórica.

Embora o planejamento possa ser utilizado para finalidades distintas, este tende a favorecer, conforme ressaltamos alhures, a orientação política hegemônica e, apesar da intenção, por parte de alguns sujeitos, de querer que o planejamento seja utilizado exclusivamente a serviço de um projeto de emancipação social, verifica-se, em contraposição, o fortalecimento de um projeto cuja tônica reside na “exclusão includente e inclusão excludente” (KUENZER, 2004). Assim,

[...] *através dos processos de inclusão excludente, a educação escolar e não escolar se articula dialeticamente aos processos de exclusão includente existentes no mundo do trabalho, fornecendo ao cliente – o capital – a força de trabalho disciplinada técnica e socialmente, na medida das suas necessidades, como reza a boa cartilha do toyotismo* (KUENZER, 2004, p. 93, grifos da autora).

Com base nessa orientação, que consiste em universalizar o acesso de alunos aos sistemas de ensino, sem a garantia da qualidade e da permanência, é que se estabelece a perspectiva da inclusão excludente e da exclusão includente, calcada na ideia da “empregabilidade”. Com efeito, “[...] como não existe emprego para todos, o Banco Mundial, supondo indivíduos capazes de se autogerirem, incentiva o empreendedorismo do trabalhador, que deve ‘se virar’ com criatividade para subsistir” (NOMERIANO, 2011, p. 84, grifo do autor).

Importa enfatizar que não estamos, com isso, celebrando o pessimismo da vontade; no entanto, seria ingenuidade conceber o aspecto revolucionário do planejamento, no contexto da política educacional, se o tomássemos apenas como instrumento técnico dissociado das escolhas e opções políticas, pois, conforme Mészáros (2008, p. 92, grifo do autor), o planejamento de forma abrangente precisa considerar “[...] a autônoma ‘obtenção de sentido da própria vida’ pelos indivíduos”.

### **3.2 Planejamento em educação no Brasil: descontinuidade/continuidade**

Doravante, faremos uma breve contextualização da forma como a política de planejamento educacional vem sendo conduzida no Brasil: discutiremos especificamente o planejamento educacional, por entendermos que este expressa relações orgânicas com o modelo de Estado e, conseqüentemente, com o modo de produção hegemônico.

Importa acentuar que compartilhamos do entendimento da não dissociabilidade entre planejamento e plano, no que concerne à realização das políticas. A discussão sobre a necessidade de um plano em âmbito nacional remonta aos anos 1930, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova<sup>24</sup>, que diagnosticou no âmbito da educação nacional, a ausência de um sistema de organização escolar que atendesse as necessidades do País, pois não possuíam, conforme expresso no manifesto, “unidade de plano” e “espírito de continuidade” (SAVIANI, 2014).

A Constituição Brasileira de 1934 influenciada pelo conceito de plano como “[...] instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação” (SAVIANI, 1999, p. 125), estabeleceu entre as competências da União, no Art. 150, alínea *a*, “[...]”

---

<sup>24</sup> Para Baía Horta (1982, p. 20, grifos do autor), a leitura atenta do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova “[...] permite concluir que ‘o plano de reconstrução educacional’ nele apresentado em linhas gerais é antes de tudo um plano de organização e de administração, do sistema educacional, a partir de alguns princípios pedagógico-administrativos, e não um ‘plano nacional de educação’ com objetivos, metas e recursos claramente estabelecidos”.

fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (BRASIL, 1934). E previu, no Art. 152, que:

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 (BRASIL, 1934).

O legislador de 1934 ao definir no Art. 5º, Inciso XIV, que compete à União “[...] traçar as diretrizes da educação nacional” (BRASIL, 1934), estava entendendo, conforme o “Manifesto dos Pioneiros”, o “[...] ‘plano’ no sentido de diretrizes (BAIA HORTA, 1982, p. 23).

O Conselho Nacional de Educação (CNE), instituído pelo Decreto nº. 19.850, de 11 de abril de 1931, conforme Baia Horta (1982) e Saviani (1999; 2014), foi reorganizado em janeiro de 1936, para atender a determinação constitucional de 1934 de elaborar o PNE, sendo instalado em fevereiro de 1937, encaminhou à Presidência da República, em maio desse mesmo ano, o projeto do PNE, autodenominado de “código da educação nacional” que, entretanto, não chegou a ser aprovado, em razão do advento do Estado Novo (1937-1945).

Importa evidenciar que “[...] a partir do Ato Adicional de 1937 desaparece da legislação qualquer referência à elaboração de planos de Educação” (BAIA HORTA, 1982, p. 25). Assim, segundo Saviani (1999), no período do Estado Novo, não se chegou a construir um Código de Educação, nem um Plano de Educação, sendo apenas decretadas as Leis Orgânicas do Ensino, conhecidas como “Reformas Capanema”.

Há que pontuar que o planejamento como instrumento de política estatal sistemático só passou a ser utilizado no Brasil a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), devido à necessidade de organizar as informações de maneira racional para o controle econômico (IANNI, 2009).

Em meados de 1950, a Organização das Nações Unidas (ONU) incentivou o planejamento estatal, com objetivo de impulsionar o processo de desenvolvimento mundial no período pós-guerra.

Fazendo uma breve análise sobre a opção do projeto societário, historicamente defendido pela elite política brasileira, é possível evidenciar a prioridade dada à política econômica, em detrimento do planejamento da política de desenvolvimento social, pois

foi somente em 1962 que o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) passou a vigorar no Brasil. Para Saviani (1999, p, 127), no período compreendido entre 1946 e 1964,

[...] observa-se uma tensão entre duas visões de Plano de Educação que, de certo modo, expressa a contradição entre as forças que se aglutinaram sob a bandeira do nacionalismo desenvolvimentista que atribuíam ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país libertando-o da dependência externa, e aquelas que defendiam a iniciativa privada se contrapondo à ingerência do Estado na economia e àquilo que taxavam de monopólio estatal do ensino.

Conforme Saviani (1999, p. 127), “[...] essas tendências repercutiram no debate que se travou por ocasião da discussão no Congresso Nacional do projeto da nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, prevalecendo a que defendia a iniciativa privada.

É possível destacar, consoante a análise de Baia Horta (1982), a semelhança entre a compreensão do significado de “plano” para a Constituição de 1946, quando apregoa como competência da União: legislar sobre as “[...] diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1946, Art. 5º, Inciso XV, Alínea d) e a noção de “plano” contida na Constituição de 1934, porém deixando de lado, ao enfatizar a responsabilidade de legislar, a competência da União de estabelecer o PNE.

Também é possível identificar na Constituição de 1946, que o conceito de “plano” “[...] assume o significado estrito de forma de aplicação de determinado montante de recursos financeiros” (SAVIANI, 1999, p. 128). Em linhas gerais é possível evidenciar que:

[...] no período de 1932 a 1962, descontados os diferentes matizes, o plano era entendido, grosso modo, como um instrumento de introdução da racionalidade científica na educação sob a égide da concepção escolanovista, no período seguinte que se estende até 1985 a ideia de plano se converte num instrumento de racionalidade tecnocrática consoante à concepção tecnicista de educação (SAVIANI, 1999, p. 129-130).

Nota-se também a valorização dos aspectos técnicos como premissa de orientação da política nacional: em 1964, o Ministério da Educação passou a responder ao Ministério do Planejamento, cujo quadro profissional era composto especificamente por técnicos com formação na área de ciências econômicas.

Porém, foi com a Lei 5.692/71, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, a questão tecnocrática ficou explícita como opção política, pois a referida Lei

chancelou as consultorias e o acompanhamento da Agência para o Desenvolvimento Internacional do Estados Unidos (USAID), junto ao Ministério da Educação (MEC).

Nesse contexto, conforme Saviani (1999, p. 128, grifo do autor), “[...] os planos para a área de educação decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) recebendo, por isso mesmo, a denominação de ‘Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs)’”. Com efeito, o primeiro Plano Setorial de Educação e Cultura (1972-1974) fixou o planejamento educacional brasileiro na trajetória dos acordos MEC/USAID.

Há que pontuar, segundo Cury (2011, p. 804) que

[...] os sucessivos planos não deram melhor sorte à educação, até porque a Constituição de 1967 alongou a obrigatoriedade de anos de ensino e, ao mesmo tempo, extinguiu a vinculação financeira na Constituição para a educação escolar. Essa vinculação só reapareceu em 1983, pela Emenda Constitucional n. 24, regulamentada pela Lei n. 7.388 de 24 de julho de 1985, e se manteve na Constituição de 1988.

Outras características dos planos na área educacional são a descontinuidade e a fragmentação, o que fica explicitado de forma particular pelo fato de que somente em 2001, quase quatro décadas depois, o segundo PNE foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado pela Lei 10.171, porém mediante a aplicação de nove vetos presidenciais, em sua maioria sobre a questão orçamentária do plano.

É mister ressaltar que, em contraposição ao processo de descontinuidade e fragmentação, expresso nesse contexto, houve, não apenas no âmbito educacional, uma continuidade ininterrupta do projeto capitalista de sociedade, que teve, especificamente na década de 1990, o seu momento de consolidação.

As políticas educacionais implementadas pelo governo federal a partir da última década do século XX, para serem entendidas, precisam ser analisadas no contexto da redefinição do Estado e do modelo de produção, de taylorista/fordista para toyotista ou, conforme Harvey (2013), modelo flexível de produção.

Nesse contexto, ganha destaque a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990 e patrocinada 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) e pelo Banco Mundial (BM). Esse conclave forneceu a orientação para as reformas educacionais em diversos países, entre os quais Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia e México.

Entre os indicativos preconizados nesse encontro destacam-se: o incremento da eficiência na educação pública, a mobilidade de fontes adicionais de recursos e a redistribuição dos fundos educacionais para a formação voltada para o atendimento dos critérios de eficiência e equidade.

Nessa linha de argumentação, ocorreram várias discussões acerca da perspectiva de educação para todos dos quais destacamos em Nova Délhi/Índia (1993); Dacar/Senegal (2000); Cochabamba/Bolívia (2001) Tarija/Bolívia (2003); Brasília/Brasil (2004) e Incheon/Coreia do Sul (2015).

Para cumprir o compromisso, estabelecido internacionalmente, de expandir o ensino, esses países adotaram estratégias para ampliação do atendimento às populações, sem, contudo, aumentar na mesma proporção os recursos para sua manutenção e desenvolvimento (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002).

Assim, na tentativa de pôr em prática os indicativos delineados na Conferência de Jomtien, foi lançado em 1993 o Plano Decenal de Educação para Todos, que foi estendido às unidades escolares em 1994 e a estados que buscaram atender prontamente à proposta coordenada pelo MEC.

Vale frisar que o Plano Decenal priorizou o ensino fundamental, em consonância com os pressupostos gerenciais utilizados e preconizados pelas agências internacionais, cujos objetivos buscavam escolarizar o maior número possível de indivíduos, sem necessariamente ampliar os recursos na mesma proporção.

Ao reafirmar a proposição de educação para todos, o Plano Decenal convocou uma ação integrada entre: Judiciário, Legislativo e Executivo, como forma de reunir as condições necessárias para assegurar, até o ano de 2000, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem, em atendimento às necessidades elementares da vida contemporânea (BRASIL, 1993), e com isso, retomar o crescimento econômico do País.

Um documento que passou a servir de orientação para que os países participantes do encontro de Jomtien pudessem efetuar as recomendações foi o relatório elaborado pela Comissão Internacional de Educação para o século XXI e publicado pela Unesco em 1996, intitulado “Relatório Jacques Delors”. No Brasil o relatório foi publicado com o título “Educação: um tesouro a descobrir”.

Conforme o documento, a mais nova atribuição da escola seria a de internalizar nos alunos a lógica do “aprender a aprender”, que demonstra o intuito intrínseco de

promover qualificação por toda a vida e, com isso, contemplar a perspectiva da acumulação flexível do capital.

A forma de organizar as estratégias de cumprimento das metas estabelecidas na conferência de Jomtien pressupôs o financiamento junto ao Banco Mundial, com sua efetivação realizada mediante a aceitação de condicionalidades gerais para a organização da política pública interna e, conseqüentemente, a instauração de uma cultura gerencial.

Segundo Harvey (2013, p. 160), o poder do FMI e do BM “[...] costuma ser empregado para forçar reduções de gastos públicos, cortes de salários reais e austeridade nas políticas fiscal e monetária”.

A ideia de que os estados nacionais em desenvolvimento deveriam focar suas atenções de regulação financeira com base em critérios celebrados diretamente com os organismos internacionais, ampliou-se a partir da última década do século XX, no contexto das relações internacionais prescritas no Consenso de *Washington*.

Importa pontuar que tais orientações, de inspiração empresarial, têm servido de base para a reforma gerencial do setor público. Assim, feitas as devidas ponderações sobre a utilização das estratégias gerenciais no espaço público, a educação escolar adquire centralidade para a operacionalização da lógica do setor privado (BRESSER PEREIRA, 1998).

A realização de um plano de natureza gerencial, ao mesmo tempo em que força a desconcentração das tarefas, para garantir maior eficiência, revigora a centralização do poder por parte de pequenos grupos, provocando, assim, a cisão entre os que pensam e os que executam a gestão e o planejamento das atividades desenvolvidas no âmbito da escola.

Aludimos, portanto, ao fato de que as reformas na área educacional receberam orientações de viés neoliberal e, a propósito, a escola vem sendo pensada de acordo com a perspectiva da mundialização do capital. Assim,

[...] a educação deixou de ser uma questão nacional e passou a ser pensada em termos globais: a formação das novas gerações da classe trabalhadora passa a ser equacionada tendo como princípio essa divisão global, em que se perpetuam e se agravam as distâncias no que se refere à qualificação entre os diferentes segmentos que a compõem, e entre aqueles condenados ao exercício de trabalhos mais simples, insalubres e mal remunerados, e outros que se ocupam dos trabalhos e das funções mais complexas da economia mundial (BRUNO, 2001, p. 17).

O redimensionamento da função do Estado brasileiro se efetiva, dessa forma, em consonância com o projeto capitalista de sociedade, acarretando, com isso, o que é típico desse projeto: a desigualdade social.

Em função de questionamentos referentes à adoção do modelo neoliberal na orientação das políticas públicas, o BM, o FMI e a Unesco produziram documentos criticando o que denominaram de “neoliberalismo radical” e indicando, como estratégia alternativa de condução do Estado, a defesa de uma “terceira via” (MELO; FALLEIROS, 2005). Nem Estado de bem-estar social, preso ao burocratismo, nem liberalismo radical, mas, sim, o modelo social-liberal (BRASIL, 1995).

Em linhas gerais, o movimento de indução das políticas públicas gerenciais se desdobrou no Brasil com a implantação do MARE<sup>25</sup>. Nesse contexto, o PDRAE propôs a implantação do modelo de administração pública gerencial, com a introdução da cultura e das técnicas gerenciais modernas na administração pública (BRASIL, 1995).

Conforme o exposto, podemos aludir que as orientações dos organismos internacionais, como BM e FMI, representadas pelo programa da “terceira via” indicaram a direção da reforma estatal brasileira da década de 1990, que vem sendo conduzida neste início do século XXI.

Conforme Neves (2005), tal orientação expressa a nova pedagogia da hegemonia e é denominada de “neoliberalismo da terceira via”. O programa teórico, cultural, político e econômico da “terceira via”, implantado em diferentes formações sociais, sintetiza um conjunto de orientações e diretrizes que, segundo Giddens (2001), seu principal arauto, localiza-se entre a social-democracia clássica e o neoliberalismo ortodoxo.

Em linhas gerais, ao discutir sobre os obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade das políticas educativas, Saviani (2014) destaca quatro questões que colaboram para a manutenção da perspectiva ora hegemônica: a filantropia, a protelação, a fragmentação e a improvisação.

Por entendermos que tais categorias, que expressam a descontinuidade, contribuem de forma estratégica para a compreensão do projeto de continuidade da política educacional, voltado para a realização do projeto hegemônico, discutiremos, de forma breve, sobre a especificidade de cada uma dessas questões.

Assim, no que se refere à filantropia, Saviani (2014, p. 37) assevera que esta está ancorada na ideia de Estado mínimo para o social; logo, vai “[...] se traduzir na tendência

---

<sup>25</sup> Em 1999, o MARE foi extinto, e suas funções foram absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Gestão (SEGES).

a considerar que a educação é um problema de toda a sociedade e não propriamente do Estado, isto é, dos governos”.

Saviani (2014, p. 37) ainda acrescenta que “[...] a impressão é que, em lugar do princípio que figura nas constituições segundo o qual a educação é direito de todos e dever do Estado, adota-se a diretriz contrária: a educação passa a ser dever de todos e direito do Estado”.

A referida discussão nos ajuda a perceber o processo que caracteriza a parcial desresponsabilização do Estado com as políticas sociais, questão que discutiremos, de forma mais específica, no próximo capítulo, mas que pode ser sintetizada nos termos a seguir:

[...] o Estado mantém-se como regulador, como aquele que controla, pela avaliação, a educação, mas transfere para a “sociedade” as responsabilidades pela sua manutenção e pela garantia de sua qualidade (SAVIANI, 2014, p. 37, grifo do autor).

Com efeito, como forma de caracterizar a continuidade da lógica de desresponsabilização do Estado, podemos apontar os exemplos apresentados por Saviani (2014), que destaca o mote do Governo FHC: “Acorda Brasil. Está na hora da escola” e, no governo Lula, o “Compromisso Todos pela Educação”. No transcorrer do segundo mandato do governo Dilma, podemos citar o lema da “Pátria Educadora”, cuja ênfase era a lógica de eficiência empresarial.

A questão central apontada como atualização da perspectiva de continuidade da política educacional, subordinada à lógica do capital, é a avaliação, que, conforme Saviani (2014, p. 39), se pauta “[...] pela formação de *rankings*”, expressa em provas padronizadas, como a “provinha Brasil”, a “prova Brasil”, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

Saviani (2014, p. 39-40, grifos do autor) alerta que essa forma de avaliação, voltada para a ampliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), “[...] está, na prática, convertendo todo o ‘sistema de ensino’ numa espécie de grande ‘cursinho pré-vestibular’”. Em contraposição, o autor pontua que uma avaliação significativa não deveria basear-se em exames finais e, muito menos, em testes padronizados, mas deveria “[...] avaliar o processo, considerando as peculiaridades das escolas, dos alunos e dos professores” (SAVIANI, 2014, p. 40).

Uma segunda questão é a protelação caracterizada pelo constante adiamento na resolução dos problemas educacionais. Assim,

[...] tomemos o exemplo dos dois pontos fixados pelo artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição: eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. A Constituição fixou o prazo de dez anos para o cumprimento dessa meta: 1998. O Plano Decenal “Educação para Todos”, de 1993, também dez anos: 2003. O FUNDEF, de 1996, igualmente dez anos: 2006. O PNE, de 2001, também dez anos: 2011. O FUNDEB, de 2006, 14 anos: 2020. O PDE, de 2007, 15 anos: 2022. E o novo PNE [...] dez anos a partir de sua aprovação (SAVIANI, 2014, p. 38).

Ao discutir sobre o caráter temporal estipulado para o alcance das metas, Saviani (2009, p. 7) salienta que o ano de 2022 não foi escolhido por acaso, mas, sim, tendo em vista o “[...] caráter simbólico representado pela comemoração dos 200 anos da Independência política do Brasil”.

Importa retomar que o novo Plano Nacional de Educação sancionado pela ex-presidente Dilma Rousseff, por ser decenal, se estenderá até junho de 2024. A propósito, questionamos, devido à histórica protelação com a qual a educação escolar tem sido tratada, se a meta de erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental será efetivada. E isso, sem considerar a complexa relação que envolve universalização e qualidade criticamente referenciada pela sociedade.

Outra característica da educação brasileira, pontuada por Saviani (2014, p. 38), é a fragmentação. Ao recorrer a uma citação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, o autor ressalta que “[...] todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar” que possa, portanto, corresponder às expectativas da sociedade brasileira.

Destarte, apesar da descontinuidade de um projeto de educação voltado para a emancipação humana da sociedade, verifica-se o fortalecimento da perspectiva capitalista de sociedade, que tem na fragmentação uma estratégia privilegiada de manutenção do *status quo* da classe hegemônica.

Relacionada ao processo de fragmentação, o referido autor destacará a questão da improvisação como mais uma das marcas da educação brasileira e, conseqüentemente, sua análise se concentrará especificamente em destacar a legitimação legal de medidas “sistêmicas”. Assim,

[...] a improvisação manifesta-se no fato de que para cada ponto que se levanta como importante se busca logo aprovar uma emenda constitucional, uma lei ou baixar decreto ou portaria sem atentar para sua efetiva necessidade e sua justaposição com outras medidas correlatas ou de efeito equivalente (SAVIANI, 2014, p. 38).

Ao estender a análise da fragmentação da política educacional brasileira, Saviani (2009, p. 27) classifica o PDE como “[...] um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstas no PNE”, pois “[...] de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE”, mas, sim, como um conjunto de ações que não se articulam de forma orgânica.

Todavia, ao discutir as implicações que resultam da conjugação das quatro questões elencadas para a realidade concreta da educação, Saviani (2014, p. 38) categoricamente afirma:

O resultado observável empiricamente é a precarização geral da educação em todo o país visível na rede física, nos equipamentos, nas condições de trabalho e salários dos profissionais da educação, nas teorias pedagógicas de ensino e aprendizagem, no currículo e na avaliação dos resultados.

E, como forma de analisar o atual contexto da educação brasileira, Saviani (2014, p. 40) nos fornece a seguinte equação: “Filantropia + protelação + fragmentação + improvisação = precarização geral da educação”. Importa-nos, como o faz o autor, em razão da própria natureza das fórmulas, problematizar as contradições e as implicações desse processo.

É relevante frisar: entre os elementos de continuidade, encontra-se a relação existente entre o PDRAE e o PDE, pois ambos estão ancorados na gestão neotecnicista; logo, na adoção do planejamento estratégico, da gestão de viés empresarial e em tendências atuais de regulação, que se assentam no “novo gerencialismo”.

Com base na análise do contexto histórico do planejamento educacional, é perceptível a descontinuidade de uma política de planejamento pautada pela proposta de emancipação humana e a continuidade inexorável do projeto capitalista de sociedade, que se consolida como dominação político-econômica e direção cultural, isto é, como processo pelo qual o grupo dominante submete os outros grupos pela coerção, pelo consenso ou pela adoção sutil da força, sob o véu do consenso.

O planejamento, ao desempenhar um papel fundamental na articulação da política econômica e social, atua como mediador na constituição das políticas educacionais. No Brasil, a partir de 1990, é possível observar a ênfase expressa, em diferentes documentos, na necessidade da realização de uma gestão neotecnicista, que implicou em uma cisão, muitas vezes velada, do processo de formulação e execução de políticas públicas.

### **3.3 Compromisso Todos pela Educação e Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: as duas faces de um mesmo projeto**

As orientações internacionais de estabelecimento do consenso em torno do projeto capitalista de sociedade para o século XXI podem ser encontradas no “[...] Movimento Todos pela Educação (organizado pelas principais corporações do agronegócio, do setor financeiro, das mineradoras e dos meios de comunicação) em seu Plano de Desenvolvimento da Educação” (NEVES, 2010, p. 13).

A propósito, importa acrescentar o posicionamento do empresariado sobre a educação, presente no documento intitulado “Investimentos em Educação, Ciência e Tecnologia: o que pensam os jornalistas”, publicado pela Unesco em 2004 e organizado por Werthein e Cunha.

Trata-se da ênfase na necessidade de participação da sociedade organizada e, principalmente, das elites brasileiras e dos organismos multilaterais como articuladores do desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Ressalta-se, portanto, que

[...] as elites se omitiram no passado e continuam se omitindo, em que pesem exemplos positivos de responsabilidade social de muitas empresas que já investem em educação, ciência e tecnologia. É urgente que esses exemplos se multipliquem entre os empresários, pois o poder público, por si só, não conseguirá fazer face aos desafios que se acumularam devido a sucessivas omissões. Entretanto, é preciso mais do que isso. É urgente que a classe dominante assuma uma nova postura e tenha a coragem de ver a realidade educacional e científica do país tal como ela é, ou seja, de alta gravidade (WERTHEIN; CUNHA, 2009, p. 52).

Nessa direção, importa destacar que, em 2005, foi criado por um grupo de líderes empresariais o movimento denominado Compromisso Todos pela Educação (TPE). O grupo verificou

[...] que a baixa qualidade da educação brasileira vinha trazendo sérios problemas para a capacidade competitiva do país, comprometendo também o nível de coesão social dos cidadãos. O grupo concluiu que a “incapacidade” técnica e política dos governos na realização de políticas educacionais ao longo dos anos havia criado sérios problemas para os interesses do capital. Diante dessas constatações, os empresários criaram o TPE com a missão de mudar o quadro educacional do país, principalmente no que se refere à qualidade da educação. O projeto elaborado para impulsionar as ações do organismo foi denominado de “Compromisso Todos pela Educação” (MARTINS, 2009b, p. 22, grifos do autor).

Segundo Estrada e Speck (2012, p. 31), o TPE representa o desenvolvimento de “[...] uma nova força política na educação. O movimento político-empresarial em curso no país na atualidade tem objetivos claros e definidos, sendo capaz de influenciar decisivamente na condução das políticas educacionais do país”. Os respectivos autores, ao discutirem sobre as intencionalidades do movimento empresarial com a educação pública, asseveram que

[...] se, por um lado, a educação é tida pelos empresários como a alavanca capaz de transformar o país em uma economia competitiva e, por outro, estes mesmos empresários não acreditam na capacidade dos governos em oferecer uma educação de qualidade, ora, resta evidente que estes irão mobilizar-se no sentido de fazer valer seus interesses através de proposições específicas (ESTRADA; SPECK, 2012, p. 31).

Conforme exposto, é possível perceber a intencionalidade do TPE de promover uma redefinição das relações Estado-sociedade e, dessa forma, colocar a iniciativa privada como a mais preparada para resolver o problema da qualidade da educação. Com isso, podemos apreender a presença, refinada, do velho determinismo mercantil.

Tendo em conta tais ponderações, ao realizar uma análise crítica a respeito do Plano de Desenvolvimento da Educação, Saviani (2009, p. 45, grifos do autor) sintetiza o Compromisso Todos pela Educação nos seguintes termos:

[...] a lógica que embasa a proposta do “Compromisso Todos pela Educação” pode ser traduzida como uma espécie de “pedagogia de resultados”: o governo se equipa com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas. É, pois, uma lógica de mercado que se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas “pedagogia das competências” e “qualidade total”. Esta, assim como nas empresas, visa obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável.

Com base nessa explicação, o autor nos ajuda a entender a respeito do interesse do empresariado em “contribuir” com melhoria da qualidade da educação brasileira. Em consonância com esse entendimento, Kuenzer (2004, p. 93) destaca que “[...] a expressão pedagógica deste princípio se dá através da pedagogia das competências”.

Com efeito, ao polemizar sobre o compromisso, Martins (2008, p. 6), evidencia que a novidade trazida pelo TPE foi a constituição de um organismo específico para fazer o diagnóstico e propor ações em torno de interesses privados, procurando, assim, ampliar o alcance de suas iniciativas político-ideológicas. Com efeito, no dia 6 de setembro de

2006, foi realizado um evento no Museu do Ipiranga, em São Paulo, para o lançamento oficial do TPE. Na ocasião estavam presentes

[...] empresários de peso da economia brasileira, representantes das três esferas de poder (municipal, estadual e federal), dirigentes do CONSED e da UNDIME, e representantes de diferentes organizações da sociedade civil passaram a unir esforços em torno de um projeto único para a educação do país. A unidade política passou a ser denominada de “uma ampla aliança intersetorial” em defesa de um projeto de nação (GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS 2007; TODOS PELA EDUCAÇÃO, s/d). A “aliança intersetorial” não substituiu o trabalho do TPE, ao contrário aumentou sua responsabilidade e peso político. Coube ao organismo dirigir e coordenar ações de implementação das metas, monitorar as ações, avaliar os resultados e, ainda, coordenar a sustentação da “aliança” e o trabalho de difusão na sociedade, exercendo a função de um “partido” (MARTINS, 2008, p. 6-7, grifos do autor).

Com amplo apoio, inclusive dos representantes das três esferas do poder executivo, os empresários passaram a articular com o MEC os fundamentos do PDE. Há que se destacar que o processo de elaboração do PDE aconteceu à revelia do movimento de educadores e, portanto, sem a participação dos profissionais da educação (SAVIANI, 2007).

Com efeito, o elo de ligação entre o TPE e o PDE foi o Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE)<sup>26</sup>. Porém, apesar de o referido decreto não ser o documento que instituiu especificamente o PDE, é pelas orientações contidas nesse documento que o plano vem sendo conduzido. Conforme esse documento,

[...] o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, estados, Distrito Federal e municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007a, p. 1).

Uma vez aprovado em forma de decreto, o Compromisso Todos pela Educação passou a ter força de lei e, com isso, o empresariado brasileiro passou a ser visto como o mais importante organismo, com “[...] capacidade para defender interesses da classe na

---

<sup>26</sup> Entendemos a aproximação das nomenclaturas “Compromisso Todos Pela Educação” e “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, que intitula o Decreto nº. 6.094/07, não como mera coincidência, mas, sim, como a legitimação do conchavo entre poder público e iniciativa privada.

sociedade civil e intervir na definição de políticas educacionais na aparelhagem de Estado” (MARTINS, 2008, p. 4).

O PMCTE, constitui-se, segundo Saviani (2009, p. 3), no “[...] dispositivo legal que põe em vigência o Plano de Desenvolvimento da Educação”, com vistas a promover a “mobilização social”.

Nesse sentido, a “mobilização social” encontra fundamentação institucional no Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe

[...] sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007a, p. 1).

A menção ao PMCTE se deve ao fato de entendermos a sua centralidade no processo de configuração da concepção teórico-política que perpassa o PDE, pois, desde a data do seu lançamento até julho de 2008, o MEC conseguiu que 100% dos municípios brasileiros e os 26 estados e o Distrito Federal aderissem ao compromisso de metas.

O Artigo 1º refere-se ao PMCTE propriamente dito. Logo de início é preconizada a parceria entre União, estados, municípios e Distrito Federal, com a colaboração das famílias e da comunidade, como estratégia de garantir a qualidade da educação.

Assim, com a justificativa de promover a qualidade da educação básica no Brasil, são elencadas, no Artigo 2º, 28 diretrizes de organização da educação básica<sup>27</sup>.

Como instrumento “capaz” de aferir a mencionada qualidade da educação básica, instituiu-se, no Artigo 3º, o IDEB, cuja incumbência do cálculo e da divulgação dos resultados deve ser coordenada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Segundo o Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007, o cálculo do IDEB é realizado

[...] a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007a, p. 5).

---

<sup>27</sup> As 28 diretrizes são encontradas na íntegra no Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2013.

Importa enfatizar que a lógica que perpassa o IDEB, intrinsecamente relacionada à perspectiva gerencial, leva a supor que o processo de avaliação possa ser rigorosamente predeterminado por metas estanques, que desconsideram as contraditórias relações sociais nas quais estão inseridas as escolas e a sociedade como um todo.

No Artigo 4º do PMCTE consta que a vinculação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal ao “compromisso” deverá ser realizada de forma voluntária, com base na assinatura do termo de adesão. Apesar disso, destacamos o fato de que, caso não assinem o “compromisso”, o financiamento referente aos programas do PDE fica totalmente comprometido.

No Artigo 5º é ressaltada a responsabilidade que cada ente federado passa a assumir após a “adesão voluntária”, que desemboca em garantir o cumprimento das metas de evolução do IDEB.

O Artigo 6º destaca a centralidade em torno da constituição de um “Comitê Nacional do Compromisso”, cuja incumbência consiste na formulação de estratégias de mobilização social em prol da “[...] qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados” (BRASIL, 2007a, p. 3).

É mister destacar que a orientação gerencial chega à escola sob o véu da participação e da “gestão democrática”, ambas, por sua vez, assentadas na questão da mobilização social para o alcance das demandas estatísticas propostas.

No Artigo 7º o aspecto voluntário é colocado como estratégia necessária para a promoção das parcerias entre os diferentes “setores”, em atendimento ao “Compromisso”. No documento se assevera que

[...] podem colaborar com o Compromisso, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007a, p. 3).

Relacionado ao conteúdo supramencionado, reiteramos que o termo “voluntário”, em um contexto de expansivo processo de desconcentração, se relaciona com a proporcional retirada, do “Estado estrito”, do papel de implementador de políticas públicas, que mediante esta estratégia se fortalece na regulação de ações do suposto “setor público não estatal”.

No Artigo 8º do PMCTE fica evidenciada a estrita condicionalidade do apoio suplementar do governo federal à assinatura do termo de adesão ao “compromisso”. Tal

questão é expressa na indicação de que “[...] as adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos municípios, Distrito Federal e estados” (BRASIL, 2007a, p. 3).

Desse modo, podemos entender que o processo de desenvolvimento do exercício da autonomia atribuída aos entes federados se realiza de forma relativa, pois condiciona as possibilidades de “ajuda suplementar” à adesão a uma política arquitetada sem a ampla participação da população.

O Artigo 9º institui como instrumento de organização e controle das ações e metas o Plano de Ações Articuladas (PAR). Este, conforme a visão oficial, é conceituado como um “[...] conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007a, p. 4).

Destarte, a ferramenta que antecede o PAR e permite o “controle a distância” de todas as ações que o compõem é o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC). Por meio dessa ferramenta, a equipe local responsável pelo diagnóstico e elaboração do PAR no município sistematiza todas as suas metas no sistema que é monitorado pelo Ministério da Educação (MEC).

Percebemos, portanto, que o PAR se constitui em uma política indutora da gestão neotecnista e do planejamento estratégico, uma vez que a garantia da “ajuda suplementar” do governo federal fica exclusivamente condicionada ao alcance dos resultados no IDEB. Porém, como esperar resultados altamente ambiciosos, como o de equiparar o nível escolar dos alunos brasileiros ao nível escolar de alunos nativos dos países desenvolvidos, sem modificar as situações concretas a que a grande maioria da população está subjugada?

É evidenciado, no Artigo 10º do Compromisso, o papel estratégico do PAR no processo de centralização do controle da política educacional: “[...] o PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado” (BRASIL, 2007a, p. 4). Assim, o PAR, como expressão da lógica gerencial, passa a ser apresentado como instrumento de orientação de uma gestão pública eficiente de promoção da qualidade da educação.

O Artigo 11º do PMCTE elucida que “[...] o monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica” (BRASIL, 2007a, p. 4). Conforme evidenciado, percebe-se a centralidade do

controle para a consecução do Compromisso e, conseqüentemente, seu papel como elemento de compreensão dos pressupostos que embasam o PDE.

A intencionalidade do governo federal de fazer com que a escola se torne menos estatal e mais pública, presente no documento de apresentação do PDE e expressa na lógica do PDRAE, pode ser mais claramente explicitada nas diretrizes XXVII e XXVIII do Artigo 2º do PMCTE, a saber:

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a (sic) 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 (BRASIL, 2007a, p. 2).

Conforme conteúdo aqui exposto, a referida intencionalidade se assenta na tentativa de envolver diretamente a participação da sociedade civil, para que, em regime de parceria com o setor privado e as organizações não governamentais, promova não apenas a fiscalização das políticas sociais, mas, principalmente, certas atribuições que são de responsabilidade do “Estado estrito”.

Saviani (2009, p. 32), ao discutir sobre o PDE, evidencia que este assumiu plenamente a agenda do TPE, que, apesar de ser proclamado como uma iniciativa da sociedade civil, constituiu-se, de fato, como

[...] um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros.

Articulado por entidades empresariais, o PMCTE, instrumento legal de orientação do PDE, estabelece, de início, o regime de colaboração entre municípios, Distrito Federal, estados e participação das famílias e da comunidade como estratégia de implementação das metas do plano (BRASIL, 2007a).

Importa mencionar que o PMCTE provém dos resultados de avaliações e de rendimentos dos estudantes, identificados por meio de pesquisas realizadas pelo MEC,

pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Banco Mundial (BRASIL, 2007b).

Como elemento aferidor da qualidade da educação básica, instituiu-se no Decreto nº. 6.094, em seu Capítulo II, Art. 3º, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado e divulgado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com base em dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), este composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Outro elemento constitutivo da atual política educacional é o PAR, referendado no Decreto 6.094, no Capítulo IV, seção II, Art. 9º, que estabelece as bases para termo de convênio ou de cooperação, de caráter plurianual, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado.

O roteiro de elaboração do PAR indicado pelo MEC é o seguinte: inicialmente, os estados e os municípios realizam um diagnóstico da realidade educacional a partir de quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Em sequência, é elaborado o plano propriamente dito, finalizado com uma análise técnica do plano pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Por meio do SIMEC, a equipe local, responsável pelo diagnóstico e pela elaboração do PAR, operacionaliza, mediante uma estruturação predefinida, os elementos constituintes do PAR.

Ao término do registro das informações no diagnóstico e após finalizá-lo no SIMEC é que se inicia a elaboração propriamente dita do PAR, a partir das respostas gravadas no sistema. Feito isso, é gerado, automaticamente, um relatório com a sistematização da pontuação e são solicitadas a indicação da demanda potencial e a justificativa para cada um dos indicadores, distribuídos em suas respectivas áreas e dimensões.

Em resumo, o Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, instituiu o PMCTE e, como instrumento gerencial de operacionalização, o PAR. Tais mecanismos se articulam com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e compõem o plano setorial de educação, denominado PDE.

Dessa maneira, as bases da política educacional supramencionada podem ser encontradas na compreensão teórico-política do movimento “Todos pela Educação”, lançado em 2006, como forma de promover a intensificação do gerencialismo na orientação das políticas públicas.

Conforme Saviani (2009), o PDE, em linhas gerais, representa a prova da desarticulação e da falta de um planejamento mais orgânico das políticas educacionais brasileiras. O referido processo de desarticulação pode ser entendido como estratégia do “Estado estrito”, como forma de dar respostas às classes e a frações de classes em disputa.

Em linhas gerais, as lutas de classes perpassam a base material e organizacional do Estado, que se articula a duas questões que se entrelaçam: a relação do Estado com as classes dirigentes e a relação do Estado com as classes dirigidas.

Assim, vale notar que o PDE, que se estrutura conforme os indicativos do PMCTE, sintetiza, em grande medida, o concatenamento entre a política pública educacional e a orientação empresarial.

Para Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 226-227), a política gerencial que se expressa no compromisso não se refere apenas a “[...] uma reforma curricular; mais do que isso, pretendia-se também repor a função social da educação e da escola destituindo-as, contudo, de seu caráter público”. E como implicação inerente à adoção dessa perspectiva, as autoras destacam a “[...] forte incorporação e ressignificação das reivindicações do campo crítico e das lutas políticas dos anos 1980, instituindo receituários meramente técnicos acerca da educação” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 227).

Relacionado ao exposto, presencia-se no contexto da política educacional brasileira a crescente adoção de mecanismos gerenciais, como o planejamento estratégico, a gestão neotecnicista e a avaliação por resultados (SILVA, 2011). Estrada e Speck (2012, p. 30) evidenciam que

[...] a escola que se delinea lembra cada vez mais uma empresa, com práticas e linguajar próprio, sujeita à lógica econômica e da competitividade, preocupada demasiadamente com seus níveis de produtividade e seus resultados, e cada vez menos voltada aos seus objetivos pedagógicos.

Com relação aos fundamentos dessa orientação, concordamos com Martins (2008, p. 12), que assevera que o movimento empresarial Todos Pela Educação (TPE), que inspirou e fundamentou o PMCTE e, conseqüentemente, o PDE, se materializa “[...] como

organismo comprometido com as estratégias de hegemonia da classe burguesa, lutando para afirmar uma perspectiva restrita de educação para os trabalhadores brasileiros dentro de um novo conformismo”.

Em âmbito nacional, com o objetivo de retomar o crescimento econômico, em 22 de janeiro de 2007 foi instituído pelo governo federal o PAC, que, segundo dados oficiais, incorpora inovações na gestão dos recursos orçamentários dos projetos estratégicos e amplia as funções de coordenação da ação governamental, com a adoção da gestão neotecnista. “O MEC aproveitou, então, o ensejo e lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a ele atrelou as diversas ações que já se encontravam na pauta do Ministério, ajustando e atualizando algumas delas” (SAVIANI, 2009, p. 5).

Dentre os planos setoriais lançados como parte do PAC, destacamos o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo MEC em abril de 2007, antes do fim da vigência do PNE (2010). De acordo com o documento oficial (BRASIL, 2007c), o PDE é um plano executivo constituído por programas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica; educação superior; educação profissional e alfabetização.

A principal referência de análise sobre o PDE é o documento intitulado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” (BRASIL, 2007c), que está dividido em três partes: “Razões e princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação”; “O Plano de Desenvolvimento da Educação como programa de ação”; e “O Plano de Desenvolvimento da Educação como horizonte do debate sobre o sistema nacional de Educação”.

Na primeira parte desse documento são apresentados os seis pilares que fundamentam o PDE: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social, que “[...] são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro” (BRASIL, 2007c, p. 11).

Com efeito, a visão sistêmica da educação é apresentada nos seguintes termos:

Só ela garante a todos e a cada um o direito a novos passos e itinerários formativos. Tal concepção implica, adicionalmente, não apenas compreender o ciclo educacional de modo integral, mas, sobretudo, promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos de política pública disponíveis. Visão sistêmica implica,

portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente (BRASIL, 2007c, p.10).

Importar destacar que, para Loureiro (2005), a abordagem sistêmica, ao centrar-se no indivíduo, tende a converter a atividade educativa em pedagogia do consenso e, com isso, estabelecer, de forma a-histórica, a organização social que privilegia a manutenção do *status quo* da classe hegemônica.

Como forma de enfrentar a desigualdade das oportunidades educacionais nas distintas regiões do País, é preconizada a necessidade de realizar um acoplamento entre educação e territorialidade, que é apontado no PDE como sendo de grande relevância para o estabelecimento do diagnóstico da disparidade de oportunidades educacionais:

[...] toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior. Clivagens essas reproduzidas entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do País. A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace (BRASIL, 2007c, p. 6).

Concordando com Barroso (2011, p. 21), entendemos a territorialidade como um processo político que tem como base o “[...] conflito de legitimidade entre Estado e a sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o central e o local”.

Ao levar em conta a análise política e a aplicabilidade da territorialidade em distintos países, Barroso (2011) destaca, como formas de compreensão dessa dimensão, a territorialidade vista como um instrumento para a introdução da lógica mercado e, portanto, uma forma de privatização da escola pública; como transferência de contradições que a gestão central não pode resolver; como manipulação pelo Estado central, que financia localmente as políticas que determina sozinho; e como substituição do controle direto pelo “controle remoto”, baseado nos resultados.

Destarte, apesar de ser recorrente o discurso da igualdade que seria alcançada mediante ao enlace da educação com a territorialidade, percebe-se que a preocupação se volta para a redução da ação estatal na implementação das políticas públicas e para o

estabelecimento da equidade, pois “[...] não é possível perseguir equidade<sup>28</sup> sem promover esse enlace” (BRASIL, 2007c, p. 6).

No que concerne ao desenvolvimento, é destacada a centralidade da educação para o estabelecimento da política socioeconômica. Desse modo, é apregoado no documento de apresentação do PDE que a relação recíproca entre educação e desenvolvimento

[...] só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos mútuos. Desenvolvimento de busca de sintonia das políticas públicas entre si depende da potencialidade dos planos setoriais, inclusive o educacional, que passam, nesses termos, à condição de exigência do desenvolvimento econômico e social, garantindo-se que o todo seja maior que a soma das partes (BRASIL, 2007c, p. 7).

É importante salientar que no Brasil, bem como nos demais países em que se realiza uma inserção dependente do capitalismo mundial, a implantação do modelo de desenvolvimento se efetiva de modo que a educação passe a ser utilizada como estratégia de preservação do movimento combinado e desigual, pois, na medida em que é legitimada a dualidade do sistema escolar, verifica-se a ampliação do fosso entre as classes sociais.

O Banco Mundial, como um dos organismos articuladores da lógica privada, ao relacionar a educação ao crescimento econômico, assinala que o Estado deveria envolver tanto a gestão das reformas administrativas como o estabelecimento do consenso social.

A esse respeito, os países que celebram acordos com o BM são orientados, conforme Torres (2000, p. 136), a “[...] fixar padrões; facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar; adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos e monitorar o desempenho escolar”. Para o autor, as propostas para a organização da educação são elaboradas pelo BM com base na lógica do custo-benefício, como qualquer outro investimento.

Com efeito, a educação escolar, como uma política pública, tem suas normas gerais regulamentadas pela União, que possui a competência privativa de legislar sobre as “diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1988, Inciso XXIV, do Art. 22).

Com base na interpretação da Constituição da República Federativa<sup>29</sup> do Brasil de 1988, que dispõe, em seu artigo 211, sobre a possibilidade de organização dos entes

---

<sup>28</sup> Verifica-se, no contexto atual, a gradativa substituição de políticas calcadas pelo pressuposto da igualdade por políticas pautadas na equidade, e, com isso, as desigualdades socioeconômicas e culturais entre os indivíduos passam a ser legitimadas sob o discurso de respeito às diferenças sociais.

<sup>29</sup> Importa destacar que “a República Federativa adota um tipo de Estado em que há tanto um autogoverno (concentração) e um governo compartilhado (difusão)” (CURY, 2010, p. 154).

federados, o regime de colaboração passa a ser entendido como regime de compartilhamento das “[...] competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (BRASIL, 2007c, p. 10).

Importa frisar que a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu Art. 1º, que “[...] a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito [...]”.

Assim, para Cury (2010, p. 149), as análises “[...] das políticas educacionais, no Brasil, exigem, entre outros critérios e cuidados, o de considerar a opção de sermos uma República Federativa”. Conforme este autor, é possível distinguir três tipos básicos de federalismo: o centrífugo (no qual o poder do Estado-membro é muito grande com relação ao poder da União); o centrípeto (em que há um amplo poder da União com relação ao Estado membro); e o federalismo de cooperação (caracterizado pela busca de equilíbrio de poderes entre a União e os estados-membros):

[...] a Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos (CURY, 2010, p. 158).

Com efeito, as questões relacionadas à educação escolar são tratadas no Capítulo III, “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, especificamente na Seção I, do Art. 205 ao Art. 216, referentes às diretrizes gerais da Educação no País. Estabelece o Art. 205 que “[...] a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Quanto à forma de organização da educação, é disposto que “[...] a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, Art. 211). Com efeito, é importante acrescentar que o Artigo 23 dessa Constituição lista as competências comuns de todos os entes federados. Assim, é ressaltada, no inciso V do mencionado artigo, a competência comum de “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”.

Dessa maneira, no regime federativo cada ente assume diferentes atribuições, em termos tanto de responsabilidades quanto de prioridades de atuação, reforçadas pela necessidade de manutenção e expansão dos respectivos sistemas de ensino.

Assim, é observado que a especificidade educacional, no contexto do regime federativo, exige um complexo equacionamento de aspectos como: a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, indicado no inciso VI do Art. 30; a colaboração, conforme o Art. 211; e a cooperação das competências comuns entre os entes federados, como indica o inciso V do Art. 23.

Com efeito, verifica-se que o papel do governo federal, com a intensificação das políticas de “descentralização”, tem conferido à União um maior controle sobre os outros entes federados, no que tange ao desenvolvimento e à orientação das políticas públicas. No que concerne à educação, a estratégia de intensificação do controle diz respeito ao atrelamento dos recursos do MEC aos resultados do IDEB, bem como à interlocução direta com as unidades escolares.

Já a responsabilização, ou *accountability*, é definida como um dos imperativos na consecução dos propósitos do PDE:

Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar, necessariamente, a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2007c, p. 11).

Desse modo, ao discutir sobre a incidência da *accountability* nos programas educacionais, Afonso (2009) destaca: a) foco no aprendizado do aluno, o qual pode ser aferido por testes padronizados, em que, apesar de os indicadores avaliarem informações extras, como frequência e evasão, o peso maior recai sobre os resultados dos testes; b) professores e gestores corresponsáveis pelos resultados de seus alunos; c) presença de um sistema de incentivos para que os responsáveis pela educação dos estudantes moldem suas ações, com o objetivo de que eles obtenham bons resultados nos exames.

Em linhas gerais, fica implícito no documento de apresentação do PDE a “limitação” do Estado estrito na implementação de uma educação pública e de qualidade para todos e, como estratégia de enfrentamento de tal limitação, é indicada a “mobilização social” como meio de aproximação da escola com a sociedade.

Essa dimensão é tão importante no âmbito do PDE, a ponto de ser indicada a criação de um comitê local, mencionado na 28ª diretriz do PMCTE, encarregado

exclusivamente de promover a mobilização social e o acompanhamento das metas de evolução do IDEB. Assim, é indicada a seguinte composição para o comitê local:

[...] *representantes das associações de empresários*, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2007a, p. 2, grifos nossos).

A esse respeito, chamamos a atenção para duas questões: primeiro, o intento de promover a institucionalização da mobilização social, que passa a ser entendida como instrumento refuncionalizado de legitimação de uma proposta política de gestão neotecnista supostamente atrelada à melhoria da qualidade da educação básica; segundo, ao abrir espaços para os representantes das associações de empresários comporem o comitê local, fica reafirmado, nessa perspectiva, o imbricamento entre público e privado.

Nessa mesma linha de pensamento, é instituído, no Art. 6º do PMCTE, o Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, incumbido de “[...] colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados” (BRASIL, 2007a, p. 3). Tal perspectiva é reiterada no Art. 7º, que assevera:

Podem colaborar com o Compromisso, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sociais e da sociedade civil, fundações, entidades de classes empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007a, p. 3).

Importa reiterar que as parcerias com as organizações da sociedade civil para a implementação dos serviços de responsabilidade estatal constituíram uma das estratégias indicadas no PDRAE. Tal estratégia é definida no plano como publicização dos serviços públicos e pode ser observada no PDE.

Verifica-se, conseqüentemente, com o estabelecimento das parcerias, a intencionalidade do “Estado estrito” de reduzir o seu papel de viabilizador das políticas sociais, para se fortalecer no papel de regulador, no contexto de redefinição das relações entre Estado e sociedade.

Na parte dois do documento de apresentação do PDE, são elencados os principais programas e ações desse plano. Conforme consta, trata-se de apresentar especificamente as ações em curso, mais relevantes do PDE (BRASIL, 2007c).

No primeiro item, são discutidos a formação de professores e o piso salarial. Para tanto, mencionam-se a Emenda Constitucional nº. 53, que estabelece a obrigatoriedade de fixação do piso salarial nacional para os profissionais do magistério; a Universidade Aberta do Brasil (UAB); e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), que, “[...] por seu turno, alteram o quadro atual de formação de professores, estabelecendo relação permanente entre educação superior e educação básica”, por via do regime de colaboração entre entes federados (BRASIL, 2007c, p. 16). Desse modo,

[...] no caso do UAB, estados e municípios, de um lado, e universidades públicas, de outro, estabelecem acordos de cooperação. Por meio deles, os entes federados mantêm polos de apoio presencial para acolher professores sem curso superior ou garantir formação continuada aos já graduados. As universidades públicas, da sua parte, oferecem cursos de licenciaturas e especialização, especialmente onde não exista oferta de cursos presenciais.

O enlace entre UAB e PIBID passa a ser considerado “[...] o embrião de um futuro sistema nacional público de formação de professores, no qual a União, por meio da Fundação Cooperação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)”, assume a incumbência de coordenar o processo de formação docente dos professores da educação básica (BRASIL, 2007c, p. 16).

No segundo item, a discussão gira em torno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Criado em 2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o FUNDEB estende-se a toda educação básica.

A implementação do FUNDEB é tida pelo governo federal como portadora de, no mínimo, duas vantagens: possibilitou o maior compromisso da União com a educação básica, “[...] ampliando o aporte, a título de complementação, de cerca de R\$ 500 milhões (média do FUNDEF) para cerca de R\$ 5 bilhões de investimento ao ano” (BRASIL, 2007c, p. 18) e estabeleceu um fundo unitário para toda educação básica. Nessa direção, “[...] a arrecadação para o repasse da União aos estados e municípios relativos ao salário-educação saltou de R\$ 3,7 bilhões em 2002 para R\$ 7 bilhões em 2006” (BRASIL, 2007c, p. 18).

Saviani (2008a), ao realizar análise sobre o FUNDEB, assevera que este constitui-se em um fundo de natureza contábil que não chega a resolver o problema do financiamento da educação, representando apenas um ganho de gestão e não um ganho financeiro. Ou seja, uma boa gestão do fundo permitirá atender a um número maior de alunos, porém em condições não muito menos precárias do que as atuais.

Ao reafirmar as limitações orçamentárias do FUNDEB, Saviani (2007, p. 1248) destaca que

[...] o FUNDEB não representou aumento dos recursos financeiros. Ao contrário. Conforme foi divulgado no dia 20 de junho de 2007, na ocasião da sanção da lei que regulamentou o FUNDEB, o número de estudantes atendidos pelo Fundo passa de 30 milhões para 47 milhões, portanto, um aumento de 56,6%. Em contrapartida o montante do fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões, o que significa um acréscimo de apenas 36,3%.

Com isso, verifica-se que o pressuposto que sustenta o PDE aponta, entre outros elementos, para a diluição progressiva da responsabilidade do Estado para com a educação pública:

[...] não há ilusão de que o PDE trará recursos financeiros públicos novos para solucionar as demandas da educação e ultrapassar a reduzida caracterização da qualidade expressa no IDEB. A finalidade do PDE é ensinar o caminho e estimular a utilização de parcerias para que as prefeituras e as escolas encontrem soluções com a iniciativa privada e demais parceiros (BARÃO, 2009, p. 5).

Verifica-se, portanto, que a qualidade do processo educacional, tão necessária para a formação de uma identidade sociocrítica dos alunos, foi restringida, dada a precarização impingida, em razão do maior acesso criado com o FUNDEB, sem o aumento proporcional dos recursos.

No terceiro item, a discussão versa sobre a avaliação e a responsabilização, e o IDEB é apresentado como o instrumento capaz de aferir a qualidade da educação básica.

Importa reiterar que o IDEB é um instrumento de aferição da “qualidade da educação” básica, criado pelo INEP, que combina dois indicadores: o desempenho dos alunos em testes padronizados; e os indicadores de fluxo, como promoção, repetência e evasão. Conforme a perspectiva oficial:

A partir da criação do IDEB, calculado por escola, por rede e para o próprio país, foi possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e

acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais (BRASIL, 2007c, p. 22).

Com base na taxa de aprovação escolar e no desempenho dos alunos em avaliações externas, o governo passou a fixar e monitorar metas de avanços progressivos na educação básica pública, a partir de dados do ano de 2005. Desse modo, “[...] o IDEB calculado para o país, relativo aos anos iniciais do ensino fundamental, foi de 3,8, contra uma média estimada dos países desenvolvidos de 6, que passou a ser a meta nacional para 2021” (BRASIL, 2007c, p. 22).

Para chegar ao referido indicador de 3,8 foi realizada uma “radiografia” que permitiu ao MEC identificar, no contexto nacional, uma realidade marcada pela “dispersão do IDEB entre escolas e redes”. Assim, “[...] foram encontrados, nas redes, índices de 1 a 6,8. Nas escolas, a variação é ainda maior, de 0,7 a 8,5”. Com base neste indicativo, “[...] tornou-se evidente, uma vez mais, a imperiosa necessidade de promover o enlace entre educação, ordenação do território e desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2007c, p. 22).

Importa acrescentar, conforme consta no documento de apresentação do PDE, que o “[...] IDEB permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos [...]” (BRASIL, 2007c, p. 23).

Fernandes (2007, p. 8) destaca dois objetivos do IDEB: “a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência; b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino”. Por isso, o IDEB constitui-se como o principal indicador utilizado para monitorar a qualidade da educação básica no País.

No quarto item é abordado o PMCTE, cujo objetivo intrínseco abarca a intencionalidade de estabelecer juridicamente “um novo regime de colaboração” (BRASIL, 2007c, p. 24), bem como realizar estudos para “identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos”. Após a seleção das “melhores” práticas, foram elencadas 28 diretrizes que constituem o PMCTE e sintetizam evidências empíricas que as credenciam (BRASIL, 2007c).

Com efeito, o PMCTE “[...] agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem” (BRASIL, 2007c, p. 24). Assim,

[...] convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007c, p. 24-25).

É relevante ressaltar que é com o PAR que as ações, tanto do MEC quanto dos entes federados, se agregam em torno de diretrizes previamente estabelecidas no PMCTE, implicando, assim, uma rigorosa responsabilização das partes envolvidas.

Verifica-se, portanto, com a perspectiva do PDE, a promoção de uma revisão das responsabilidades da União, colocando-a como responsável pelo combate às desigualdades regionais e pela construção da qualidade educacional, cabendo aos estados e, principalmente, aos municípios, o compromisso pelo desenvolvimento educacional em seus “territórios” (KRAWCZYK, 2009). Sobre esta questão, Saviani (2009, p. 24, grifos do autor) indica que,

[...] ao definir como um dos eixos do Plano a “territorialidade”, [o documento] elege o município como território privilegiado; e, no eixo da “responsabilização”, institui o PAR, visando responsabilizar principalmente os gestores municipais pela qualidade do ensino, assegurando-se apoio técnico e financeiro da União com a eventual colaboração do estado em que se situa o município signatário do convênio [...].

Com efeito, ao realizar a análise sobre o PDE, Saviani (2008b, p. 214) postula que este é “[...] um programa de metas voltado para o enfrentamento dos problemas que o país vem enfrentando no âmbito da educação básica”, no qual o Plano de Ações Articuladas configura “[...] a base para o termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado” (BRASIL, 2007a).

Uma outra questão que Saviani (2009) traz à tona diz respeito às ambiguidades realizadas em função da tentativa de reduzir a categoria “sistema” ao enfoque sistêmico. Tal aspecto, segundo o autor, fica explícito no PDE, quando, de um lado, é apresentada a necessidade de “[...] construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional” (BRASIL, 2007c, p. 6) e, do outro, aborda-se a “[...] visão sistêmica que pauta o PDE” (BRASIL, 2007c, p. 7).

Com efeito, como forma de desmistificar a referida ambiguidade, Saviani (2009, p. 22, grifo do autor) destaca que “[...] não podemos perder de vista que a organização dos sistemas nacionais de ensino antecede historicamente em mais de um século ao advento do chamado ‘enfoque sistêmico’. Portanto, trata-se de coisas distintas”. O autor acrescenta que

[...] o enfoque sistêmico é um conceito epistemológico que está referido a uma determinada maneira de analisar os fenômenos, mais especificamente ao método *estrutural-funcionalista*. Portanto, quando aplicado à educação, o referido enfoque diz respeito a um dos possíveis modos de se analisar o fenômeno educativo. Em contrapartida, a noção de sistema educacional tem caráter ontológico, pois se refere ao modo como o próprio fenômeno educativo é (ou deve ser) organizado (SAVIANI, 2009, p. 22, grifo nosso).

Conforme exposto, verificamos, portanto, o caráter distinto entre o enfoque sistêmico e a concepção de sistema, propriamente dito, pois, enquanto “[...] ‘o enfoque sistêmico’ deriva de uma concepção mecanicista que tende a perpetuar a forma de sociedade existente” (SAVIANI, 2009, p. 23, grifo do autor), a perspectiva ontológica, que perpassa a noção de sistema, refere-se à realidade concreta, entendida como “[...] rica totalidade de determinações e relações diversas” (MARX, 1978, p. 116).

Assim, ao ser tomado o enfoque sistêmico como fundamento para a organização da política educacional, é propagado no documento de apresentação do PDE que o poder público, com base nos indicadores do IDEB, atue nas escolas mais fragilizadas por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/ESCOLA), “[...] antiga ação do Ministério da Educação que, de abrangência restrita, ganhou escala nacional” (BRASIL, 2007c, p. 25).

### **3.4 O planejamento estratégico do Plano de Desenvolvimento da Escola no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação**

Ao partir do entendimento de que presenciamos o fortalecimento da orientação gerencial no processo de fundamentação das políticas educacionais, importa-nos, como questão norteadora, discutir as especificidades da educação básica resultante de tal orientação e, conseqüentemente, as implicações inerentes à culturalização dessa perspectiva.

A esse respeito, é preciso situar que a opção pela perspectiva gerencial, como forma de orientação da política social, vem ocorrendo como desdobramento de ações que se pautam no diagnóstico de viés neoliberal, realizado na década de 1990, em que o Estado, por ser considerado o principal responsável pelas crises, precisaria se organizar com base nos pressupostos do mercado, tido como parâmetro para promoção da eficiência de todas as áreas.

Tal diagnóstico, ao focar a redefinição do Estado da função de organizador e implementador das políticas sociais, tem servido de maneira funcional ao fortalecimento dos interesses mercantis, uma vez que os incentivos e os fartos investimentos pró-mercado têm sido a tônica que nos permite entender a vinculação de classes de que o Estado é expressão.

Nesse sentido, as orientações de viés neoliberal “[...] propugnam pelo melhor uso possível das forças de competição como um meio de coordenar os esforços humanos [...]” (HAYEK, 1977, p. 35). Estas, ao serem colocadas em prática nos diversos países de orientação capitalista, foram duramente questionadas, principalmente, em função de provocar efeitos desastrosos no que concerne à implementação das políticas sociais.

Como resposta a essa questão, verificou-se não o abandono de tal perspectiva, mas, sim, a sua reconfiguração, particularmente – mas não exclusivamente – no que se refere à forma. Com isso, o programa político, econômico e cultural da “terceira via” tem servido como a expressão mais atual de tal reconfiguração.

Dessa forma, no programa da “terceira via” percebe-se a intencionalidade de construir o consenso em torno da promoção de uma maior confluência entre a perspectiva empresarial e a perspectiva democrática, que, ao ser ressignificada, passa a servir de legitimação para o estabelecimento de uma “sociedade civil ativa” (GIDDENS, 2005, p. 88).

Desse modo, Giddens (2005, p. 82), apesar de apregoar que a “[...] democratização da democracia antes de mais nada implica descentralização [...]” e de afirmar que o “[...] Estado não poderia transferir todos os seus poderes à sociedade civil [...]” (GIDDENS, 2005, p. 96), acaba revelando tanto a sua conformação com a perspectiva liberal, como o caráter restrito que a descentralização pode assumir em uma sociedade capitalista.

Dessa forma, é essa perspectiva restrita de descentralização que vai servir de orientação para a implementação de políticas pautadas pelo viés da desconcentração, que têm no planejamento estratégico, na gestão neotecnicista e na responsabilização social

categorias privilegiadas no processo de reengenharia da relação entre “Estado estrito” e sociedade.

É mister destacar que o planejamento estratégico foi, funcionalmente, adaptado da área militar para o âmbito empresarial. Tal processo propiciou a ampliação do gerenciamento das atividades e, conseqüentemente, dos lucros com o mínimo de investimento possível (eficiência).

Com objetivos similares e com base nos pressupostos da “terceira via”, o referido planejamento estratégico vem sendo refuncionalizado e amplamente disseminado nas escolas públicas como instrumento portador da “gestão democrática”.

Com efeito, verifica-se que a utilização do planejamento estratégico e da gestão neotecnista como forma de organização e orientação das políticas sociais nos indica a incidência de uma orientação cujo objetivo tenciona intensificar, ainda mais, o processo de subordinação da escola à lógica do capital. Como consequência, nota-se que a escola vem sendo considerada muito mais como organização do que como instituição.

Destarte, apesar de o planejamento estratégico ser apresentado como instrumento de realização da gestão democrática, observa-se que sua adoção tem contribuído para a centralização do controle pedagógico. Tal assertiva pode ser mais bem compreendida quando analisamos a sua funcionalidade no embasamento da política educacional, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e também nos programas que o compõem, dos quais destacamos o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/ESCOLA).

Assim, como forma de apreendermos a concepção de planejamento que perpassa o PDE, entendemos ser necessário polemizar sobre o PDE/ESCOLA, uma vez que este plano representa uma importante referência de planejamento no âmbito do PDE.

O PDE/ESCOLA, em escala nacional, constitui-se como um elemento fundamental para a orientação de planejamento que vem pautando o PDE (BRASIL, 2007c, p. 25). Assim, ao analisarmos a lógica de planejamento que preside o PDE/ESCOLA, esperamos trazer mais subsídios para a compreensão da orientação teórico-política que perpassa o PDE.

Ao ser incorporado ao PDE, o PDE/ESCOLA passou a agregar a questão sistêmica, exposta no documento de apresentação do PDE, como estratégia de superação da visão fragmentada e de instauração de uma visão articulada, compatível com a noção de sistema.

Apesar de possuir o caráter estratégico gerencial, cuja participação se restringe ao desenvolvimento de atividades operacionais de algo planejado centralizadamente, o PDE/ESCOLA, ao ser incorporado como elemento do PDE, é apresentado como “[...] uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade” (BRASIL, 2007c, p. 25).

Verifica-se, portanto, que, aliado à orientação gerencial e ao planejamento estratégico, na escola, busca-se também promover um processo de culturalização em torno da mobilização dos sujeitos escolares e a crescente responsabilização da sociedade civil pelo sucesso ou fracasso dos resultados das políticas educacionais.

Com efeito, “[...] no PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de autoavaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola [...]” (BRASIL, 2007c, p. 25), buscando, com isso, promover o estabelecimento do consenso em torno da responsabilização dos sujeitos pelos resultados obtidos, sejam eles quais forem.

Importa reiterar que o PDE/ESCOLA, cuja participação pode ser definida com base no hiato entre os que organizam as estratégias para alcançar as metas estabelecidas e os que executam o que foi por outros definido, ao ser apresentado como ferramenta de planejamento democrático, vem reforçando um processo que se define pelo fato de que, quanto maior a responsabilização da sociedade civil na execução direta das atividades que constitucionalmente cabem ao Estado estrito, maior se torna a parcial desresponsabilização deste no que diz respeito ao processo de organização e financiamento da política educacional.

### **3.5 O Plano de Desenvolvimento da Escola no âmbito do Fundo de Fortalecimento da Escola e do Plano de Desenvolvimento da Educação: continuidade ressignificada**

Doravante, como forma de delimitarmos a concepção de planejamento que perpassa o PDE, faremos uma breve contextualização sobre a gênese do PDE/ESCOLA e, na sequência, a situaremos no documento de apresentação do Plano de Desenvolvimento da Educação.

O Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) é uma ação do Ministério da Educação (MEC), cofinanciada<sup>30</sup> pelo Banco Mundial (BM)<sup>31</sup>, que é executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com intuito de promover a melhoria da qualidade das escolas, por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira, focalizando principalmente o processo de gestão escolar.

Com o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/ESCOLA), criado em 1997, no âmbito do FUNDESCOLA, são propostas a modernização da gestão e a melhoria da qualidade do ensino fundamental, por meio do planejamento estratégico e do gerencialismo (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999).

Por ser concebido com base nos princípios da equidade, da eficiência, da responsabilização e da complementaridade, o FUNDESCOLA é visto por seus idealizadores como o programa que vai promover a ampliação do “[...] acesso e a permanência das crianças, em idade escolar, em todas as séries, melhorando a qualidade da escola e dos resultados educacionais, e aprimorando a gestão das escolas, secretarias estaduais e municipais de educação” (AMARAL SOBRINHO; MARRA; BOF, 1999, p. 8).

O programa FUNDESCOLA abarca vários projetos, dentre os quais destacamos: Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas; Levantamento da Situação Escolar; Microplanejamento; Sistema de Apoio à Decisão Educacional; Programa Dinheiro Direto na Escola; Projeto de Adequação dos Prédios Escolares; Espaço Educativo; Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar; Plano de Desenvolvimento da Escola, dentre outros.

Apesar da importância de todos os outros projetos do FUNDESCOLA, analisaremos especificamente o PDE/ESCOLA, pois este expressa a concepção e a lógica da orientação de planejamento que perpassa a política da educação básica.

A partir da análise de Silva (2011), entendemos que o PDE/ESCOLA, em sintonia com o reordenamento do grande capital, institui no âmbito da política pública educacional a intensificação da gestão neotecnicista e do planejamento estratégico.

---

<sup>30</sup> Para Fonseca (2007), os empréstimos do BM fazem parte da estratégia utilizada pelos países desenvolvidos para manter os países em desenvolvimento sob o histórico *status* da dependência econômica e organizacional.

<sup>31</sup> Para Coraggio (2000), a influência do BM na formulação das políticas públicas educacionais deve ser vista não apenas pelo aspecto do financiamento, mas principalmente pela disseminação de ideias e valores, de caráter gerencial, no tratamento da educação pública.

No processo de implementação dos procedimentos gerenciais, o PDE/ESCOLA propõe-se a resolver todos os problemas da escola com a sedimentação de uma cultura gerencial no cotidiano escolar (AMARAL SOBRINHO, 2001). Sua lógica, portanto, pauta-se pelo mesmo fundamento expresso no PDRAE.

Desse modo, o PDE/ESCOLA deve ser entendido como “[...] um processo gerencial de planejamento estratégico, coordenado pela liderança da escola e desenvolvido de maneira participativa pela comunidade escolar” (AMARAL SOBRINHO; MARRA; BOF, 1999, p. 8-9).

Conforme Drucker (1998, p. 136, grifos do autor), o planejamento estratégico deve ser entendido como um

[...] processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as *atividades* necessárias à execução dessas decisões; e, através de uma *retroalimentação* organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas.

Em linhas gerais, apesar de o planejamento estratégico ter sido idealizado para atender exclusivamente às exigências do âmbito empresarial, tendo como pressuposto a ampliação do mais-valor e, com isso, a busca incessante de maior eficiência, nota-se frequentemente a orientação de viés gerencial sendo utilizada por instituições educacionais, haja vista a implementação do PDE/ESCOLA.

Segundo Xavier e Amaral Sobrinho (1999), o PDE/ESCOLA serve para definir a missão da escola e o modo como esta deve se programar para alcançar os objetivos. Assim, o PDE/ESCOLA compõe-se de visão estratégica e plano de suporte estratégico. Na visão estratégica, a escola identifica os valores que possui, a missão e a visão de futuro e, no plano de suporte estratégico, a escola define os objetivos, as metas, as estratégias, o plano de ação e os respectivos responsáveis pelo desenvolvimento das ações.

Conforme o manual do MEC, a elaboração do PDE/ESCOLA deve ser constituída de cinco etapas: 1) preparação; 2) análise situacional; 3) definição da visão estratégica e suporte estratégico; 4) execução; e 5) acompanhamento e controle (BRASIL, 2006). Os questionários de realização do diagnóstico vêm prontos, cabendo à escola preencher os campos vazios, com o máximo de precisão instrumental possível.

Vale destacar que, ao propor às escolas a delimitação de metas e objetivos e conclamar a participação da comunidade para colaborar na execução das ações, fica

presumida a ideia de que os rumos da escola e a qualidade da educação dependem exclusivamente da iniciativa da comunidade escolar.

Xavier (1996, p. 7), um dos idealizadores do PDE/ESCOLA, considerando a gestão dos sistemas educacionais, destaca como fatores essenciais para o alcance da qualidade do ensino:

[...] o comprometimento político do dirigente; a busca por alianças e parcerias; a valorização dos profissionais da educação; a gestão democrática; o fortalecimento e a modernização da gestão escolar; e a racionalização e a produtividade do sistema educacional.

Como forma de estabelecimento da qualidade, observa-se a intencionalidade de promover o imbricamento de elementos relacionados à “gestão democrática” com componentes da lógica gerencial no ambiente escolar, aspecto caracterizador do ideário da “terceira via”.

Com efeito, a elaboração e a implementação do PDE/ESCOLA incide, entre outros aspectos, na forma minimalista de compreender a qualidade da educação, ao passo que se verifica o deslocamento da reflexão, que é de natureza política, para a ênfase na dimensão técnica/operacional, revestida de uma suposta neutralidade.

É importante destacar que, apesar de o planejamento e a gestão democrática encontrarem respaldo legal no Art. 206 da Constituição Federal (CF) de 1988 e, de modo mais explícito, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – cujos artigos 12 a 15 assinalam a participação da comunidade na escola, por meio da elaboração coletiva e autônoma do Projeto Político Pedagógico (PPP) –, ocorre, na organização das atividades escolares, a sobreposição do PDE/ESCOLA (SILVA, 2011).

Cabe evidenciar, portanto, que o modelo de planejamento adotado no PDE/ESCOLA privilegia a infraestrutura do sistema educativo, tendo como meta principal a racionalização de gastos, a eficiência operacional e a busca por resultados.

A gestão do PDE/ESCOLA é realizada por uma equipe denominada “equipe de sistematização”, composta pelo diretor da escola, pelo coordenador do PDE/ESCOLA e por líderes de objetivos estratégicos. Essa equipe é a responsável pela implementação do PDE/ESCOLA e direciona os recursos transferidos pelo FUNDESCOLA para as diferentes ações e metas que são organizadas e passam a compor o Projeto de Melhoria da Escola (PME).

O PDE/ESCOLA funciona mediante a adoção da sistemática do planejamento estratégico e da gestão neotecnicista e, com isso, busca-se instituir no espaço público a

lógica empresarial. Há que se destacar que o planejamento estratégico, consoante à análise de Chiavenato (2003, p. 374), “[...] refere-se à maneira pela qual uma empresa pretende aplicar uma determinada estratégia para alcançar os objetivos propostos”; logo, está na base da lógica gerencial.

Apesar de o PDE/ESCOLA ter sido uma ação criada e desenvolvida no contexto do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998 e 1999-2002), foi no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2006 e 2007-2010) e da presidente Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) que ganhou maior projeção, ao ser incorporado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Assim, no governo FHC o PDE/ESCOLA, apesar de ser uma ação central no que concerne ao planejamento e à gestão da educação básica, restringia-se apenas às regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do País. No governo Lula essa ação foi readequada e estendida para todas as regiões do Brasil.

Desse modo, foi no âmbito do PDE, conjunto complexo de projetos e ações que abrange todos os níveis e modalidades da educação, que se propalou um “novo regime de colaboração” e, com ele, a readequação do PDE/ESCOLA em nível nacional.

O PDE/ESCOLA, com essa nova configuração, foi apresentado como uma ferramenta capaz de contribuir para a implantação do planejamento estratégico e da gestão neotecnicista; ao ser incorporado ao PDE, passou a agregar a questão sistêmica, de caráter estrutural-funcionalista.

Vale destacar que, em 2011, com a atualização do PAR, via SIMEC, algumas escolas que alcançaram um baixo indicador no IDEB foram priorizadas pelo PDE/Escola interativo, ou seja, o novo instrumento de gestão do PDE/ESCOLA. A partir de 2012, todas as escolas e secretarias puderam utilizar o PDE Interativo como instrumento de gestão.

No entendimento de Santos (2012, p. 110), a intenção, com a implementação do PDE/Escola interativo,

[...] é treinar as escolas através do próprio sistema, aos mesmos moldes da educação à distância. Desta forma, não haveria necessidade dos treinamentos presenciais, o que de alguma forma prejudica, ainda mais, a organização da escola para se contrapor aos objetivos do programa, uma vez que o contato com os demais colegas, as discussões que esporadicamente surgiam nos treinamentos presenciais não mais acontecerão.

É significativo que, no caso do PDE/Escola interativo, não há vinculação de recursos e, conforme a perspectiva oficial, essa ferramenta, permite à escola identificar problemas e definir ações para alcançar objetivos, aprimorar a qualidade do ensino e da aprendizagem e melhorar resultados (BRASIL, 2012). Santos (2012, p. 161) alerta que o não atrelamento de recursos financeiros ao PDE/Escola interativo, diferentemente do PDE/ESCOLA do FUNDESCOLA, demonstra

[...] que os recursos foram utilizados como um chamariz para que as escolas aderissem ao programa e incorporassem a prática do planejamento estratégico. Depois dessa incorporação, o chamariz poderia ser dispensado se a cultura escolar já estivesse embebida de princípios gerenciais.

É importante ressaltar que o PDE/ESCOLA contribui de forma imperiosa para o estabelecimento do enlace entre avaliação, gestão e financiamento como expressão de um “novo” SAEB. Desse modo, estas funções se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino, de modo a se efetivar a política do regime de colaboração (BRASIL, 2007c).

Dessa forma, é perceptível a centralidade em torno do regime de colaboração, como estratégia de promoção do modelo “descentralizado” de gestão. E é importante ressaltar que, apesar do rearranjo sobre o significado dessa estratégia por parte do governo, o regime de colaboração se encontra consagrado na Constituição Federal de 1988 e na LDB, Lei nº. 9.394/96.

Em linhas gerais, verifica-se, ao lado da desconcentração financeira e executiva, uma centralização normativa e política. Com isso, nota-se no âmbito educacional a indução ao processo de municipalização do ensino e a transferência de responsabilidades para a sociedade civil, elementos que, em associação, dão suporte ao movimento de ajuste fiscal preconizado na reforma estatal da década de 1990 (SILVA, 2011).

Em síntese, o PDE preconiza várias ações para solucionar os problemas que atingem a educação. Assim, a educação básica está contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e 5 específicas aos níveis de ensino. O governo federal, com o protagonismo do MEC, ao lançar o PDE, incorpora e reedita alguns programas que incidem diretamente na orientação da política da educação básica, como: o FUNDEB, o PMCTE, duas ações dirigidas à questão docente (“Piso do Magistério” e “Formação”), complementadas pelos programas de apoio “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”,

“Saúde nas Escolas”, “Guias de tecnologias”, “Censo pela Internet”, “Mais educação”, “Coleção Educadores”, o PDE e a “Inclusão Digital” (SAVIANI, 2009).

É possível depreender que o PDE traz como parte de suas intenções o anseio de promover o consenso social em torno da responsabilização e da mobilização social, o que, de uma perspectiva sistêmica, torna “a escola menos estatal e mais pública” (BRASIL, 2007c, p. 20).

### **3.6 O Plano Nacional de Educação no contexto de sujeição ao Plano de Desenvolvimento da Educação**

É importante ressaltar que a opção de analisar o PDE e não o PNE se deu em função de entendermos, no contexto hodierno, a centralidade do PDE no processo de orientação da política educacional, pois, conforme Saviani (2010, 2014), o Plano Nacional de Educação (PNE, 2001 - 2011) não foi tomado como principal orientador das ações realizadas nos últimos anos na educação brasileira:

[...] há uma dinâmica na sociedade que faz com que, com plano ou sem plano, algumas pressões tenham de ser atendidas. Houve aumento de recursos e alguns avanços, mas não propriamente por estar em vigor um Plano Nacional de Educação. O plano foi solenemente ignorado. A lei previa que o PNE passasse por avaliação no quarto ano, mas isso não foi feito (SAVIANI, 2014, p. 95).

Mantendo poucas relações com os objetivos e metas propostos no PNE, o PDE foi considerado por Saviani (2009) como a mais ambiciosa política educacional do segundo mandato presidencial do governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Assim, apesar de o PDE ser um plano que deveria servir como instrumento de operacionalizações do PNE, é possível observar o contrário, haja vista a ênfase dada ao PDE diante da “insuficiência” atribuída ao PNE, por deixar em aberto as ações para a melhoria da qualidade da educação. Assim,

[...] o PDE [...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade [...] que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade (BRASIL, 2007c, p. 7).

No geral, o aspecto de sobreposição, e posteriormente de confluência, do PDE em relação ao PNE evidencia-se em função da utilização dos mecanismos provenientes do setor privado, principalmente, o planejamento estratégico e a avaliação por resultados.

De fato, se há algo que caracterize o PDE, certamente é a não neutralidade, pois, conforme a análise do percurso histórico realizado até o presente momento sobre o planejamento em educação, é possível asseverar que o PDE representa, em sua estrutura e lógica, a marca da continuidade do projeto gerencial de reforma do Estado, sob a égide da “terceira via”.

Nesse sentido, reiteramos a inversão implícita da orientação da política educacional, que promove o PDE em detrimento do PNE. Nessa perspectiva, Saviani (2009, p. 29), ao realizar um balanço do PNE (2001 - 2011)<sup>32</sup>, destaca que este, de modo geral, permaneceu solenemente ignorado, e com isso nos indica que o “[...] PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE”.

É mister destacar que tal tendência passou a ser reiterada no atual Plano Nacional de Educação (2014 – 2024)<sup>33</sup>, que traz, no conjunto de seu conteúdo, uma aproximação estreita com as diretrizes do PMCTE, o qual, por sua vez, serviu de parâmetro para a instituição do PDE. Importa pontuar que a Lei nº. 13.005, que “[...] aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências”, foi sancionada pela Presidente Dilma Rousseff em de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

Em linhas gerais, verificamos: (i) o PDE assumiu plenamente as pautas do Compromisso Todos pela Educação, sintetizado na forma da lei, mediante Decreto nº. 6.094/2007; (ii) temos uma retomada da lógica do PDRAE, que enfatiza a administração pública gerencial; e (iii) a substituição, no PNE, da expressão constitucional “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL,1988) por “responsabilidade de todos”, aspectos que se articulam com os pressupostos da “terceira via”.

Desse modo, em conformidade com o exposto, temos observado que o planejamento tem servido de forma estratégica como instrumento de orientação e

---

<sup>32</sup> É mister acrescentar que o PNE (2001-2011), caracterizado por um intenso processo de tensão, foi sancionado pela Lei 10.172, em 9 de janeiro de 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com nove vetos referentes ao financiamento, que comprometeram a viabilização do plano como um todo (SAVIANI, 2014).

<sup>33</sup> A versão preliminar do PNE (2014-2024) foi elaborada a partir da contribuição das conferências municipais, regionais e estaduais, que culminaram na Conferência Nacional de Educação, realizada em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010. Houve ampla participação dos profissionais da educação, de entidades representativas da sociedade civil, dentre outros, cujos debates resultaram em um texto base que o MEC enviou ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, tendo sido classificado na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei 8035/2010. “Em 28 de março de 2011, foi aprovada a criação de uma comissão especial para proferir parecer sobre o projeto” (SAVIANI, 2014, p. 91).

refuncionalização das relações Estado-sociedade civil. Frente ao exposto, buscaremos, no próximo capítulo, evidenciar a concepção teórico-política que perpassa o PDE, bem como as estratégias utilizadas para promover o reordenamento Estado-sociedade.

## CAPÍTULO IV

### **O NEOLIBERALISMO RECONFIGURADO COMO ORIENTAÇÃO TEÓRICO-POLÍTICA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

Neste capítulo, discutiremos a respeito da orientação teórico-política que embasa o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Com este intuito, tomaremos como referência de análise o contexto a partir dos anos finais do século XX e primórdios do século XXI, no qual evidenciamos um movimento de redefinição da relação Estado-sociedade, que possui uma função primordial no processo de estabelecimento do consenso em torno da orientação hegemônica. Com efeito, é no contexto de redefinição da relação Estado-sociedade que situamos o intento do “Estado estrito” de fazer com que a escola se torne “menos estatal e mais pública”.

#### **4.1 A concepção teórico-política que fundamenta o Plano de Desenvolvimento da Educação**

Partimos do entendimento de que a concepção teórico-política que embasa o PDE está intrinsecamente relacionada ao modelo de Estado capitalista que a fundamenta. Desse modo, apesar da aparente neutralidade, o “Estado estrito”, como expressão da condensação das relações de classe, atua de forma funcional aos interesses da classe dirigente.

O “Estado estrito” utiliza orientações políticas pautadas na manutenção das relações de classes, mas que aparentam servir de forma equânime a todas as classes e frações de classes. Conforme Poulantzas (2000, p. 29), “[...] o Estado trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo do equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas”. Assim, para Poulantzas (2000, p. 29), “[...] o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas”.

Ao tomarmos as proposições de Poulantzas como referência de análise, entendemos que o PDE – fundamentado no PMCTE, o qual, por sua vez, se assenta no Compromisso Todos pela Educação –, expressa os interesses dos representantes do

empresariado brasileiro, o que demarca a posição de classe do “Estado estrito”. Com efeito,

[...] as divisões internas do Estado, o funcionamento concreto de sua autonomia e o estabelecimento de sua política através das fissuras que caracterizam-no, não se reduzem às contradições entre as classes e frações do bloco no poder: *dependem da mesma maneira, e mesmo principalmente, do papel do Estado frente às classes dominadas* (POULANTZAS, 2000, p. 142, grifos do autor).

Diante do exposto, ressaltamos a importância da análise do processo de redefinição das relações entre Estado e sociedade, pois, com a reforma do Estado, especificamente a partir de 1990, temos a adoção dos pressupostos da “terceira via”, que redimensionam e ressignificam a política, a economia e a cultura que são perpassadas por relações de classes.

Destarte, “[...] o Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, *mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas*” (POULANTZAS, 2000, p. 143, grifos do autor).

O interesse que perpassa a agenda do Compromisso Todos pela Educação traz, em sua fundamentação, a necessidade de realizar uma “aliança intersetorial”<sup>34</sup> que expressaria, na visão dos empresários, um projeto de nação voltado para a realização de uma educação de qualidade.

Essa questão é expressa, segundo Villela (2006, s.p.), nos seguintes termos: “[...] sem educação de qualidade para todos, o país jamais será competitivo, jamais oferecerá oportunidades iguais de crescimento para todos os seus cidadãos, jamais terá um desenvolvimento com justiça e com equidade”.

Com isso, verifica-se o intento de promover um processo de mudança no eixo das políticas públicas, ou seja, de lutar pela democratização, pela universalização do acesso e pela formação para a cidadania, em busca da qualidade, entendida como domínio técnico-operacional capaz de garantir produtividade e eficiência.

Desse modo, verifica-se a centralidade do “Estado estrito” no processo de organização do bloco no poder, o que contribui, mesmo nos países de capitalismo dependente, para a promoção

[...] da unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, o que se faz sob a

---

<sup>34</sup> Austin (2001) define aliança intersetorial como sendo a relação de colaboração entre duas ou mais organizações construídas para elaborar e implementar projetos e programas.

hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica (POULANTZAS, 2000, p. 129).

Com efeito, para Poulantzas (2000, p. 129, grifo do autor), o Estado “[...] pode preencher essa função de organização e unificação da burguesia e do bloco no poder, na medida em que detém uma *autonomia* relativa em relação a tal ou qual fração e componente desse bloco [...]”.

Sintonizado com isso, a partir da segunda metade do século XX, o neoliberalismo vem sendo utilizado como a estratégia estatal privilegiada de busca pela equalização das relações sociais. Porém, a partir de críticas a essas posições, houve a ênfase na “[...] necessidade de um novo Estado para promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social” (MELO; FALLEIROS, 2005, p.175).

Apesar de tais questionamentos apontarem para a necessidade de um modelo oposto ao neoliberal, não foi isso o que ocorreu, mas, sim, uma reconfiguração de seus pressupostos, que passaram a sintetizar o programa da “terceira via”, que, por sua vez, vem servindo de embasamento teórico-político na orientação da política educacional brasileira desde a década de 1990.

Apesar de essa perspectiva ter fundamentado o processo de reforma do Estado da década de 1990 e servir como orientação teórico-política que embasa o PDE, é importante ressaltar que o conteúdo da crítica ao neoliberalismo “[...] é frágil e de certa forma comprometido com o próprio conteúdo da crítica” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 45), haja vista a “terceira via” ser orientada pelo mesmo fundamentalismo de mercado que o neoliberalismo.

Ainda com relação a essa questão, Giddens (2005, p. 9) atesta que

[...] os neoliberais punham a competitividade e a geração de riqueza num plano muito mais elevado. A política da terceira via também dá uma ênfase muito forte a essas qualidades, que têm uma importância urgente em vista da natureza do mercado.

Assim, para o arauto da “terceira via”, é justamente a junção entre público e privado que tende a propiciar as orientações para as reformas, rumo ao denominado “novo Estado democrático”. É nesse sentido que Giddens (2005, p. 109) advoga pela “nova economia mista” como um dos pilares do programa da “terceira via”.

Com efeito, existem, para o referido autor, duas velhas versões da economia mista: uma relativa à “separação entre o Estado e os setores privados, mas com boa parte da indústria em mãos públicas”, e outra envolvendo “o mercado social”, que, ao promover

o concatenamento entre estes dois modelos, sintetiza a sua opção pela “nova economia mista”, que visa promover uma maior

[...] sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados mas tendo em mente o interesse público. Ela envolve um equilíbrio entre regulação e desregulação, num nível transnacional bem como em nível nacional e local; e um equilíbrio entre o econômico e o não econômico na vida da sociedade (GIDDENS, 2005, p. 109-110).

Desse modo, com a “nova economia mista”, tem-se a orientação para o estabelecimento de parcerias envolvendo os setores público e privado. Com efeito, entendemos ser o desdobramento dessa orientação o pressuposto fundamental presente no PMCTE, que embasa o PDE.

É mister destacar que a orientação teórico-política da “terceira via”, ao ser assimilada, promove importantes alterações nas relações Estado-sociedade, uma das quais se assenta no que Giddens (2005, p. 127) denomina de “welfare positivo”, em que indivíduos e instituições do “terceiro setor”, mediante celebração de parcerias, reguladas pelo “Estado estrito”, passam a se responsabilizar pela implementação das políticas públicas. Nesse “novo modelo”, “[...] o Estado não deve remar, mas assumir o leme: não deve apenas controlar, mas desafiar” (GIDDENS, 2001, p. 16).

Assim, é explicitado que podem colaborar com o PMCTE “[...] entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas” (BRASIL, 2007a, p. 3).

Especificamente no PDE, frente a discussão da expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades por parte da União, é indicado que esta “[...] somente poderá ocorrer em parceria com estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos estabelecimentos de ensino” (BRASIL, 2007c, p. 9).

Nesses termos, verifica-se a intencionalidade de estabelecer consenso em torno do fortalecimento de um “novo” setor, cuja incumbência seria a de resolver, de forma “autônoma”, questões referentes às políticas sociais. Isso se assenta também na estratégia denominada por Neves (2005) de “repolitização da política”, em que são criados aparelhos de hegemonia para atuar no âmbito comunitário, fazendo as vezes do que seria, em grande medida, responsabilidade do “Estado estrito”.

Conforme essa perspectiva, é possível notar a intencionalidade de fazer com que as políticas públicas sejam executadas mediante o estabelecimento de parcerias entre a “sociedade civil” e o “Estado estrito”. Com isso, verifica-se que,

[...] na sociedade do welfare positivo, o contrato entre os indivíduos e o governo se transforma, uma vez que a autonomia e o desenvolvimento da pessoa – o meio de expandir a responsabilidade individual – torna-se o foco primordial (GIDDENS, 2005, p. 138-139).

Com a incorporação do receituário do neoliberalismo reconfigurado no processo de orientação das políticas públicas, ocorre o fortalecimento de um modelo de “Estado estrito” que busca, de forma sofisticada, educar a sociedade para o consenso de que não existem classes e de que o determinismo mercantil é o único caminho a ser trilhado pela sociedade.

Ao ser embasado pela concepção teórico-política da “terceira via”, nota-se que o PDE tem contribuído, de forma estratégica, com o desenvolvimento de um “modelo escolar” voltado para a manutenção das relações sociais e a disseminação de preceitos como o individualismo, a competição, as parcerias e a mobilização social, que arregimentam a base da perspectiva gerencial.

Desse modo, compartilhamos do entendimento de que o PDE, ao se fundamentar nos pressupostos da “terceira via”, vem servindo como estratégia de manutenção da hegemonia burguesa, por meio do que Neves (2005) denominou “nova pedagogia da hegemonia”.

#### **4.2 A intencionalidade de tornar a escola “mais pública e menos estatal”**

Conforme destacamos anteriormente, verifica-se que, à medida que as atribuições referentes à educação escolar, que constitucionalmente são de responsabilidade do “Estado estrito”, passam a ser, de forma estratégica, desconcentradas para os municípios, sem as condições que garantam a qualidade no processo de execução da educação escolar, constata-se a realização de um processo de parcial desresponsabilização do Estado.

Importa explicitar que o caráter parcial dessa desresponsabilização se deve ao fato de o “Estado estrito”, à medida que vai conseguindo promover o consenso em torno da responsabilização social das famílias e dos indivíduos para que realizem atividades que seriam de sua – do “Estado estrito” – alçada, efetiva, concomitantemente, a ampliação

das atribuições estatais na regulação das políticas sociais, mediante estratégias de “controle a distância”.

Um dos exemplos emblemáticos da realização do “controle a distância” é a plataforma SIMEC, pela qual os técnicos do MEC têm o controle de todas as ações que compõem o PAR e, em linhas gerais, o PDE.

O parcial processo de desresponsabilização que vem sendo desenvolvido no Brasil, corporificado no PDE, fundamenta-se no projeto político, econômico e cultural da “terceira via”, uma vez que, para Giddens (2005), é perfeitamente necessário que o Estado “descentralize” as atividades de educação para as localidades e se fortaleça no papel regulador. Assim,

[...] algumas atividades podem ser desenvolvidas por comunidades locais, mas com frequência precisam ser licenciadas ou monitoradas pelo governo. Isto se aplica obviamente à educação, por exemplo, área em que as escolas podem receber uma gama de novos poderes, mas o modo como estes são utilizados é regulado pelo Estado (GIDDENS, 2005, p. 94).

Para a realização dessa perspectiva, verifica-se a centralidade do papel atribuído à “sociedade civil ativa”, pois, conforme Giddens (2001), na “sociedade do conhecimento”, os indivíduos devem atuar menos na reivindicação de direitos e mais na “prestação de serviços”, de forma voluntária no âmbito comunitário. Aprofundando esta discussão, Martins e Groppo (2010, p. 94, grifo dos autores) destacam que

[...] não são as antigas atitudes que contribuirão para esta renovação do sentimento de pertença, de “comunidade”, ou seja, nem a tradicional filantropia, nem a conflituosa militância em entidades classistas, mas ações como ajuda mútua, colaboração entre classes e harmonização, nas quais os voluntários das organizações não governamentais são exemplos ideais.

Importa acrescentar que, para a “terceira via”, “[...] a sociedade civil ativa é necessária tanto para um governo democrático eficaz quanto para um sistema de mercado que funcione adequadamente” (GIDDENS, 2001, p. 37). Assim, propala-se a existência de uma “economia do conhecimento”, pela qual, segundo Giddens (2001, p. 75), “[...] sociedades ou regiões inteiras podem passar de agrárias para uma economia do conhecimento sem atravessar uma fase de industrialização ao velho estilo”.

Sobre essa questão, Giddens (2001, p. 74) ressalta que “[...] a economia do conhecimento não triunfou completamente, mas está a ponto de conseguir tal vitória”, pois “[...] os empresários sociais podem ser inovadores muito eficazes no domínio da

sociedade civil, ao mesmo tempo que contribuem para o desenvolvimento econômico” (GIDDENS, 2001, p. 86).

Assim, conforme o Decreto 6.094, podemos depreender que existe a intencionalidade, por parte do governo federal, com inspiração no programa da “terceira via”, de não apenas incorporar a participação da representação empresarial no processo de reordenamento da política educacional, mas também de fazer da perspectiva gerencial a orientação hegemônica no projeto de reconfiguração das relações Estado-sociedade.

É mister acrescentar que a preconização de tais questões se associa ao discurso da promoção da qualidade da educação pública, que se acentua na atual política de avaliação, da qual o IDEB é a forma material de expressão.

Importa reiterar, conforme o documento de apresentação do PDE, que a mencionada qualidade da educação será aferida

[...] objetivamente com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007a, p. 3).

A partir desse parâmetro, o MEC visa cruzar os resultados do desempenho escolar e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado mediante censo escolar). Assim, o governo federal, por intermédio do MEC, entende ser possível avaliar e fixar metas de desenvolvimento educacional em um médio espaço de tempo para cada unidade avaliada.

Chirinéa (2010, p. 12), ao realizar pesquisa sobre o IDEB e as dimensões associadas à qualidade da educação na escola pública municipal, afirma que a proposta do índice “[...] considera somente os fins da educação e não seus processos, tampouco suas especificidades”. A pesquisadora completa o raciocínio, afirmando que “[...] existem algumas dimensões que contribuem para qualificar escolas, mas que são negligenciadas pelos testes padronizados”.

Freitas (2007, p. 967), ao discutir sobre a centralidade do IDEB no âmbito do PDE, enfatiza que “[...] a estratégia de relacionamento com os municípios é gerencial, estabelecendo uma relação direta com governadores e prefeitos”. E, ao discutir sobre o processo de ocultação da má qualidade da educação escolar, adverte que “[...] aumento de aprovados não é o mesmo que aumento de aprendizagem” (FREITAS, 2007, p. 981).

Portanto, em um contexto de exacerbação da perspectiva gerencial, percebe-se que a qualidade atribuída para a educação não insurge do centro do âmbito escolar, mas é concebida por agências multilaterais, com o propósito de atender aos pressupostos do processo de reestruturação produtiva do capital (BRUNO, 1996).

É importante enfatizar que a opção pela incorporação do gerencialismo não acontece de forma aleatória e desarticulada; ao contrário, a opção por mecanismos do âmbito empresarial, como o planejamento estratégico, a gestão neotecnista e a avaliação por resultado, colabora para o processo de parcial retirada do “Estado estrito” das suas funções e, com isso, contribui para o fortalecimento deste como instância reguladora de práticas voltadas para a eficiência.

Com a parcial retirada do Estado do papel de promotor direto da política social e a gradativa incorporação da perspectiva empresarial no espaço público, fica evidenciada a não neutralidade do “Estado estrito”, no que concerne às classes sociais. É mister acrescentar que isso só é possível em função da assimilação das responsabilidades do “Estado estrito” pela “sociedade civil ativa” ou pelo suposto “terceiro setor”.

Tal orientação, fundamentada no programa da “terceira via”, é apresentada por Giddens (2001, p. 86), na defesa de que o governo deve, “[...] o quanto for possível, assumir os grupos do terceiro setor, que são com frequência amadores e dependentes de impulsos criativos erráticos”.

Concomitante ao processo de parcial desresponsabilização do “Estado estrito” na implementação das políticas sociais, verifica-se o caráter estratégico do projeto de regulação que se efetiva na atualidade. Esse processo, conforme Barroso (2003, p. 39), compreende não só “[...] a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também, o (re)ajustamento da diversidade de ações dos actores em função dessas mesmas regras”.

Percebe-se, portanto, conforme exposto, que o pressuposto neoliberal pelo qual é apregoadado um “Estado estrito”, máximo para capital e restrito para a *classe-que-vive-do-trabalho* (classe que necessita vender a sua força de trabalho), vem ganhando maior projeção com o desenvolvimento do programa político, econômico e cultural da “terceira via”.

Dessa forma, o sucesso alcançado pelo programa da “terceira via” no desenvolvimento da assertiva neoliberal se deve à utilização de estratégias cujo intento é promover o consenso em torno da ideia de que seja possível, necessário e irreversível obter a intensificação da democracia pela lógica do capital.

Importa acrescentar que, para Giddens (2001, 2005), a democratização da democracia implica, explicitamente, na participação da “sociedade civil ativa” no processo de execução de políticas sociais em substituição à atuação específica do “Estado estrito”.

Com efeito, sob os auspícios da “terceira via”, desenvolve-se a estratégia de ressignificação de categorias como democracia, participação e autonomia, que, ao serem “destituídas” de seus sentidos ontológicos, acabam se tornando funcionais ao processo de culturalização da lógica do capital.

Como resultado do delineamento da perspectiva do neoliberalismo reconfigurado, tem-se uma democracia representativa, uma participação restrita ao ato de executar; e uma autonomia operacional, na qual os sujeitos ficam “livres” para atender da forma mais criativa às diretrizes impostas.

Com a ampliação do processo de culturalização de princípios como a concorrência, a competição e o individualismo, nota-se a busca por desqualificar as diferenças de classe e, até mesmo, pôr em questão a existência destas.

Na esteira da política de ressignificação, impulsionada pela “terceira via”, Giddens (2005, p. 47) defende a ideia de que “[...] o novo individualismo segue de mãos dadas com pressões por maior democratização”. Observamos, portanto, uma assertiva que mascara a realidade, pois o individualismo, além de não contribuir com o estabelecimento de um processo democrático, contribui, sim, para a legitimação das desigualdades geradas pelo capitalismo.

Assim, as desigualdades produzidas no contexto capitalista passam a ser atribuídas aos sujeitos, com a justificativa de que, se estes não conseguiram um lugar de prestígio no labirinto do capital, é porque não se esforçaram o bastante ou não aproveitaram as oportunidades criadas por esse sistema.

Cabe alertar que as políticas públicas como o PDE, alicerçadas na concepção teórico-política da “terceira via”, apresentam como implicação, dada a opacidade que lhe é constitutiva, a dificuldade – por parte dos profissionais da educação e, conseqüentemente, da maioria da população – de compreender que, embora se propaguem uma gestão democrática, uma autonomia efetiva e um modelo de planejamento participativo, há, todavia, uma gestão neotecnicista, uma autonomia restrita ao operacional e a adoção de um planejamento estratégico com ênfase na participação e na execução (SILVA, 2011).

Desse modo, o programa da “terceira via” se desenvolve de forma sofisticada, ao estabelecer as condições para a intensificação do neoliberalismo, ao passo que o atualiza e o nega, no âmbito do discurso. Assim, um número crescente de sujeitos é levado a se responsabilizar por questões que são de responsabilidade do “Estado estrito”.

A esse respeito, com intuito de estabelecer o consenso em torno da ideia de que estamos em uma era marcada pelo advento da sociedade “cosmopolita”, Giddens (2005) defende o pressuposto de que o Estado deve ser organizado com base na lógica da conciliação, da competição e da filantropia e, como estratégia, preconiza a “democratização da democracia” e a necessidade do protagonismo da “sociedade civil”.

Concomitante ao desdobramento do programa teórico-político da “terceira via”, nota-se o desenvolvimento do papel pedagógico do Estado como forma de “[...] impulsionar uma nova cultura cívica por meio da renovação organizativa da sociedade civil, visando a consolidar a coesão social, o empreendedorismo social e a ação voluntária dos indivíduos” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 57).

Assim, a proposta do programa da “terceira via” para educação busca, em linhas gerais, o desenvolvimento de um amplo processo de “repolitização da política”, com vistas a desenvolver nos sujeitos a reflexividade e a culturalização, em torno do voluntariado e do empreendedorismo (NEVES, 2005).

Desse modo, “[...] tal como os meios de comunicação de massa, o aparelho escolar também tem tido um papel pedagógico fundamental na conformação do novo homem coletivo requerido pelo neoliberalismo da Terceira Via” (NEVES, 2005, p. 104).

É mister reiterar, portanto, que foi essa orientação teórico-política que serviu de inspiração ao processo de reforma do Estado da última década do século XX. Com relação a esta questão, Giddens (2001, p. 70) assevera que,

[...] na reforma do Estado e do governo, bem como em política econômica, a política da terceira via procura responder às grandes transformações sociais do final do século XX: a globalização, a ascensão da nova economia baseada no conhecimento, as mudanças na vida cotidiana e a emergência de um cidadão ativo e reflexivo.

Ao concordar com o diagnóstico neoliberal de que a crise socioeconômica se deve à ineficiência do Estado, Giddens (2005) enfatiza a parceria entre Estado, “sociedade civil” e empresariado, o que vai possibilitar o processo de ampliação da “democratização da democracia”.

Nesses termos, para Giddens (2005, p. 82), “[...] a democratização da democracia antes de mais nada implica descentralização [...]”. De fato, a descentralização, na perspectiva da “terceira via”, se encaixa, basicamente, no modelo de desconcentração, dado o caráter de participação e execução da “sociedade civil”, que vem sendo convencida e induzida a executar ações que favorecem a manutenção das relações socioeconômicas.

Destarte, Martins e Groppo (2010, p. 87, grifos do autor), ao realizarem uma análise sobre a perspectiva teórica que embasa o pensamento de Giddens, destacam que

[...] é o Estruturalismo quem desempenha papel principal em sua teoria (secundado pelo funcionalismo e a teoria da ação). A “interação social”, por exemplo, acaba em segundo plano. O mesmo acontece com a ação social e até mesmo com o conceito de sistema social – esse último referindo-se à “sociedade”, ou seja, à realidade que concretamente poderia combinar ação e estrutura.

Com efeito, na teoria social sistematizada por Giddens, o funcionalismo, o estruturalismo e o interacionismo simbólico<sup>35</sup> são tidos como questões que, ao se confluírem, passam a representar o processo de estruturação, o que implica no “dualismo estrutural”, no qual

[...] a estrutura fornece as regras e os recursos envolvidos na atuação, que também reproduz as propriedades estruturais das instituições sociais. A estrutura é tanto o meio quanto o fim da conduta cotidiana assumida pelos agentes. Assim, para a teoria da estruturação, os agentes, a ação e a interação são coagidos pela dimensão estrutural da realidade social, embora também a engendrem (GIDDENS; TURNER, 1999, p. 17-18).

Para Martins e Groppo (2010, p. 86, grifo do autor), “[...] os atores sociais, nessa teoria, são sempre considerados reflexivos, ou seja, podem mudar seu comportamento a qualquer momento, gestando um contínuo processo de ‘estruturação’”. Desse modo, “[...] a teoria de Giddens acaba enfatizando os polos ‘ação individual’ e ‘estrutura’, concebidos de modo abstrato e até reificado” (MARTINS; GROPPPO, 2010, p. 87, grifos do autor).

Portanto, conforme o exposto, é possível perceber que, na base da concepção teórico-política da “terceira via”, que embasa o PDE, reside a inspiração estruturalista que dá respaldo a uma visão determinista e “sistêmica” de gestão.

---

<sup>35</sup> “O interacionismo simbólico é apenas a única dessas três escolas de pensamento que dão primazia ao sujeito enquanto actor hábil e criativo; na teoria social americana, particularmente, foi durante muitas décadas o único grande rival do funcionalismo” (GIDDENS, 1996, p. 36).

Importa acrescentar que o enfoque sistêmico tem possibilitado, principalmente a partir da segunda metade do século XX, com o desenvolvimento da abordagem sociotécnica<sup>36</sup>, um maior arranjo das questões gerenciais nas organizações, devido à possibilidade de estabelecer maior concorrência e controle dos processos a serem integrados pelo fio condutor da lógica do capital.

Ao discutir o processo de administração no capitalismo contemporâneo, Bruno (1997) entende que o modelo de administração gerencial, hegemônico atualmente, pauta-se por uma *orientação sistêmica*, em que o planeta é visto como unidade econômica sem restrições aos ditames de grupos econômicos.

Gamboa (1996), ao realizar uma abordagem sobre o enfoque sistêmico, tomando-o como referência de análise aos pressupostos epistemológicos (estudo das especificidades do conhecimento), destaca que: (i) a educação é considerada um subsistema social ou um sistema de formação dos recursos humanos, de qualificação para o trabalho, formação geral do indivíduo, ajustamento do indivíduo a um programa; (ii) a questão histórica é reduzida ao momento conjuntural; e (iii) a realidade social é classificada como um conjunto de variáveis externas que situam ou influenciam um fenômeno ou fato.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p.103-104, grifos dos autores), ao analisarem a influência da perspectiva neoliberal na fundamentação da política educacional com enfoque para a questão sistêmica, ressaltam que

[...] o *enfoque sistêmico*, assim como a *administração eficiente* e a *tecnologia educacional*, está na base do movimento pela qualidade total. A busca da eficiência (economia de recursos), da eficácia (adequação do produto), enfim, da excelência e da qualidade total, para levar o sistema de ensino a corresponder às necessidades do mundo atual, apresenta como solução o enfoque sistêmico (que procura otimizar o todo). Trata-se de usar o procedimento correto-racional, científico. [...] Manifesta-se, desse modo, a tentativa de vincular a educação ao novo paradigma produtivo, na ótica do que se denomina *neotecnicismo*. Há uma volta ao discurso do racionalismo econômico, do gerenciamento/administração privado como modelo para o setor público e do discurso do capital humano (formação de recursos humanos).

A adoção do enfoque sistêmico, da qualidade total e da postura empreendedora, como parte da orientação gerencial que tem sido transposta para a administração pública,

---

<sup>36</sup> A abordagem sociotécnica considera a organização não como um sistema único, mas como um todo sistêmico composto de muitos sistemas interdependentes, funcionando com base em um escopo central que busca aliar tecnologia e regulação de políticas (CHIAVENATO, 2003).

aponta para um processo de redefinição do entendimento sobre o Estado e, conseqüentemente, da função da escola, visto que o contexto hodierno tem sido marcado pela celebração da eficiência mercantil.

Importa destacar que vinculado ao enfoque sistêmico temos, nos dizeres de Giddens (2001, p. 78), como dogma da política da “terceira via”, a ideia de que: “[...] a principal força no desenvolvimento de capital humano obviamente deve ser a educação”. Assim, evidencia-se a manutenção da ideia de capital humano, difundida a partir do início da década de 1960, por Theodoro Schultz, intrinsecamente articulada a uma suposta “economia do conhecimento”, e que se configurou, a partir da última década do século XX, na perspectiva neoprodutivista.

Em meio a esse contexto, ao ser anunciado como um plano que visa superar a visão fragmentada que caracteriza a educação brasileira, são destacadas, no documento de apresentação do PDE, cinco “falsas oposições” a serem combatidas com a implementação da “visão sistêmica” que perpassa o PDE: a oposição entre educação básica e educação superior; a oposição entre educação infantil, ensino fundamental e médio; a oposição entre ensino médio e educação profissional; a oposição entre alfabetização e educação de jovens e adultos; e, por fim, a oposição entre educação regular e educação especial.

Porém, ao prosseguir na análise sobre a ambigüidade do enfoque sistêmico que fundamenta o PDE e, conseqüentemente, a política educacional brasileira, Saviani (2009, p. 22-23, grifos do autor), é categórico: “[...] pela sua vinculação com o método estrutural-funcionalista, o ‘enfoque sistêmico’ resulta incompatível com a perspectiva de superação das dicotomias, identificada com a visão dialética, presente no ‘livro sobre o PDE’”.

Relacionado às questões apresentadas, podemos depreender que, na tentativa de promover a intersecção entre a teoria estrutural, a eficiência, a competição, o individualismo como valor moral, a ressignificação de termos e concepções, a filantropia e a justiça social – ambas mediadas pela perspectiva “sistêmica”, que tem no programa da “terceira via”, a sua fonte de orientação teórico-política –, ocorre o aprofundamento da culturalização da lógica do capital, disseminada de forma vertiginosa.

Assim, ao explicitarmos que a concepção teórico-política do PDE se condensa no programa da “terceira via”, a intencionalidade de fazer com que a escola se torne cada vez “mais pública e menos estatal” ganha fundamentação, uma vez que é preconizada a necessidade de instituir e fortalecer uma “sociedade civil ativa”, estrategicamente apresentada para além do mercado e do Estado.

É mister acrescentar que, apesar de a transferência de parte das responsabilidades estatais para a “sociedade civil” fazer parte da estratégia gerencial de “reconstrução do Estado”, tal perspectiva vem sendo apresentada – e muitas vezes confundida –, como expressão da orientação democrática nas políticas sociais.

O referido contexto, conforme alertado alhures, vem dificultando a compreensão da orientação que fundamenta a organização da educação escolar na atualidade e, conseqüentemente, vem camuflando as implicações provocadas com a disseminação do neoliberalismo reconfigurado.

Com efeito, as questões apresentadas nos fornecem elementos para afirmar que a perspectiva da “terceira via” vem servindo como a orientação mais atraente aos governos que fazem opção pela estratégia de “abrandamento dos antagonismos sociais” pela via da eficiência gerencial, em associação com a responsabilização individual dos sujeitos. Com base nesse entendimento,

[...] foi introduzida na agenda da burguesia brasileira uma série de aspectos para a *renovação da política de organização e de intervenção social* que se tornaram mais claros *no período de 1995 a 2002*, justamente quando a chamada *Terceira Via* passou de fato a ganhar uma sistematização mais precisa para se tornar *referência de planos de governo de vários países e plataforma política de vários sujeitos políticos coletivos organizados na sociedade civil* (MARTINS, 2005, p. 141, grifos nossos).

Como elemento orgânico desse movimento, o “Estado estrito” vem promovendo na sociedade brasileira o processo de culturalização do gerencialismo, apresentando-o como a única e a melhor forma de organização da política pública e das ações individuais.

Apesar de o discurso oficial ser potencializado para a defesa de uma educação democrática e de qualidade “socialmente referenciada”, tem havido uma ampliação da lógica gerencial no setor público, o que, conforme nossa análise, configura-se como uma das estratégias adotadas pelo governo federal, concatenada com as orientações dos organismos multilaterais, como o FMI, o BM e a UNESCO, que preconizam a necessidade de um “novo Estado”, uma terceira via, para sua condução.

Assim, como forma de conjugar centralização e “descentralização” em meio a um contexto marcado pela exigência de uma maior eficiência no espaço público, é preconizada “[...] uma participação maior dos sujeitos envolvidos no processo educacional no interior da escola, na exata medida em que suas responsabilidades aumentam com a descentralização operacional” (BRUNO, 1997, p. 40). Com efeito,

[...] trata-se, entretanto, de uma participação controlada e de uma autonomia meramente operacional, aliás, necessária, pois é o que garante o atendimento às condições locais sem ameaçar a estabilidade [do projeto hegemônico]. Não se pode esquecer que a participação de um dado processo social não significa controlar suas instâncias decisórias (BRUNO, 1997, p. 38).

Importa, portanto, destacar que o referido modelo de “participação controlada” está intrinsecamente relacionado ao programa da “terceira via”, cujo enfoque sistêmico lhe é funcional.

Com relação a esse aspecto, Bruno (1997, p. 31) afirma que, na teoria sistêmica, “[...] a organização é vista como em contínua mudança, na medida em que só sobrevive quem se adapta a um ambiente em constante mutação”. Em consequência, a autora adverte que

[...] a formulação das organizações encaminha-se para a criação de pequenas unidades descentralizadas, com autonomia local, conectadas por laços mais ou menos frouxos ao núcleo central da organização, que exerce o controle local através da definição dos canais de comunicação e informação e da distribuição de recursos (BRUNO, 1997, p. 37).

Com efeito, foi no contexto de exacerbação do neoliberalismo reconfigurado que o enfoque sistêmico foi tomado, no documento de apresentação do PDE, como a única visão “[...] compatível com o horizonte de um sistema nacional de educação” (BRASIL, 2007c, 39). Logo, como fundamento para a organização da política educacional brasileira.

Como já indicamos, concordamos com a afirmação de Saviani (2009, p. 22, grifo do autor) de que essa aproximação é inconsistente, uma vez que “[...] não podemos perder de vista que a organização dos sistemas de ensino antecede historicamente em mais de um século ao advento do chamado ‘enfoque sistêmico’”. Sem contar com o pressuposto de que o enfoque sistêmico está relacionado a uma visão estrutural-funcionalista, diferentemente da concepção de Sistema Nacional de Educação, relacionada ao caráter ontológico da educação.

O resultado concreto desse processo de ressignificação em busca do estabelecimento do controle e de sua constante recentralização em direção a um eixo marcado pelas divisões sociais do trabalho é sintetizado por Bruno (1997, p. 39, grifo nosso) nos seguintes termos:

Com a reestruturação do trabalho em curso, *a partir da introdução das formas sistêmicas de organização do trabalho*, das novas técnicas de

produção (microeletrônica, informática), é cada vez mais a capacidade de pensar do trabalhador que se busca explorar. E não é qualquer forma de pensar, por isso, trata-se de disciplinar a estrutura psíquica dos trabalhadores, para que seu raciocínio desenvolva-se primordialmente, consoante a “cultura organizacional” da empresa, e sua subjetividade opere no sentido de envolvê-lo com os objetivos da organização.

Associado a esse processo, que constitui, conforme Harvey (2013), a acumulação flexível, podemos elencar também, como um elemento fundamental que embasa o projeto neoliberal, o entendimento de que “[...] a mais importante transformação que um amplo controle governamental produz é de ordem psicológica, é uma alteração no caráter do povo” (HAYEK, 1977, p. XXVII).

Verifica-se, com isso, que o gerencialismo está intrinsecamente relacionado ao intuito de promover o “aprimoramento organizacional”, por via da eficiência, da produtividade, da gestão neotecnicista, da excelência, da qualidade total, da competição, do planejamento estratégico e da avaliação por resultado; e a tônica da culturalização de seus fundamentos tem sido a estratégia privilegiada.

Com isso, a celebração da estratégia capitalista, como forma de resolução das questões de natureza pública, vem sendo intensificada gradualmente e, como consequência, verifica-se a ampliação da precarização e o estabelecimento do consenso em torno da ideia de que seja possível conciliar solidariedade e competição, pelo viés da responsabilização.

Há que chamar a atenção para o fato de que, com a transposição dos mecanismos empresariais para a administração pública, evidencia-se o processo de ressignificação tanto dos direitos conquistados pela classe trabalhadora quanto da função social da escola. E, com isso, o estabelecimento de um determinismo mercantil, que apregoa ser a lógica do mercado o único caminho possível.

Em linhas gerais, verifica-se nesse contexto: (i) a ampliação da responsabilização social, em meio a parcial desresponsabilização do Estado, com as políticas públicas; (ii) a intensificação de uma privatização velada, por meio das parcerias público-privadas; (iii) o corte de verbas públicas e sua realocação em programas de viés privado; (iv) precarização das relações de trabalho e, consoante a essa situação, crescente adoecimento dos trabalhadores e, em particular, destacamos os profissionais da educação, especificamente, os professores; (v) baixo interesse pela carreira docente; (vi) indefinição e reconfiguração da função social da escola, que passa, mas não só, sob orientação desta lógica, a servir de maneira estratégica aos interesses do capital.

Assim, em função de o gerencialismo, fundamentado no programa teórico-político da “terceira via”, ser utilizado na administração pública com vistas a estabelecer a culturalização da lógica privada, é perceptível a paulatina desresponsabilização estatal, no que concerne à oferta de uma educação pública e de qualidade criticamente referenciada, pois, na perspectiva gerencial, o processo escolar passa a ser secundarizado em razão da eficiência mercadológica, que nega e, ao mesmo tempo, busca neutralizar o caráter emancipador da educação escolar.

Com efeito, compartilhamos do entendimento de que a escola ocupa um lugar estratégico no processo de legitimação e/ou contestação dos pressupostos de um projeto societário hegemônico. E asseveramos que o modelo de educação escolar, em um determinado contexto histórico, expressa a orientação da classe hegemônica para o conjunto das relações sociais.

As relações sociais fundamentadas na perspectiva capitalista legitimam as desigualdades sociais. Com efeito, “[...] ao Estado capitalista impõe-se a complexa tarefa de formar um certo ‘homem coletivo’, ou seja, conformar técnica e eticamente as massas populares à sociabilidade burguesa” (NEVES; SANT’ANNA, 2005, p. 26, grifo dos autores).

Relacionado a isso, concordamos com Gramsci (2016, p. 28, grifo do autor), quando assevera que o Estado capitalista “[...] deve ser concebido como ‘educador’ na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização”, que, no geral, expressa o conjunto das relações do bloco no poder:

Se todo Estado tende a criar e a manter um certo tipo de civilização e de cidadão (e, portanto, de convivência e de relações individuais), tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros, o direito será instrumento para esta finalidade (ao lado da escola e de outras instituições e atividades) e deve ser elaborado para ficar conforme a tal finalidade, ser maximamente eficaz e produtor de resultados positivos (GRAMSCI, 2016, p. 28).

Desse modo, é mister destacar a centralidade da categoria “direito” para o processo de culturalização dos pressupostos que legitimam o *status quo* da classe dominante. Sobre esta questão, Gramsci (2016, p. 252) destaca que:

É opinião muito difundida, ou melhor, é opinião considerada realista e inteligente que leis devem ser antecedidas pelo costume, que a lei só é eficaz quando ratifica os costumes. Esta opinião está contra a história real do desenvolvimento do direito, que sempre exigiu uma luta para se afirmar, luta que, na realidade, é pela criação de um novo costume.

Assim, entender a importância da junção direito/educação no processo de culturalização dos preceitos da sociabilidade burguesa, que se desenvolve mediante relações de força e consenso, é de extrema relevância para o desvelamento das estratégias que constituem, no dizer de Neves (2005), “a nova pedagogia da hegemonia”.

Nesse sentido, Neves e Sant’anna (2005, p. 27), ao fundamentarem-se no conceito gramsciano de hegemonia, asseveram que “[...] na condição de um Estado educador, o Estado capitalista desenvolveu e desenvolve uma pedagogia da hegemonia, com ações concretas na aparelhagem estatal e na sociedade civil”.

Apesar de o conceito de pedagogia da hegemonia não ter sido cunhado por Gramsci, foram os estudos realizados em sua obra que possibilitaram a fundamentação deste termo. A esse respeito, expressamos o entendimento de que

Toda relação de “hegemonia” é necessariamente uma relação pedagógica, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre as diversas forças que a compõem, mas em todo o campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e continentais (GRAMSCI, 1999, p. 399, grifo do autor).

Assim, em função de a categoria “hegemonia” trazer em si as tensões que perpassam as classes sociais e suas frações, Gramsci (2010) assinala a importância da formação crítica e dos intelectuais orgânicos para o desenvolvimento de um projeto contra-hegemônico, que seja pautado pela superação das desigualdades socioeconômicas e culturais entre dirigente e dirigidos. Nesse intento, volta-se para a formação do sujeito “[...] como pessoa, capaz de pensar, de estudar, de dirigir ou de controlar quem dirige” (GRAMSCI, 2010, p. 49).

Apesar de a educação escolar pública expressar uma forma específica de subordinação ao modelo capitalista de sociedade, ora hegemônico, pois “[...] Religião, família, Estado, direito, moral, ciência, arte etc., são apenas formas *particulares* da produção e caem sob a sua lei geral” (MARX, 2014, p. 106, grifo do autor), entendemos ser a mediação das ações dos sujeitos que determina o processo constituinte de redimensionamento da orientação teórico-política em um tempo-espaço historicamente situado.

Em suma, a orientação teórico-política que perpassa o PDE se assenta na perspectiva do neoliberalismo reconfigurado, que possui intrínseca relação com o gerencialismo. A partir deste entendimento, a análise realizada nos permitiu evidenciar a existência de um estreito vínculo entre o enfoque sistêmico e a “terceira via”, que, sob os

preceitos do individualismo, da competição, das parcerias e da mobilização social, sustentam o processo parcial de desresponsabilização do Estado, mediante um suposto movimento de “democratização da democracia”, que implica na desconcentração das políticas públicas e na ênfase do público não estatal.

## À GUIA DE CONCLUSÃO

Com o processo de reforma implementado no Brasil, a partir da última década do século XX, no contexto de reestruturação do modo de produção capitalista, nota-se a ascensão da perspectiva de “terceira via” como estratégia privilegiada, utilizada pela classe dirigente para o estabelecimento do consenso em torno da manutenção da divisão social de classes.

Com isso, verifica-se que a crise estrutural do capital está na base na qual se processa a orientação da reforma estatal e, conseqüentemente, a orientação das políticas educacionais.

Importa acrescentar que, diferentemente do diagnóstico de que partem os neoliberais e os adeptos da perspectiva da “terceira via”, que apontam o Estado como o grande responsável pelas crises econômicas e sociais, compactuamos do entendimento de que a crise não se encontra no Estado, mas, sim, na natureza estrutural do capital no qual se assenta o Estado capitalista.

É mister destacar que uma vez que, em última instância, o neoliberalismo e a “terceira via” se pautam pelo mesmo fundamentalismo mercantil, a diferença entre ambos não é de conteúdo, mas, sim, de estratégia, haja vista que no neoliberalismo a orientação mais recorrente é a privatização, mas, para a “terceira via”, a estratégia privilegiada é a “criação” de um suposto “terceiro setor”, por meio da realização de parcerias entre o Estado e a “sociedade civil”, movimento denominado de publicização.

Assim, com a reestruturação do Estado no contexto do neoliberalismo reconfigurado, tem-se a privatização, a publicização, a fragmentação, a focalização das políticas sociais e a constituição de um suposto setor público não estatal, denominado de “terceiro-setor”. Com isso, ações por cuja execução o Estado estrito deveria responsabilizar-se passaram a ser direcionadas para a privatização e para o “terceiro setor”.

Tal orientação, que pautou o processo de reforma do Estado da década de 1990, foi difundida pelos “aparelhos privados de hegemonia”, sob o pretexto de que o “Estado estrito” não tinha condições financeiras, nem de gerenciamento, para assegurar a implementação dos direitos sociais. Fundamentado neste entendimento, o lema pró-fortalecimento do “Estado estrito” passou a ser: o que não pudesse ser imediatamente privatizado, deveria ser publicizado mediante o estabelecimento de parcerias entre o “Estado estrito” e o “terceiro setor”.

É importante ressaltar que o indicativo para o estabelecimento de parcerias entre Estado e sociedade, e a consequente assimilação e o desenvolvimento pela “sociedade civil” são constitutivos do programa da “terceira via”, que opta pela parcial desresponsabilização do “Estado estrito” na execução das políticas sociais. Nessa perspectiva, o Estado não deve ser compreendido como o principal executor das políticas sociais, mas, sim, como o equalizador de relações conflituosas.

Associado a isso, verifica-se, em curso, o processo de culturalização de uma administração gerencial, isto é, pautada pela lógica mercantil, em que o planejamento estratégico, a avaliação por indicadores e a gestão neotecnicista passam a servir como orientação “inescapável” na organização da política educacional.

Em função do fortalecimento da lógica gerencial na fundamentação da política educacional, verifica-se, como implicação, a redefinição da função da escola, que passa a servir, de forma mais acentuada, como aparelho a serviço do estabelecimento do consenso mercantil, apesar de não se restringir a esse “imperativo”.

Importa acrescentar que a perspectiva transnacional de sociedade se relaciona ao caráter sistêmico em que cada país passa a servir de forma específica e funcional ao projeto capitalista de sociedade.

Arelado a essa perspectiva, como mecanismo de regulação do Estado, o modelo de avaliação expresso no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e no planejamento de viés estratégico passa a ser central no processo de redefinição das políticas educacionais, uma vez que tais mecanismos vêm servir de parâmetro na determinação de metas a serem alcançadas pelos sistemas de ensino.

Conforme exposto alhures, é importante destacar a centralidade da orientação do neoliberalismo reconfigurado, não só no processo de reforma do Estado da década de 1990, mas também no embasamento do PMCTE, que tem servido de respaldo legal ao Plano de Desenvolvimento da Educação lançado em 2007.

Com efeito, o PDE se insere na sociedade como mecanismo de gestão governamental da educação, com uma dupla e unificada função: manter as relações sociais nos moldes do capital e contribuir com o processo de redefinição da atuação do “Estado estrito” na implementação das políticas sociais, que, diferentemente da orientação do Estado de bem-estar social, em sua pálida versão, começam a ser repassadas para a “sociedade civil”.

Destarte, estamos diante de um projeto de sociedade “cosmopolita”, em que o “Estado estrito”, dada a introjeção da responsabilização social, retira-se gradativamente

da função de executor direto das políticas públicas, para fortalecer-se como instância que vem servindo, de forma cada vez mais acentuada, ao projeto voltado para a legitimação das relações de classes. E, nesse contexto, o Estado passa a ser redefinido, não sem tensões, como o regulador do consenso e expressão de força de determinado modo de produção.

Relacionado a isso, chamamos a atenção para o fato de que os pilares de sustentação do PDE – visão sistêmica, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social – podem ser observados no PMCTE e, em linhas gerais, convergem para a transferência ou a divisão de responsabilidades entre o poder público e o setor privado, aspecto estruturante da perspectiva da “terceira via” e que permite esclarecer o postulado da “escola menos estatal e mais pública”.

Ao sintetizarmos o resultado da presente pesquisa, apregoando que a concepção teórico-política que fundamenta o PDE se sustenta com base na perspectiva do neoliberalismo reconfigurado, ou seja, da “terceira via”, entendemos ser necessário alterar sobre alguns aspectos que expressam o caráter contraditório que perpassa a realidade concreta.

Assim, com a parcial desresponsabilização do Estado estrito, que se assenta na implementação de uma política voltada para a desconcentração de suas atividades para outros “setores”, percebe-se a possibilidade da ampliação dessa lógica ou a intensificação de manifestações e reivindicações, por parte da sociedade civil, o que exigirá maior atuação do “Estado estrito” na implementação de responsabilidades que constitucionalmente lhe são aferidas.

Caso a segunda alternativa se sobressaia, poderemos, ou não, a depender do contexto histórico, presenciar um maior questionamento do atual modelo de democracia representativa, o que poderá implicar em seu repensar. Por outro lado, corremos o risco de ter mais do mesmo, com estratégias cada vez mais sofisticadas de manutenção das relações sociais, com o refinamento da perspectiva da “terceira via” ora hegemônica.

Com efeito, importa asseverar que os pressupostos que dão concretude ao projeto capitalista de sociedade colidem frontalmente com a possibilidade de implementação de um modelo de participação popular que ultrapasse os limites da democracia representativa.

Dessa forma, com a “terceira via” servindo de referencial teórico-político para a classe burguesa, verifica-se, como implicação, o estabelecimento de um conformismo,

cada vez mais ampliado, em torno do ideário que apregoa a não existência de classes sociais e, muito menos, das lutas e contradições que as atravessam.

Nesse sentido, as desigualdades sociais existentes são atribuídas aos sujeitos, a quem, sob o discurso da empregabilidade, se atribui a culpa pelas mazelas a que estão submetidos. Com isso, o projeto capitalista de sociedade, longe de ser colocado em xeque, passa a ser professado, como o “único” caminho possível a ser trilhado pela humanidade, pressuposto que rejeitamos.

Em síntese, frente a existência concreta das contradições no conjunto das relações sociais, entendemos, conforme a perspectiva gramsciana, a necessidade de não só compreender o tipo de conformismo do qual fazemos parte, mas também mobilizar ações na direção de um projeto que se pautar pelo efetivo e orgânico processo de superação do desrespeito com a questão sociometabólica e, conseqüentemente, da degradação do espaço geográfico, marcado pela lógica do capital.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate Iberoamericano. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 57-70, maio/ago. 2009.
- ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. 4. ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2006.
- AMARAL SOBRINHO, José. **O PDE e a gestão escolar no Brasil**. Brasília: MEC / Fundescola, 2001.
- AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima; BOF, Alvana. **Plano de Desenvolvimento da Escola: conceito estrutura e prática**. Brasília: MEC/BIRD/Fundescola, 1999.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008. p. 9-23.
- ANDERSON, Perry. Renovação. **Revista Praga-Estudos Marxistas**, São Paulo, n. 9, p. 7-26, jun. 2000.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 7. ed. São Paulo: Cortez; Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: DE TOMASSI, Lúvia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 41-72.
- AUSTIN, James. **Parcerias: fundamentos e benefícios para o terceiro setor**. São Paulo: Futura, 2001.
- BAIA HORTA, José Silvério. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1982.
- BAIA HORTA, José Silvério. Planejamento educacional. In: MENDES, Durmerval Trigueiro (Coord.) **Filosofia da educação brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 195-239.
- BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, p. 539-564, set./dez. 2005.

BALL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 21-53.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997**: o Estado num mundo em transformação. Washington, 1997.

BARÃO, Gilcilene de Oliveira Damasceno. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): uma política educacional do capital. **Boletim Germinal** – Grupo de Estudos e Pesquisas Marxismo, História, Tempo Livre e Educação, n. 9, nov. 2009.

BARROSO, João. Autonomia das escolas: entre público e privado. In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Redefinição das fronteiras entre o público e o privado**. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 48-57.

BARROSO, João. O Estado, a Educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial, out. 2005.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeta. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 17-41.

BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, João (Org.). **A escola pública: regulação, desregulação e privatização**. ASA Editores: Porto/Portugal, 2003. p. 19-48.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, SP: Manole, 2003.

BIANCHETTI, Roberto Gerardo. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 03 maio 2015.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Brasília, DF, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 06 out. 2015.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Brasília, DF, 1946. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 07 out. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº. 13. 005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE – e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm) >. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. Decreto Presidencial n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 abr. 2007a.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 3. ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação**: passo a passo. Brasília, DF, 2007b.

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

BRASIL. Ministério da Educação. **PDE Interativo**. 2012. Disponível em: <http://pdeinterativo.mec.gov.br/>. Acesso em: 05 out. 2012.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. 3. ed. reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Caderno 1 MARE, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunili. **O público não estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRUNO, Lúcia. Educação, qualificação e desenvolvimento econômico. In: BRUNO, Lúcia (Org.). **Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo** – Leituras Seleccionadas. São Paulo: Atlas, 1996. p. 91-123.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 14-45.

BRUNO, Lúcia. Reorganização econômica, reforma do estado e Educação. In: HIDALGO, A. M.; SILVA, I. L. F. **Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e da Paraná na década de 90**. Londrina/PR: Editora da UEL, 2001. p. 3-20.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades. **Crítica e Sociedade: revista de cultura política**, Uberlândia, v.1, n.3. Edição Especial - Dossiê: A crise atual do capitalismo, p. 73-84, dez. 2011.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Duas décadas de neoliberalismo no Brasil: a economia política da continuidade. **Periferias** – Revista de Ciências Sociais, Buenos Aires, año 12, n. 16, p. 173-197, 2. sem. 2008.

CASTRO, Alda Maria Duarte. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio et al. (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Liber Livro, 2009. p. 115-144.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, ANPED, n. 24, p. 5-15, set./dez. 2003.

CHAUI, Marilena. Fantasia da terceira via. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 dez. 1999. Caderno Mais, p. 6-10.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. 7. ed. São Paulo: Campus, 2003.

CHIRINÉA, Andréia Melanda. **O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as dimensões associadas à qualidade da educação na escola pública municipal**. 2010. 121f. Marília - SP. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Educação, Universidade Estadual Paulista.

CORAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 75-121.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n.144, p. 790-811, set./dez. 2011

DRUCKER, Peter. **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira, 1998.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

ESTRADA, Adrian Alvarez; SPECK, Raquel Angela. O Plano de Desenvolvimento da Educação e suas relações com as alterações no mundo do trabalho. **Boletim Técnico do SENAC**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 25-33, jan./abr. 2012.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4. ed. São Paulo: Global, 2009.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle? In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Org.). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 53-68.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a Educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Tradução de Vânia Paganini Thurler e Thomaz Tadeu da Silva. 13. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. p. 169-195.

FREITAS, Luiz Carlos. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, abr. 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, ANPED, v. 16, n. 46, p. 235-274, jan./abr. 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos científicos e tecnológicos da relação trabalho e educação no Brasil de hoje. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria

Wanderley (Org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/EPSJV, 2006. p. 241-288.

GAMBOA, Sívio Sánchez. **Epistemologia da pesquisa em educação**. Campinas: Práxis, 1996.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

GIDDENS, Anthony. A terceira via em cinco dimensões. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 21 fev. 1999. Caderno Mais, p. 4-5. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/fsp/1999/02/21/72//628761>>. Acesso em: 16 maio 2014.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via e seus críticos**. Tradução de Ryta Vinagre. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GIDDENS, Anthony. **Novas regras do método sociológico: Uma crítica positiva as sociologias interpretativas**. 2. ed. Tradução de Antônio Escobar Pires. Lisboa: Gradiva, 1996.

GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan. (Org.). **Teoria social hoje**. Tradução de Gilson César de Souza. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

GRACINDO, Regina Vinhais; KENSKI, Vani Moreira. Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisa no Brasil. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhais (Coord.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: Anpae; Campinas: Autores Associados, 2001. p. 113-126.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Maquiavel: notas sobre o estado e a política. 3. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. v. 3.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. v. 2.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Temas de cultura. Ação católica. Americanismo e Fordismo. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 4.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. 15. ed. Porto Alegre: L&PM, 1998.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 24. ed. São Paulo: Loyola, 2013.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Tradução de Leonel Vallandro. 2. ed. São Paulo: Globo, 1977.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOBBSAWM, Eric John. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. 41 reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Reorganização gerencialista da escola e do trabalho docente. **Revista Educação**: teoria e prática, Rio Claro, v. 21, n. 38, p. 59-68, out./dez. 2011.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.

KOSÍK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 9. reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (Org.). **Política e gestão da Educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 61-74.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Propuesta Educativa**, Buenos Aires, n. 31, p. 99-107, 2009. Disponível em: <<http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/articulos/16.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2014.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina**: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. Estudos comparados nas análises sobre política educacional na América Latina. In: KRAWCZYK, Nora R.; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **América Latina**: Estado e reforma numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003. p. 113-135.

KUENZER, Acacia Zeneida. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luís; LOMBARDI, José Claudinei (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2004. p. 77-95.

LE GRAND, Julian. Los cuasi mercados y la política social. In: ESTEVE, Oroval Planas (Org.). **Economía de la educación**. Barcelona: Ariel, 1996. p. 257-271.

LIBÂNIO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Antonio Bosco de (Org.). **Estado e controle social no Brasil**. Uberlândia: Comoser; Fapemig; GPEDE, 2009.

LIMA, Antonio Bosco de. Estado, políticas e educação no Brasil. In: LUCENA, Carlos. **Capitalismo, Estado e educação**. Campinas: Alínea, 2008. p. 133-150.

LIMA, Antonio Bosco de; PRADO, Jeovandir Campos; SHIMAMOTO, Simone Vieira de Melo. **Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos**. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0069.pdf>> Acesso em: 17 abr. 2014.

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: Estratégias do capital para educar para o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 43-67.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre governo: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil**. 2. ed. Tradução de Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. Teoria crítica. In: FERRARO JUNIOR, Luiz Antonio. (Org.). **Encontros e caminhos: formação de educadoras (es) ambientais e coletivos educadores**. Brasília: MMA, Diretoria de Educação Ambiental, 2005. p. 69-98.

MARTINS, André Silva. **A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo**. Juiz de Fora: UFJF, 2009a.

MARTINS, André Silva. A Educação Básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.4, n.1, p.21-28, jan.-jun. 2009b.

MARTINS, André Silva. Estratégias burguesas de obtenção do consenso nos anos de neoliberalismo da terceira via. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: Estratégias do capital para educar para o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 127-174.

MARTINS, André Silva. “Todos pela Educação”: O projeto educacional de empresários para o Brasil século XXI. In: 31ª REUNIÃO DA ANPED, 16., Caxambu, 2008. **Anais...** Caxambu: Anped, 2008. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt09-4799-int.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

MARTINS, Marcos Francisco; GROppo, Luís Antonio. **Sociedade civil e educação: fundamentos e tramas**. Campinas: Autores Associados, 2010.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e Introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. Traduções de José Carlos Bruni et al. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução de Jesus Ranieri. 6. reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2014.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELO, M. P.; FALLEIROS, I. Reforma da aparelhagem estatal: novas estratégias de legitimação social. In: NEVES, L. M. W. (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005. p. 175-192.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. 1. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MISES, Ludwig von. **As seis lições**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1988.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: Estratégias do capital para educar para o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; SANT'ANNA, Ronaldo. Introdução: Gramsci, o Estado educador e a nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar para o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 19-39.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/edu\\_realidade](http://www.ufrgs.br/edu_realidade)>. Acesso em: 08 out. 2014.

NOMERIANO, Aline Soares. A atual política educacional brasileira consignada no plano de desenvolvimento da educação: uma concepção fundamentada na Pedagogia do capital. **Revista Eletrônica Arma da Crítica**, Fortaleza, ano 3, n. 3, p. 68-87, 2011.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/EPSJV, 2006. p. 67-107.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Tradução de Antonio Roberto Neiva Blundi. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução de Rita Lima. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RODRIGUES, Robério Paulino. **O colapso da URSS: um estudo das causas**. 2006. 295f. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2006.

SAMPAIO JR. Plínio de Arruda. Globalização e reversão neocolonial: o impasse brasileiro. In: **Filosofia y teorías políticas entre la crítica y la utopia**. Buenos Aires: CLACSO, 2007. p. 143-155. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hoyos/11Sampaio.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

SANTOS, Fabiano Antonio dos. **O Plano de Desenvolvimento da Escola e a produção do consentimento ativo**. 2012. 301f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis – SC.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB**. 3. ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2008a.

SAVIANI, Dermeval. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trabalho, Educação e saúde**, v. 6, n. 2, p. 213-231, jul./out. 2008b.

SAVIANI, Dermeval. Equidade e qualidade em educação: equidade ou igualdade? In: SAVIANI, Dermeval. **História do tempo e tempo da história: estudos de historiografia e história da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2015, p. 11-15.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p.1231-1255, out. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-392, maio/ago. 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Ano XX, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SENRA, Álvaro de Oliveira. Propostas educacionais da Igreja católica sob o neoliberalismo. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2000. p.103-132.

SHIROMA, Eneida Otto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fatima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-247.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, Domingos Pereira da. **Planejamento e gestão escolar**: concepções e implicações. 2011. 99 f. Goiânia - GO. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

SILVA, Domingos Pereira da; RODRIGUEZ, Vicente. A política educacional brasileira no contexto do gerencialismo contemporâneo. In: SEMINÁRIO SOBRE “A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO EM EDUCAÇÃO” - Política educacional do século XXI: paradoxos, limites e possibilidades, 7., 2013, São Paulo. **Anais...** São Paulo: PUC/SP, 2013. p. 125-132.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Reforma da educação superior: a produção da ciência engajada ao mercado e de um novo pacto social. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Políticas e gestão da educação superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003. p. 53-80.

SILVA, Luís Gustavo Alexandre da. **Educação e participação**. Goiânia: Ed. da UFG, 2006.

SIMIONATTO, Ivete; LUZA, Edinaura. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 215-226, ago./dez. 2011.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, F. J. S.; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. 2. ed. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998. p. 195-252.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: De TOMMASI, Livia; WARDE, Miriam; HADDAD, Sérgio. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 125-193.

VILLELA, Milú. Hora de pensar na educação. **Folha de S. Paulo**, Tendências/Debates, p. 3, 11 jul. 2006.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. **Descentralização e desconcentração como estratégia para redefinição do espaço público**. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada. São Paulo: Xamã, 2004a. p. 39-60.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. **“Terceiro Setor”**: A publicização enviesada. Disponível em: [http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2004/Mesa\\_Redonda/Mesa\\_Redonda/01\\_28\\_09\\_TERCEIRO\\_SETOR\\_A\\_PUBLICIZACAO\\_ENVI\\_ESADA.pdf](http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2004/Mesa_Redonda/Mesa_Redonda/01_28_09_TERCEIRO_SETOR_A_PUBLICIZACAO_ENVI_ESADA.pdf). 2004b. Acesso em: 29 maio 2013.

WERTHEIN, Jorge; CUNHA, Célio (Org.). **Investimentos em educação, ciência e tecnologia**: o que pensam os jornalistas. 2. ed. Brasília: UNESCO, Instituto Sangari, 2009.

XAVIER, Antonio Carlos da Ressurreição. **A gestão da qualidade e a excelência dos serviços educacionais**: custos e benefícios de sua implantação. Brasília: IPEA, 1996.

XAVIER, Antonio Carlos; AMARAL SOBRINHO, José. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 2. ed. Brasília: Programa FUNDESCOLA, 1999.