ASSISTÊNCIA DA UNIÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA: REFERENCIAIS DE POLÍTICAS DE GESTÃO EM FOCO

Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

RESUMO

São enfocados referenciais de políticas endereçadas à gestão educacional e escolar na educação básica brasileira. São descritas diretrizes para a gestão no planejamento nacional da educação e políticas que visam à promoção da cooperação intergovernamental na educação e/ou à promoção da capacidade de gestão de sistemas de ensino e de escolas: formação continuada em gestão, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Programa Dinheiro Direto na Escola. Há uma seção inicial sobre referenciais de políticas, para explicitação do referencial teórico. A discussão destaca que as políticas de gestão envolvem arranjos intergovernamentais, requerem a problematização das funções supletiva e redistributiva da União na educação e são marcadas por ambiguidades quanto a seus fundamentos.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas Públicas de Educação; Políticas de Gestão Educacional; Políticas de Gestão Escolar; Referenciais de Políticas; Relações Intergovernamentais na Educação.

UNION ASSISTANCE IN BASIC EDUCATION: THE FOCUS ON MANAGEMENT POLICIES BENCHMARKS

ABSTRACT

Benchmarks of policies for educational and school management in Brazilian basic education are focused. We describe the guidelines for the management in the national planning for education and policies aimed at promoting intergovernmental cooperation in education and/or promotion of management capacity of teaching and school systems: continuing education in management, the Target Plan Commitment All for Education and the program Direct Money in School. There is an initial section about policies benchmarks, for the theoretical explanation. The discussion highlights that management policies involve intergovernmental arrangements, require the questioning of supplementary and redistributive functions of the Union in education and are marked by ambiguity regarding its foundations.

KEYWORDS

Public Policies in Education; Educational Management Policies; School Management Policies; Policies Benchmarks; Intergovernmental Relations in Education.

INTRODUÇÃO

No bojo da cooperação intergovernamental na educação básica, a União tem o dever de assistir técnica e financeiramente os estados e municípios, responsabilidade inserida em função redistributiva e supletiva para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional (art. 211 da Constituição Federal).

Parte das políticas de assistência técnica e financeira do governo da União à educação básica objetiva incidir nagestão de redes/sistemas educacionais ou das escolas; essas políticas abrangem, entre outros,a formação de gestores e membros de conselhos, o planejamento educacional e o financiamento/gestão financeira escolar[1].

Neste artigo, procura-se examinar políticas intergovernamentais que buscam intervir nas condições da gestão da educação básica e na gestão escolar. Elege-se caracterizar três políticas bastante disseminadas pelo país que têm um acento forte nos objetivos de promoção da cooperação entre as esferas de governo na educação e na promoção da capacidade de gestão de sistemas/redes e de escolas: ações de formação continuada em gestão da educação e escolar; o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O objetivo do texto é discutir as (des)articulações entre diretrizes e metas da gestão da educação presentes no planejamento nacional da educação e as orientações das políticas de assistência mencionadas. No estudo documental realizado, orientou-se uma indagação: quais são os referenciais de gestão da educação inscritos no planejamento e nas políticas de assistência? O termo *referenciais* é utilizado na acepção de referenciais cognitivos e normativos de políticas públicas, nos termos sumarizados na próxima seção.

Trata-se aqui de gestão pública e, portanto, da gestão que opera com a criação, recriação e materialização das políticas públicas, quer dizer, a gestão como mediação no processo contínuo de formulação, implementação e avaliação das políticas estatais. Conforme Vieira (2007), a gestão pública envolve as dimensões de valores públicos (a intencionalidade das políticas), condições de implementação (os meios que delimitam a viabilidadedas políticas) e condições políticas (as circunstâncias de aceitabilidade das políticas, dadas pelo jogo político).

[1] Em outros textos tratei da assistência técnica e financeira da União na educação básica (ver Farenzena, 2011a, 2011b, 2012a).

A mesma autora diferencia gestão educacional e gestão escolar. A gestão educacional diz respeito ao governo dos sistemas educacionais e está circunscrita, no Brasil, aos valores públicos e à organização nacional da educação postos no ordenamento constitucional-legal. A gestão escolar "situa-se no plano da escola e diz respeito a tarefas que estão sob sua esfera de abrangência" (VIEIRA, 2007, p. 63). As políticas examinadas neste texto estão endereçadas a ambas, com particularidades que serão apontadas na sua caracterização.

Após esta introdução, apresenta-se uma seção sobre políticas públicas e referenciais de políticas. Na seção seguinte, faz-se uma síntese de diretrizes para a gestão da educação nos planos nacionais de educação. No quarto segmento descreve-se linhas gerais de políticas de assistência da União na educação básica voltadas à gestão – ações de formação em gestão da educação e escolar, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e PDDE. Na última parte, inicia-se uma discussão acerca de referenciais das políticas de gestão.

POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E REFERENCIAIS DE POLÍTICAS

Políticas públicas são os *programas* de ação pública, isto é, "dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos" (MULLER; SUREL, 2002, p. 11).

As políticas públicas, compreendidas como espaços de construção de sentido – do para quê, das orientações das decisões e ações públicas e de percepções de problemas, não se reduzem a estratégias organizacionais; são um elemento da participação política. Tal perspectiva permite "vincular as políticas, no sentido de *policies*, às dinâmicas e aos atores que caracterizam a política (*politics*) e aos processos e às interações que concorrem para a formação e a evolução da *polity*" (MULLER; SUREL, 2002, p. 30).

Muller (2006) explica que cada política busca agir sobre um setor da sociedade, em geral para transformar ou adaptar uma situação. Essa ação passa pela definição de objetivos, e é forjada a partir de uma representação, uma significação de um problema e suas consequências, assim como das alternativasde intervenção. As políticas públicas podem ser vistas como processos através dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade constrói para compreender e agir sobre o real, *tal qual ele é percebido*; seriam formas de uma sociedade construir sua relação com o mundo.

No bojo da concepção de políticas públicas como fluxos de decisões e ações em que se interpõe a autoridade do Estado para o setor educação, elas encerram: interações entre os agentes governamentais situados em diferentes instâncias; interações entre os agentes governamentais e a sociedade civil; a configuração institucional do Estado e da área da educação; o ordenamento jurídico, abrangendo direitos, garantias e condições da escolarização.

Além disso, acolhendo a compreensão das políticas públicas como representações, as políticas públicas de educação são expressões de percepções, visões de mundo concernentes ao lugar e ao papel da educação na sociedade – seja do papel que tem como do que deveria ou poderia ter. Coloca-se aqui, pois, a noção de referenciais cognitivos e normativos das políticas públicas[2].

A abordagem cognitiva, conforme Muller (2000), indaga de modo peculiar a ação do Estado e, por isso, pode oferecer respostas à difícil questão da fabricação da ordem nas sociedades complexas:

> A partir do momento em que o objeto das políticas públicas não é mais somente o de "resolver problemas",mas o de construir quadros de interpretação do mundo, então é possível formular de modo renovado a questão da relação entre política(s) e construção de uma ordem social (MULLER, 2000, p. 189, tradução minha).

Segundo o mesmo autor, o tratamento dos problemas públicos é processado por decisões, ações e práticas que remetem a atribuições de sentido e a comportamentos bastante diversificados, uma vez que envolvem atores que obedecem a lógicas distintas. Em torno de cada política se constituem coalizões de defesa de causa que (re)definem as questões-chave da política. Assim, as políticas públicas constituem espaços ou fóruns em que os atores exprimem e constroem relações com o mundo, "o que se liga à maneira pela qual eles percebem o real, seu lugar no mundo e o que o mundo deveria ser" (MULLER, 2000, p. 195). Quer dizer, a ação pública tem, ao mesmo tempo, um caráter cognitivo e normativo: as políticas expressam *interpretações do real* (o que é, como é, porque é) e definem modelos normativos de ação (o que deveria ser).

[2] Na década de 1980, Pierre Muller e Bruno Jobert publicaram *O Estado em ação: políticas públicas e corporativismo*, uma obra importante do campo do estudo das políticas públicas. Nesse livro, entre muitas contribuições, se destaca a noção de referenciais de políticas públicas. Em trabalhos posteriores, os autores reafirmam a atualidade de proposições centrais da obra, embora discutam mudanças profundas havidas no lugar e no papel dos Estados-nação – ligadas ao surgimento de novas instâncias governativas, mais abrangentes que os Estados nacionais ou menos abrangentes, subnacionais – que demandam novas discussões (ver MULLER, 2004; JOBERT, 2004).

Nessa linha da abordagem cognitiva, os referenciais fundamentame balizam as fronteiras de setores de política – a educação, por exemplo – ou políticas de diferentes escopos dentro de um setor; são os referenciais setoriais. Esses se ligam ao referencial global, o qual "é constituído de um conjunto de valores fundamentais que constituem as crenças de base de uma sociedade, assim como de normas que permitem escolher condutas [...] constitui a representação que uma sociedade se faz de sua relação com o mundo num momento dado" (MULLER, 2006, p. 65). Como construtos sociais, os referenciais não apresentam uma coerência perfeita, são objetos de conflitos permanentes e disputas pela dominância e controle da agenda política.

Para os propósitos deste artigo, cabe indagar: quais seriam os referenciais de escopo mais global que circulam e demarcam hoje as políticas públicas? De modo sucinto, vale-se da reflexão de Merrien (2008) como uma resposta. O autor explora o plano das referências que dão base a propostas de políticas sociais e do papel do Estado e do mercado. No texto que refiro, Merrien enfoca, primeiro, a emergência e a propagação do paradigma neoliberal de proteção social; na sequência, mostra o esgotamento do modelo duro do neoliberalismo, os contornos de um novo liberalismo e sua agenda de política social. Sumariza-se suas ideias nos próximos parágrafos.

Os anos 1980 marcam a ruptura com o paradigma do Estado providência de serviço público, retratado como pesado, pois seus gastos sociais minam a competitividade econômica. A opção é a adoção de um modelo residual e liberal do Estado providência. Forja-se um novo consenso fundado na crítica do modelo anterior de políticas sociais e na preconização das milagrosas receitas neoliberais.

No final dos anos 1990, entretanto, o otimismo missionário do neoliberalismo começa a declinar, visto que se tornam agudos os fracassos refletidos no plano político. Na América Latina, por exemplo, o saldo mostra-se desastroso no campo social, com forte aumento da pobreza e das desigualdades sociais.

A crise de 1997, na Ásia, é um golpe fatal no neoliberalismo mais *puro*. No final da década de 1990, uma série de conferências e de acordos internacionais marca uma virada na maneira de conceber o social. Este reencontra um lugar de proeminência, embora incrustado nas políticas econômicas de mercado. Segundo Merrien, “A proteção social é repensada num quadro de análise que privilegia arranjos fundados

em três pilares: a responsabilidade individual, a importância do mercado e o papel protetor do Estado" (2008, p. 327, tradução minha).

No novo paradigma, chamado de governança social, a proteção social é estratégia de promoção de coesão sociale de crescimento. O papel do Estado é reabilitado e os fracassos do mercado, reconhecidos. Dessa mutação não se deduz o retorno do Estado providência. A palavra de ordem é a governança: "A nova concepção afirma que a (boa) governança é aquela na qual o Estado se retrai, perde sua força, se torna modesto e trabalha em rede com interesses e grupos privados, na qualidade de parceiro apenas superior aos outros" (MERRIEN, 2008, p. 317).

Uma das fontes intelectuais das novas ideias é a nova economia institucional, que advoga a atuação de instituições de controle mútuo e de coerção nas sociedades, para constranger os agentes a respeitar seus compromissos, reduzir incertezas das interações sociais e limitar os custos de transação; Estado e mercado são complementares, mas as articulações entre ambos dependem dos contextos nacionais. Uma segunda fonte é a nova gestão pública, que defende uma agenda de reformas: prioridade aos resultados; avaliação; ação em rede. Defende uma cultura gerencialista, dando prioridade às demandas do cidadão-consumidor e pregando a responsabilização dos agentes pelos resultados. Sua orientação em favor do mercado e da eficiência aparece também quando acentua a prioridade ao privado para a oferta de serviços e a prioridade ao atingimento de alvos específicos. A nova gestão pública visa formatar um Estado regulador, protetor e que trabalhe em rede com o setor privado e a sociedade civil. Para Merrien (2008), essas duas matrizes fornecem o quadro ontológico, analítico e normativo da implementação das novas políticas sociais.

No espaço deste artigo, pôde-se apenas esboçar elementos da abordagem cognitiva e de referenciais de caráter mais global que teriam na atualidade certa hegemonia na base das políticas públicas. Analisar as políticas nacionais de gestão da educação básica brasileira, operando com a abordagem cognitiva, exigiria uma pesquisa de escopo muito mais abrangente do que a leitura documental que se realizou para produzir este artigo. Mesmo assim, essa abordagem guiou a leitura e marcou o modo como interpretam-se as políticas públicas, incluindo aquelas que são objeto deste texto.

A GESTÃO NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

Nesta parte do texto, trata-se dos Planos Nacionais de Educação 2001-2011 (lei nº 10.172/01) e 2014-2024 (lei nº 13.005/2014).

Diretrizes e instrumentos da gestão daeducação e das escolas estão presentes recorrentementenos dois textos. Desse modo, destaca-se algumas disposições que dizem respeito mais diretamente às dimensões da gestão que se quer examinar.

O PNE 2001-2011 incluiu a democratização da gestão do ensino público como um objetivo, restrito, porém, a uma democratização no âmbito escolar, obedecendo aos princípios da "participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes". Mesmo com a circunscrição à gestão escolar,a democratização da gestão foi valorizada, pois posicionada junto aos horizontes maiores de extensão, qualidade e igualdade na educação escolarizada. Nesse PNE, a prioridade que tem linha direta com o objetivo de democratização da gestão é "Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino [...]".

O referido PNE continha um capítulo denominado *financiamento e gestão*, no qual encontrava-se a diretriz *aprimoramento contínuo do regime de colaboração*, a ocorrer entre União, estados e municípios e entre entes da mesma esfera federativa. As demais diretrizes da gestão eram: a *transparência* na distribuição e gestão dos recursos financeiros, para a qual deveriam ser fortalecidas as instâncias de controle e os órgãos de gestão nos sistemas de ensino; a implantação e o aperfeiçoamento de *sistemas de informação* e de um *sistema de avaliação*; a promoção de *desburocratização* e *descentralização da gestão*, o que requereria o repasse direto de recursos às escolas; a implantação de *gestão democrática* nos sistemas de ensino e nas escolas – nos primeiros, mediante criação/fortalecimento dos conselhos de educação e no nível das unidades escolares por meio da formação de conselhos escolares.

No PNE 2014-2014, um elemento a sublinhar é a reafirmação do princípio da gestão democrática da educação como diretriz (art. 2º), junto a outros que recolhem finalidades e princípios da educação inscritos no ordenamento jurídico do país.

Na parte inicial da lei, antes da especificação das 20 metas e respectivas estratégias, há orientações relevantes que remarcam a colaboração entre governos e entre sistemas de ensino e a responsabilidade compartilhada entre as instâncias federativas

para a consecução das metas do plano. Por exemplo, no art. 7º, lê-se que "Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios".

No art. 9º é estabelecido o prazo para que os governos subnacionais aprovem *leis específicas* que disciplinem a gestão democrática da educação pública. Ou seja, há maior regulamentação quanto ao disposto no art. 14 da LDB (os sistemas de ensino devem definir *normas gerais* da gestão democrática do ensino público).

Na meta 7, "Fomentar a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem", várias estratégias dizem respeito diretamente à gestão da educação e da escola: a associação de assistência da União à fixação e pactuação de metas entre os entes; o apoio da União à gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros às escolas; a informatização da gestão das escolas públicas e das secretarias de educação e a manutenção de programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação.

A meta 19 trata da efetivação da gestão democrática da educação, a qual deve contemplar critérios técnicos de mérito e desempenho e, no âmbito das escolas públicas, estar associada também a processos de consulta pública à comunidade escolar; a União deve oferecer apoio técnico e financeiro para o que é previsto na meta. As estratégias dessa meta abrangem a gestão da educação, como as de criação ou fortalecimento dos conselhos de controle social da área, dos conselhos de educação e de fóruns de educação estaduais e municipais. Compreendem também a gestão escolar, sendo orientada a criação ou o fortalecimento de conselhos escolares, grêmios estudantis e associações de pais e mestres. As estratégias também preveem a definição de critérios e instrumentos para a nomeação de diretores de escola ea participação da comunidade escolar na formulação de projetos e normas escolares.

POLÍTICAS INTERGOVERNAMENTAIS COM FOCO NA GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR

Como afirmado anteriormente, elege-se enfocar três políticas que têm um acento forte nos objetivos de promoção da cooperação entre as esferas de governo na edu-

cação e na promoção da capacidade de gestão da educação e da escola: ações de formação continuada em gestão da educação e escolar; o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Cada qual será descrita em linhas gerais.

Formação de gestores[3]

Das ações destinadas à formação de gestores dos sistemas ou redes de ensino, faz-se dois destaques. O *Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação* (Pradime) objetiva fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais. É uma parceria do MEC com a União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime). Envolve a promoção de encontros presenciais entre dirigentes do MEC, do MEC/FNDE e da Undime e curso de extensão a distância que aborda, entre outros, temas do planejamento, avaliação, gestão orçamentária e gestão de pessoas. Os cursos são oferecidos por universidades federais.

O *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação* (Pró-Conselho) tem como principal objetivo qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, ao repasse e controle do uso das verbas da educação. Estimula a criação de novos conselhos municipais de educação, o fortalecimento daqueles já existentes e a participação da sociedade civil nas políticas educacionais, dentre outras ações.A formação abrange encontros presenciais e curso de extensão a distância; conta com a participação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME). Os cursos a distância são oferecidos por universidades públicas.

Dos programas de formação de gestores escolares também sumarizo dois, destinados a pessoal ligado a escolas estaduais e municipais de educação básica. O *Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública* contempla cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância para diretores, vice-diretores e coordenadores pedagógicos. Seus objetivos são: formar gestores educacionais das escolas públicas da educação básica; contribuir com a qualificação do gestor escolar na perspectiva da

[3] As informações deste item foram retiradas do sítio do MEC na internet e as fontes estão registradas nas referências com autoria de Brasil, Ministério da Educação.

gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social; promover a melhoria dos índices educacionais. A formação é de responsabilidade de universidades públicas federais que atuam em parceria com o MEC e há participação da Undime e do Conselho dos Secretários de Educação (Consed) em decisões sobre o programa.

O *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares* tem como objetivos: ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão das escolas;apoiar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares; promover a capacitação de conselheiros escolares; estimular a integração entre os conselhos escolares; apoiar os conselhos escolares na construção coletiva de projetos educacionais de escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade; promover a cultura do monitoramento e avaliação nas escolas, para a garantia da qualidade da educação. Atua no programa um grupo de trabalho, constituído por representantes do Consed, da Undime, da CNTE, do Unicef, da Unesco e do Pnud. O programa conta com um conjunto de cadernos pedagógicos que foram distribuídos a escolas de todo o país e abrange cursos ou encontros presenciais e curso de extensão a distância.

Do ponto de vista de seus objetivos, os programas em tela têm em comum a busca de fortalecimento da *capacidade de gestão* educacional e escolar, de dirigentes e conselheiros. Seus documentos de referência ou de formação sublinham reiteradamente o princípio da gestão democrática da educação, a relevância da participação da comunidade educacional/escolar e social na gestão, bem como as ações de gestão como condição e meio de garantia da qualidade da educação. Todos são de responsabilidade da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC e envolvem interação entre o MEC e entidades nacionais representativas da área da educaçãopara definições e acompanhamento das formações; envolvem também as universidades públicas federais na oferta de cursos de formação.

Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação[4]

O Plano de Metas é uma política inaugurada com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007. Tem como objetivo a melhoria da qualidade da educação básica, pautando-se, inicialmente, em 28 diretrizes e, mais atualmente, nas metas do PNE (conforme lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012). O Plano de Metas é uma

[4] As informações deste item foram retiradas de Farenzena (2011b), Brasil/MEC (2011), Lei nº 12.695/12 e Decreto nº 6.094/13.

política intergovernamental; foi proposta pelo governo federal e conta com sua intervenção na promoção e implementação das ações, mas envolve as redes estaduais e municipais de ensino em igual medida. No âmbito do Plano de Metas, cada ente elabora um plano de ações articuladas (PAR), na perspectiva de evolução positiva do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O primeiro PAR cobriu os anos de 2008 a 2011; o segundo, com reformulações e acréscimos de indicadores e ações, cobre o período 2011-2014. Para sua elaboração e monitoramento, há previsão de assistência técnica do MEC às equipes estaduais ou locais. As normas da política incluem a instituição de comitê estratégico do PAR no âmbito do MEC, com representação do Consed e da Undime, cujas atribuições são as de definir, monitorar e revisar ações, programas e atividades de assistência técnica ou financeira da União.

Cabe observar que o PAR é parâmetro para a assistência técnica e financeira voluntária da União às redes públicas de educação básica; a previsão é de que a assistência voluntária da União seja direcionada prioritariamente às redes escolares públicas ou a escolas com Ideb mais baixos e que se comprometeram com as diretrizes do Plano de Metas. Há, contudo, uma série de ações que se destinam a todas as redes ou escolas ou que agregam outros critérios de priorização, em composição com ou para além do Ideb mais baixo.

O PAR é um planejamento de tipo estratégico, composto por indicadores preestabelecidos, referentes a condições de oferta educacional, os quais são avaliados pelas equipes estaduais ou locais responsáveis por esse planejamento. A cada indicador corresponde uma ação e a cada ação um conjunto de subações; em geral, dentro de cada ação há subações complementares, umas a serem executadas pelo ente (estado ou município) e outras a serem executadas pelo MEC. Os indicadores e as ações estão distribuídos em quatro dimensões, desdobradas em áreas: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Os registros do PAR são feitos *on-line*, na internet, no módulo PAR do Sistema Integrado de Monitoramento, Orçamento e Finanças do MEC (Simec).

É possível dizer que o Plano de Metas sinaliza mudanças de rumo na *gramática política*[5] de marca clientelista do MEC no que concerne à assistência voluntária

[5] Edson Nunes, em *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático* (2003), chama de *gramáticas*

na educação básica. Uma inflexão construída progressivamente, a partir de denúncias, pressões e propostas de setores da sociedade política e da sociedade civil interessados num jogo mais aberto e democrático para distribuição dos recursos da União.

Há uma característica marcante no jogo político-administrativo do Plano de Metas: a política estabelece um tipo de *contratualização* entre os entes; a União e cada estado e município que aderem ao Plano comprometem-se com a implementação de ações do PAR e com as demais estratégias da política, como a formação de comitês relacionados à política, o monitoramento, a prestação de informações, as ações necessárias à apuração e ao acompanhamento do Ideb. O Plano de Metas já é a concretização do que consta numa das estratégias da meta 7 do PNE 2014-2014 – a associação de assistência da União à fixação e pactuação de metas entre os entes.

Programa Dinheiro Direto na Escola[6]

Esse programa transfere recursos a escolas públicas, a fim de contribuir para sua melhoria física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação de desempenho da educação básica. O PDDE/Básico é previsto na lei nº 11.947/09 e está sob responsabilidade direta do FNDE. O número de alunos é o principal critério que define o montante a ser recebido por escola.

Cabe comentar que os valores transferidos são extremamente baixos, permitem às escolas a compra de materiais ou a contratação de serviços de primeira necessidade e não o desenvolvimento de projetos que oportunizariam diferenciais em termos de qualidade nas condições de oferta educacional.

Há diversas modalidades além da básica, com repasse de recursos adicionais; parte delas consta no Quadro 1.Em todas as modalidades do PDDE, os recursos são transferidos para contas das chamadas unidades executoras, entidades sem fins lucrativos vinculadas às escolas.

Dada a sua complexificação – no planejamento dos gastos, nas prestações de contas, no controle – e ramificação, pode-se dizer que existem hoje dinheiros diretos na escola, no plural, pois cada modalidade tem objetivos, operacionalização, montantes de recursos e possibilidades de despesas que se vinculam aos programas finalísticos

políticas quatro padrões institucionais de relações que subsistem e se entrecruzam no Brasil: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

[6] As fontes deste item são: Lei nº 11.947/09; normas do FNDE disponíveis no seu site na internet e em Farenzena (2012a, 2012b).

aos quais estão ligados. Em comum está a característica de destinação dos recursos às unidades executoras das escolas. Em comum também, o estabelecimento de critérios na alocação de recursos que levam em conta o papel redistributivo da União na educação. O montante total de recursos, entretanto, é relativamente reduzido pensando-se no conjunto das escolas de educação básica do país e nos objetivos de garantia de equidade e de padrão de qualidade que balizam a função suplementar da União na educação.

Quadro 1 – Características básicas demodalidades do PDDE.

Modalidade	Tipo de escolas beneficiadas/ órgãos do MEC envolvidos	Objetivos	Destinação dos recursos
PDE-Escola(Plano de Desenvolvimento da Escola)	Ensino fundamental e médio SEB e FNDE	Aperfeiçoamento da gestão escolar democrática e participativa.	Efetivação das ações previstas no plano, com prioridade para instalação e operação de laboratórios de informática e garantia de acessibilidade aos alunos com deficiência.
Funcionamento das Escolas nos Finais de Semana (Escola Aberta)	Ensino fundamental (escolas do Mais Educação) Secadi, SEB e FNDE	Viabilizar as atividades de educação integral e a apoiar a realização de atividades educativas e recreativas nos finais de semana.	Material permanente e de consumo, despesas com transporte e alimentação dos responsáveis pelas atividades.
Educação Integral (Mais Educação)	Ensino fundamental SEB e FNDE	Apoiar a realização de atividades de educação integral, para compor jornada escolar de, no mínimo, sete horas diárias.	Auxílio transporte e alimentação de monitores, contratação de serviços, material permanente e de consumo.
Ensino Médio Inovador	Ensino médio (escolas estaduais e distritais) SEB e FNDE	Apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nesse nível de ensino.	Aplicação em práticas inovadoras no ensino médio.
Escolas do Campo	Ensino fundamental (escolas que não acessaram o PDDE/ Manutenção) Secadi e FNDE	Apoiar a realização de atividades educativas voltadas à melhoria da qualidade do ensino e à elevação do desempenho escolar.	Contratação de mão deobra e outras despesas demanutenção econservação,aquisição de mobiliário escolar e outras ações de apoio para a realização de atividades educativas e pedagógicas coletivas.
Escola Acessível	Escolas de educação básica com sala de recursos multifuncionais Secadi e FNDE	Promoção da acessibilidade e inclusão escolar de estudantes público alvo da educação especial.	Material de consumo, material permanente, contratação de serviços.

Fontes: normas das modalidades, de 2012 (disponíveis no site do FNDE na internet).

JUNTANDO ALGUMAS COISAS

As políticas de formação de gestores, o Plano de Metas e o PDDE estão propagadas nas redes públicas de educação do país e todos envolvem arranjos intergovernamentais; são propostos ou têm diretrizes gerais estabelecidas sob protagonismo do governo da União, mas se concretizam também com a (re)ação das administrações públicas estaduais e municipais e das escolas públicas. Nas políticas de formação, no Plano de Metas e em programas aos quais modalidades do PDDE estão vinculadas, as diretrizes gerais são (re)formuladas em processos de diálogo e negociação com instâncias representativas da área da educação, principalmente a Undime e o Consed. Esses são modos de funcionamento das políticas que concretizam a cooperação intergovernamental na educação numa perspectiva de gestão democrática da educação nacional, embora se mantenha atual a reivindicação e a luta por uma prática política nas políticas que conjugue a intervenção da União com a autonomia dos governos e das escolas estaduais e municipais.

As políticas em tela, assim como outras tantas, são marcadas pela concepção de *função supletiva* da União, uma vez que esta não atua diretamente na oferta escolar, portanto, suas ações de assistência devem complementar e ampliar os recursos (em sentido amplo) estaduais e municipais disponíveis para a educação. É indispensável, contudo, considerar que os objetivos de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino referenciam a função suplementar, o que significa que a assistência não pode ser pensada como aporte de ações e recursos residuais, uma vez que os desafios de equidade e de qualidade são ingentes. Embora se conte com muitas ações – e muitas delas tenham objetivos ambiciosos –, o volume de recursos que lhes é alocado é relativamente reduzido, o que resulta em benefícios pouco abrangentes para o porte das necessidades, como também em atendimentos precarizados.

As políticas são também marcadas pela *função redistributiva* da União, que significa o desenvolvimento de ações públicas esteadas no princípio da equidade, quer dizer, a priorização da assistência para escolas e redes em situação relativamente desfavorecida. Pensa-se que o avanço no estabelecimento de critérios de priorização nas

ações de assistência tem observado essa função, porém a limitação no volume de recursos, acima comentada, constrange em demasia o potencial de geração de igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e a garantia de padrão mínimo de qualidade na educação.

O referencial de gestão da educação e da escola presente nas políticas – nos seus conteúdos normativos e nos seus *modus operandi* – é marcado por tensões e ambiguidades. A expressão da ambiguidade pode ser encontrada de modo mais claro na meta 19 do PNE 2014-2014: a projeção da democratização da gestão educacional e escolar vinculada a um *ethos* de mérito e desempenho no serviço público educacional. Mérito e desempenho são princípios de base da organização burocrática, como também da nova gestão pública. Na perspectiva de construção/reforço da gestão estatal *pública* na esfera educacional, pensa-se ser coerente conjugar valores e práticas democráticos com certos elementos da organização burocrática do Estado, sublinhando, nessa última, as características que garantem a profissionalização dos trabalhadores da educação (acesso por concurso, exigências de formação, carreira, atribuições funcionais etc.). Com a nova gestão pública, pelo menos com a agenda que se tem visto avançar no campo prático e normativo, a conjugação é, no mínimo, problemática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988 (preceitos sobre a educação, na redação original e com a atualização dada pelas Emendas Constitucionais 14/96, 53/06, 59/09).

_____. **Lei n.º 13.005, de 13 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação.

_____. **Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 14 nov. 2012.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 8 nov. 2012.

_____. **Lei nº 11.947, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [...].Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 8 nov. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios (2011-2014)**. Brasília: MEC, 2011.

_____. **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas [...].Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_

Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12384:conselhos-escolares-apresentacao&catid=316:conselhos-escolares&Itemid=655>. Acesso em: 9 jan. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação**. 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=219&Itemid=448>. Acesso em 9 jan. 2013.

_____. Ministério da Educação. P**rograma Nacional Escola de Gestores na Educação Básica**. 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12337:escola-de-gestores-da-educacao-basica-apresentacao&catid=300:escola-de-gestores-da-educacao-basica&Itemid=693>. Acesso em: 9 jan. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho)**. 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=-com_content&view=article&id=251&Itemid=470>. Acesso em: 9 jan. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Dinheiro Direto na Escola**. 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-funcionamento>. Acesso em: 9 jan. de 2013.

FARENZENA, Nalú. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter)governamentais em Educação Básica. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011a. p. 95-110.

_____. (Org.). **Implementação de planos de ações articuladas municipais**: uma avaliação em quatro estados brasileiros. Pelotas: Ed. Gráfica Universitária UFPel, 2011b.

_____. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Retratos da Escola**, v. 6, p. 105-130, 2012a.

_____. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 21, p. 183-202, 2012b.

JOBERT, Bruno. Une approche dialectique des politiques publiques. L'heritage de l'État en action. **Pôle Sud**, n. 21, p. 43-54, nov. de 2004.

MERRIEN, François-Xavier. Du néolibéralisme à la nouvelle gouvernance libérale. In: GIRAUD, Olivier; WARIN, Philipe. **Politiques publiques et démocratie**. Paris: La Découverte/PACTE, 2008. p. 321-338.

MULLER, Pierre; SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas**. Pelotas : EDUCAT, 2002.

_____. L'état en action revisité. **Pôle Sud**, n. 21, p. 31-42, nov. 2004.

_____. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2006.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília: ENAP, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)**, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

NALÚ FARENZENA

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

E-mail: nalu.farenzena@ufrgs.br