

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Lucia Camini

**A GESTÃO EDUCACIONAL E A RELAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS NA
POLÍTICA EDUCACIONAL DO PDE/PLANO DE METAS COMPROMISSO
TODOS PELA EDUCAÇÃO**

**Porto Alegre
2009**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Lucia Camini

**A GESTÃO EDUCACIONAL E A RELAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS NA
POLÍTICA EDUCACIONAL DO PDE/PLANO DE METAS COMPROMISSO
TODOS PELA EDUCAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação, sob a orientação da Prof^a. Dra. Vera Maria Vidal Peroni do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão de Processos Educacionais.

**Porto Alegre
2009**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO-CIP

C183g Camini, Lucia

A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação [manuscrito] / Lucia Camini. – 2009. 294 f.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2009.

Orientação: Vera Maria Vidal Peroni.

1. Política educacional – Ensino público – Brasil. 2. Plano de Desenvolvimento da Educação. 3. Brasil. Ministério da Educação – Entes federados. 4. Gestão da educação. I. Peroni, Vera Maria Vidal. II. Título.

CDU: 37.057 (81)

Bibliotecária responsável: Jacira Gil Bernardes – CRB 10/463

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO-CIP

C183g Camini, Lucia

A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação [manuscrito] / Lucia Camini. – 2009. 294 f.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2009.

Orientação: Vera Maria Vidal Peroni.

1. Política educacional – Ensino público – Brasil. 2. Plano de Desenvolvimento da Educação. 3. Brasil. Ministério da Educação – Entes federados. 4. Gestão da educação. I. Peroni, Vera Maria Vidal. II. Título.

CDU: 37.057 (81)

Bibliotecária responsável: Jacira Gil Bernardes – CRB 10/463

Lucia Camini

**A Gestão Educacional e a relação entre Entes Federados na Política
Educacional do PDE/PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA
EDUCAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação, sob a orientação da Prof^a. Dra. Vera Maria

Vidal Peroni do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão de Processos Educacionais.

Aprovada em 26 de nov. 2009.

Prof.^a Dr.^a Naira Lisboa Franzoi – UFRGS

Prof. Dr. Dr. Evaldo Amaro Vieira (PUCSP)

Dr. Alvaro Luiz M. Hypolyto (UFPEL).

Ao concluir este trabalho de tese, quero agradecer:

A todas as pessoas que foram essenciais ao desenvolvimento da pesquisa,

- à minha orientadora, Prof^a Dr^a Vera Maria Vidal Peroni, pela orientação e pela amizade cultivada ao longo destes anos todos, desde a realização do curso de Mestrado em 2004. Pelo conhecimento, pela atenção e por indicar caminhos;

- à minha família, pela compreensão, apoio e inspiração para a realização desta etapa de formação acadêmica;

- a todas as pessoas entrevistadas, por abrirem espaços em suas agendas, pela atenção e pela receptividade e contribuição na discussão da temática;

- um agradecimento especial à equipe de professores do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela

socialização de conhecimentos nas disciplinas ministradas e, sobretudo, pela coerência político-pedagógica demonstrada no decorrer deste curso;

- aos meus colegas de orientação, verdadeiros companheiros nesse processo de estudos, pelas contribuições através da análise crítica e sugestões teórico-metodológicas na construção desta tese;

- à Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial ao Programa de Pós Graduação do Núcleo de Política e Gestão de Processos Educacionais, por ter acolhido mais esta pesquisa e com isso ter-me possibilitado a conclusão do curso de Doutorado;

- aos amigos e colegas que fiz ao longo do curso e demais pessoas com as quais dialoguei sobre diversas questões relacionadas à política educacional em estudo, muitas das quais compartilham das mesmas angústias, projetos e lutas pela democratização da educação pública de qualidade neste país;

- a todos que compartilharam comigo este investimento.

Aula de voo



O conhecimento
caminha lento feito lagarta
Primeiro não sabe que sabe
e voraz contenta-se com cotidiano orvalho
deixado nas folhas vividas das manhãs

Depois pensa que sabe e se fecha em si mesmo.
faz muralhas, cava trincheiras, ergue barricadas.
Defendendo o que pensa saber
levanta certeza na forma de muro
orgulhando-se de seu casulo.

Até que maduro explode em voos
rindo do tempo que imaginava saber
ou guardava preso o que sabia.

Voa alto sua ousadia reconhecendo o suor dos séculos
no orvalho de cada dia.

Mesmo o Voo mais belo
descobre um dia não ser eterno
É tempo de acasalar - voltar à terra como seus ovos
à espera de novas e prosaicas lagartas.

O conhecimento é assim
ri de si mesmo e de suas certezas
É meta da forma
metamorfose
movimento
fluir do tempo que tanto cria como arrasa
a nos mostrar que para o voo
é preciso tanto o casulo
como a asa.

Mauro Iasi

RESUMO

Esta tese analisa a política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação, apresentado pelo Ministério da Educação do Brasil, em abril de 2007, tendo como eixo articulador de descentralização da política, o Plano de Metas Compromisso e sua execução através do Plano de Ações Articuladas nos estados e municípios. Trata-se de um estudo de natureza qualitativa, tendo como focos de estudo a relação do MEC com os entes federados e a gestão educacional. Inicialmente, o Plano reunia ações e programas novos anunciados, outros já em andamento (em torno de 40), e muitos outros se somaram a esses no período de sua implantação. Evidenciou-se a elaboração de um plano sem debate com as entidades científicas e sindicais do campo educacional. A integração dos entes federados ao Plano se efetivou através da assinatura de termo de adesão, traduzido “em compromisso” na adoção das vinte e oito diretrizes (Decreto nº 6.094/2007) na gestão de suas redes e escolas, como garantia de acesso à assistência técnica e financeira do MEC. As diretrizes têm como foco central a aprendizagem do aluno. Essa forma de integração pode ser entendida ao mesmo tempo como ingerência do poder central com permissão de permeabilidade das instâncias inferiores, redução da autonomia dos entes federados, assim como trabalho colaborativo, com maior apoio da União aos municípios e estados. A construção da política educacional no Plano caracteriza-se pela centralização e descentralização, mantendo-se a histórica relação entre os entes federados, marcada por avanços e recuos, definida também como gestão compartilhada, descentralização convergente. Ficou demonstrado que o equilíbrio na relação intergovernamental só pode ser alcançado através do debate, de acordos pactuados com base em relações horizontais, preservando-se a autonomia do entes federados. A

manutenção de sistema avaliatório em larga escala, orientado para busca de resultados e focado na aprendizagem dos alunos, e a instituição de mecanismos de indução para cumprimento de metas do IDEB são elementos da gestão gerencialista. Contudo, a tese da redução da intervenção do Estado (via privatização, transferência direta de responsabilidades) não se confirma nesse processo, também não ocorreu a definição de adoção direta de uma lógica administrativa pautada nos pressupostos mercadológicos. Formas variáveis de gestão foram adotadas na implantação do Plano. Coexistem, portanto, concepções opostas de gestão pública, um misto de gestão burocrática/gerencial e democrática. Assim, o estudo revela a permanência da disputa existente na sociedade brasileira entre a concepção de gestão democrática e a condução da gestão gerencialista/burocrática mantida pelas elites. O estudo referenda pressupostos construídos historicamente pelas entidades representativas dos educadores, como a necessidade de ampliação dos investimentos na educação de 7% para 10 % do PIB e ultrapassar a visão mercadológica presente em alguns programas do PDE/Plano de Metas Compromisso, dando supremacia às visões referenciadas na gestão democrática.

Palavras-chave: 1. Política Pública Educacional. 2. Entes Federados. 3. Gestão Educacional.

CAMINI, Lucia. A gestão educacional e a relação entre os entes federados na Política do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Porto Alegre, 2009, 293 f., Doutorado em Educação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre, 2009.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to analyze the educational policy of the Plan for the Development of Education, presented by the Educational State Department of Brazil, in April 2007, which bases on the decentralization of the policy, the Plan of Goals and Commitments and its execution through the Articulated Actions Plan in states and districts. This is a quality research, which mainly focuses the relationships between the MEC, the Federative Entities, and the educational administration. The collection of data and information, literature review, document analysis, interviews, and the written report were all conducted at the same time. At the beginning, the Plan reunited new programs and actions that were about to be implemented, and also already existing programs (about 40), but many other programs gathered to them during the period of implantation. Evidences of the elaboration of a plan without a debate with the worker unions and the scientific institutions of the educational field were found. The integration of the federal entities to the Plan was accomplished through the signing of an adhesion term, translated as “in commitment”, and adopting the twenty-eight guidelines (Edict number 60.094/2007) in the management of its networks and schools, as a guarantee of access to technical and financial assistance of the MEC. The guidelines have mainly been focused on students learning. This form of integration can be understood, at the same time, as an intervention of the central power, with permission of permeability and reduction of the autonomy of the federal entities; homogenization of the management which ignores the regional diversity; or as a collaborative work, with total Union support of cities and states. The administration of the educational policy in the Plan is characterized by centralization and decentralization, a

historical relationship that is sustained between the Federative Entities and that experiences forward and backward movements; characterizes itself as a shared administration, with converging decentralization. It is admitted that the equilibrium of the inter-governmental relationship could only be reached through debate and pact contracts with base on horizontal relationships, sustaining autonomy. The permanence in this Plan of a large scale evaluation system orientated to the quest of achievements and focalized on the student learning, and the institution of induction of mechanisms to fulfill the IDEB goals, turn into a managerial logic. However, neither the thesis of the reduction of the intervention of State (via privatization, direct transfer of responsibilities) nor the direct adoption of a market-based administrative logic, were verified in this process.

Varied forms of administration were adopted during the implementation of the Plan, with the coexistence of opposite conceptions of public administration, a mixture of managerial and democratic administration and the conduction of a managerial administration supported by elites. The research points out the need to enlarge the investment in education from 7% to 10% of the PIB and to overcome the market-based view that is present in some programs of the PDE/Plan of Commitment Goals, giving most importance to a view which is closer to the democratic administration reference that has been historically claimed.

Key-words: 1. Educational Public Policy. 2. Relationship between federative entities 3. Educational Administration.

SIGLAS E ABREVIATURAS

AL/RS – Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

ANDIFES – Associação Nacional das Instituições Federais de Ensino Superior

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

ANPED – Associação Nacional dos Profissionais da Educação

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CEFETES – Centros Federais de Educação Tecnológica Superior

CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CEED – Conselho Estadual de Educação

CPERS/SIND – Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – Sindicato
CLAI – Conselho Latino Americano de Igrejas
CME – Conselho Municipal de Educação
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONIC – Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil
CONSED – Conselho dos Secretários Estaduais de Educação
CONCEFET – Conselho Nacional de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONEAF – Conselho das Escolas Agrotécnicas
COFINS – Contribuição para o financiamento da Seguridade Social
CONDETUF – Conselho das Escolas Técnicas
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CONED – Congresso Nacional de Educação
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CTE – Compromisso Todos Pela Educação
CAQI – Custo Aluno-Qualidade Inicial
CT – Comissão Técnica
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DEMECs – Delegacias Regionais do MEC
DRU – Desvinculação de Receitas da União
ENC – Exame Nacional de Cursos (Provão)
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC – Fernando Henrique Cardoso – Presidente do Brasil de 1995 a 2002
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDEB – Fundo de Educação Básica
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação
IES – Instituições de Ensino Superior
INEP – Instituto Nacional de Educação e Pesquisa
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IR – Imposto de Renda
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LER – Lendo e Escrevendo o Rio Grande (Projeto de Alfabetização)
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCDE – Organização para o desenvolvimento Econômico e Social
ONU – Organização das Nações Unidas
ONGs – Organizações Não-Governamentais
OIs – Organismos Internacionais
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Plano de Ações Articuladas
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT – Partido Trabalhista Brasileiro
PDRAE – Programa de Desenvolvimento e Reforma Administrativa do Estado
PES – Plano Estratégico da Secretaria
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Seguridade Social

PLO – Projeto de Lei Orçamentária

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PME – Plano Municipal de Educação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP – Parceria Público-Privada

PP – Projeto Pedagógico

PRADIME – Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação

PRALER – Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e da Escrita

PRÓ-INFANTIL – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil

PRÓ-LICENCIATURA – Programa de Formação de Professores do Ensino Fundamental e Médio

PRÓ-LETRAMENTO – Programa de Formação Continuada de Professores

PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e o Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

SEB – Secretaria de Educação Básica (MEC)

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SEDUC – Secretaria Estadual de Educação

SEMTEC – Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico do MEC

SIMEC – Sistema Integrado de Informações do Ministério da Educação

SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNE – União Nacional de Estudantes

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO.....	13
2 FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS QUE EMBASAM O ESTUDO DA POLÍTICA EDUCACIONAL DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO/PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO....	21
2.1 REFORMAS EDUCACIONAIS E INTRODUÇÃO DE NOVOS CONCEITOS DE GESTÃO NO ÂMBITO DO ESTADO.....	30
2.2 O PAPEL DO ESTADO NA CRISE DO CAPITAL – IMPLICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	48
3 FEDERALISMO E GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA....	60
3.1 TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO NO BRASIL: A INTER-RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS – TENSÕES E TENDÊNCIAS.....	60
3.1.1 Movimentos de Centralização x Descentralização na gestão da política educacional: desequilíbrios e reequilíbrios.....	73
3.2 GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA.....	80
3.2.1 Movimento pela Redemocratização e pela Gestão Democrática da Educação no Brasil: anos 1980.....	80
3.2.2 Desdobramentos dos Dispositivos Constitucionais na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Plano Nacional de Educação: anos 1990.....	93
3.2.3 Novas Formas de Gestão Pública: Concepções e Estratégias.....	98
3.2.4 Política de Financiamento da Educação no Brasil.....	108
4 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO/PLANO DE METAS – COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO.....	116
4.1 ORIGEM, BASES LEGAIS, PROGRAMAS E AÇÕES DO PDE/PLANO DE METAS COMPROMISSO.....	116
4.2 O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO COMO EIXO CENTRAL DO PDE – DIRETRIZES ORIENTADORAS DE SUA EXECUÇÃO.....	138
4.2.1 O desenvolvimento do Plano de Metas Compromisso nos Estados e Municípios: Diagnóstico e elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).....	149

4.2.2 O Índice de Desenvolvimento da Educação: conceito e finalidade.....	165
4.2.3 Os investimentos para o financiamento do PDE/Plano de Metas – Compromisso Todos Pela Educação.....	173
4.2.4 O trabalho de campo – a metodologia de elaboração do diagnóstico e PAR: aspectos observados na sua execução.....	182
4.2.5 Acompanhamento e avaliação do Plano de Metas Compromisso.....	190
4.2.6 Expectativas geradas para a execução do Plano de Ações Articuladas.....	198
4.3. MANIFESTAÇÕES DE SUJEITOS SOCIAIS SOBRE O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PLANO.....	201
5. A POLÍTICA EDUCACIONAL DO PDE/PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO: ANALISANDO ASPECTOS DE SUA CONFIGURAÇÃO.....	209
5.1 RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS.....	209
5.1.1 A relação do MEC com os entes federados na implantação do Plano – ALGUMAS EVIDÊNCIAS	209
5.1.2 Os movimentos articulados de Centralização e Descentralização que caracterizam a Política do Plano.....	226
5.2 GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	231
5.2.1 Os Princípios, os Fundamentos e a Concepção de Educação/Gestão no Plano.....	231
5.2.2 A estratégia de envolvimento e participação dos sujeitos e as formas de Gestão evidenciadas na implantação do Plano.....	242
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	253
REFERÊNCIAS.....	276
ANEXO – Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007: Diretrizes do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.....	291
ANEXO II – RELAÇÃO DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS.....	293

1 APRESENTAÇÃO

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado oficialmente em abril de 2007 pelo Ministério da Educação do Brasil, tem como objetivo principal melhorar a qualidade da educação brasileira. O eixo articulador estratégico de descentralização de sua política é o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e a execução dos seus programas e ações ocorre através da vertente do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos estados e municípios. O presente estudo visa a compreender a política educacional desse Plano, analisando aspectos de sua configuração no espaço-tempo compreendido entre o período de elaboração e a fase inicial de sua implantação nos estados e municípios (2007-2009).

Para a apreensão dos elementos necessários à compreensão da política de educação delineada no Plano, a pesquisa tem como focos principais de estudo a relação do MEC com os entes federados e a gestão. Para o aprofundamento desses focos de estudo são destacadas questões relacionadas à estratégia de ação adotada pelo MEC na relação com os entes federados – os municípios e os estados; o movimento de centralização *versus* descentralização da gestão presente na história da educação brasileira e evidenciada na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso; os princípios, os fundamentos e a concepção de educação que constituem base de sustentação dessa política; a estratégia de envolvimento e participação dos sujeitos sociais na elaboração e implantação do Plano e, de modo geral, o papel e a responsabilidade assumida pelo Estado na gestão e no financiamento dos programas e das ações apresentados, atentando-se também para os limites, as contradições e aos avanços evidenciados no processo de implantação dessa política pública em desenvolvimento.

A decisão de estudar o tema relacionado a essa Política Pública Educacional desenvolvida pelo Ministério da Educação fundamenta-se, pois, no aspecto da relevância social e política que a mesma ocupa no cenário nacional, a qual é destacada no plano governamental como ação estratégica para o país. O PDE é concebido como parte do Plano

de Aceleração do Crescimento (PAC), desencadeado no mesmo período pelo governo federal. Por trata-se de uma política em âmbito nacional, envolvendo a participação dos municípios e estados da federação na sua implantação, a iniciativa é, pois, considerada como uma possibilidade de recolocar o debate sobre a responsabilidade do Estado na indução de políticas públicas hoje no Brasil.

O comprometimento com a democratização do ensino para a maioria da população como uma responsabilidade do Estado e direito do cidadão, pauta permanente nas lutas dos movimentos sociais, é a razão central pela qual se tornou impossível ficar indiferente à política educacional que vêm sendo desenvolvidas em âmbito nacional neste momento histórico. As razões para escolha do sujeito social – uma política pública educacional – como objeto de análise não se fixam primeira e fundamentalmente no caso particular, mas pela mediação do mesmo busca-se o grau de universalidade histórica possível em vários âmbitos. Assim, o “estado da arte” que essa política em curso alcançou, através das relações sociais construídas no atual momento histórico, permeado de contradições, compõe a base material deste estudo.

A escolha da temática, a opção teórico-metodológica e o interesse em compreender a Política de Educação do Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação vinculam-se também ao compromisso social e profissional assumido ao longo de minha trajetória de vida profissional, acreditando que a escolha do problema, dos sujeitos da pesquisa e do método tem a ver com a visão de mundo do pesquisador e com as contradições que se quer encontrar – “a *escolha* inevitável de *uma alternativa específica* em detrimento a outras carrega um *compromisso ideológico* igualmente inevitável com determinada posição” (MÉSZÁROS, 2004, p. 310) [grifo do autor]. Compreende-se que o disfarce da metodologia neutra esconde as ideologias pretensamente não-ideológicas que exercem função mistificadora dos interesses e dos valores sociais que pretende articular. Assim, o conhecimento da realidade operado pelo método dialético não pode ser desvinculado do ponto de vista de classe, porque “a dialética materialista enquanto conhecimento da realidade só é possível do ponto de vista de classe” (LUKÁCS, 1992, p. 83). Nessa perspectiva metodológica de estudo, as contradições estão presentes e descritas, documentadas e apresentadas como resultado da pesquisa.

A minha formação profissional se desenvolveu no contexto histórico da década de 1970 e 1980 – período de exceção (regime de ditadura militar), ao mesmo tempo em que participava da efervescente mobilização dos movimentos sociais pela democratização da vida política do país e da educação em particular. A inserção no movimento social e na luta sindical, desde 1979 (na direção do CPERS/Sindicato), ocorreu em defesa das questões mais gerais de luta pela democratização da sociedade e por uma educação pública de qualidade, reivindicando também o direito à vida digna aos trabalhadores em educação em particular. Com o mesmo propósito de desenvolver um processo democrático e participativo na execução da política educacional, estive na coordenação da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1999-2002, durante a gestão do Governo da Frente Popular (PT/PSB/PCdoB).

Ao retornar aos estudos acadêmicos, em 2004, no curso de Mestrado, na Faculdade de Educação da UFRGS, pelo programa do Núcleo de Política e Gestão de Processos Educacionais, realizei estudo voltado à análise da gestão desenvolvida na Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul (1999-2002) buscando compreender os limites, as contradições e os avanços alcançados no âmbito do Estado nesse período de administração pública.

Agora, na continuidade dos estudos em nível de Doutorado, nessa mesma Universidade (UFRGS), coloquei-me diante de outro desafio, envolvendo um contexto mais amplo de gestão de políticas públicas educacionais: analisar e compreender a configuração da política educacional desenvolvida pelo Ministério da Educação do Brasil, a partir de abril de 2007, com o lançamento oficial do Plano de Desenvolvimento da Educação.

Com objetivo de acompanhar e compreender melhor o processo de implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PAR) articulado pelo Ministério de Educação, integrei a equipe de consultores selecionados através do convênio MEC/UNESCO (2007) prestando assistência na realização do diagnóstico e elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), inicialmente junto aos municípios prioritários de baixo IDEB (1242), na sua maioria situados na região nordeste e norte e depois estendido aos

demais municípios e também aos estados da federação¹. Essa assessoria envolveu, além da realização do trabalho de campo na elaboração do PAR dos municípios e estados, também a fase de análise técnica dos planos elaborados, atribuição que só foi definida posteriormente.

O trabalho de pesquisa que resulta neste texto de tese articulou simultaneamente as etapas de levantamento de dados, revisão bibliográfica – visando à apreensão de elementos teóricos produzidos a partir de estudos desenvolvidos sobre o tema, a análise documental² e a realização de entrevistas com os sujeitos envolvidos. Do mesmo modo se acompanhou o movimento promovido pelo MEC na elaboração e fase inicial de implantação das diretrizes orientadoras e das ações pelos órgãos governamentais responsáveis pela política do Plano, visando “compreender bem como eles são em-si, como entram em ação, as forças internas dos mesmos, quais as inter-relações que surgem entre eles e outros ‘elementos’ quando são afastadas as interferências externas” (LUKÁCS, 1979, p. 39).

Os dados quantitativos essenciais deste estudo foram compostos por informações e dados disponibilizados nos *sites* do Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP); nas fontes documentais oficiais (Leis, Pareceres, Decretos, Resoluções, Convênios), nas publicações (jornais, revistas, livros) e relatórios oficiais produzidos no período; nos estudos e debates ocorridos nos fóruns e seminários realizados sobre essa temática; nas observações colhidas diretamente durante o trabalho de campo realizado nos municípios e estados quando da elaboração do diagnóstico e elaboração do PAR.

Os dados qualitativos foram obtidos junto aos dirigentes educacionais do MEC e das entidades representativas de secretários de educação (UNDIME, CONSED) e outras instituições envolvidas (CNTE, UNESCO, UFRGS) por meio de entrevistas semi estruturadas com roteiro de questões abertas, bem como em publicações e relatórios de fóruns realizados. A sistematização do trabalho realizado pelos consultores junto aos estados e municípios, a troca de informações

¹ A definição por integrar a equipe de consultores selecionados para executar o trabalho de campo junto aos municípios de baixo Ideb foi discutida e avaliada com a orientadora dessa tese Prof^ª Dr^ª Vera Maria Vidal Peroni. A participação se justificou pelo entendimento de que se tratava de uma política em construção. Assim a apropriação do processo ficaria facilitado através da aproximação e acompanhamento direto de seus desdobramentos e sobretudo pela compreensão da responsabilidade com o rigor metodológico exigido na pesquisa, por tratar-se de política em andamento.

² A análise documental é outro tipo de estudo descritivo que fornece ao investigador a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informação sobre leis de educação, processos e condições, requisitos e dados, livros, textos, etc. (TRIVIÑOS, 1987, p. 111).

com esses e com representantes do MEC em reuniões de trabalho, também contribuíram na produção desta tese. Assim, foi trabalhado tanto com informações naturais, obtidas por meio da observação, análise de conversas e análise de discursos, quanto com informações obtidas nas entrevistas realizadas. Neste processo de pesquisa, portanto, tanto os fatos quanto as interpretações são consideradas relevantes.

Vale lembrar a escassez de estudos referentes a essa política já concluídos. Dentre os já existentes foram encontrados, uma dissertação de mestrado, cuja pesquisa trata da Coalizão em Educação no Brasil: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da Educação Pública³, a qual discute as iniciativas do Movimento Todos pela Educação, lançado em São Paulo, em 2006 e suas convergências com as metas traçadas pelo Plano do Governo Federal, lançado em 2007. Outra referência encontrada foi um projeto de tese (2009) que se propõe a analisar a Implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no Rio Grande do Sul: uma nova regulação entre estados e municípios⁴. Esse fato dificultou o acesso a outros referenciais de análise, como também o estabelecimento de qualquer comparação com estudos anteriores.

Os entrevistados escolhidos, por se tratar de uma política em andamento foram pessoas que estavam participando ativamente no processo de tomada de decisões no âmbito do MEC, portanto, envolvidos na elaboração e gestão do Plano e outros sujeitos representativos de setores sociais integrados nessa política que trariam contribuições à pesquisa⁵, considerando-se também o critério de disponibilidade e acessibilidade possível para a realização do trabalho. A amostra não teve, dessa forma, a pretensão de ser um estudo estatisticamente representativo. Nosso propósito foi o de captar o maior número de elementos necessários ao estudo da configuração da política educacional evidenciada na elaboração e implantação desse Plano do MEC com base nos dados qualitativos levantados.

A referência a municípios e estados visitados no trabalho de campo, bem como municípios e estados citados por outros consultores ou em outros trabalhos de pesquisa realizados será identificada no texto por letras do alfabeto (A, B, C, D, X, Y), pelo fato de não terem sido consultados para consentimento da publicação de sua identidade, com exceção de algum

³ Dissertação de Mestrado de Lara Helena Ramos Simielli - Fundação Getulio Vargas – Escola de Administração de Empresas. São Paulo, 2008.

⁴ Projeto de tese de Patrícia Marchard – Programa de Pós-Graduação em Política e Gestão Educacional – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2009

⁵. Observa-se que os nomes citados consentiram com a publicação de sua autoria e os mesmos encontra-se relacionados no anexo II desta tese.

comentário adicional da própria pesquisadora, relacionado com a sua própria experiência quando da visita aos estados. Da mesma forma não são identificados os nomes de consultores do MEC no sentido de evitar quaisquer constrangimentos decorrentes das informações divulgadas.

O processo de pesquisa foi desenvolvido através da observação e do acompanhamento dos fatos desde a origem (abril de 2007) do PDE/Plano de Metas Compromisso e etapa inicial de implantação, simultaneamente ocorreu o estudo do resgate histórico das políticas públicas educacionais desenvolvidas no Brasil nas últimas décadas e da análise da política de educação do Plano, envolvendo a relação do MEC com os municípios e estados na elaboração do PAR. Nesse contexto de análise, considerou-se a construção de relações de confiança mútua entre o Governo Federal e os entes federados, assumidas por meio da adesão ao Plano e o comprometimento da União com a garantia do direito à educação como uma política pública de responsabilidade do Estado. Ao mesmo tempo em que se realizava a coleta dos dados e das informações foram produzidos relatórios e sínteses sustentadas em bases teóricas.

Pela especificidade da temática, o trabalho caracteriza-se como uma proposta de pesquisa de natureza qualitativa⁶, com a finalidade real de “explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão” (GASKELL, 2003, p. 68), compreendendo uma boa pesquisa qualitativa como “aquela que consegue pôr em relação o maior número de elementos de maneira inteligente” (ZANTEM, 2004, p. 37), situando-os em seu contexto histórico, para que se possa apontar “as determinações materiais e culturais que se encontram em suas raízes, juntamente com suas consequências práticas para o futuro” (MÉSZÁROS, 2004, p. 117) – nesse caso, as políticas educacionais no Brasil. Por que “[...] a emergência da inteligibilidade de um objeto a partir de sua função na totalidade determinada em que ele se insere torna a concepção dialética da totalidade a única capaz de compreender a realidade enquanto devir social” (LUKÁCS, 1992, p. 74).

O trabalho assim está organizado em cinco capítulos e as considerações finais, trazendo elementos considerados estratégicos na caracterização da política educacional materializada no Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas Compromisso em

⁶ “O trabalho de investigação qualitativa é o que busca entender globalmente as categorias que mobilizam os atores para compreender a realidade e para atuar sobre a realidade” (ZANTEM, 2004, p. 31); “A pesquisa qualitativa fornece os dados básicos para o desenvolvimento e compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação” (GASKELL, 2002, p. 65).

âmbito nacional; os mesmos foram evidenciados ao longo desse período inicial desde a sua elaboração, em 2007, até a fase inicial de implantação (2009).

O primeiro capítulo compreende esta apresentação do trabalho de pesquisa. O segundo capítulo apresenta os fundamentos teórico-metodológicos que sustentam esse estudo qualitativo sobre a política educacional, discute as reformas do Estado e os novos conceitos de gestão introduzidos com base nas alterações ocorridas na década de 1990. A relevância do papel do Estado como parte integrante da rede de sustentação do capital e as possíveis consequências da crise atual para o desenvolvimento de políticas públicas integram o embasamento teórico apresentado neste segundo capítulo. Essas formulações vêm sustentadas por autores destacados para contribuir no delineamento dos passos seguidos na construção da análise qualitativa dessa pesquisa.

O terceiro capítulo recupera o movimento de construção da política educacional brasileira, trazendo elementos históricos que caracterizam a inter-relação entre os entes federados e a gestão educacional materializada a partir da década de 1980. As novas formas de gestão das políticas públicas introduzidas no âmbito do estado, concepções e estratégias observadas no desenvolvimento dos processos educacionais e a política de financiamento da educação são trazidas como referência de análise.

O quarto capítulo descreve e contextualiza o PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a sua origem e bases legais, apresenta os programas e ações, trazendo as principais iniciativas do MEC desencadeadas na fase inicial de implantação e procura identificar os sujeitos envolvidos, a estratégia evidenciada na inter-relação dos entes federados e documentos oficiais publicados. Este capítulo apresenta em síntese os elementos centrais que compõem o desenho e a configuração da política que é objeto de estudo nesta tese.

O quinto capítulo ocupa-se da discussão e análise de aspectos que caracterizam a política educacional revelados no desenvolvimento do Plano. Essa análise envolve basicamente questões relacionadas à inter-relação entre os entes federados nessa iniciativa articulada pelo MEC; o movimento evidenciado de Centralização *versus* Descentralização no processo de implantação dessa política educacional; os princípios, os fundamentos e a concepção de educação/gestão do Plano; o envolvimento e a participação dos sujeitos na elaboração e implantação do Plano no período analisado.

As considerações finais (re)visam aspectos relevantes do estudo visando situar o contexto e analisar as características da política educacional evidenciadas no período estudado. São ressaltadas as políticas e ações governamentais relacionadas com as tendências de gestão da educação discutidas ao longo do texto, sinalizando possíveis implicações das opções efetuadas pelo governo para a consolidação da gestão democrática tida como referência para o desenvolvimento de uma política pública educacional com qualidade social.

Na perspectiva de continuidade do debate, algumas pressupostos são destacados como indicativos para o diálogo na conformação de um projeto de educação que tem como referência a gestão democrática, onde diferentes interesses podem se confrontar e, ao mesmo tempo, dialogar em busca de conquistas maiores para a educação brasileira.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS QUE EMBASAM O ESTUDO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

O presente capítulo apresenta os fundamentos teórico-metodológicos que sustentam a pesquisa qualitativa que busca compreender a política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso envolvendo o processo de elaboração e a fase inicial de implantação dos programas e ações previstos. Prioriza-se nesse estudo o processo em que são criadas as condições iniciais para o desenvolvimento da política, a sua institucionalização (a partir do lançamento), publicação (divulgação e informação) e instrumentação (normas, programas e projetos) de políticas propostas.

O texto fundamenta a opção metodológica assumida na coleta de dados e informações, discute o contexto das reformas do Estado no Brasil e a introdução de novos conceitos de gestão no âmbito do Estado, problematiza o contexto e as implicações da crise do capital para o desenvolvimento de políticas públicas educacionais tidas como de responsabilidade do Estado.

O debate sobre gestão e financiamento de políticas públicas tem ocupado lugar de destaque nos últimos anos, em especial a partir da nova configuração do Estado resultante do processo de reforma promovida no Brasil na década de 1990. Com a explosão da crise internacional do sistema do capital em 2008, o tema permanece no centro das preocupações dos que governam as grandes potências mundiais e também dos governantes de países periféricos, dadas as limitações previsíveis para o desenvolvimento de políticas sociais, as quais se tornam ainda mais necessárias em momentos de crise como a que vem atingindo todo o planeta. Mais elementos que tratam da crise atual do capital e do papel desempenhado pelo Estado nesse momento particular do capitalismo são trazidos no item 2.2 deste capítulo.

O Plano Educacional que é objeto desse estudo é parte constitutiva de um projeto de desenvolvimento e integra a política de Estado em curso no Brasil neste momento histórico. Essa iniciativa governamental vem confirmar que não existem políticas sem

política, compreendendo-se que a tarefa e o objetivo da política é a garantia da vida no sentido mais amplo, ou seja, é ainda um meio para um fim mais elevado conforme Evaldo Vieira (2007). A política assim se refere, pois, a iniciativas governamentais, diretrizes, programas, planos e ações vinculadas aos interesses de uma determinada sociedade, ou seja, às políticas públicas ou políticas sociais. Dessa maneira, “as políticas públicas envolvem atividade política” (RUA. 1997. p.1).

No contexto da estratégia de ação política mais geral, a política educacional não é senão um caso particular das políticas sociais, como assegura Evaldo Vieira (2001), entendendo as políticas educacionais como políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais. Entretanto, para que qualquer política se efetive, é necessário que o processo de sua gestão seja bem formulado.

Apresentado como estratégia de ação governamental, o Plano é investigado nesse estudo como realização política, sujeito à interpretação e recriação,

os planos e programas não expressam somente construções de interesses sociais diferentes, mas são resultado do embate histórico-social de projetos diferentes, distintos, até mesmo contraditórios, de sociedade e de educação, definidos e implementados historicamente, de formas múltiplas, por diversos sujeitos políticos (MELO, 2004, p. 19)⁷.

Compreende-se, pois, que a política e as políticas implementadas percorrem um trajeto na sua construção, que não é linear, porque é feito de movimentação, com oscilações, avanços e recuos, estando sujeitas a mudanças, acréscimos e supressões, sofrendo, portanto, influências em todas as suas fases, dependendo dos contextos e sujeitos envolvidos no processo de formulação e execução. Sendo assim, dois aspectos são considerados inicialmente na análise: o cenário desigual e combinado que caracteriza a educação brasileira e as políticas públicas que podem ser interpretadas de diferentes maneiras dependendo de quem as formula e implementa.

Sob a perspectiva das classes dominantes, funcionam como concessão ou doação aos que são incapazes de se proverem, pelo próprio talento, esforço e sorte, dos bens necessários à sobrevivência; para as classes trabalhadoras, elas

⁷ O conceito de projetos políticos é tomado aqui como “o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação da política dos diferentes sujeitos (DAGNINO, OLIVERA, PANFICHI, 2006, p. 38).

significam mecanismos de redistribuição de riqueza e recuperação dos direitos sonegados por uma ordem econômico-social injusta (ROMÃO, 2001, p. 49).

Por isso, nessa pesquisa tem-se presente que esse processo de elaboração e implantação da política educacional apresenta-se, em essência, como espaço de disputas entre diferentes interesses, muitas vezes, antagônicos, e que a sua materialização resulta uma síntese, produto de embates entre essas forças, sobretudo por acreditar que os homens fazem sua própria história, mas a fazem condicionados pelas circunstâncias que encontram imediatamente diante de si, determinadas por fatos, segundo Marx (1974), são as relações sociais que compõem a base material dessa construção. Dessa forma, o conjunto de sujeitos e de mediadores que se envolvem na definição e implementação dos programas de ação porta os conflitos que são inerentes às relações sociais e, portanto, suas práticas se desenvolvem em arenas que se revestem de diferentes interesses e de diferentes percepções a respeito da realidade.

Considera-se, pois, na implantação dessa política, que nem sempre as medidas anunciadas ou regulamentadas em Lei implicam a sua execução no movimento real.

A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc... Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação (RUA, 1997, p.11).

Nesse caso singular, observa-se a complexidade que envolve o desenvolvimento do PDE/Plano de Metas Compromisso: o possível descompasso entre as diretrizes instituídas, os programas, as ações implementadas e os resultados alcançados, tendo em vista que o processo real nem sempre se encaixa em fases sucessivas de maneira ordenada e racional, precisando ser visualizado de uma maneira mais ampla. Por se tratar de um processo decisório político, a sua natureza é complexa, não tem um princípio definido nem fim, e seus limites são incertos, pois se sabe que um conjunto de forças é que produzem as políticas.

Em especial quando uma política envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – ou diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda, diferentes setores

de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo, como observa Maria Rua (1997).

Tenho consciência do desafio e dos limites do estudo dessa temática neste momento histórico em que existe ainda um “conformismo com os desígnios da globalização” (FIORI, 2006, p. 10), tornando aceitas estratégias neoliberais que continuam sendo implementadas em boa parte do mundo. Por isso mesmo, a temática tornou-se instigante e fundamental como objeto de pesquisa, acreditando ser este trabalho de investigação mais uma forma de contribuir para a mudança social e política, esperando que tenha o alcance para além do campo dos pesquisadores.

A compreensão da política desse Plano, instituído como parte do projeto nacional de desenvolvimento econômico e social, em curso no Brasil, envolve um contexto mais complexo de análise,

nem sempre a implementação se distingue do próprio processo de formulação, e em muitos casos, a implementação acaba sendo algo como "a formulação em processo". Isto tem consequências: entre outras, os próprios objetivos da política, e os problemas envolvidos, não são conhecidos antecipadamente em sua totalidade, ao contrário, vão aparecendo, à medida que o processo avança. Além disso, se há políticas que possuem características de "programas" – com objetivos e recursos definidos claramente – outras não possuem tais características, sendo muito menos claras, inclusive quanto aos seus limites (RUA, 1997, p. 13).

Essa constatação nos alerta para a necessária atenção aos diferentes aspectos envolvendo a trajetória do Plano em âmbito nacional, o que por si só já aponta para as dificuldades e limitações enfrentadas nesse estudo.

O estudo tem por base o movimento do real, observando-se as possíveis “interdeterminações da ‘continuidade na descontinuidade e da descontinuidade na continuidade’ no sentido indicado pela dialética das mudanças quantitativas se transformando em mudanças qualitativas” (MÈSZÀROS, 2004, p. 318). O fio condutor dessa pesquisa está orientado no sentido de compreender as contradições evidenciadas no processo de elaboração e implantação da Política de Educação delineada no Plano de Metas Compromisso.

A ideia da implementação como sendo "a formulação em processo" pode trazer importantes contribuições para o esforço de acompanhamento e controle. De fato, nem sempre todas as decisões relevantes são tomadas durante a fase que convencionalmente se denomina formulação. E, na verdade, existem diversas

razões para que estas decisões sejam adiadas para a fase da implementação (RUA, 1997, p.14).

O Plano foi se constituindo a partir de ações já existentes, outras reformuladas e sofrendo acréscimos no percurso da elaboração do PAR. Compreende-se como natural esse movimento para um planejamento articulado nacionalmente, mas também demonstra as limitações do próprio órgão gestor central em coordenar uma política pública de dimensão territorial.

Os objetivos propostos, as leituras realizadas e os elementos de análise apresentados fazem parte do referencial teórico-metodológico que embasa esse trabalho. E por se tratar da análise de um processo de implantação de uma política pública, não podemos esquecer “de outras políticas que estão em circulação simultaneamente, porque a implementação de uma pode inibir ou contrariar a de outra, visto que a política educacional interage com as políticas de outros campos” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 431).

Ademais, como observa Maria da Graça Rua, “uma política nunca se esgota nela mesma e frequentemente se mostra um campo de interesses cruzados, diversificados e mesmo conflitantes” (RUA, 1997, p.10). Assim esta temática é discutida e compreendida num cenário mais amplo cuja configuração é composta de vários elementos, permeados pelas questões econômicas, sociais, políticas e culturais peculiares a uma determinada realidade, imprimindo-lhes características próprias.

Considera-se também o contexto de ampliação e aprofundamento dos problemas sociais resultantes das diretrizes políticas implementadas ao longo da última década do século passado e início do novo milênio, por sucessivos governos brasileiros. Tais diretrizes são marcadas por um conjunto de reformas vinculadas às metas de ajustes fiscais exigidas pelos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário e, de forma mais abrangente, a crise do capital que se desenrola nesse período acarreta limitações de investimentos na implantação de políticas públicas de caráter universalizante.

A compreensão da política de Educação do PDE/Plano de Metas Compromisso passa pela apreensão *a priori* dos fatos, movimentos, conceitos e representações que se fazem dessa política, estabelecendo uma relação dialética entre o sujeito e o objeto, procurando encontrar “as mediações pelas quais eles podem ser relacionados a seu núcleo e a sua essência e tomados em sua essência mesma” (LUKÁCS, 1992, p. 68). Nesse contexto, integram-se os diferentes

elementos que compõem o tema em estudo numa “totalidade, [de tal modo] que o conhecimento dos fatos torna-se possível como conhecimento da realidade” (LUKÁCS, p. 68). Essa totalidade concreta nunca é dada imediatamente ao pensamento: “o concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso” (MARX, 2007, p. 256).

Através desse caminho metodológico, a compreensão do conjunto foi se constituindo a partir dos “elementos abstratos lentamente obtidos para voltar a fazer a viagem de modo inverso” (LUKÁCS, 1979, p. 37). Para isso, foram buscadas as origens do processo, o conhecimento do seu desenvolvimento, considerando todos os aspectos no que há de peculiar a ele: “[...] uma rica totalidade de determinações” (LUKÁCS, 1992, p. 37). A partir daí, a temática apresenta-se com uma compreensão mais precisa; e a realidade se mostra mais concreta e com sentido mais amplo, com maior riqueza de análise, permitindo, assim, relacionar a multiplicidade dos fatos num todo unitário e numa avaliação de conjunto. Nessa perspectiva, a totalidade concreta passa a ser “a categoria autêntica da realidade” (LUKÁCS, 1992, p. 70).

A apreensão da realidade iniciou-se pelo conhecimento do processo que foi se constituindo na elaboração e fase de implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso, observando-se como ocorrem os fatos, as negociações, os movimentos reais, identificando os aspectos contraditórios, compondo, deste modo, o quadro que ganhou forma à medida que se examinaram e combinaram as diversas partes do conjunto. Busca-se na pesquisa as conexões da totalidade do processo em curso, “apreendê-las em todas as suas intrincadas e múltiplas relações, no grau da máxima aproximação” (LUKÁCS, 1979, p. 28).

Como não se refere a um processo linear, mas a um movimento em evolução, caracterizado por momentos de avanços e recuos, as contradições estão presentes na prática, na qual também são vislumbradas alternativas de solução. E o caráter dessa solução se consegue “criando uma nova relação, cujos dois lados opostos teremos agora que desenvolver, e assim sucessivamente” (MARX, 2007, p. 281), em todo o processo de estudo. Trata-se de ir além da aparência para captar a essência do objeto, um método que estuda uma situação determinada em todos os seus aspectos, nas relações dinâmicas que a caracterizam, ou seja, a análise concreta de toda a situação em sua complexidade.

O enfoque teórico utilizado, além de destacar os pontos de vista de autores que apoiam a fundamentação teórica escolhida, também trazem contribuições, em alguns

aspectos, que com ela se confrontam para melhor compreensão de seus contornos. Na medida em que “a teoria é a apreensão e a consciência de uma operação necessária, ela se transforma, ao mesmo tempo, em condição prévia e indispensável da operação seguinte” (LUKÁCS, 1992, p. 62). Teoria e método, de acordo com Marx, jamais se separam, e o segundo supera os limites da primeira, que a práxis permite constatar, a fim de construir novas elaborações teóricas correspondentes às novas necessidades da práxis.

É com base nessa perspectiva de análise que a pesquisa se desenvolveu, partindo da realidade concreta, ao estabelecer as relações com o contexto social, político, econômico e cultural ao estudo da temática, seus limites, suas contradições e seus avanços, considerando o momento histórico e as circunstâncias que a produziram e nas quais se encontra inserida. Estabelecendo, portanto, a relação simultânea entre a teoria e a prática. Assim, em toda “verificação de fatos singulares [...], tem-se sempre em vista a totalidade do ser social e utiliza-se esse como metro para avaliar a realidade e o significado de cada fenômeno singular” (LUKÁCS, 1979, p. 27), tendo presente aqui que “todo elemento é sempre um complexo de forças e relações diversas que agem em conjunto” (LUKÁCS, 1979, p. 40). À medida que vão se desvelando as etapas nesse processo de implantação dessa política educacional, é que se poderá produzir uma síntese mais articulada.

No processo de elaboração e implantação do Plano, procurou-se captar as “continuidades, mas também as descontinuidades” (GERMANO, 1994, p.30) porventura existentes na política de educação desenvolvida pelo MEC, através do Plano, compreendendo-a como movimento que se reproduz de forma que “cada momento aparece como ponto donde se parte, por onde se passa e para onde se volta” (LUKÁCS, 1979, p 59), seguindo-se o caminho por onde se desenharam concretamente as políticas educacionais no período estudado.

Ao estudar-se a política social e sua planificação, de acordo com Evaldo Vieira (2007), a atenção precisa voltar-se ao extenso e transformante trajeto percorrido, desde a gestação até a eventual execução. Portanto, seria impróprio entender que as diretrizes gerais podem “modelar ou não a realidade social dependendo da vontade e das condições do governo. Nesse sentido, é preciso considerar

o grau de antagonismo atingido no confronto das forças sociais, em dado momento e em determinado lugar, os interesses e as ideologias predominantes na

burocracia do Estado, sobretudo nos setores responsáveis pela elaboração e aplicação da política social; a formação dos chamados técnicos [...] o movimento da história destas e o de outras políticas são elementos muito mais imprescindíveis à análise (VIEIRA, 2007, p. 146).

Por isso, entende-se que o estudo da política de educação de um plano educacional no âmbito do Estado não pode ocorrer de forma estanque, assim, o procedimento de pesquisa mais direta foi se realizando em movimento, pois a realidade é contradição e onde não há contradição não há movimento: "O próprio movimento da realidade estabelece uma lei de interpenetração dos contrários, por meio da qual é possível compreender inclusive o elemento comum e sua validade como fator explicativo" (MARX, 2007, p.22).

A construção de políticas e programas educacionais pelo Estado, no caso em estudo, coloca-se como uma questão contraditória pela sua natureza e contexto em que se materializa, podendo ser comparada à história que se desenvolve, frequentemente, "em saltos e em ziguezagues, e assim ela deveria ser seguida em toda a sua trajetória" (MARX, 2007, p.180), considerando-se que a construção do conhecimento histórico implica o esforço de abstração e teorização do movimento dialético (conflitante, contraditório, mediado) da realidade. Dessa forma, pode-se "desenvolver a essência prática da teoria a partir dela mesma e da relação que estabelece com o objeto" (LUCKÁCS, 1992, p. 60).

Os aspectos teóricos, considerados fundamentais, têm nesta pesquisa uma intencionalidade para além da formalidade do trabalho acadêmico: explicitar, no plano do conhecimento, "as relações sociais, suas raízes nas condições materiais de sua existência, em suas totalidades" (MARX, 2007, p.45). Serviram concretamente para a compreensão dos limites, contradições e avanços da política pública de educação do PDE/Plano de Metas Compromisso. Conforme Augusto Triviños,

o pesquisador, por coerência, por disciplina, deve ligar a apropriação de qualquer ideia à sua concepção do mundo, em primeiro lugar, e, em seguida, inserir essa noção no quadro teórico específico que lhe serve de apoio para o estudo (TRIVIÑOS, 1987, p. 13).

Como assinala também Luiz Carlos de Freitas (2007, p. 55), "a construção do conhecimento no materialismo histórico-dialético tem origem na prática social e destina-se à prática social". Esse é o critério da verdade e, ao mesmo tempo, de atualização da verdade pela prática social.

Com base nos estudos de Maria Cecília de Souza Minayo (2001), dois aspectos importantes são destacados na análise de dados em pesquisa qualitativa: o primeiro diz respeito à ideia de que não há consenso e nem ponto de chegada no processo de produção de conhecimento. O segundo se refere ao fato de que a ciência se constrói numa relação dinâmica entre a razão daqueles que a praticam e a experiência que surge na realidade concreta. A experiência nessa visão é gerada na vida material, constituindo-se, assim, como “parte da matéria prima oferecida aos processos do discurso científico” (THOMPSON, 1981, p.16). A categoria experiência “[...] por mais imperfeita que seja [...] compreende a resposta mental e emocional, seja de um indivíduo ou de um grupo social a muitos acontecimentos inter-relacionados ou a muitas repetições do mesmo tipo de acontecimento (THOMPSON, 1981, p.15).

Sendo assim, os resultados de uma pesquisa em ciências sociais, tendo como base a realidade, analisando elementos do movimento do real e as relações ali vividas, constituem-se sempre numa “aproximação da realidade social, que não pode ser reduzida a nenhum dado de pesquisa” (GOMES, 2001, p. 77). Nesse sentido, este trabalho de pesquisa, enquanto processo de desenvolvimento de uma política pública no âmbito da federação, por mais elementos que o mesmo tenha recolhido no seu desenvolvimento continuará sendo foco de análise com muitos aspectos ainda a serem abordados. Deve, portanto, ser encarado de forma provisória e aproximativa, entendendo que as afirmações podem superar conclusões prévias a elas e podem ser superadas por outras afirmações futuras.

Com base nesses fundamentos teórico-metodológicos, desenvolveram-se o estudo e a produção desta tese, trazendo aspectos para a compreensão da política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)/ Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Para melhor contextualização dos eixos orientadores desta pesquisa, recupera-se a seguir os fundamentos teóricos que sustentaram a redefinição do papel do Estado na gestão das políticas públicas, de modo especial no setor educacional nos últimos anos.

2.1 REFORMAS EDUCACIONAIS E INTRODUÇÃO DE NOVOS CONCEITOS NO ÂMBITO DA GESTÃO DO ESTADO

Depois de uma fase de expansão, entre 1933 e 1973, o ‘keynesianismo’ e o estado de bem-estar social modificaram o funcionamento do capitalismo, ensejando um período de pleno emprego e crescimento acelerado sem crises, com ganhos reais para uma parcela da classe trabalhadora, de modo especial nos países que integram o núcleo orgânico e poderoso do capitalismo. O sistema entra em crise em suas taxas de lucro e exploração. Esta crise o impulsiona a um novo ciclo de acumulação mediante, sobretudo, a especulação do capital financeiro. Como não é possível garantir acumulação para todos, instala-se uma competição voraz entre grandes grupos econômicos, corporações transnacionais⁸ que se constituem na expressão de Noam Chomski⁹ “no poder de fato do mundo”.

Os processos de mundialização do capital e a pretensão do capital financeiro de dominar o movimento do capital em sua totalidade não apagam a existência dos Estados Nacionais, no entanto acentuam os fatores de hierarquização entre os países, ao mesmo tempo que redesenham sua configuração. “O abismo que separa os países participantes, mesmo que marginalmente, daqueles que sofrem a dominação econômica e política do capital financeiro monetário rentista, alargou-se ainda mais (CHESNAIS, 1996, p.17-18).

A reprodução ampliada do capital nos países da América Latina exigiu uma “inserção competitiva num mundo em processo de globalização” (MELO, 2004, p. 201), o que se deu, no entanto, como a intensificação de investimentos externos diretos, num processo de multinacionalização predatório, dirigindo os mercados nacionais para uma maior abertura, privatização e desregulamentação.

Para sustentar uma solução ou saída única para a crise, no plano supra-estrutural e ideológico, dissemina-se um novo dicionário com noções articuladas, como globalização, estado mínimo, reengenharia, reestruturação produtiva, sociedade pós-industrial, sociedade

⁸ Grandes empresas que atuam sobre grandes áreas do mundo, sobrepondo-se aos mercados nacionais, alterando sua atuação e localização de acordo com as necessidades de expansão cada vez mais acelerada para a obtenção de lucros; controlam a economia, os empréstimos, os juros, o mercado (capitalismo financeiro).

⁹ Presente no Fórum Social Mundial, falou aos camponeses no Assentamento 30 de Maio, dia 26/01/2003.

do conhecimento, sociedade pós-classista, qualidade total, empregabilidade. Essas expressões, segundo Frigotto (2003), têm a função de justificar a necessidade de reformas profundas no aparelho do Estado e nas relações capital/trabalho.

No Brasil, o agravamento da crise econômica em 1989-1990 se dá na perspectiva “histórico-estrutural, no chamado esgotamento do Estado Desenvolvimentista brasileiro, cujo padrão se baseava no tripé Estado-Capital estrangeiro-Capital nacional, com surtos de crescimento e desenvolvimento que possibilitavam os movimentos de ‘fuga para frente’ onde se acomodavam os diversos interesses dominantes” (SOARES, 2001, p. 153). Na virada dos anos 1990, o “retorno à ortodoxia, acompanhada da onda neoliberal, chegou de forma “retardatária ao Brasil” (idem, p. 154). Os contornos dessa política foram aos poucos se tornando mais nítidos, tendo como eixo central o Plano de Estabilização, apresentado pelo governo como justificativa para a retomada do crescimento; a sua implementação era fundamental mesmo que provocasse recessão sem limites com conseqüências sociais graves.

A “nova utopia da globalização” (FIORI, 2003, p.195) no início dos anos 1990 contribuiu para criar as bases materiais e ideológicas da nova virada liberal das elites e do Estado brasileiro. Contudo, ainda no início do século XXI, a utopia da globalização e da “paz universal” (FIORI, 2006, p. 01) perdera fôlego, e a guerra retornou ao centro do sistema mundial. Os primeiros sinais desta mudança já eram visíveis no final da década de noventa e, embora a partir da posse do presidente Bush, em janeiro de 2001, não houvesse mais dúvidas quanto às alterações de rumos da política externa norte-americana, foram “os atentados do 11 de setembro daquele mesmo ano, bem como as duas guerras que se seguiram – a do Afeganistão e a do Iraque, os fatores responsáveis por dar início a uma nova conjuntura dentro do sistema mundial” (FIORI, 2006, p.1).

No Brasil, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ocorreram um aumento da internacionalização dos centros de decisão brasileiros e uma fragilização do Estado, cada vez mais dependente do apoio externo, especialmente norte-americano, nas situações de crise, devido ao comprometimento com a dívida externa crescente.

Os defensores da teoria neoliberal afirmavam que não era o capitalismo que estava em crise, mas o Estado, cuja reforma era compreendida como estratégia necessária para a

superação da crise, por meio de mecanismos de redução de sua intervenção, especialmente nas áreas sociais. Essa teoria de cunho neoliberal se sustentava na tese do Estado mínimo, em que “de produtor direto de bens e serviços, o Estado passou a coordenador de iniciativas privadas. A privatização se impôs como a principal política estatal” (NEVES, 2005, p.92). Essa visão neoliberal se caracteriza por medidas de governo que promovem mercados de trabalho com contratações temporárias e tempos flexíveis; crescimento de gasto impositivo orientado por iniciativas privadas baseadas em subsídios fiscais para atividades econômicas privilegiadas; medidas para transformar os Estados de bem-estar social em meios para apoiar e subsidiar baixos salários e/ou para aumentar a força disciplinadora das medidas e dos programas de seguridade social, e uma reorientação mais geral da política social e econômica em direção à necessidade do setor privado.

Conforme Vera Peroni e Theresa Adrião (2005, p. 138), os defensores de que a crise está no Estado, nessa perspectiva neoliberal, apontam duas causas como responsáveis pela sua origem: “a primeira deve-se a um excessivo gasto governamental gerado pela permanente necessidade de se legitimar, por meio do atendimento, as demandas da população por políticas sociais, o que provocou a crise fiscal”. A segunda causa apontada está “no papel desempenhado pelo Estado na esfera econômica, prática que atrapalhava o livre andamento do mercado” (PERONI; ADRIÃO, 2005, p.138). Entende-se aqui que as políticas sociais cumprem o papel de gerar distribuição de renda, mobilidade social, entrando em confronto com o direito à propriedade privada e, por essa razão, representariam uma ameaça ao equilíbrio da sociedade orientada pelo mercado.

Em vista disso, o papel do Estado em relação às políticas sociais deveria ser completamente alterado. O neoliberalismo atribui ao mercado a capacidade de superar as falhas do Estado, sendo que, para isso, admite, na sua gestão, a adoção nas instâncias estatais da lógica mercantil, visando a torná-las mais eficientes e produtivas. Esta política tem sua contrapartida sustentada no fortalecimento da atuação do terceiro setor, identificada como “a estratégia proposta pela Terceira Via em substituição à proposta de privatização do Neoliberalismo” (PERONI, 2002, p. 17). Concordando que a crise é creditada ao Estado pelo excesso de gastos praticados, recomendam sua retirada na execução das políticas sociais: “Para a Terceira Via, deve repassá-las para a sociedade, através do Terceiro Setor,

para o Neoliberalismo deve transferi-las para o mercado, através das privatizações” (PERONI, 2002, p.17)

O movimento do capital pela superação da crise no Brasil, nos anos de 1990, desenvolveu a estratégia de “desmonte do Estado” (FRIGOTTO, 2003, p. 163) de sua capacidade de financiar políticas sociais, por considerá-las incompatíveis com a lógica do mercado e do lucro; no entanto, não chegou a níveis perversos, porque existiram forças sociais organizadas contrárias a esse processo. Gaudêncio Frigoto (2003) cita como exemplos a CUT e o MST – movimentos que congregam setores organizados do campo e do meio urbano, os quais impediram, em alguma medida, nas últimas décadas, os avanços da política do Estado mínimo nas áreas sociais.

Gaudêncio Frigoto (2003) também observa que a política de desmonte se faz mediante diversos mecanismos. As apologias da esfera privada, da descentralização e da flexibilização, como mecanismos de democratização e de eficiência, são os mais frequentes. Na prática, “a descentralização e a flexibilização têm se constituído em processos antidemocráticos de delegação às empresas (públicas e privadas), à ‘comunidade’, aos estados e aos municípios, a manutenção da educação fundamental e média” (FRIGOTTO, 2003, p.164).

A reforma proposta pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, nos anos de 1990, objetivava instalar um modelo de Estado Sócio-liberal, processo que se daria através da alteração da legislação das políticas públicas, do funcionamento da máquina administrativa, das carreiras e do salário dos funcionários públicos e, sobretudo, abria espaço de intervenção do mercado em setores até então considerados estratégicos e controlados pelo Estado.

O Estado teria um novo direcionamento estratégico nessa concepção; seria remodelado e levado a assumir novas responsabilidades. “As novas funções do Estado se relacionam com as suas capacidades reais. O Estado só deve assumir tarefas que tenha capacidade de realizar” (MELO, 2004, p.136). Assim, para se tornar eficiente, deve selecionar e focalizar as suas ações, restringindo-as aos seus recursos e à sua capacidade de gerá-los enquanto esses objetivos referem-se a verdadeiras mudanças de atitude de todos. Incluem-se como ações a serem priorizadas “a garantia da lei e da ordem, a normatização

jurídica, a proteção da propriedade privada, a prestação de serviços sociais básicos – como a educação básica e a saúde – a proteção do meio ambiente” (MELO, 2004, p. 137).

De acordo com Carlos Montaña (2002), a reforma do Estado proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso tem inspiração no Consenso de Washington, abarcando quatro frentes:

1. A reforma administrativa, supostamente para desburocratizar e reduzir a máquina estatal.
2. A reforma da previdência.
3. As privatizações.
4. A publicização que, sob o pretexto de chamar a sociedade à participação, procura transferir as questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado ‘terceiro setor’ (MONTAÑO, 2002, p.112).

Verifica-se, dessa forma, uma tendência à desresponsabilização do Estado e autorresponsabilização dos sujeitos pelas respostas às suas próprias necessidades, conforme constata Montaña (2002).

Já para Bresser Pereira, a Reforma do Estado, nos anos de 1990, é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada: “Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo e assim requer cidadãos mais maduros politicamente” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 90). Para esse economista, através do livre jogo do mercado, os indivíduos usam de sua liberdade para atuar de forma individual e/ou conjunta em organizações de interesse público para promoção de ações solidárias; seriam assim, ao mesmo tempo, indivíduos competitivos (no mercado) e solidários na promoção da cidadania (atuando em organizações sem fins lucrativos – público– não-estatal).

A nova forma de execução das políticas sociais e educacionais se daria através da “transferência de fundos públicos para o setor privado, já que o terceiro setor em geral não tem condições de autofinanciamento” (ADRIÃO; PERONI, 2005, p. 143). Estabelece-se uma parceria entre o Estado e a sociedade civil, em que o Estado financia, e a sociedade civil executa; portanto, insere-se nas políticas educacionais uma nova esfera: a “pública-não estatal”. Essa esfera é uma forma institucional prevista pelo Plano de Desenvolvimento e Reforma Administrativa do Estado (PDRAE).

Outra forma prevista no Plano de Reforma Administrativa do Estado seria o quase-mercado, em que se inserem elementos de “mercado” na prestação de serviços públicos,

embora continuem sendo pagos essencialmente pelo Estado – “a alternativa encontrada foi a de introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas” (SOUSA; OLIVEIRA, 2003, p.876). O “quase-mercado” se caracterizaria pela “proposição adequada àquelas organizações que, embora não pudessem integrar o mercado, disputariam no mercado [...] vantagens adicionais como condição para o aumento de sua eficiência” (ADRIÃO, 2001, *apud* ADRIÃO; PERONI, 2005, p. 140). Conforme Sandra Zákia e Romualdo Oliveira destacam:

a noção de “quase-mercado” que, tanto do ponto de vista operativo quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir a melhorias (SOUSA; OLIVEIRA, 2003, p. 876-877).

A introdução de regras de mercado na gestão das políticas públicas concorre para a instalação de métodos de gerenciamento por meio dos quais o cumprimento de metas livremente contratadas entre as partes, mediante contrapartidas financeiras, produziria melhor resultado para atender o cidadão, que, nesse caso, seria tratado como *cliente*, porque faria parte do jogo do mercado. Assim, o pressuposto da democratização da gestão educacional estaria sendo comprometido.

Estudos indicam a década de 1990 como marco referencial na materialização das reformas¹⁰, cujo objetivo principal era a modernização do Estado brasileiro e sua adequação às exigências da economia mundial. Em relação ao setor educacional, com a proposta de inserir o Brasil no mundo globalizado, reforçou-se o discurso que vinculava o investimento em educação ao crescimento econômico. Para os gestores educacionais alinhados à visão neoliberal, fazia-se necessária a definição de um novo papel para a escola e de um novo padrão de gestão educacional, adequados às exigências das empresas e respaldados pela racionalidade e pela lógica do mercado.

¹⁰ Destacam-se estudos publicados a esse respeito: PERONI, Vera (2003). **Política Educacional e o Papel do Estado nos anos 1990**; MELO, Adriana Almeida Sales (2004). **A mundialização da educação**. Consolidação do Projeto Neoliberal na América Latina: Brasil e Venezuela; NEVES, Lucia. (2003): **O desmonte da nação. Balanço do Governo FHC**; OLIVEIRA, Romualdo Portela; CATANI, Afrânio Mendes (2000) **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**.

A partir dessa visão, a reforma do Estado passou a ser colocada como medida imprescindível para aquele governo, “por entender que o modelo de administração burocrática dos serviços públicos, cuja afirmação, que remontava aos anos 30 do século XX, era um dos empecilhos para assegurar a superação da crise fiscal e econômica e, portanto, para ajustar o país aos requerimentos da nova ordem mundial” (AZEVEDO, 2002, p.6).

Conforme Bresser Pereira:

é preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública chamada de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão que, numa sociedade democrática, é quem dá a legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente” privilegiado dos serviços prestados pelo Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 9-10).

O discurso governamental para a adoção da administração gerencial, entre outros modos, foi justificado com a afirmação de que “a sociedade brasileira havia atingido um nível cultural e político no qual as práticas patrimonialistas não mais poderiam ser toleradas, e o *burocratismo* impedia a prestação eficiente dos serviços públicos” (AZEVEDO, 2002, p. 7).

Entre as principais características desse modelo de administração pública “gerencial” apresentado na reforma do Estado, são destacadas: a descentralização política, por meio da transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; a descentralização administrativa, por meio de delegação de autoridade aos administradores públicos, que se transformam em gerentes progressivamente autônomos; as organizações flexíveis no lugar de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrativa e de conflito tenham lugar; a definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, por constituírem o centro do contrato de gestão entre o poder central e os dirigentes locais; o controle dos resultados *a posteriori*, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; a administração voltada para o atendimento do cidadão ao invés de auto referida.

Nessa perspectiva, outros movimentos foram desencadeados, como: o incentivo à parceria com empresas para contribuir na manutenção das escolas, as quais vêm ganhando

terreno na sociedade desde os anos de 1990, bem como a prática do voluntariado – os “amigos da escola”; a instituição das Parcerias Público-Privadas (PPP) a partir do ano de 2005, no Brasil, projeto esse que prevê o conveniamento das redes públicas de ensino com Instituições não-governamentais; a adoção pelas redes públicas de ensino de tecnologias educacionais produzidas por instituições privadas – esses movimentos constituem-se em formas diversas de garantir a expansão do mercado em setores públicos tidos como de responsabilidade do Estado.

Os referenciais perseguidos pelos reformadores estatais foram as novas tendências gerenciais apontadas pela literatura mais recente, em contrapartida à chamada crise do modelo weberiano da administração burocrática. Como observa Lucia Neves:

A educação escolar no Brasil, no Governo FHC, consolida a tendência evidenciada nos governos Collor e Itamar Franco de responder aos imperativos da associação submissa do país ao processo de globalização neoliberal em curso no mundo capitalista, [...] o sistema educacional como um todo se redefine para formar um novo trabalhador e um novo homem que contribua para a superação da atual crise internacional capitalista. A educação brasileira, portanto se direciona organicamente para efetivar a subordinação das escolas aos interesses empresariais na “pós-modernidade” (NEVES, 2003, p. 134).

Na educação, a reforma do Estado, entre outros aspectos, sugeria ser “preciso ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, conforme divulgado pelo poder central, em consonância com o discurso das agências externas de cooperação e financiamento” (AZEVEDO, 2002, p. 5). Para subsidiar a consolidação desse novo projeto de educação na segunda metade dos anos de 1990, foram aprovados importantes atos normativos, dentre eles, destaca-se a Emenda Constitucional nº 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e valorização do Magistério (FUNDEF) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (Lei 9034/96). O texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação incorporou algumas das tendências internacionais em relação às concepções orientadoras das reformas na área da educação: flexibilidade curricular; flexibilidade de organização administrativa e financeira, com a consolidação da implementação de processos de descentralização e autonomia às redes de escolas; possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar; possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado; aproveitamento de estudos concluídos com êxito.

A gestão educacional e a avaliação passaram a ser enfatizadas, sustentadas num discurso descentralizador, no que se refere às ações, à divisão de responsabilidades e tarefas, porém, os processos de tomada de decisão e de avaliação continuaram centralizados.

A concepção de gestão do sistema nacional de ensino acabou explicitada na própria Lei de Diretrizes e Bases ao definir, em seu artigo 8º, que a União é a instância coordenadora da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. No entanto, mais do que coordenar e articular, o artigo 9º da Lei nº 9394/96 estabelece que “a União é a instância responsável pelo processo nacional de avaliação do rendimento escolar no Ensino Fundamental, Médio e Superior, contando com a cooperação dos sistemas”.

A política de avaliação do sistema de ensino nacional, na realidade, vinha sendo elaborada pelo Ministério de Educação já a partir do final dos anos de 1980, quando indicava a preocupação em (re)normatizar os procedimentos de descentralização e outorgar de autonomia à rede de escolas, via montagem de um sistema de avaliação e de controle que pudesse estabelecer parâmetros centrais para a Educação Básica e o Ensino Superior. Como se observa,

de um lado, a flexibilidade conferida ao sistema de ensino brasileiro estaria submetida aos mecanismos de avaliação do Ministério. De outro, as medidas legais implementadas a partir da promulgação da nova LDB efetivamente incorporaram as preocupações dos setores acadêmicos e sindicais mais democráticos do magistério nacional, que há muito preconizavam a necessidade de mudanças profundas nos critérios de avaliação que até então imputavam ao aluno a responsabilidade por seu próprio fracasso (MARTINS, 2002, p. 130).

É interessante lembrar que a origem do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) relaciona-se com as demandas do Banco Mundial referentes à necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação de impacto da educação, no âmbito do VI Acordo MEC/Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (MARTINS, 2002, p. 131). O sistema de avaliação no Brasil ganhou força nos anos de 1990, com base em estudos sobre desenvolvimento industrial, tecnologia e educação. A questão da qualidade passou a ser colocada como um grande desafio ao perfil educacional e

cultural exigido pelo mundo do trabalho, aproximando-se, dessa forma, dos novos paradigmas da organização da produção.

Seguindo essa orientação, observa Vera Peroni (2003), também no âmbito do Ministério da Educação, em dezembro de 1990, o Programa Setorial de Ação do Governo Collor de Melo na área da educação (1990-1994) apresentou como fundamentos a educação na Constituição Federal de 1988 e a modernização do Brasil com sua inserção na ordem econômica internacional. O objetivo central previsto era inserir o Brasil no quadro das transformações contemporâneas, que se processavam em nível mundial, em função de uma revolução científico-tecnológica nunca antes ocorrida.

A respeito da legitimidade da avaliação externa do desempenho da rede escolar proposto pelos organismos internacionais, visando à aferição dos usos feitos dos recursos públicos, os modelos propostos são de âmbito mundial, por isso parecem não captar a complexidade da dinâmica intramuros escolares e tampouco suas características qualitativas, isto é, sua cultura, seus valores, a interação e os conflitos entre os pares e entre estes e a comunidade, como observa Angela Martins (2002).

Dessa forma, o projeto neoliberal vai-se consolidando, “ajudado por pressões das agências internacionais que monitoram os empréstimos financeiros no país, em especial o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional” (ARELARO, 2000, p. 98). Valdelaine Mendes (2005) também destaca o atrelamento das políticas públicas no Brasil às determinações de organismos internacionais, como Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial¹¹, que definem prioridades dos países periféricos à revelia de suas carências e da vontade de seus cidadãos. Definições como essas resultam na descaracterização da educação como um direito, passando a ser tratada como uma prestação de serviço. Tais órgãos, portanto, exercem papel importante em relação aos sistemas de ensino, na sua dinâmica, no seu funcionamento e na definição das políticas públicas a serem adotadas pelos países credores. Na educação básica, o Banco Mundial projetou-se como a principal agência internacional de cooperação, seja pela amplitude territorial e temporal de seus projetos, seja pela magnitude dos seus financiamentos, perseguindo maior produtividade

¹¹ No caso do Banco Mundial, o poder de voto é definido pela soma de capital que cada país disponibilizou. Assim, podia-se constatar que países como Estados Unidos, Japão e Alemanha concentravam a maior parte dos votos.

educacional com menor custo, como alcance de objetivo de impacto para melhorar o desempenho escolar, expandir as matrículas, diminuir a evasão e a repetência.

Os organismos multilaterais de financiamento indicavam, na década de 1990, o ajuste fiscal duradouro, as reformas econômicas orientadas para o mercado e a inovação dos instrumentos de política social como mecanismos relevantes para garantir e ampliar a governança do Estado nacional no contexto mais amplo das transformações do capitalismo nas três últimas décadas do século passado. A descentralização das políticas sociais no Brasil integra-se nesse quadro de novos padrões de regulação estatal.

Sendo assim, o fato de as orientações dos organismos internacionais produzirem uma redefinição das políticas internas constitui inclusive uma ameaça ao regime democrático. Isto porque não há uma submissão direta dessas indicações ao voto do cidadão. E também porque aqueles que têm assento nesses órgãos e são produtores dessas orientações não foram eleitos pelos cidadãos das nações atingidas por suas determinações. Representam, dessa forma, os interesses de uma minoria cujo propósito é conservar um modelo de sociedade.

Em relação à forma de avaliação adotada, Martins (2002) sugere que deveria ser reorientada e utilizada conjuntamente com outros procedimentos institucionais que permitissem a instauração de mecanismos democráticos de desenvolvimento da autonomia escolar, criando assim possibilidades internas reais de reflexão sobre a prática profissional dos sujeitos envolvidos, estimulados a serem criativos, cooperativos e dispostos a aceitarem as mudanças.

Vera Peroni (2003), ao abordar essa questão, também destaca:

o processo de avaliação iniciou-se em parte por determinação dos organismos internacionais, que exigiam a avaliação nos seus projetos, mas também começou a partir das discussões sobre a qualidade do sistema educacional, a democratização e a transparência da gestão, enfim os eixos que caracterizamos como inerentes aos anos 1980 (PERONI, 2003, p.118).

Segundo Vera Peroni (2003), o Sistema de Avaliação Externa da Educação Básica (SAEB) inicialmente teve sua matriz construída com base nas discussões com os estados, procedimento que foi alterado com a terceirização, passando, a partir de 1995, a ser definida a avaliação institucional por entidades de fora do estado, sem haver consulta ou

debate com os setores envolvidos no processo. Com a adoção do Sistema de Avaliação, evidenciaram-se as contradições entre as medidas de caráter descentralizador e as ações marcadamente centralizadoras, visto que, ao mesmo tempo em que é concedida às escolas a liberdade de elaborarem e proporem os seus projetos pedagógicos, são instituídos sistemas de avaliação padronizados, tanto no âmbito das unidades da federação quanto no âmbito nacional. No atual Plano Educacional, cuja política é objeto de estudo e análise nesta tese, mantém-se o sistema de avaliação centralizado nacionalmente como forma de aferir o alcance das metas estabelecidas nas diretrizes estabelecidas. São traços que configuram a continuidade de uma estratégia de ação no desenvolvimento das políticas.

A centralização na fixação de parâmetros curriculares e na criação de formas de avaliação do ensino (Saeb, Enem, ENC¹²) revela a manutenção do controle sobre o sistema educacional. De acordo com Oliveira (2000, p 78), “quem define o que será examinado passa a deter o poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional, sem ter que arcar com o ônus de eventuais insucessos na gestão pública”.

Constata-se que “um novo ideário cultural de mercado e de consumo é colocado em marcha” (ARELARO, 2000, p. 99) no período 1995/98. Esse ideário passou a ser corporificado através de propostas e formulações defendidas em discursos neoliberais: redução do aparelho do Estado e do financiamento de áreas sociais; privatização das empresas estatais rentáveis, com abertura para entrada de capital financeiro volátil; financiamento público para a compra de estatais por multinacionais estrangeiras; criação de sistema de proteção privilegiada aos bancos (PROER); redução de direitos sociais dos trabalhadores assalariados; transferência a empresas privadas e organizações não-governamentais (ONGs) de responsabilidades tradicionalmente do Estado. A consequência foi a reconceituação de público e de privado, transformando instituições públicas estatais em organizações sociais que obedeçam a lógica do mercado, dentre outras medidas.

Observa-se que o Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado no Brasil a partir de 1992, tomou forma de um consenso nacional, tendo sido apoiado por entidades¹³

¹² Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb); Exame Nacional do Ensino Médio (Enem); Exame Nacional de Cursos (ENC), o “Provão”. Em 2004, foi implementado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que substituiu o ENC.

¹³ Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB/MEB); Confederação das Mulheres do Brasil (CNMB); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

tradicionalmente opostas ao projeto neoliberal de sociedade e de educação que vinha se conformando no país. O referido Plano Decenal teve como objetivo implementar no Brasil a reforma educacional que traduzia os compromissos firmados pelo governo em Jombtien¹⁴.

Em 1993, o MEC realizou a ‘Semana Nacional de Educação para Todos’ que lançou o ‘Compromisso Nacional de Educação para Todos’; em 1994, o Brasil realizou a sua Conferência Nacional de Educação para Todos, em Brasília, de onde resultou o ‘Acordo Nacional de Educação para Todos’ que previa um programa de emergência, baseado em três pontos: necessidades básicas de aprendizagem, profissionalização do magistério e regime de colaboração. Esse processo reafirmou as metas do Plano Decenal, enfatizando a descentralização política educacional no sentido de maior responsabilização para estados, municípios e para as próprias escolas.

Conduzido pelo MEC, esse Plano “se configurou como marco estratégico político principal de consolidação das reformas educacionais neoliberais no país” (MELO, 2004, p. 214), uma vez que seus principais compromissos e programas de emergência seguem a política de restrição do BM/UNESCO. Essas instituições dirigem as reformas educacionais para os países devedores em desenvolvimento, exclusivamente para o incentivo à Educação Básica Fundamental regular (no Brasil, atingindo a faixa de 7 a 14 anos), à erradicação do analfabetismo adulto e à satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Identifica-se, assim, a intervenção dessas organizações internacionais, no sentido de harmonizar ou estandardizar as políticas sociais e econômicas, contribuindo para que o mercado mundial possa trabalhar de forma mais efetiva.

Destaca-se entre as oito linhas de ação estratégicas apresentadas pelo MEC como sugestão para a discussão nacional nesse processo, seguindo-se um movimento de discussão de seus temas em estados e municípios,

A questão da gestão da administração do sistema educacional, que abrange os seguintes temas: eficiência, produtividade do sistema, sistematização de ações, melhoria no processo de gestão e alocação de recursos, definição de competências entre níveis de governo, melhora do processo de avaliação, da eficácia (MELO, 2004, p. 213).

¹⁴ A Conferência Mundial Sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, pode ser considerada um marco nas reformas educacionais dos anos de 1990, propondo maior equidade social nos países mais pobres e populosos do mundo. O Brasil, sendo signatário dessa Conferência, procurou implementar reformas nos seus sistemas públicos de educação básica em consonância com os princípios da mesma.

O papel do Estado com relação às políticas sociais nessa perspectiva sugeria, basicamente, duas estratégias:

a primeira buscava transferir responsabilidade pela execução e pelo financiamento das políticas sociais diretamente para o mercado, por meio da privatização de setores da estrutura estatal; a segunda, no caso do que fosse mantido no âmbito do Estado, propunha a introdução da lógica mercantil em seu funcionamento (PERONI; ADRIÃO, 2005, p. 138).

A abertura para introdução de formas concorrenciais, competitivas na disputa de recursos públicos e na prestação de serviços à comunidade, vem se acentuando a partir dessas premissas no âmbito do Estado, respaldada pelas reformas ocorridas nos anos de 1990. Dessa forma, na gestão educacional também ficou definido que a racionalidade e os critérios de mercado passassem a constituir novos referenciais de competência administrativa e pedagógica para as escolas e os sistemas de ensino, fundamentadas em teorias e modelos de organização e administração empresariais e burocráticos. “Em alguns momentos tais transferências tiveram por objetivo eliminar a luta política no interior das escolas, insistindo no caráter neutro da técnica e na necessária assepsia política da educação” (OLIVEIRA, 2001, p.96).

Uma das diferenças mais significativas nas reformas educacionais do período está na “reconceituação da gestão democrática” (ARELARO, 2000, p. 102). “A descentralização que se apresenta como estratégia administrativa das reformas dos anos 1990 traz como principal eixo a flexibilização e desregulamentação da gestão pública, com a justificativa de melhoria no atendimento ao cidadão/contribuinte, reduzindo mediações” (OLIVEIRA, 2002, p. 127).

Constata-se nesse quadro “o relativo recuo que o Estado nacional vem apresentando, tanto na sua participação direta no setor produtivo quanto em outras esferas de seu domínio, provocando mudanças nas formas de financiamento das políticas sociais, que passam, via de regra, pelo recurso à iniciativa privada” (OLIVEIRA, 2002, p. 127). A Emenda Constitucional nº. 19, de junho de 1998, reflete a lógica racional presente na reforma do Estado assumida pelo governo Fernando Henrique Cardoso. “A instituição das Organizações Sociais e dos Contratos de Gestão vai interferir nos rumos que tomará a gestão da educação brasileira” (OLIVEIRA, 2002, p. 127). Nesse cenário se fortalecem também as propostas de

parcerias escola-empresa e as escolas cooperativas e comunitárias. Ao Estado cabe a tarefa de complementar por meio de convênios com instituições filantrópicas e financiamento de programas assistenciais.

A avaliação da conjuntura educacional pelo Governo Federal para embasar suas ações nesse período partia de dois pontos: 1) o Brasil não tinha mais problema de atendimento da demanda e 2) os recursos investidos em educação eram suficientes.

Ao considerar que a demanda já estava atendida, mesmo contrariando as estatísticas que apontavam um déficit educacional, o Governo considera os que estão sendo atendidos como sendo o universo total dos que deveriam estar na escola, não havendo compromisso em ampliar o atendimento escolar. Nesse sentido, estaria sendo ‘reconceituado’ o direito social de todos à educação, na medida em que se admitia que alguns não poderiam ser atendidos, tanto se considerando falta de capacidade, talento ou condição socioeconômica quanto recursos financeiros ou administrativos do poder público.

Em relação ao segundo aspecto da avaliação governamental, o de que os recursos financeiros destinados à educação eram suficientes, também leva a duas consequências: de um lado, estaria se considerando que a quantidade de recursos investidos era muito expressiva, por isso não havia necessidade de novos investimentos para melhorar a qualidade da educação ministrada, mesmo contando somente os brasileiros que estivessem matriculados em alguma escola. A segunda hipótese considera que se os recursos eram satisfatórios, o que estava mal era o atendimento educacional pelo mau gerenciamento das verbas disponíveis e, portanto, o problema tinha origem administrativa e não de política educacional.

Para os reformadores, a conclusão retirada desse quadro era a de que a ‘etapa’ de expansão do ensino obrigatório estava concluída, sendo então possível preocupar-se com a qualidade desse nível de formação, conforme observa Theresa Adrião (2001).

Dada a expansão do Ensino Fundamental à quase totalidade da população em idade escolar, as ações governamentais podem voltar-se para intervenções no interior dos sistemas, sanando sua improdutividade, por meio da adaptação da estrutura lógica organizacional à atual prioridade: a correção do fluxo escolar e a qualidade padronizada do serviço prestado, a qual possui no conceito de ‘necessidades básicas de aprendizagem’ um referencial ‘globalizado’ para o desempenho da escola básica (ADRIÃO, 2001, p. 57).

É com base nessas justificativas e analisando-se a legislação educacional aprovada que se podem entender as modificações na concepção, nas finalidades e na organização da educação brasileira, em especial do Sistema Nacional de Educação. Dentre os documentos legais que subsidiam este projeto de educação temos: a Emenda Constitucional nº 14/96, a qual deu origem à Lei nº 9.424/96 que regulamenta o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), priorizando o Ensino Fundamental e deixando sem cobertura de recursos a Educação de Jovens e Adultos e inviabilizando a expansão do atendimento em Educação Infantil nos anos 1990 até 2007, quando passa a vigorar a Lei do Fundo de Educação Básica (UNDEB).

Em relação à implementação do FUNDEF, destaca-se que o mesmo nunca cumpriu a forma legal de cálculo do valor do custo-aluno/ano, apesar das inúmeras ações contestatórias, mantendo-se até o momento de sua substituição pelo FUNDEB, em 2007¹⁵, sem atualização, portanto, defasado em relação aos cálculos do valor do custo-aluno/ano real. As análises indicam também insuficiências do FUNDEF no incremento do salário dos professores, uma vez que onde já havia um Plano de Carreira sendo cumprido não houve acréscimo de investimentos. O que ocorreu foi apenas a complementação de recursos em Estados e municípios cuja média salarial mantinha-se inferior ao valor do salário mínimo.

Mesmo considerando-se que, de um modo geral, a perspectiva de acesso ao Ensino Fundamental tenha sido ampliada nos anos de 1990, persistiam grandes desequilíbrios regionais. Ao final da década de 1990, os dados registrados no substitutivo elaborado pelo Congresso Nacional para votação do Plano Nacional de Educação a partir de informações do MEC/INEP/SEEC e IBGE indicavam que, embora com o aumento alcançado no atendimento nas regiões Norte e Nordeste (taxa de escolarização líquida passou para 90%), as desigualdades continuavam, inclusive tendo em vista a média nacional que era, em 1998, de 95%.

Apesar da retórica da universalização do Ensino Fundamental no Brasil, o fato objetivo é que, durante esse período, cerca de uma terça parte das crianças ou dos jovens não concluía esse nível de ensino e aproximadamente a metade era excluída do sistema

¹⁵ O descumprimento da Lei do FUNDEF aconteceu desde que o Fundo entrou efetivamente em vigor em 1998. O Fundo não era complementado devidamente pela União, que tinha a função de repassar mais verbas sempre que o valor mínimo por aluno estabelecido para o respectivo exercício não fosse atingido. Por lei, o valor nunca deveria ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.

antes da conclusão do Ensino Médio. Essa situação colocava o Brasil, quando feitas comparações internacionais, em um patamar muito abaixo do que seria esperado, considerando nossa realidade, tais como a econômica (*renda per capita*), as altas taxas de população morando em regiões urbanas ou próximas a elas.

Os discursos e as pesquisas que fundamentam as políticas educacionais nesse período histórico demarcam um deslocamento de conteúdos mais claramente vinculados à esfera política para outro revestido de um caráter aparentemente mais técnico e econômico. A ideia de autonomia ganhou relevância e adquiriu um novo significado nessa perspectiva, com o objetivo de aprofundar o movimento em direção à responsabilização das unidades escolares, enquanto unidades produtoras das mazelas do Ensino Fundamental, e, como tal, responsáveis primeiras para “correção dessas mesmas mazelas” (ADRIÃO, 2001, p. 60).

A elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) também se inscreve entre os desdobramentos das políticas de mudanças programadas para a educação no contexto das reformas educativas dos anos de 1990. De acordo com Adriana Melo (2004), os PCNs para a educação básica apontados como sugestões para o planejamento de ensino, bem como a realização de programas de capacitação docente, fazem parte de uma nova relação Estado/sociedade conduzida pelo projeto neoliberal, tentando provocar uma participação direta entre instituições e trabalhador, valorizando a ação do “terceiro setor”¹⁶ e descartando a ação dos sindicatos e associações representativas, num movimento estratégico de formação de consenso e de “centralização da definição e descentralização da operacionalização das políticas educacionais” (NEVES, 1999, p.144).

Ao analisar o processo de elaboração dos PCNs, Vera Peroni (2003) manifesta preocupações, “já que a formulação e a implementação das políticas curriculares não são neutras, ou meramente técnicas. São, na realidade, resultantes da luta entre posicionamentos, interesses e projetos sociais, políticos, culturais e pedagógicos” (PERONI, 2003, p.109). Nesse contexto, considera-se que houve falta de democratização no processo de elaboração das diretrizes nacionais, durante o qual os sujeitos envolvidos, tanto pesquisadores da área educacional quanto as instituições vinculadas à educação, foram ignorados. Esses sujeitos “foram silenciados no sentido de que esse processo

¹⁶ Este conceito de ‘terceiro setor’ define a ação das ‘organizações sociais’, que seriam organizações que teriam como objetivo a produção não-lucrativa de bens ou serviços públicos, porém não exclusivo do Estado (MARE, 1997).

desconsiderou os ecos de protesto desses atores sociais” (PERONI, 2003, p.109). As diretrizes estabelecidas pelo Decreto 6.094/2007, estabelecendo as metas a serem atingidas no Brasil até o ano 2022 se baseiam em pesquisas realizadas pela UNESCO/UNICEF/MEC, sem contar com a contribuição dos sujeitos sociais envolvidos no debate educacional.

Percebe-se, nesse contexto, que as formas de gestão do sistema educacional e da escola propostas pelo governo na década de 1990 se direcionam a uma participação social restrita na definição do planejamento educacional, limitando a questão da autonomia das unidades escolares na descentralização da operacionalização das políticas educacionais. Por isso, as alterações consubstanciadas no Plano Nacional de Educação privilegiam as políticas de redirecionamento e uniformização dos conteúdos curriculares em todos os níveis: a reavaliação dos materiais instrucionais, de controle dos resultados instrucionais e de ensino, de formação e persuasão de novos intelectuais de diferentes níveis, e de emprego de novas tecnologias educacionais.

Essas políticas se expressam nos PCNs, no Sistema Nacional de Avaliação (SAEB), como já mencionado, no Programa do Livro Didático, nos centros públicos de educação profissional, nos institutos superiores de educação, nos programas de capacitação docente para todos os níveis e nas modalidades de ensino, nos programas de educação à distância para jovens e adultos, educação profissional e Ensino Médio, na TV Escola, no desenvolvimento de programas de informática educacional, nos programas de profissionalização da gestão, conforme Lucia Neves (1999).

Para Theresa Adrião (2001), desconcentram-se recursos, padronizando-se metas e resultados. Aqui o desenvolvimento e a introdução das novas tecnologias de informação permitem um rápido e eficiente diagnóstico da “produtividade da escola”. Não seria de se admirar, caso, em breve, “a avaliação dos processos e a qualidade do produto, definidos externamente, vinculem-se a ganhos de produtividade (ADRIÃO, 2001, p. 68). A adoção da premiação pelo alcance de metas estabelecidas e o financiamento vinculado a metas vêm permeando os gestão pública nos últimos anos, e tem-se como exemplo recente da implantação dessa política o estado do Rio Grande do Sul, com propostas inclusive de alteração do Plano de Carreira do Magistério, com a determinação de premiar os melhores, com base nos resultados da avaliação externa.

É importante lembrar que o tema da avaliação vem sendo pautado desde a elaboração da Constituição de 1988 no Brasil:

a febre avaliatória ganha dimensão de epidemia e os avaliadores metamorfoseiam-se em festejados demiurgos, com a justificativa de preservar o bem e o patrimônio públicos, como se antes desta Constituição tal imperativo não existisse, nem se colocasse como irrevogável (VIEIRA, 1996, p. 70).

Observam-se também que os direitos sociais, os projetos, os executores, os processos, a eficiência, a eficácia, os resultados e os impactos das políticas sociais são em geral vistos e examinados pelos avaliadores como elementos de igual valor. Com efeito, a continuidade na implementação de políticas educacionais no Brasil parece evidenciar essa tendência, centrada em indicadores de qualidade, e busca resultados para fins de definição de políticas e investimentos prioritários.

A sessão seguinte discute o cenário da crise recente do capitalismo, apresenta elementos reveladores da forma pela qual o Estado é demandado pelos setores privados (lucrativos) para recuperação de suas perdas nos momentos de crise do capital. Esse enfoque tem o propósito, também, de recolocar o debate sobre o papel do Estado na garantia dos direitos do cidadão.

2.2 O PAPEL DO ESTADO NA CRISE DO CAPITAL – IMPLICAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Essa abordagem visa a trazer elementos para auxiliar na compreensão da atual crise do capital, destacando o papel assumido pelo Estado, as contradições operadas nesse movimento do capital visando à superação de mais essa crise cíclica e conseqüentemente atentar para as suas implicações na manutenção e no desenvolvimento de políticas públicas. Essa elaboração tem como base diferentes análises produzidas no decorrer do período que se sucedeu aos anúncios oficiais da crise, últimos meses do ano de 2008, e no decorrer do primeiro semestre de 2009.

De acordo com Ricardo Antunes (2009), se pudéssemos, em poucas palavras, sintetizar algumas das principais teses que configuram a atual crise estrutural do capital começaríamos dizendo que Mészáros faz uma crítica devastadora às engrenagens que caracterizam o sistema sociometabólico¹⁷. Refere-se às críticas profundas produzidas nas últimas décadas ao sistema do capital, cuja crise estrutural no seu entendimento terá longa duração.

Da mesma forma a gravidade, a extensão e a dimensão da crise econômica mundial são destacadas pelo professor José Luís Fiori¹⁸, alertando que esta crise causará concentração de riquezas e muita destruição, o que poderá gerar rebeliões em “regiões de fratura” (leste europeu, regiões África e da Ásia), embora ressalte que possivelmente não serão rebeliões socialistas ou proletárias. Ainda destaca que este fantasma das rebeliões é o que mais atormenta os donos do poder no mundo

Entre os analistas internacionais, há acordo que, a partir de 1991, o mundo liberal comemorou sua vitória sobre o nacionalismo e o socialismo, anunciando o fim das fronteiras e das guerras, aparentemente eliminadas pela globalização da economia de mercado.

Agora o capitalismo vive mais uma das suas crises cíclicas. As evidências já eram sentidas em 2007 nos Estados Unidos. Algumas notícias davam conta de que o país vivia uma crise sistêmica, dessa vez originada pelo desmonte do mercado hipotecário e de empréstimo habitacional... O discurso dos círculos dominantes vinha afirmando, uma e outra vez, desde setembro de 2007, que “o pior já passou” (CHESNAIS, 18 set. 2008)¹⁹, no entanto, o fermento da crise estava se espalhando por outros setores da economia americana e ganhou notoriedade a partir de agosto de 2008 com a falência decretada dos fundos de seguros, a quebra de bancos mais potentes do mundo, com fortes oscilações e perdas de lucratividade nas bolsas de valores, repercutindo no mundo inteiro por afetar diretamente as economias de todos os países.

¹⁷ O sistema sociometabólico do capital tem seu núcleo central formado pelo *tripé capital, trabalho assalariado e Estado*, três dimensões fundamentais e diretamente inter-relacionadas, o que impossibilita a superação do capital sem a eliminação do *conjunto* dos três elementos que compreendem esse sistema (ANTUNES, 2009, *apud* MÉSZÁROS, 2009, p. 11) [grifo do autor].

¹⁸ Cientista político e professor da UFRJ em debate promovido pela Faculdade de Economia da UFRGS no dia 23 de março de 2009, em Porto Alegre (informação verbal).

¹⁹. Esquerda Net. Tradução para o português: Luis Leiria (Esquerda.Net).

Evidentemente, os países cuja economia encontra-se atrelada ao dólar – moeda chave do sistema monetário internacional (responde por mais de 70% das operações do sistema financeiro) – passaram a ter que investir na compra desses ativos para cobrir o rombo das empresas e demais setores produtivos com dificuldade de obter crédito para continuar investindo no mercado, assim como socorrer os pequenos bancos afetados diretamente pela crise para evitar o seu fechamento em curto prazo.

Sendo assim, encerra-se o período iniciado em 1981 com a fórmula de Ronald Reagan: "O Estado não é a solução, é o problema"(RAMONET, 02 de out., 2008)²⁰. Durante 30 anos, os fundamentalistas repetiram que o mercado sempre tinha razão, que a globalização era sinônimo de felicidade e que o capitalismo financeiro edificava o paraíso para todos. Equivocaram-se, segundo Ramonet (2008).

Prova do fracasso do sistema, essas intervenções do Estado – as maiores, em volume, da história econômica – demonstram que os mercados não são capazes de se regular por si mesmos, se autodestruíram por sua própria voracidade. Além disso, “se confirma uma lei do cinismo neoliberal: privatizam-se os benefícios, mas se socializam as perdas” (RAMONET, 02 de out. 2008). A esse respeito, um dos intelectuais de esquerda mais respeitados, o linguista Noam Chomsky (14 de out.2008), observa:

A economia já é altamente dependente da dinâmica do setor estatal. É um sistema no qual o público paga os custos e assume os riscos, e os lucros são privados. Eu não vejo nenhuma indicação de que as instituições básicas do capitalismo de Estado estejam prestes a serem significativamente modificadas. É claro que a liberalização será reduzida, mas o interesse das instituições financeiras que vão sobreviver.

O Estado está cumprindo suas tarefas fundamentais, que é dar dinheiro para os ricos, e não está tomando nenhuma medida de controle sobre o sistema bancário. O capitalismo de Estado será provavelmente muito parecido com o atual, com um pouco mais de regulação e controle sobre as instituições financeiras, que serão reconstruídas (com os bancos de investimento). Mas não há indicações, pelo menos agora, de mudanças dramáticas, diz Noam Chomsky (2008). “As estatizações capitalistas visam salvar o capital do próprio capital, nas costas dos trabalhadores, através de demissões, congelamento de

²⁰ Fonte: http://agenciartamador.uol.com.br/templates/blogMostrar.cfm?blog_id=1&alterarHomeAtual=1

salários, da miséria em todas as suas formas” (COGGIOLA, set. 2008). Evidencia-se nesse movimento estratégias de sustentação do sistema do capital e não no sentido contrário, o de sua superação.

O economista João Pedro Stedelle, usando uma terminologia marxista, fala do papel exercido pelo Estado nessa crise:

o Estado que recolhe e controla a mais-valia social, obtida por meio dos impostos, transfere parte desses recursos para o capital. Em 1929, o Estado cumpriu esse papel, mas sob influência das ideias keynesianas. Tanto na Inglaterra quanto nos EUA, o Estado capitalista usou essa mais-valia social para programas massivos de emprego e investimento público. Agora, ainda que ressuscitem Keynes para justificar a tese de que Estado tem que controlar a economia, todas as ações que os governos estão tendo são apenas de entrega da mais-valia social aos bancos e empresas. Nunca ficou tão claro o caráter de classe do Estado (STEDELLE, BRASIL DE FATO, 18 a 24 de Dez/ 2008, p. 6).²¹

A crise, entre outras questões, como tem se observado, serve para questionar e desnudar tudo aquilo que era afirmado sobre o neoliberalismo, um modelo onde o Estado não deveria ter uma participação direta na economia, mas ao contrário disso o Estado aparece, novamente, como é comum nos momentos de crise do capitalismo, como o “salvador da pátria”, injetando suas reservas para salvar o setor privado da crise, a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos com estatização de empresas de crédito imobiliário e seguros, como a Fannie Mãe e a Fressie Mac. No momento da crise, o Estado foi chamado para socorrer o capital.

Dessa forma, os Estados têm sido os reforços da globalização capitalista, parecem “redescobrir o *estatismo* todo privatizado como receituário para eliminar a crise de ‘desconfiança’” (ANTUNES *apud* MÉSZÁROS, 2009, p. 9) [grifo do autor]. Essa realidade leva à desmoralização do discurso liberal em todo o mundo.

Conforme dados divulgados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a crise financeira já custou US\$ 10,8 trilhões aos governos de todo o mundo. Os países emergentes desembolsaram US\$ 1,6 trilhão para salvar bancos e dar liquidez ao mercado financeiro. O resultado em médio prazo é que algumas economias se preparam para enfrentar a pior

²¹ <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/04/07/materia.2009-04-07.1814499348/view>

dívida pública desde a II Guerra Mundial. Na avaliação do Fundo, os países ricos deverão atingir um déficit em seu orçamento de 10,2% de seus PIBs ao final do ano.²²

Uma das diferenças importantes entre a crise atual e a crise de 1929 observada por economistas vinculados à CUT Nacional (2008) é a relativa rapidez com que, mesmo nos círculos mais liberais, reconheceu-se a necessidade de intervenção do Estado para por termo ou, ao menos, minimizar os efeitos da crise. As autoridades governamentais americanas, europeias e asiáticas, incluindo organismos como o FMI e o Banco Mundial, debatem a melhor forma de intervenção do Estado (se por meio da nacionalização de bancos, se por intermédio de compra direta pelo Estado de ações das instituições financeiras em crise, se pela total garantia governamental aos passivos das instituições que compõem o sistema financeiro pela injeção de liquidez, para que outras instituições privadas possam adquirir as instituições em crise; ou uma combinação destas e de outras formas). Qualquer que seja a maneira pela qual ocorra o socorro ao sistema financeiro, o fato é que hoje ela passa pela “mão bem visível do Estado” (CUT NACIONAL, 31 de out. 2008, p. 9).

A “mão invisível do mercado”, conforme Osvaldo Coggiola (2008), nunca existiu sem a mão bem visível do Estado, para criar as condições históricas da acumulação de capital, nos primórdios, e para salvar o capital de suas próprias contradições mortais, como na crise de 1929 e agora. Para István Mészáros (2002), o Estado sempre desempenhou um papel basilar na expansão do capital para além de suas fronteiras. Ele não só foi, mas é fundamental como é uma das premissas básicas do sistema de reprodução sociometabólica do capital, baseado no tripé capital, trabalho assalariado e Estado.

Para um grande número de economistas, dentre estes os ligados à CUT, “a intervenção do Estado não deve se limitar a socorrer bancos, instituições financeiras, empresas produtivas e famílias, diretamente afetadas pelo colapso no sistema financeiro” (CUT NACIONAL 31 de out. 2008.p.16). Ela necessita ir além e promover o incremento dos investimentos públicos, ainda que isto signifique a elevação dos déficits fiscais. O aumento dos gastos do governo, assim, ajudaria a reduzir o desemprego e serve como um orientador das expectativas privadas, diminuindo a volatilidade da economia. A visão

²² Fonte: Freio na crise, EUA encolheram, mas nem tanto (ZERO HORA, 1º de ago. de 2009, p. 30)

desses economistas ligados à CUT aproxima-se da estratégia do atual Governo, como se observa pelas declarações da Ministra da Casa Civil do Governo do Brasil:

A tese do Estado mínimo é uma tese falida, ninguém a aplica, só os tupiniquins. [...] Se nacionalismo é o aumento da capacidade de planejar o país, de ter parcerias com o setor privado, de o Estado ter se tornado o indutor do desenvolvimento, concordo que somos nacionalistas (DILMA, RUSSEF, 21 de set. 2009).

Essa afirmação também vem ao encontro do que propõe, e o ex-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Carlos Lessa²³, defende que, para o Brasil enfrentar a crise neste novo contexto, “é necessário forte investimento do governo e do setor privado nos setores produtivos do país, aumentando os gastos” (LESSA, 02 de nov./2008). O economista afirma que há recursos disponíveis para isso, já que somente em juros o Banco Central brasileiro paga R\$ 170 bilhões, quatro vezes mais do que o programa federal para Educação, orçado em R\$ 40 bilhões.

Este economista defende que o Brasil tem que dinamizar o Plano de Aceleração do Crescimento, as administrações municipais devem ser amparadas em programas de melhoria da rede escolar e da rede primária de saúde. As administrações estaduais devem ser apoiadas para melhorar os programas de saneamento básico. O salário do pessoal da Educação deve ser elevado. O gasto público tem que aumentar para segurar essa crise, – “porque estamos segurando esse pepino em cima da ficção, da riqueza fácil e da dívida das pessoas. Não é da produção” (LESSA, 02 de nov. de 2008).

O resultado de um estudo divulgado em Brasília, no dia 13 de novembro de 2008 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), indica a necessidade do governo federal de reduzir a taxa básica de juros, a Selic, hoje mantida em 13,75%, e investir mais em saúde e educação para aumentar a renda do trabalhador e aumentar a geração de empregos. Segundo estimativas, a principal fonte de renda em 2011 deverá vir do trabalho, já que neste ano os assalariados deverão responder por 45,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. O índice é o mesmo alcançado em 1990, quando iniciou a abertura da economia mundial, e a desigualdade na distribuição de renda aumentou. Atualmente, os trabalhadores respondem por 40% da renda nacional.

²³ Disponível em <<http://www.agenciachasque.com.br/quemsomos.php>>. Acesso em: 02. de nov. de 2008.

Conforme o presidente do IPEA, Marcio Pochmann (2008), a distribuição de renda no Brasil vem melhorando em um período bem recente, justamente porque há uma combinação de uma melhor distribuição; houve uma redução entre os que ganham mais e os que ganham menos. Ao mesmo tempo, estamos tendo uma melhor participação dos salários na renda nacional. "Toda vez que aumenta os salários e reduz a desigualdade entre os salários, o país apresenta um sinal de redução da desigualdade" (POCHMANN, 13/11/2008).

A continuidade dessa tendência no Brasil pode ser constatada nos dados da pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV)²⁴, divulgada na segunda quinzena de setembro de 2009, apontando melhoria do mercado de trabalho, o aumento real do salário mínimo e os programas sociais do Governo Lula, como o Bolsa Família, como responsáveis por tirar da condição de miséria cerca de 20 milhões de brasileiros desde 2003. Segundo os cálculos da Fundação, sem as políticas de desenvolvimento econômico sustentável e de distribuição de renda, o país estaria hoje com cinquenta milhões de pobres.

O levantamento revelou também que a crise financeira internacional não impediu que houvesse uma redução da pobreza no Brasil. No ano passado, um total de 3,8 milhões de brasileiros saiu da miséria, o que representou uma queda de 12,27% no número de pessoas pobres. Pelos números, o Brasil tem atualmente 29,3 milhões de miseráveis, o que significa que 16,2% da população vivem abaixo da linha da pobreza.

Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a FGV concluiu que, entre 2003 e 2008, cerca de 32 milhões de brasileiros ascenderam de classe social passando a integrar as classes A, B e C. A melhoria na renda do brasileiro foi um dos pontos fundamentais para que o potencial de consumo aumentasse 14,98% neste período, acrescenta o estudo. Ao mesmo tempo 20,9 milhões de pessoas deixaram a parcela mais pobre da população, migrando das classes D e E. Somente na classe E, deixaram de figurar 19,5 milhões de brasileiros, o que representou uma retração acumulada de 43% entre 2003 e 2008. A Pnad também mostrou que, em 2008, os pobres sofreram menos com a desaceleração da economia provocada pela crise financeira.

²⁴ Fonte: Menos pobres – desigualdade diminui em cinco anos; melhora no poder aquisitivo provocou migração das faixas de renda mais baixas para as de cima (ZERO HORA, n° 16.092, Cad. Economia, 22 de set. 2009, p. 22).

Contudo, a situação do trabalho no mundo inteiro não se mostra tranquila, especialmente pela explosão do desemprego que atinge enormes contingentes de trabalhadores, sejam homens ou mulheres, estáveis ou precarizados, formais ou informais, nativos ou imigrantes, destacando-se estes últimos como os primeiros a serem fortemente penalizados.

"A Organização Internacional do Trabalho (OIT) em recente relatório com dados que são bastante moderados, projetou novos 50 milhões de desempregados ao longo de 2009" [...] "Na América Latina, a OIT acrescenta que, devido à crise até 2,4 milhões de pessoas poderão entrar nas filas do desemprego regional em 2009 (ANTUNES, 2009, *apud* MÉSZÁROS, 2009, p. 13).

Na realidade brasileira, a “mãozinha” do Estado também aparece por detrás dos grandes negócios. Na opinião de Luis Werneck Viana²⁵, professor pesquisador do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), no Governo Lula identifica-se “uma espécie de retomada do nacional-desenvolvimentismo, no entanto distinto do praticado na Era Vargas” (VIANA, 24 de mai. 2009). No período anterior, os investimentos realizados pelo Estado constituíram a formação de um capital produtivo sob controle do próprio Estado. Foi assim que surgiu a CSN, a Companhia Vale do Rio Doce, a Petrobrás, a Eletrobrás, o sistema Telebrás. Foram essas empresas que possibilitaram a modernização – conservadora – do país e o alçaram a uma das potências econômicas mundiais.

Hoje, o nacional-desenvolvimentismo adquire outras configurações. Ele volta-se ao fortalecimento do capital privado. Nas palavras de Luciano Coutinho²⁶, presidente do BNDES, “o que determina um empréstimo é a consistência empresarial do negócio”. Em segundo plano, “se além disso, a operação fortalece empresas de capital nacional, é bom para o país. É dessa forma que se explicam os subsídios do BNDES à Companhia Vale do Rio Doce, agora apenas Vale em sua versão globalizada. Da mesma forma os subsídios vultosos do banco de fomento estatal para a fusão das empresas telefônicas Oi e Brasil Telecom, das companhias de celulose Votorantim e Aracruz e na fusão Sadia-Perdigão.

²⁵ http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=22536: Acesso em: 25 de mai. de 2009

²⁶ http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=22536: Acesso em: 25 de mai. de 2009

Observa-se assim, o fato de que o dinheiro público do BNDES, retirado sobretudo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), está sendo utilizado em muitos casos para irrigar empresas que foram privatizadas, como é o caso da Vale e das empresas de telefonia. Já por ocasião da privatização, o BNDES foi um agente importante, subsidiando a transferência dessas empresas públicas para mãos privadas. Agora, novamente o banco entra com recursos favorecendo as mesmas empresas, mas em mãos privadas. Trata-se de um capitalismo sem riscos. O valor patrimonial da Vale é de quase R\$ 300 bilhões. É uma empresa próspera, que gera caixa, bate recordes de exportação. Teria todas as condições de ir ao mercado e obter excelentes condições de financiamento.

A lista das maiores empresas exportadoras do Brasil revela muito do que foi e ainda é a formação e a propriedade do grande capital no país. As três líderes na exportação são ou foram estatais, criadas pelo Estado quando não havia investimento privado em seus setores: Petrobras, Vale e Embraer (se algumas dessas empresas vieram a se tornar monopolistas ineficientes, ou quase isso, é outra história). O jornalista Vinicius Torres Freire²⁷ comenta que “examinando o ranking da exportação, veem-se genes estatais em quase todos os *pedigrees* da grande empresa nacional – e até no das múltis”²⁸ (FREIRE, 20 de mai. de 2009)[grifo do autor].

Com base nos elementos apresentados e nas análises produzidas sobre a crise capitalista por alguns marxistas brasileiros, reafirma-se a ideia de que não pode haver ingenuidade em relação à natureza e às funções desempenhadas pelo Estado²⁹. O Estado e o mercado são, juntamente com a economia, componentes do sistema integrado que é a sociedade capitalista. O Estado é um órgão do capital, isto é, segue representando os interesses da classe capitalista. Conseqüentemente, os instrumentos de regulação que utiliza destinam-se a preservar os interesses e o domínio de classe e do processo de acumulação do capital.

Nesse cenário, Sader (2009)³⁰ observa que a provável duração longa da crise aparece também como desafios para governos que não pretendem simplesmente ser vítimas dela ou transferi-la para os mais vulneráveis, resgata bancos e grandes empresas, sem

²⁷ http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=22536

²⁸ Fonte: Folha de São Paulo, 20 de mai. de 2009.

²⁹ Fonte: Coletivo Nacional Educação <educacaomst@yahoo.com.br>

³⁰ Blog do Emir. Acesso em: 14 de fev. de 2009.

contrapartidas e sem garantia de direitos para a grande maioria, apresentando sugestões de alternativas a serem perseguidas pelos governos progressistas nesse período:

Em primeiro lugar, não aceitar passivamente os efeitos da crise, mas reagir com manutenção e incentivos à continuidade dos investimentos. Em segundo lugar, que sejam investimentos e incentivos que tenham obrigatoriamente como contrapartida a garantia do nível de emprego. Em terceiro, se existe apoio a bancos e empresas privadas, que seja acompanhada de poder de decisão dos Estados sobre essas empresas e não gasto de dinheiro público a fundo perdida. Em quarto, punição para as empresas que agiram de maneira irresponsável, abusando da especulação e colocando em risco a economia do país (SADER, 14 fev. de 2009).

Neste momento como efeito da profundidade e extensão da crise, podem se enfraquecer ou se fortalecer as políticas progressistas, especialmente na América Latina, onde elas mais têm se afirmado. Dependem das políticas governamentais que sejamos simples vítimas passivas das crises – como fomos nas anteriores, inclusive com as três quebras da economia no governo FHC – ou ativamente, avançando na construção de políticas pós-neoliberais. É preciso avançar no caminho dos processos que apontam para a criação de um mundo multipolar em todos os planos. Emir Sader (2009) defende que é Avançar no Banco do Sul, na criação da moeda única, de um Banco Central único; no Conselho Sul-americano de Defesa; na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL); na Alternativa Bolivariana (ALBA); nos projetos de integração midiática, educacional, de pesquisa, de políticas públicas, energéticos.

Desse ponto de vista, ao considerar alguns avanços conquistados nesse último período no Brasil demonstrados nos dados da pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, apontam possibilidades de certo abrandamento dos efeitos da crise e perspectivas de novos investimentos, em especial para os setores sociais, incluindo-se os recursos previstos da exploração do Pré-sal, cuja extração poderá iniciar já no final de 2010. Isso por si só não exime o Estado brasileiro das consequências da crise que afetam todos os países, uma vez que a arrecadação federal de janeiro a agosto de 2009 ficou R\$ 34,9 bilhões abaixo do volume registrado no mesmo período do ano passado, conforme dados divulgados pelo Tesouro Nacional nos primeiros dias do mês de outubro de 2009. Com este constrangimento nas receitas, diminui automaticamente o repasse de recursos aos Estados e

municípios e, em consequência disso, a educação também terá redução nos seus investimentos.

Para Emir Sader (2009)³¹, na crise atual existe uma turbulência prolongada sem resolução previsível, mas qualquer solução será de alternativas dentro do capitalismo, sem qualquer ruptura”. Daí sua conclusão de que “o capitalismo não termina com a crise – porque ele não cai por si mesmo, tem de ser derrubado –, nem tampouco o neoliberalismo acabou”. De acordo com Fiori (2009), a crise possivelmente implicará também em perda de credibilidade e desgaste ideológico do sistema mundial, inclusive com um declínio da liderança americana. Contudo, esse declínio seria relativo e conjuntural. Observa assim que a crise não representa o fim do capitalismo ou do poder dos EUA no sistema mundial.

Essas afirmações convergem com a linha de análise apresentada por Mészáros (2005) de que não há saída dentro do capital, o mesmo esgotou todas as suas formas de expansão, vive uma crise estrutural – “o capital é irreformável porque, pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente incorrigível” (MÉSZÁROS, 2005, p. 27). Ao mesmo tempo, István Mészáros (2002) aponta as contradições geradas no interior do próprio sistema do capital e saídas possíveis que podem ser construídas nas relações de forças que vão se estabelecendo na sociedade.

Trata-se de pensar nas políticas educacionais como uma totalidade, buscando o fortalecimento de novos valores culturais, incluindo relações sociais solidárias, construídas a partir de padrões fundados em práticas democráticas, resultantes do respeito aos processos desenvolvidos em diferentes contextos sociais. Nesse contexto, insere-se a crise na educação relacionada com exclusão e crise do modelo Estado-Nação apontada pelo relator da ONU para o direito à educação,

A crise do modelo econômico global reflete na incapacidade de dar acesso à educação escolar. Hoje, em todo mundo, cerca de 100 milhões de crianças e quase 800 milhões de jovens e adultos estão fora do sistema educacional. “O sistema educativo tradicional parte da afirmação da superioridade de certos grupos” (VILLALOBOS, 01 de set. de 2009)³²

29 Blog do Emir. Acesso em: 14 de fev. de 2009.

³² Disponível em <<http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/internacional/201ca-educacao-formal-esta-em-crise-total201d/>>. Acesso em: 01 set. de 2009.

Avalia-se com isso que o sistema educacional segue as demais crises econômicas e sociais por ser compreendido como “filho dos estados nacionais” (VILLALOBOS, 01. de set. 2008) e, no momento histórico em que os mesmos entram em crise, entra em crise também o sistema educativo. Sendo assim, admite-se que, no âmbito educacional, também as soluções “não podem ser *formais*; elas devem ser *essenciais*”, devendo incluir a totalidade das práticas educacionais da sociedade estabelecida (MÉSZÁROS, 2005, p.45). Implica, pois, articulação social e política capaz de assegurar o desenvolvimento das políticas sociais livres da intervenção dos valores traçados pelos interesses da lógica do individualismo, autoritarismo e exclusão social.

Esse tema envolvendo a crise e o papel do Estado na garantia, manutenção e ampliação de direitos sociais, em especial, relacionado ao desenvolvimento da política educacional, tema desta tese, segue em debate e disputa na sociedade atual. A crise de hoje mostra o Estado se deslocando em direção ao capital, revelando quais são os sujeitos sociais beneficiados ao colocar recursos na recuperação de instituições privadas.

Sabe-se, contudo, que os avanços no sentido de garantir a democratização e a qualidade social das políticas públicas dependem, pois, da correlação de forças que se estabelecem a cada momento histórico em que essas forças sociais entram em relação. A disputa pela ampliação e democratização de investimentos esteve presente no desenvolvimento da política educacional brasileira, conforme está exposto no próximo capítulo e continua na pauta dos movimentos sociais. O capítulo seguinte tratará da relação histórica constituída no Brasil entre os entes federados e a política e gestão educacional brasileira nas últimas décadas.

3 FEDERALISMO E GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Este capítulo discute dois aspectos relacionados à política educacional brasileira. No primeiro momento, enfoca a questão do federalismo, recuperando o processo histórico que marca a relação entre os entes federados no desenvolvimento das políticas educacionais e as estratégias de centralização e descentralização na gestão das políticas educacionais no Brasil, trazendo referências conceituais e elementos evidenciadas nos diferentes processos de sua materialização e, no segundo momento, apresenta aspectos que configuraram a política e a gestão educacional no Brasil nas décadas de 1980 e 1990. A política de financiamento, considerada como elemento central para a sustentação da política educacional, também é discutida neste capítulo.

3.1 TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO NO BRASIL: A INTER-RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS – TENSÕES E TENDÊNCIAS

A relação do MEC com os entes federados no processo de elaboração e implantação do PDE/ Plano de Metas Compromisso se materializa através do PAR. O MEC vinculou o apoio técnico e financeiro aos municípios à assinatura do Plano de Metas Compromisso como vimos no capítulo anterior. Esse movimento desencadeado pelo Ministério da Educação precisa ser entendido no contexto das relações federativas historicamente conflitivas e não resolvidas envolvendo diferentes aspectos que envolvem a organização e o funcionamento da gestão pública nas suas instâncias municipais, estaduais e federal. Sendo assim, para uma melhor compreensão dessa política, apresenta-se a seguir elementos constitutivos da trajetória do federalismo no Brasil.

O federalismo brasileiro enquanto instituição tem sido moldado por “arranjos políticos e territoriais construídos ao longo da história” (SOUZA, 2001, p.11). Para Maria Hermínia de Almeida, “o federalismo se caracteriza pela não-centralização, isto é, pela difusão de poderes de governo entre muitos centros, cuja autoridade não resulta da

delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular” (ALMEIDA, 1994, p. 20).

No Brasil, “o conceito federalista é republicano” (BITTAR; LASSANCE, 2003 p.16). O pacto federativo marcou a derrocada do Império e o surgimento da República, instaurando o federalismo brasileiro, que foi, sobretudo, uma acomodação de elites. O novo regime promoveu a troca do Estado unitário imperial pela Federação, ou seja, por uma estrutura institucional com pluralidade de centros de poder, cada qual com autonomia relativa, mas a autonomia dos estados não era simétrica. Ela se baseava na ausência de autonomia municipal e na prevalência de alguns estados, de forma que nossa Primeira República, ou República Velha, ganhou o apelido de República Café-com-Leite, pela hegemonia encabeçada por São Paulo e Minas Gerais.

Desde aquele período, o federalismo no Brasil é permeado por várias dimensões que disputam espaços entre si. Em alguns períodos, nem se pode falar na existência de pacto federativo, como no Estado Novo, quando não havia nem federalismo de fato. No entanto, o modelo foi sucedido pelo retorno da importância dos estados e pela configuração de uma autonomia municipal ainda incipiente. O processo de urbanização e a articulação do clientelismo sob novas bases deram novo destaque às prefeituras, principalmente nas capitais, e aos governos estaduais.

As questões federativas no Brasil, que marcam a formulação e a implantação dos programas sociais de transferência de renda, não distribuem atribuições ordenadamente, com uma clara e precisa divisão de tarefas, mas representam “uma teia complexa de relações – por vezes, mais de um governo executa a mesma função, em algumas regiões ou períodos de tempo; por vezes um governo cuida de competências de outra esfera; por vezes há ausência de governo ou escassez de gasto (AFONSO, 2007, p. 9).

A primeira Constituição da República, promulgada em 1891, desenhou uma Federação isolada no sentido de que havia poucos canais de comunicação e ligação entre os níveis de governo. O sistema fiscal refletia o *slogan* republicano: “centralização, sesseção, descentralização, união” (ALMEIDA, 1994, p.11).

Em 1930, esse isolamento foi rompido quando o Brasil iniciou a construção da sociedade urbano-industrial, na qual o estado foi o ator central. Em 1932, Getúlio Vargas promulgou a reforma eleitoral, a qual, entre outras medidas, aumentou a representação

política dos estados menores e economicamente frágeis. Em 1934, é promulgada a nova Constituição. Os governos subnacionais perdem parte do seu poder financeiro pela extinção de vários impostos e pela expansão da base dos impostos federais. No entanto, a medida mais importante adotada pela Constituição de 1934 foi delegar ao governo federal a competência para regular as relações fiscais externas e entre os estados. A Constituição de 1934 teve vida curta. Em 1937, nova carta magna foi redigida, decorrente do golpe de 10 de novembro. Nesse texto constitucional, a definição de responsabilidades quanto à educação encontrava-se na parte relativa à família, conforme comenta Romualdo Portela de Oliveira (2001).

Eleições diretas foram reintroduzidas, e a Constituição de 1946 foi aprovada. “Ideais liberais, em especial a rejeição à intervenção do governo federal na economia predominavam entre os constituintes” (SOUZA, 2001, p.12). A Constituição de 1946 acabou replicando muitas das medidas da constituição anterior, com algumas adaptações. Pelo fato de que “democracia e descentralização sempre estiveram associadas no Brasil, os recursos para o município foram ampliados, com o objetivo de diminuir sua dependência dos estados” (SOUZA, 2001, p. 12). Os mecanismos de partilha de impostos das unidades da Federação para as menores foi a primeira tentativa de enfrentar a questão do desequilíbrio fiscal entre níveis de governo.

A partir de 1964, com o regime militar, a federação passou por profundas transformações, que repercutiram sobre o papel dos três níveis de governos, particularmente com as alterações constitucionais de 1967 e 1969. As mudanças, juntamente com a reforma fiscal de 1966, conforme Celina Souza (2001), promoveram uma centralização de recursos públicos e de poder político sem precedentes no Brasil. Essas medidas sintonizavam com outras concentradoras de poder, como o “controle sobre o aparato policial dos estados [...], o mecanismo de eleições indiretas para Governadores pelas obedientes Assembleias Legislativas estaduais equivalia a um indicação do poder central” (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 67-68).

No período de abertura (1974-1979), surgiram algumas modificações no quadro: a emenda constitucional estabelecia elevação de percentuais destinados aos Fundos de Participação, aumentava a sobrerrepresentação parlamentar e dos estados menores e menos desenvolvidos para equilibrar as forças em relação ao partido de oposição – Partido do

Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). As eleições diretas foram decisivas para impulsionar o movimento das diretas para Presidente da República, pelos Governadores de oposição eleitos.

No processo Constituinte 1986-1988, cresceu o movimento dos estados, construindo unidade na busca de mais recursos da União: “Emergiu um modelo de Federação notadamente descentralizado, com uma peculiaridade que o singulariza de forma marcante no contexto internacional, que é a menção explícita do município como ente federado no próprio texto constitucional (Art. 18)” (KUGELMAS; SOLA, 2000, p. 69). O principal recurso estadual, o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), teve suas bases ampliadas e transformou-se no atual Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Também os municípios foram beneficiados com o aumento do percentual a eles destinado nesse último tributo.

Em relação à educação, a Constituição de 1988 definiu que as esferas de governo devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (União, estados e municípios). No entanto, observa-se que instituiu os Sistemas Municipais de ensino, mas não define entre as competências dos municípios a de legislar sobre seu próprio sistema.

A Emenda Constitucional nº 14/96 atualizou a atuação prioritária dos municípios no Ensino Fundamental e Educação Infantil e à União atribuiu a incumbência pela rede federal de ensino e prestação de assistência financeira e técnica aos governos estaduais e municipais, para assegurar igualdade de oportunidades e padrão mínimo de qualidade. O Ensino Fundamental e Médio passaram a ser etapas com as quais os estados prioritariamente devem se ocupar, ficando estabelecida a premência de financiamento o Ensino Fundamental, vinculando 15% da receita de impostos dos governos estaduais e municipais para sua manutenção e desenvolvimento (por um período de 10 anos) – FUNDEF. Tem-se verificado que esse fundo, apesar de ter o caráter compulsório, constituiu-se ao longo do período de sua vigência na política central de colaboração intergovernamental.

O Fundo de Educação Básica (FUNDEB) substituiu o FUNDEF. O FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, promulgada em 19 de dezembro de 2007. O novo fundo é resultado de um longo processo de discussão sobre a necessidade de alteração do modelo de financiamento da educação básica no Brasil. Constituído de 27 fundos

estaduais de caráter contábil, o FUNDEB terá vigência de 14 anos e abrange toda a educação básica, (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e as modalidades correspondentes), não mais se restringindo ao Ensino Fundamental. O Ministério da Educação considera ser o FUNDEB uma expressão de ordenação do território e de desenvolvimento social e econômico, na medida em que a complementação da União é direcionada às regiões, nas quais o investimento por aluno é inferior à média nacional (MEC, 2007, p. 18).

O Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em março de 2007, tem como propósitos expressos nos documentos oficiais já publicados tornar “o regime de colaboração um imperativo inexorável” (HADDAD, 2007, p. 10). Conforme consta no texto publicado pelo MEC: PDE -1 ano:

A união passou, com o PDE, a assumir mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal, para respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação e corrigir as distorções que geram desigualdade (MEC, 2008. p.15).

O MEC se propõe a construir na prática o regime de colaboração³³, comprometendo-se em ir ao encontro dos entes federados para conhecer a sua realidade e assumir o compromisso de assisti-los técnica e financeiramente na execução de projetos e ações para a melhoria da qualidade da educação.

Nessa esteira é que se instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – “um programa estratégico do PDE para melhorar a qualidade da educação básica” (MEC, 2008, p. 15), o qual vem se desenvolvendo na relação direta do MEC com os municípios e estados através da elaboração do Diagnóstico e Plano de Ações Articuladas, como foi descrito no capítulo anterior.

Segundo José Parente, assessor do FNDE:

Regime de Colaboração = compartilhar 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.

³³ O regime de colaboração é um princípio relacional constituinte do complexo federativo, que deve garantir o direito dos cidadãos à educação e os interesses da sociedade nessa matéria, a saber, projeto nacional de educação (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 10)

Revisão da postura da União: assumiu maiores compromissos – inclusive financeiros – e colocou à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública (PARENTE, 15.01.2008).

Para melhor compreensão das questões que envolvem a inter-relação entre os entes federados, a questão do regime de colaboração³⁴ e os processos de centralização/descentralização, traremos a seguir algumas referências teóricas básicas.

Conforme Celina Souza, o Brasil, que sempre promoveu arranjos muito diferenciados no que se refere ao federalismo, os estudos empíricos sobre o federalismo ajudam pouco no entendimento de uma federação que convive com alto grau de desigualdade regional. A sua razão de sempre foi, e continua sendo, “uma forma de amortecer as enormes disparidades regionais” (SOUZA, 2001, p. 10). Assim, “as tensões hoje existentes no federalismo brasileiro expressam velhos e não resolvidos conflitos políticos em um país social e regionalmente muito desigual” (SOUZA, 2001, p.10).

Relações intergovernamentais precisam ser repensadas – em particular, por conta da tendência do Governo Central se relacionar diretamente com as esferas mais inferiores, reduzindo ou até mesmo dispensando a interferência da esfera intermediária: “O desafio de prestar serviços públicos com maior eficiência e maior eficácia requer atenções maiores para políticas sociais” (AFONSO, 2007, p. 5). Para Maria Beatriz Luce e Nalu Farenzena (2007), a atuação dos governos em regime de colaboração na área da educação compreende mais do que prescrição, criação política: “A prática de relações intergovernamentais é que traça ações mais ou menos colaborativas ou coordenadas [...] é marcadamente de cunho político, não obedecendo, sempre ou em linha de continuidade e cumulatividade, à lógica mais formal da legislação” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 10).

Nalu Farenzena lembra que boa parte dos estudos sobre relações federativas preocupa-se com uma situação em que “as dificuldades de coordenação e de responsabilização resultam em atendimento caracterizado, muitas vezes, pela precariedade, descontinuidade ou iniquidade, quando não a inexistência de serviços” (FARENZENA, 2003, p. 8). Chama atenção para o fato de que, se não há competências mais claramente

³⁴ A ideia de colaboração é entendida aqui “como mais do que um procedimento administrativo, é uma cultura de relacionamento a ser incrementada em todos os níveis de ensino e todas as instâncias políticas a que a educação está afeta” (WERLE, 2006, p.9)

delimitadas e, tampouco, colaboração, potencializa-se “o estreito cálculo da oferta de programas sociais enquanto “custo” em sentido restrito, uma vez que os ‘custos políticos’ decorrentes dos déficits de bem-estar podem ser pulverizados” (FARENZENA, 2003, p. 8).

De acordo com Abrucio e Costa (1999), a busca de conciliação entre independência e interdependência, defendida como regra por excelência do federalismo, mostra que o experimento federativo possui uma natureza intrinsecamente conflitiva. Isto ocorre porque os atores políticos (estados e União) possuem parcelas de soberania e, pelo menos teoricamente, não há uma relação linear de autoridade estabelecida de cima para baixo, como nos Estados unitários.

O regime militar de 1964 promoveu um movimento em favor da centralização. A ditadura provocou o fechamento da política estadual e submeteu capitais ao seu controle direto. O federalismo ressurgiu mais forte após a crise do regime militar com o pacto de governadores que constituiu a Aliança Democrática, que resultou na maioria do Colégio Eleitoral e na eleição de Tancredo Neves em 1985.

A Constituição de 1988 reafirmou o federalismo, mas destacou a União e os municípios. Os estados ficaram com uma condição institucional mal definida e, até certo ponto, esvaziada pela crescente polarização entre o ente de maior arrecadação e de maior estrutura executiva, e os municípios, a quem foi endereçada a maior carga de atribuições: “Neste processo de desconcentração (de atribuições) sem descentralização (de poder e de recursos), os estados se tornaram um intermediário menos credenciado (BITTAR; LASSANCE, 2002, p. 17).

José Afonso (2007), ao analisar as consequências da pobreza estrutural e desigualdade social existentes no Brasil nas últimas décadas e a criação e o crescimento de diferentes programas de transferência de renda, identifica que o Governo Central se tornou o principal financiador e executor de tais programas, especialmente após consolidar vários deles em torno da *Bolsa Família*. Isto levou a um relacionamento direto com os beneficiários, relegando os governos locais a um papel marginal – “cuida apenas do cadastro (já os governos estaduais, nem isso)” (AFONSO, 2007, p. 5). Essa situação requer maiores reflexões sobre “os arranjos federativos”, os resultados sociais e os custos fiscais, as novas relações políticas e federativas e, o principal, sobre a cidadania e a governança dos governos subnacionais” (AFONSO, 2007, p. 5).

A referida Constituição de 1988 também aprovou outras medidas “de fortalecimento dos governos subnacionais, mas manteve a tradição de reter grande parte do monopólio legislativo na esfera federal, limitando sobretudo a capacidade das esferas subnacionais de adotarem políticas próprias (SOUZA, 2001, p.15). Esse fato distingue o federalismo brasileiro das demais federações. Aqui, as relações federativas tendem a ser mais baseadas em interesses conflitantes, que, por sua vez, refletem outros conflitos políticos existentes na sociedade.

Ao analisar as indefinições que ainda persistem no âmbito da regulamentação nacional sobre as competências e responsabilidades, Nalu Farenzena considera haver suspeitas de não ter prosperado, em níveis significativos, formas de colaboração não compulsórias, principalmente nas etapas não-obrigatórias da educação básica. Observa que, pela limitação dos debates aos espaços do Congresso Nacional e, no máximo, envolvendo alguns setores educacionais, resultou na homogeneização de (re)distribuição de recursos financeiros para a educação: “decrecem, nesse caso, as possibilidades de buscar ou acrescentar alternativas mais afeitas às marcantes diversidades regionais e locais e acentua-se a adoção induzida de programas, projetos e ações, quer dizer, uma adesão estreitamente vinculada a ganhos de recursos a curto prazo” (FARENZENA, 2003, p.11).

No entendimento de Celina Souza (2001), nos anos de 1990, a política conservadora de redução do tamanho do Estado, centralização decisória e desconcentração da implementação de políticas, deixou a instância estadual no vácuo da relação entre União e municípios. Este quadro passou a ideia de que a instância intermediária, representada pelos estados, deveria ser menor em sua estrutura e menos apta a deliberar sobre suas políticas. Os governos Fernando Collor de Mello/Itamar Franco (1991-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) adotaram políticas de esvaziamento ainda maior da esfera estadual.

A centralização da receita na União serviu para aumentar ainda mais o poder de barganha do Governo Federal que, por meio do aumento de recursos disponíveis para as transferências voluntárias, pôde reforçar seu poder de controle de agenda, sua capacidade de coesão parlamentar e sua influência sobre determinados setores sociais.

Um traço marcante nesse processo é a divisão federativa dos recursos

Depois de realizadas as partilhas constitucionais e legais (no conceito mais amplo) a proporção que cabia ao governo central em 2005 era de 57% do total da receita tributária, contra pouco mais de 25% da esfera estadual, e 17,16% da municipal (AFONSO, 2007, p. 14).

Essa divisão denota uma tendência à centralização cristalizada pelo volume de recursos que permanecem sob controle da União, situação essa que penaliza os entes federados para realização de programas e políticas sociais.

José Afonso (2007) verifica que, à luz das recomendações de alguns especialistas em federalismo, mas, sobretudo, com base na experiência de vários países, está claro que o Governo Central tende a se relacionar diretamente com as esferas mais inferiores, reduzindo ou até mesmo dispensando a interferência da instância intermediária de governo

É uma mudança e tanto – ainda mais para uma federação que seguia o modelo clássico em que ela resultava da união dos estados membros; agora, estes se tornam coadjuvantes ou até mesmo ficam ausentes da execução de muitas ações estatais (AFONSO, 2007, p.7-8).

Existem muitos estados, dada a correlação de forças atual “caracterizada como fragmentada” (SOUZA, 2001, p. 24) que são incapazes de desempenhar qualquer papel na provisão de serviços sociais, em função de não possuírem cotas semelhantes de poder político e de recursos financeiros. Essa, de acordo com Celina Souza, se apresenta como a questão mais complexa a ser enfrentada pelo federalismo atual. E a expansão recente das ações e dos gastos com programas de transferência de renda introduz uma nova questão no debate federativo brasileiro pela vinculação direta que passa a ocorrer entre governo central e os cidadãos com pouca interferência dos governos subnacionais. Isso, de acordo com José Afonso (2007), está provocando mudanças no padrão federativo e mesmo de organização dos estados.

Os projetos de reforma, ao invés de contribuírem para a superação da desigualdade social, seguem outra lógica:

a ‘lógica econômica’, os supostos do ajuste estrutural, que implicam na redução dos gastos sociais [...] na focalização das políticas sociais (gestão da pobreza), direcionamento este que a história mostra redundar em imediatismo e clientelismo, ou mais especificamente, na reprodução da desigualdade social, uma vez que não se enraízam políticas sociais básicas capazes de construir autonomias e sustentabilidade (FARENZENA, 2003, p. 10).

A centralização na gestão de Fernando Henrique Cardoso ocorreu com a reforma tributária, responsável por introduzir mais mecanismos de taxação centralizada e política de incentivos à Lei de Responsabilidade Fiscal e, principalmente, pela política econômica, que serviu de propósito para reduzir o peso decisório e a autonomia administrativa dos estados.

É preciso demarcar, portanto, que com o Plano de estabilização econômica e as medidas de ajuste fiscal subordinadas ao processo de globalização, o Governo Federal buscou tornar as diretrizes dos estados e municípios coerentes com a política definida no âmbito nacional. Tem-se com isso, de acordo com Farenzena (2003), que a partir de 1995, a capacidade regulatória no campo macroeconômico, reforçada pelo êxito do Plano Real, definiu uma nova etapa na qual as finanças estaduais foram duramente afetadas, e as relações intergovernamentais marcadas pela busca de reenquadramento das unidades da federação, em nome de solução dos desequilíbrios fiscais. Assim, o considerável déficit de estados e municípios acabou por reduzir sua margem de poder decisório, levando-os a seguir as mesmas diretrizes nacionais de disciplina fiscal.

Já para Abrucio e Costa (1999), o fortalecimento do Congresso Nacional diante do Executivo no processo de redemocratização do país significou aumento de poder dos estados diante da União e, neste caso, os governos regionais puderam formar verdadeiras coalizões de veto a qualquer tentativa de modificar a distribuição de recursos e encargos da Federação. Outra característica seria a postura “predatória” dos estados, tanto no sentido de apropriação de recursos federais como de obtenção de proteção frente a eventuais perdas financeiras.

O pacto federativo da redemocratização no Brasil sugeria maior comprometimento do estado com questões de desigualdades sociais e regionais. Esse compromisso, no entanto, tem sido difícil de cumprir, devido às restrições impostas pela política econômica. Pela análise de Celina Souza (2001), apesar de os governos subnacionais estarem investindo mais em programas sociais, não existem indicações de que “a questão das disparidades inter e intrarregionais e de renda será enfrentada no curto e médio prazos. Não existem também garantias de que os governos subnacionais poderão manter seus investimentos em programas sociais, devido ao seu alto endividamento e à tendência à recentralização de recursos” (SOUZA, 2001, p.11).

Laura Soares, ao referir-se às políticas sociais no Brasil dos anos de 1990, afirma:

Os estados, enquanto unidades federadas, têm sido ignorados nesse processo de descentralização/municipalização, enquanto agentes responsáveis pela implementação de políticas regionais, limitando-se a um papel, muitas vezes formal de coordenadores e de meros repassadores de recursos. Isto gera desequilíbrio, na já complicada federação brasileira, retirando dos estados, como entes federativos de maior porte, as possibilidades (financeiras, técnicas e políticas) de planejar e coordenar os programas sociais de forma regional e mais igualitária (SOARES, 2002, p. 19).

Contudo, é preciso considerar o poder exercido pelos governos estaduais nessa relação federativa, especialmente em questões como a da manutenção da guerra fiscal e a sua capacidade de influência sobre as prefeituras municipais na definição de políticas e distribuição de recursos. É inegável também a responsabilidade maior atribuída aos estados no sentido de assegurar as políticas públicas como segurança e educação básica para a população.

Educação e saúde (4,5% e 3,6% do PIB, respectivamente) explicaram a maior parte do gasto remanescente e também da descentralização na execução direta das funções, em 2005, no Brasil. Na divisão federativa, o Governo Central realizou diretamente apenas 13,8% de 18,9% da despesa funcional, na mesma ordem: “Os governos estaduais pesaram mais que os municípios na educação enquanto os dois quase se equipararam no caso da saúde” (AFONSO, 2007, p. 21). Destaca-se que, no modelo federativo, o desenvolvimento de políticas públicas deve partir de uma perspectiva integrada, de ação cooperativa entre União, estados e municípios, com contrapartida de ambas as partes.

A pauta federativa não se resume, portanto, a uma mera retomada do poder decisório e do aumento de volume de recursos dos estados e municípios, deve incluir:

o desenvolvimento de políticas de inclusão social, de radicalização da democracia, de criação de canais de participação com capacidade de compartilhar decisões importantes junto aos cidadãos, que consolidem a cultura de planejar gastos coletivamente, de dar transparência às políticas públicas e de garantir autoridade aos mecanismos de fiscalização e aos instrumentos de transparência da atividade pública (BITTAR; LASSANCE, 2002, p. 19).

Uma observação importante de Celina Souza é a de que, a partir dos anos de 1980, com a redemocratização do país, aumentou a importância das elites regionais de vários

estados, e o Brasil é hoje uma sociedade urbana com uma economia industrializada. Isto significa que os conflitos se tornam mais complexos. Tendo-se presente que as tensões existentes no federalismo se localizam em questões que não foram enfrentadas pelos regimes anteriores, tais como as nossas históricas desigualdades sociais e econômicas, dependem menos do federalismo em si mesmo do que do “encaminhamento de conflitos políticos mais amplos. [...] Existem forças que tentam mudar o caráter fragmentado e descentralizado do federalismo. No entanto, existem forças, embora fragmentadas, que defendem a continuidade do formato que o federalismo assumiu como resultado da redemocratização” (SOUZA, 2001, p. 25-26).

Abrucio e Costa (1999), em seu estudo sobre a reforma do Estado e o contexto federativo no Brasil ressaltam que, embora a Federação tenha se tornado multipolar, ainda há uma grande desigualdade regional no país, o que resulta em impactos enormes na reforma do Estado, sobretudo na área social. Com isso:

não há uma razoável simetria entre os jogadores, e pior, não existe nem a esperança quanto à possibilidade de se chegar a uma simetria, dado que os mecanismos de compensação regional estão cada vez mais desacreditados por todos os jogadores [...] Portanto, o segundo fator causador do jogo não cooperativo entre os estados é não só a existência das desigualdades regionais, mas a própria descrença nos mecanismos de correção dos desequilíbrios (ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 37).

O que se percebe com mais ênfase no cenário político nacional no último período é o debate sobre a reforma tributária, reivindicando destinação de mais recursos para estados e municípios, bem como o tensionamento permanente para que os programas governamentais implementados pela União sejam capilarizados de modo a fortalecer a autonomia dos entes federados na superação das desigualdades sócio-econômicas existentes.

A respeito das relações entre os níveis de governo nos últimos anos, merece destaque a observação:

O traço misto – clientelista e tecnocrático – da assistência financeira e técnica, que atravessou as décadas de 1960, 1970 e 1980, foi transitando para a oferta de programas universais, para critérios mais objetivamente explicitados, nos anos 1990 e 2000, mas que (ainda) não tem razões distributivas que garantam a ‘igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola’ (CF.art.206, I) (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 12).

Na avaliação dessas autoras, a implementação do Plano de Metas Compromisso mantém essa última configuração – “com traços a *priori* mais ‘democráticos’” (LUCE; FARENZENA, 2007, p.12) [grifo das autoras], projetando-se à assistência técnica e financeira da União com base em indicadores de natureza censitária e demográfica como número e características dos alunos e dos professores. No entanto, observa-se a introdução de algo original, pelo menos em relação à educação básica: “conduz a avaliação ao centro do processo decisório de distintos modos” (FARENZENA, 2007, p.12). Considerando, assim, o regime de colaboração na educação, na especificidade do uso de transferências voluntárias da União, “pode ser apontado como instituinte de um novo marcador nas relações intergovernamentais, que são as avaliações” (FARENZENA, 2007, p.12).

No Plano é possível identificar “um 'neoprotagonismo’” do MEC (CURY, 2007, p. 15), definindo melhor a assistência técnica e financeira da União e buscando envolver os entes federativos em um compromisso recíproco, por meio de parcerias ou convênios. De todo modo, “este representa um fio de esperança para uma relação federativa mais consistente e para um papel mais diretivo da União, com o compartilhamento e responsabilização coletivos por parte dos entes federados” (CURY, 2007, p 15).

O Ministro da Educação, no ato de lançamento do PDE no estado do Paraná (17 dez. 2007), apresentou um quadro síntese da relação já instituída até aquele momento pelo MEC com os entes federados na implementação do PDE/Compromisso: “24 estados, o Distrito Federal e aproximadamente quatro mil municípios já aderiram ao plano, o que demonstra que o PDE se consolida como uma ação suprapartidária. ‘É o fim da descontinuidade das ações da educação’, explicou” (HADDAD, 17/11/2007). O Ministro também informou que 21 estados já haviam apresentado o Plano de Ações Articuladas (PAR), o que demonstra empenho em alcançar as 28 metas do Compromisso Todos pela Educação. E, segundo a secretária de educação básica, Maria do Pilar Lacerda, os cerca de quatro mil municípios que aderiram ao compromisso, esses também haviam assumido compromisso com o PAR.

A parceria inaugurada pelo Plano de Desenvolvimento (PDE) com governos locais também teve destaque na fala do Ministro da Educação Fernando Haddad no painel sobre a educação, durante o Encontro Nacional com Prefeitos no dia 10 de fevereiro de

2009, em Brasília: “temos que buscar Ideb nota 6. Para isso, temos que trabalhar juntos todos os dias” (HADDAD, 10 de fev. de 2009). Destacou que o Governo Federal não tem meta no Ideb porque não administra diretamente escolas de educação básica. Assim, a elevação dos índices de qualidade educacional depende do trabalho dos gestores municipais. “Se algum município tiver dificuldade técnica para elaborar seu plano de desenvolvimento local, vamos até o município levar apoio para elaborá-lo a muitas mãos” (HADDAD, 10 de fev. 2009), enfatizando a importância de consolidar uma cultura de cooperação para melhorar a qualidade do ensino.

Vêm sendo observadas tensões e tendências nesse processo de constituição do regime de colaboração perseguido pelo MEC na implantação do Plano, visualizando-se também possibilidades de superação dos desequilíbrios hoje existentes nas relações entre os entes federados. A seguir recupera-se aspectos do processo de centralização *versus* descentralização que marcaram historicamente a relação entre os entes federados na gestão da política educacional.

3.1.1 Movimentos de Centralização x Descentralização na gestão da política educacional: desequilíbrios e reequilíbrios

A discussão desta temática requer referências conceituais e atenção à notável variedade de situações e formas de abordagem:

Na literatura especializada de relações intergovernamentais, o termo ‘descentralização’ está longe de ter um significado preciso. Ele tem sido utilizado indistintamente para indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado (ALMEIDA, 1995, p. 90).

A oferta da educação e escolarização, no caso brasileiro, é assegurada por meio dos entes federados (União, estados, DF e municípios) com base na estruturação de sistemas educativos próprios. Constata-se que tal processo é marcado historicamente pelo

binômio “descentralização, desconcentração das ações educativas” (CONAE, 2010, p. 31). Evidencia-se um quadro complexo para o estabelecimento de qualquer parâmetro nesse cenário “desigual e combinado que caracteriza a educação brasileira” (CONAE, 2010, p. 31). Essa realidade é marcada por desigualdades regionais, estaduais, municipais e locais e por uma grande quantidade de redes e normas nem sempre conectadas entre si, dificultando por essas razões uma unidade sistêmica de ação.

No Brasil dos anos de 1980, centralização e autoritarismo eram encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização³⁵ e democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntos. Vitor Paro (2001) adverte que é preciso estar atento com relação à autonomia administrativa para não confundir descentralização de poder com “desconcentração” de tarefas e, em relação à gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização. “A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisões” (PARO, 2001, p. 84).

De acordo com Marta Arretche, ocorreram dois fenômenos no Brasil: reforma das instituições políticas ao longo dos anos de 1980, essencialmente com a retomada das eleições diretas em todos os níveis de governo, a partir de 1982, e as deliberações da Constituição Federal de 1988, recuperando as bases federativas, extintas durante a ditadura militar.

Pode-se identificar que o Brasil, desde 1982, passou por um processo de mudanças na organização e gestão dos seus sistemas estaduais e municipais, quando o arcabouço das Leis 4024/61 e 5692/71 foi reinterpretado e ajustado para incorporar a implementação de medidas de descentralização, municipalização e democratização do ensino, atendendo as propostas que vinham sendo formuladas pelos setores de oposição ao Estado autoritário. Estas experiências ocorreram em diversos municípios e estados brasileiros com nuances próprios de acordo com as iniciativas dos governos e das organizações educacionais articuladas em torno dessas mudanças.

³⁵ Este termo é entendido como a transferência para estados, Distrito Federal e municípios da responsabilidade de gerir diretamente as diferentes redes de escolas (OLIVEIRA, 2000, p. 84).

Já nos anos de 1990, implementou-se um extensivo programa de descentralização, particularmente nas áreas das políticas sociais. Marta Arretche chama atenção para o fato de que a ocorrência simultânea da democratização e da descentralização no mesmo processo histórico não significa exatamente a mesma coisa – “a negação do autoritarismo e da centralização – federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas” (ARRETCHE, 2002, p. 27).

Recentemente, o Documento-Referência apresentado para os debates preparatórios à Conferência Nacional de Educação-CONAE 2010 faz referência a esse tema,

as reformas políticas educacionais no Brasil orientaram-se pelo eixo descentralizante e, ao mesmo tempo, regulador, tendo o setor educacional assumido o discurso de modernização, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, na ótica do desenvolvimento de competências para atender às novas exigências do campo do trabalho (CONAE, 2010, p.37)

Para Vera Peroni (2007), “descentralização, assim como autonomia e participação, são as bases fundamentais da proposta de gestão democrática, construída historicamente pelos educadores e que foram ressignificadas nesse processo de redefinição do papel do Estado para com as políticas sociais” (PERONI, 2007, p. 9).

Observa-se que as medidas e os discursos no sentido da descentralização e da desconcentração administrativa apoiam-se nas reivindicações pela democratização do aparato estatal. Portanto, sustentam-se do controle que esse exerce junto às instâncias regionais e locais, disseminadas durante a década de 1980, e em interesses de diminuição da capacidade de intervenção desse mesmo Estado, na perspectiva de seu “enxugamento”, conforme as perspectivas apresentadas para a reforma do Estado nos anos de 1990.

A experiência brasileira nos últimos anos tem demonstrado um mosaico multifacetado, onde convivem algumas bem sucedidas e tentativas frustradas de descentralização, vitórias e retrocessos. Constatam-se tentativas de descentralização levadas a cabo com grande sucesso, enquanto outras permaneceram nas manifestações de intenção. As diferentes trajetórias de cada política, a multiplicidade de casos e as distintas respostas dos estados dificultam as generalizações. Neste sentido Marta Arretche (1999) traz como exemplo:

a oferta de merenda escolar inteiramente gerida pelos estados e municípios em 1997; 33% dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais; 58% dos municípios brasileiros enquadrados em alguma das condições de gestão prevista pelo Sistema Único de Saúde – SUS, e 69% das consultas médicas eram realizadas por prestadores federais ou estaduais (ARRETCHE 1999, p. 140).

O processo de descentralização de praticamente todos os programas sociais diretamente para os municípios, elevando de forma crescente suas funções e encargos, não é acompanhado de forma equivalente pela “descentralização de recursos em quantidade e qualidade, cujos fluxos são irregulares e discricionários, além de não respeitar as heterogêneas situações dos municípios” (SOARES, 2002, p.17). De acordo com Soares (2002), em muitos casos, essa descentralização tem provocado o desmonte de estruturas e equipamentos sociais federais e/ou estaduais pré-existentes, sem que as prefeituras sejam capazes de mantê-los ou substituí-los por algo equivalente.

Conforme Romualdo Portela de Oliveira (2000), no Brasil as Reformas Educativas na década de 1990 “redimensionam a polaridade centralização-descentralização” (OLIVEIRA, 2000, p. 13). Exemplificando: enquanto se descentralizava a gestão e o financiamento, como a Emenda Constitucional nº 14/1996, que estabeleceu o FUNDEF, centralizava-se o processo de avaliação do sistema, estabelecendo-se ‘Padrões de Qualidade’ a serem ‘aferidos’ por diversos instrumentos que vão de exames padronizados à construção de indicadores sobre infraestrutura, corpo docente, etc.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, regulamentado pela Lei 9.424/96³⁶, para o então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza – é “um instrumento crucial para garantir a equidade no acesso à escola num país tão heterogêneo como o Brasil” (SOUZA, 2005, p. 73). No entanto, se caracterizou por permitir o “desembarque” (OLIVEIRA, 2001 p. 78) da União do financiamento desse nível de ensino, transferindo essa responsabilidade aos estados, Distrito Federal e municípios.

De acordo com José Marcelino Pinto, “no âmbito de cada estado, o fundo provocou um efeito Robin Hood, transferindo recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres, visto

³⁶ Fundo composto em cada Estado por 15% dos seguintes impostos: parcela do ICMS devida aos Estados e municípios incluindo repasse da Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir), Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), parcela do IPI Exportação devida aos Estados e municípios.

que o seu critério de distribuição é per capita, enquanto o do ICMS (sua principal fonte) baseia-se majoritariamente na proporção da arrecadação dos municípios” (PINTO, 2000, p. 111).

Essa situação comprova o que afirma Romualdo Portela de Oliveira (2001), o “prodígio das iniciativas políticas tomadas em 1996 consiste em que o Governo Federal se desobrigue de gastar com o Ensino Fundamental, aumentar a responsabilidade dos demais entes federados e, concomitantemente, conseguir passar por um governo que priorizava esse nível de ensino” (OLIVEIRA, 2001, p. 118).

Para Vera Peroni (2003), apesar do discurso oficial, o autoritarismo expresso na emenda constitucional que instituiu o FUNDEF pode ser verificado pela centralização, por parte do governo, das decisões políticas e gestão e também em relação ao financiamento da educação. Ficou estabelecido que não mais compete aos municípios decidir sobre onde aplicar parte de seus recursos, conforme previsto em lei, esses eram destinados ao pagamento dos professores do Ensino Fundamental no efetivo exercício do magistério, uma proporção não inferior a 60% do recursos de cada fundo (15% de recursos dos principais impostos e transferências, e do ICMS cota estadual). Sendo assim, os municípios viram-se restringidos em sua autonomia, uma vez que a definição sobre a aplicação da totalidade dos recursos já estava previamente definida pelas normas do FUNDEF.

O FUNDEF, segundo José Marcelino Pinto (2000), exerceu um forte efeito indutor da municipalização do ensino, praticamente em todo o Brasil. Para Arretche, o Ministério da Educação, no governo Fernando Henrique Cardoso, tinha entre outros pontos de sua agenda de reformas, “o objetivo de promover a municipalização e valorização do Ensino Fundamental” (ARRETCHE, 2002, p. 38). O MEC considerava que essa meta deveria ser alcançada mesmo que em detrimento de outros níveis de ensino.

Os dados do Censo Escolar do MEC (BRASIL, MEC, 1997 e 2007) apontam que as matrículas do Ensino Fundamental, na rede municipal, que representavam 32,9% das matrículas públicas em 1996, já respondiam por 53,9% em 2006, com um aumento relativo de 21%. Na prática, o FUNDEF acelerou o processo de municipalização do Ensino Fundamental e contribuiu para a melhoria dos salários ínfimos dos professores, principalmente do Nordeste. Entretanto, não incentivou a abertura de creches e pré-escolas pelas prefeituras e provocou o abandono de financiamento do Ensino Médio pelos estados.

A partir de 2007, com a vigência do Fundo de Educação Básica (FUNDEB), a questão do financiamento e redistribuição de recursos voltou a ser pauta. Considerando-se as responsabilidades dos entes federados na aplicação dos recursos em todos os níveis e modalidades, a União passou a ter um comprometimento maior de investimentos em médio prazo. Para Fernando Haddad (2007), o FUNDEB trouxe pelo menos duas vantagens em relação ao FUNDEF: 1) aumentou substancialmente o compromisso da União com a educação básica, ampliando o aporte, a título de complementação, de cerca de R\$ 500 milhões (média no FUNDEF) para cerca de R\$ 5 bilhões de investimento ao ano; e 2) instituiu um único fundo para toda a educação básica, não apenas para o Ensino Fundamental.

O FUNDEB tem como objetivo promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação. A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos da educação básica – Educação Infantil, Fundamental e Médio – de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior. O acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e a aplicação dos recursos do programa serão feitos por conselhos, que já foram criados especificamente para esse fim. O MEC atuará na capacitação dos membros dos conselhos.

Romualdo Portela de Oliveira (2000) analisa a centralização adotada no sistema de ensino brasileiro também através dos métodos de avaliação, os quais têm por objetivo manter o controle e, ao mesmo tempo, obter informações para a formulação de políticas nacionais:

O outro pólo do processo que é a centralização da avaliação do sistema de ensino manifesta-se pelo estabelecimento de exames padronizados para todos os níveis, tais como: Sistema de Avaliação do Ensino Básico – SAEB, Exame Nacional de Ensino Médio – ENEM, Exame Nacional de Curso – ENC, reconhecido como Provão, e outros processos avaliativos adotados em nível federal e seus similares estaduais. Do ponto de vista da gestão do sistema, eles pretendem ser o instrumento que propicia, ao centro do sistema, capacidade de “indução de políticas” (OLIVEIRA, 2000, p. 78).

Esse movimento avaliatório vem se consolidando nos últimos anos em âmbito nacional, desenvolvendo-se também em sistemas estaduais como forma de diagnosticar a situação educacional, definir políticas e medir resultados educacionais.

Conforme consta no artigo 9º da Lei 9394/96, parágrafo VI, a União incumbir-se-á de:

Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no Ensino Fundamental, Médio e Superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino.

Este artigo da LDB enfatiza o papel avaliativo e definidor de padrões da União, transferindo para estados, Distrito Federal e municípios os encargos de gestão direta do sistema. Para Romualdo Portela de Oliveira (2000), esse redirecionamento permite que quem define o que será examinado passe a deter poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional, sem ter que arcar com o ônus de eventuais fracassos na gestão direta.

Paulo Renato de Souza, Ministro da Educação do Brasil (1995-2002), responsável pela implantação do sistema de avaliação, assegura:

A concepção dos instrumentos de avaliação guarda completa coerência com a concepção pedagógica que o ministério adotou em todos os seus programas, como parâmetros curriculares da educação básica, a reforma do Ensino Médio ou as diretrizes curriculares da educação superior (SOUZA, 2005, p. 116).

Vera Peroni, ao analisar os projetos educacionais resultantes da reforma do Estado, afirma:

Os mesmos apontam para um processo de centralização, por parte do governo federal, do controle ideológico da educação, através dos parâmetros curriculares e da avaliação institucional, e para um processo de descentralização de responsabilidades, inclusive desobrigando a União do financiamento da Educação Básica (PERONI, 2003, p.15-16).

Refere-se, de modo especial, aos projetos principais que envolvem a política educacional, como a avaliação institucional e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) instituídos pelo MEC na década de 1990. Aponta a contradição centralização/descentralização, já que esses projetos foram centralizados como uma forma de controle, “mas ao mesmo tempo foram descentralizados, entendendo descentralização como terceirização e não como participação e controle social dos setores representativos da área educacional” (PERONI, 2003 p. 179).

Cabe registrar que, com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado em 2007, mantém-se a política de avaliação institucional já instituída pelo MEC, enfatizando indicadores de qualidade através da Prova Brasil e da instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) como forma de verificar o desempenho

das redes públicas de ensino e das escolas no sentido de definir metas e políticas de curto, médio e longo prazo visando à melhoria da qualidade da educação.

Essa política é destacada pelo MEC na comemoração dos dois anos do PDE, através de publicação paga, com o título: “Medir a qualidade do ensino é o primeiro passo para melhorar a educação do país” (ZERO HORA, 29 de abr.2009, p. 37). A reportagem destacou os seguintes programas: avaliação por escola e Plano de Metas (IDEB). Para organizar o currículo do Ensino Fundamental: Prova Brasil; Alfabetização de crianças: Provinha Brasil e o acompanhamento do fluxo escolar por aluno – Educacenso. A escolha desses programas para demonstrar o sucesso obtido no desenvolvimento do Plano por si mostra a importância e o peso que seguem ocupando os processos de avaliação como forma de aferir resultados e definir políticas educacionais. A execução descentralizada dos programas e ações, no entanto não garante, necessariamente, o envolvimento dos sujeitos sociais na sua elaboração, acompanhamento e execução.

Apresentada esta caracterização histórica tratando das relações entre os entes federados e as estratégias de centralização x descentralização presente no desenvolvimento da política educacional brasileira, na sequência se faz então uma discussão mais geral da política e gestão educacional, destacando os movimentos que marcaram as últimas décadas do século XX e início dos anos 2000.

3.2 GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

3.2.1 Movimento pela redemocratização e pela Gestão Democrática da Educação no Brasil: anos 1980

Para o estudo da política educacional brasileira, considera-se inicialmente importante trazer algumas considerações acerca do próprio conceito de gestão educacional. A intensidade dos debates envolvendo a organização dos sistemas e processos educacionais no decorrer das últimas décadas do século passado nos levam a perceber que há quase um

consenso entre os pesquisadores e os gestores públicos responsáveis pela implantação de políticas educacionais quanto ao uso do termo gestão, tendo sido levado pouco a pouco ao desuso o termo Administração Escolar³⁷. “A gestão implica participação e, portanto, a presença política na escola” (OLIVEIRA, 2002, p. 137). Também, no mesmo sentido, o termo “escolar” vai sendo substituído pelo “educacional”, justamente pela compreensão de que a educação não se realiza só na escola e que, por isso, os sistemas não são escolares, mas educacionais, segundo Oliveira (2002).

A discussão sobre a organização do trabalho educacional e de sua natureza ensejou um forte debate nos anos de 1980. As tentativas se davam no sentido de superação do imobilismo deixado pela despolitização com que esse debate foi pautado ao longo dos anos mais fechados do regime militar. As pesquisas da época revelam os movimentos dos trabalhadores em busca de uma escola democrática que contemplasse as condições de trabalho como fator indispensável à realização de um ensino de qualidade. Embora esses movimentos não tenham sido suficientemente vitoriosos, os mesmos são reveladores de um momento de politização da discussão acerca do trabalho docente ao incorporar a necessidade de se repensar às formas de organização e gestão da escola pública.

É preciso considerar primeiramente que a gestão de políticas envolve vários elementos e conflitos de interesse. Muitas vezes as políticas e a gestão se apresentam de maneiras diferenciadas no que se refere à proposição e à materialização nos diferentes contextos. Como destaca Lucia Valente (p.10, 2008), “as políticas e a Gestão da Educação no Brasil, materializadas em ações políticas e programas, são marcadas de um modo geral pelas rupturas, caracterizando políticas de governo e não de Estado”. Os programas de Governo em geral são pensados para um período de gestão correspondente ao mandato do gestor eleito, esquecendo-se que a efetividade da política pública pressupõe a continuidade de suas ações no atendimento das demandas sociais reivindicadas como direito do cidadão, independente da articulação política que esteja no comando do Estado.

O fim democrático que caracteriza a gestão educacional, as tendências de transposição de formas/modelos administrativos empresariais com caráter de dominação e a acumulação capitalista, que podem se concretizar através da adoção de formas de

³⁷ O termo Administração Escolar vincula-se a um período em que a organização do trabalho na escola era tratado apenas como uma questão técnica, esvaziando-a de qualquer conteúdo político, conforme Dalila Andrade Oliveira (2002).

privatização dos serviços educacionais, justificados pela alegação da ineficiência do serviço público e de que o privado é eficiente, são questões relevantes no contexto de análise da política educacional. Deve-se observar que a eficiência disseminada ocorre por força de interesses conflitantes, em que imperam relações de força, marcadas pela dominação dos que detêm o poder econômico sobre os demais e aqueles que são responsáveis pela produção dos bens e serviços a serem disponibilizados à sociedade.

Conforme Paro (1997), diante disso se impõem a constatação de que os objetivos da educação não são apenas diferentes da empresa capitalista, mas antagônicos a eles. Ao passo que a primeira, enquanto mediação necessária à humanização do homem, deve buscar a liberdade, articulando-se com valores universais; a segunda, ao ter que se opor aos interesses da imensa maioria, faz uso da dominação, transitando, assim, no âmbito da mera necessidade.

A democracia efetiva exige controle democrático das ações do Estado pela população no sentido de atender aos interesses das camadas populares. Sendo assim, “qualquer conceito de democracia importa em grau crescente de coletivização das decisões. Quanto mais o interesse geral envolve um conjunto de decisões, mais democráticas elas são” (VIEIRA, 2001, p. 14), e isso pode significar também “a reversão do governo de classe, em que o *demos*, o homem comum, desafia a dominação dos ricos – em que “democracia significa o desafio ao governo de classe” (WOOD, 2003, p.7) [grifo do autor]. Trata-se de uma definição que tem o mérito de agregar os princípios e as convicções sobre a democracia política, que inclui a democracia participativa, as formas de participação indireta e direta da cidadania, a liberdade – as liberdades públicas, as liberdades individuais –, mas também a democracia social: os direitos econômicos, sociais e culturais sem os quais não se pode falar em democracia.

No caso da política educacional, implica assegurar o acesso geral e indiferenciado a uma boa educação para todos. Essas condições são construídas através de processos de participação democráticos, compreendidos como “caminho que se faz ao caminhar, o que não elimina a necessidade de se refletir previamente a respeito dos obstáculos e das potencialidades que a realidade apresenta para a ação” (PARO, 1991, p. 11). Sob esse aspecto, o conceito de participação adquire fundamental importância, conforme é entendido por Mészáros: “exercício criativo, em benefício de todos, dos poderes de tomada de decisão

adquiridos, trazendo à tona os ricos recursos humanos dos indivíduos, reunidos a um ponto jamais sonhado nas formas anteriores de sociedade” (MÉSZÁROS, 2004, p. 52). Esse processo pressupõe sujeitos autônomos, integrados e com poder de decisão na definição das ações que visam garantir uma educação de qualidade.

De acordo com Paro (2001), a condição primeira da gestão democrática está na provisão dos recursos necessários para operacionalizar os processos que levam à consecução dos objetivos definidos. Essa articulação envolve a necessária autonomia administrativa, a qual exige a descentralização efetiva de todos os recursos às instâncias responsáveis pela execução das ações educativas, assegurando instrumentos efetivos de prestação de contas direta ao Estado e criando meios institucionais que viabilizem a fiscalização, pelos usuários, da aplicação dos recursos disponíveis.

Para Dourado (2007), é necessário que haja a determinação e a garantia dos padrões mínimos de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; a participação deve ser garantida a partir da definição coletiva e a efetividade das diretrizes nacionais dos níveis, dos ciclos e das modalidades da educação; a avaliação deixa de ser apenas diagnóstica de forma a garantir a efetividade do sistema de avaliação direcionado para subsidiar o processo de gestão educativa (gestão democrático-participativa incluindo condições administrativas, financeiras e pedagógicas, com mecanismos de interação e de participação dos diversos grupos e pessoas nas atividades e espaços pedagógicos) e garantir a melhoria do aprendizado.

A construção de processos democráticos no Brasil segue caminhos ambíguos e descontínuos:

Ao contrário do que ocorreu em outros países, inclusive da América Latina, onde a incorporação do conjunto da população à educação básica foi assumido como mandato social, aqui o modo de produção escravocrata, as estruturas políticas a ele associadas e as discontinuidades sociais e culturais de nossa população dificultaram a incorporação das camadas populares à educação até o século XX avançado, momento em que o país iniciou um processo de industrialização que exigia um novo disciplinamento e qualificação de mão-de-obra (TIRAMONTI, 2000, p. 130).

Para esse estudo, destaca-se o período de transição da década de 1970 para a década de 1980, período marcado por uma renovada efervescência política no Brasil, protagonizada pelos movimentos de resistência da sociedade civil organizada em favor da

democratização e da anistia política, ações que se aprofundaram com o movimento da Direta Já e os trabalhos da Constituinte que tiveram como resultado a promulgação da nova Carta Constitucional de 1988. Nessa abordagem, recupera-se a evolução da política educacional a partir dos anos 1980, período de redemocratização do país, com a abertura política, a realização das primeiras eleições gerais para governadores de estados e o processo Constituinte.

A história da gestão da educação se insere nessa efervescência política, caracterizada pela intervenção crescente da comunidade científica e da sociedade civil organizada nos movimentos de reforma educacional, de defesa da escola pública, de valorização do magistério e de gestão democrática do ensino, movimentos que culminaram com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996) e a aprovação do Plano Nacional de Educação em 2001.

As últimas décadas do século XX e os anos iniciais do século XXI passaram a ser orientados por diretrizes da política neoliberal, cuja síntese, ou linhas gerais da doutrina no que diz respeito à política econômica e às chamadas políticas públicas ou políticas sociais, aparecem como duas grandes exigências gerais (e complementares): “privatizar empresas estatais e serviços públicos, por um lado; por outro, ‘desregulamentar’, ou antes, criar novas regulamentações, um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os investimentos privados” (MORAES, 2000, p.17).

Na medida em que a gestão empresarial é assumida no campo educacional, “o produto torna-se o aspecto mais relevante da prática social da educação” (SEB/MEC, 2004, p. 31). Nessa perspectiva, os Conselhos Escolares, que possibilitam a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, deixam de ser considerados e, quando aceitos, exercem a função de gestores de resultados. Com base nessas considerações, pode-se compreender o surgimento, no Brasil, de “‘modelos’ e ‘fórmulas’ mágicas’ de gestão do processo educativo, que aparentemente viabilizam o sucesso escolar” (SEB/MEC, 2004, p. 31). Cita-se como exemplo dessa tendência o surgimento da Qualidade Total e todas as suas vertentes, que desenvolvem padrões elitistas e excludentes ditados pelo mercado.

Essa tendência na gestão educacional será discutida neste capítulo nos itens 3.2.2 e 3.2.3 visando compreender como a mesma foi se materializando no Brasil a partir dos anos de 1990. Contudo, não se pode esquecer de registrar nesse contexto a existência de

movimento contrário, protagonizado pelo movimento educacional através de diferentes iniciativas desenvolvidas nas redes escolares em nível municipal e estadual em todo o país, revelado na constituição e efetivo esforço na organização e no funcionamento de Conselhos Escolares, assim como a escolha dos diretores de escolas com a participação direta da comunidade e a construção dos projetos político-pedagógicos referenciados nos princípios democráticos de uma educação pública de qualidade social.

Como observa Brenno Sander (2009), nesse período ocorreram avanços na produção teórica enfocando a gestão democrática da educação, destacando o trabalho de Arroyo (1993), o qual concebe o paradigma da administração da educação como processo político em oposição ao processo tecnocrático; Frigotto (1984) dá forma ao paradigma do ato educativo como prática política e social que se opõe à concepção da educação como fator de produção econômica; Cury (1985a e 1985b) e Gadotti (1983) defendem um paradigma de administração da educação como processo democrático em oposição à administração burocrática

O Brasil passou por um período de ditadura militar, o qual se estendeu de 1964 até 1985, quando ocorreu a eleição indireta para o Presidente da República, iniciando-se aí a denominada Nova República, posteriormente, em 1989, ocorreu a eleição direta para presidente da república. Esse período de ditadura caracterizou-se pelo fechamento da vida política nacional, com a cassação de direitos civis e das liberdades democráticas (de organização, manifestação e de qualquer forma de luta). Um período de ausência de debates, aumento da dívida externa e interna, de imposição de programa e políticas de desenvolvimento econômico e social influenciados especialmente por interesse norte-americanos, como observa Istiván Mészáros,

Por volta de 1970, estávamos submetidos a um “desenvolvimento perigoso no mundo do trabalho que pouco depois teve de ser caracterizado, mesmo pelos apologistas da ordem estabelecida, como ‘desemprego estrutural’” [...] “é extremamente irônico que o processo de ‘globalização’, tão tendencialmente propagandeado, tenha assumido em toda parte a forma devastadora do desemprego crônico, mesmo no ‘Norte’ mais desenvolvido e privilegiado” (MESZÁROS, 2004, p. 17).

No Brasil, dois períodos significativos marcaram o debate e as propostas de reforma do Estado e do Ensino Público nesse período da história: a) a abertura política que

vai do final da década de 1970 até a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, com a definição de eleições diretas para Presidente da República. Esse período tem na eleição direta de governadores, em 1982, um momento decisivo para a implementação de novas políticas educacionais; b) o período que se inicia nos últimos anos da década de 1980 e se estende até os dias atuais, dentro dos marcos da nova ordem constitucional.

Theresa Adrião e Rubens Barbosa de Camargo (2001) identificam, na década de 1980, a luta pelas liberdades democráticas; os grandes movimentos grevistas; o movimento pelas “Diretas Já”; a conquista da liberdade de organização partidária, entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social, “configuraram um ‘clima’ por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 69). Identifica-se, nesse período, a efervescência dos movimentos sociais na luta por direitos, criando as condições para a criação de entidades representativas dos trabalhadores, entre as quais se destacam o MST e a CUT.

Dentre os vários temas que pautaram os debates nos setores sociais progressistas nesse período, encontrava-se o tema do caráter centralizador de funcionamento do Estado. A reivindicação destes setores expressava a necessidade de “instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 69-70). Essa pauta se fez presente, de modo especial, nos debates do processo constituinte, na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases e do Plano Nacional de Educação.

Para Dalila Andrade Oliveira (2002, p.135), “a década de 1980, no Brasil, apresentou-se como um período fecundo de conquistas democráticas para a sociedade brasileira e especialmente para a educação pública”. Com o processo de encerramento do regime militar, a partir de 1982, a concepção ampla de participação democrática refletia o momento específico de instauração de governos estaduais e municipais que passaram a operar na busca de saídas para confrontos patrocinados pelo próprio poder Executivo, dialogando com setores de oposição. Foi nesse novo contexto que se ampliaram as experiências e práticas democráticas de planejamento e gestão da escola pública para alguns estados da federação.

A organização dos educadores, em torno de seus sindicatos e de suas associações acadêmico-científicas, influenciou uma diversidade de iniciativas pedagógicas e de gestão educacional em diversas partes do país. Os trabalhadores da educação marcaram definitivamente essa década com as greves que promoveram nos finais dos anos de 1970 e início dos 1980. O envolvimento da comunidade nas lutas em defesa da escola pública e de melhores condições de trabalho e remuneração dos professores imprimiu a essas greves uma legitimidade a que jamais se assistiu. Dalila Oliveira (2002) ressalta que o termo “gestão democrática da educação” emerge significando a defesa de mecanismos mais coletivos e participativos de planejamento e administração escolar.

A gestão democrática da educação passa a representar a luta pelo reconhecimento da escola como espaço de política e trabalho, onde diferentes interesses podem se confrontar e, ao mesmo tempo, dialogar em busca de conquistas maiores (OLIVEIRA, 2002, p.136).

Os anos de 1980 promoveram a participação intensa da sociedade civil no debate político, dando visibilidade a questões até então restritas aos meios sindicais e acadêmicos e que corporificavam verdadeiros jargões na política institucionalizada: o prestígio dos poderes locais em contraposição ao poder federal aparecia como um dos temas mais recorrentes na literatura e na mídia. O processo eleitoral, nesse período, levou, para vários governos de municípios e estados, políticos comprometidos com a democratização do país e com a implantação de mecanismos de participação, tendo eles contado com a colaboração de intelectuais e militantes nos órgãos das Secretarias de Educação (MENDONÇA, 2000).

A pauta assumida pelos setores populares e de esquerda nos anos de 1980 – necessidade de distribuição do poder, maior atenção à parcela da população excluída das políticas sociais, descentralização e autonomia de decisões às instâncias locais – apresentava-se com a legitimidade política necessária para ser efetivada nos anos de 1990, contraditoriamente vinculada, no entanto, a uma nova dinâmica de gestão do Estado. Os programas sociais e as políticas de promoção da participação social de segmentos desprivilegiados foram atingidos, nesse período, de um lado, pelo descenso das mobilizações sociais e reivindicações populares, e, de outro, pela escassez de recursos que começava a alterar o cenário e as possibilidades de atuação do Estado.

A partir daí foram propostas outras formas de articulação com o setor privado lucrativo ou não lucrativo para que o Estado pudesse centrar sua ação, estabelecendo prioridades. Neste sentido, “propostas que enfatizaram a necessidade de requalificar a eficiência, a eficácia dos gastos estatais e dos serviços públicos prestados, começaram a ser consolidados num quadro de retração dos investimentos” (MARTINS, 2002, p.121). Passa a vigorar outra concepção em relação ao papel do Estado e das políticas, com investimentos mais restritos, programas focalizados, vinculando o financiamento a metas estabelecidas.

Nesse período de 1980 a 1990, compreendido como de transição política, as principais críticas dirigidas ao Estado brasileiro ressaltavam, entre outros problemas, os que diziam respeito à histórica centralização de poder, à concentração de recursos na esfera federal, à vulnerabilidade das relações entre o Estado e a sociedade civil, tendo em vista “as interferências do setor privado e a prevalência do legado colonialista no seio do aparelho estatal, provocando desvios nas suas funções político-administrativas” (MARTINS, 2002, p. 117).

O processo de “redemocratização gradual e controlada” (MENDONÇA, 2000, p. 84), que o país experimentou na passagem do regime militar para o regime civil, entre o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, e o processo de organização política no campo educacional marcado pela luta sindical e pela atividade de reformulação de políticas educacionais do Estado, mesmo considerando seus limites, contribuíram para a implantação desse ambiente propício à descentralização e à democratização da gestão escolar.

Esse período de transição, marcado pela efervescência de mobilizações dos setores populares organizados, culminou com a Nova República, um processo que se caracterizou como uma transição “pelo alto”, marcando a “continuidade que se estabeleceu entre a ditadura e a ‘república’ que nasceu de seu ventre” (FERNANDES, 1986, p.19). Dessa forma, ocorreu apenas uma readaptação das forças dominantes que se mantiveram no poder, as mesmas que sempre dirigiram o país. A constatação mais evidente ocorreu com a eleição indireta para a presidência da república via colégio eleitoral e o desdobramento desse processo. Com a morte do Presidente eleito Tancredo Neves, acabou assumindo o seu vice, José Sarney (1985-1989), dando continuidade à política protagonizada no período da ditadura militar.

Entretanto, como resultado do processo de negociações, foram consagrados na Carta Constitucional de 1988 alguns avanços políticos, defendidos pelos setores mais democráticos da sociedade, como: garantia do direito à escolaridade fundamental, a erradicação do analfabetismo e a expansão do Ensino Médio, a partir do princípio descentralizador que delineava novos patamares para a relação entre a Federação, os estados e os municípios, embora “poucos desses direitos estão sendo praticados ou ao menos regulamentados, quando exigem regulamentação” (VIEIRA, 1996, p. 68). Evaldo Vieira enfatiza: “o mais grave é que em nenhum momento histórico da República brasileira, os direitos sociais sofrem *tão clara e sinceramente* ataques da classe dirigente do Estado e dos donos da vida em geral, como depois de 1995” (VIEIRA, 1996, p. 68) [grifo do autor]. Esta análise refere-se ao período das reformas do Estado, com ênfase nas alterações constitucionais responsáveis pela retirada de direitos e conquistas dos trabalhadores, promovidas nos dois mandatos sucessivos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Pela primeira vez, em nossa história constitucional, explicita-se a declaração dos direitos sociais, destacando-se prioritariamente a educação na Constituição de 1988. No capítulo da educação, no Art. 205, afirma-se 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 trabalho”. Romualdo Portela de Oliveira (2001) destaca a apresentação de várias novidades em relação ao tema do direito à educação inscritas no texto Constitucional de 1988.

No entanto, observa-se que tanto o setor privado conseguiu grandes ganhos no processo constituinte “com a instituição do conceito de público-não estatal” (MELLO, 2002, p. 207), por exemplo, permitindo que instituições da Igreja Católica e outras empresas de ensino tenham financiamento e sejam liberadas de obrigações fiscais, quanto os setores populares tiveram assegurada a obrigação de se constituir um Plano Nacional de Educação e uma Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDB), conduzidos por um Fórum Nacional de Educação que poderia consolidar muitos dos seus interesses.

A sua consolidação nos anos de 1990, contudo, enfrentou um processo político-institucional conservador na sua essência, como veremos no item 3.2.2. Nesse contexto, a discussão sobre a esfera pública manifesta-se no setor educacional “de modo a incorporar como públicas as instituições não-estatais ou comunitárias, considerando que estas não visam lucro” (DOURADO, 2001, p. 289). Dessa forma, outras organizações passam a prestar serviços que antes eram de responsabilidade do Estado.

Cabe-se destacar o movimento de pressão e disputa exercido pelas entidades integrantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública para assegurar, tanto na Constituição de 1988 quanto na LDB (Lei nº 9.394/1996), a garantia de que recursos públicos fossem exclusivamente destinados às escolas públicas. Porém, na disputa de forças com setores da iniciativa privada, tal projeto foi derrotado no Congresso Nacional. A derrota do projeto desse fórum insere-se numa campanha de desqualificação da esfera pública.

A orientação política evidenciada a partir do final da década de 1980 assume o discurso do fracasso da escola pública estatal como se tal fato decorresse da incapacidade do Estado em atender às demandas e necessidades da população. Essa postura “possibilita que se advogue, também no âmbito da educação, a primazia da iniciativa privada regida pelas leis do mercado” (SAVIANI, 1992, p.11). Tudo isso tem como base a tentativa de comprovar a eficiência do setor privado em contraposição ao setor público e também serviu de justificativa para os processos de privatização de serviços e adoção dos princípios privados na administração pública, como veremos ainda neste capítulo nos itens que tratam das reformas do Estado ocorridas nos anos de 1990 e as novas formas de gestão adotadas no serviço público estatal.

Com efeito, o princípio participativo ou plebiscitário foi consagrado na Constituição de 1988 – no marco de uma cultura de oposição construída a partir de uma forte participação popular. Nesse sentido, destaca-se o “ineditismo da gestão democrática como princípio da educação nacional” (ADRIÃO, 2001, p. 71) instituído no texto constitucional brasileiro, já que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a contemplá-lo. Em relação às políticas educacionais, a Constituição Federal de 1988,

ao incorporar a gestão democrática do ensino público, não só trouxe como prerrogativa a descentralização do mesmo, como apontou novas formas de organização de administração da escola e do sistema, salienta Dalila Andrade Oliveira (2002).

No entanto, cabe lembrar, com vistas à democratização da gestão do Estado brasileiro por meio do aumento da participação da população em suas instâncias, que o texto constitucional de modo geral menciona básica e genericamente dois procedimentos: “o acesso à informação e à participação de representantes de setores específicos em órgãos de administração direta” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 71). Apresenta limitações, pois não estende a gestão democrática ao ensino privado, por isso é considerada uma “conquista parcial” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 74); além disso, a ideia da gestão democrática do ensino não recebeu mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional.

Para Erasto de Mendonça (2000), no processo constituinte, a emenda do Centrão³⁸ conseguiu livrar as escolas privadas de ter que se submeter a alguns avanços reclamados pelas entidades de educação, tais como plano de carreira, piso salarial para o magistério e, principalmente, a gestão democrática. O Centrão reconheceu o princípio da gestão democrática apenas para o ensino público e substituindo-o pela expressão função participativa dos mestres, pais e comunidade. Para Vitor Paro (2001), percebe-se que “os nossos legisladores se prestam, quando, cedendo à ânsia do lucro representada nos *lobbies* dos interesses privados, permitem que a lógica do mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade” (PARO, 2001, p. 80) [grifo do autor].

As conquistas obtidas no período de redemocratização incluem no caso da educação, sobretudo, os ingredientes da reorganização dos sistemas e, nesse processo, ganhou força o objetivo de dar maior autonomia e fortalecer a escola. A participação da comunidade nesse novo modelo institucional tornou-se mais qualificada na medida em que se delegou às escolas maior poder de decisão e um papel também deliberativo para os Conselhos Escolares na gestão escolar.

Cabe salientar, no entanto, que a partir da metade dos anos de 1980, também adquiria força no Brasil o debate sobre a necessidade de reforma do Estado nos

³⁸ Grupo de parlamentares suprapartidário constituído no Congresso Nacional durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 (organizado por parlamentares que atendiam a *lobbies* das escolas privadas).

aspectos relacionados com a sua inserção na economia internacional, ao redirecionamento de suas políticas sociais e a própria reorganização no funcionamento da máquina estatal, alegando a necessidade de modernização, tornando-a assim mais ágil e eficiente. Essas propostas foram apresentadas pelos setores que se contrapunham ao movimento pela redemocratização do país, cuja pauta principal desse movimento consistia na ampliação e garantia de direitos sociais mantidos pelo Estado e a participação direta na elaboração, acompanhamento e execução das políticas públicas. Essa disputa se expressou com maior força no processo de elaboração da Constituição de 1988, onde essas forças tiveram espaço de manifestação e confronto de suas posições.

Estudos e pesquisas realizadas sobre a reforma da máquina estatal, especialmente divulgados pelos setores governamentais em âmbito nacional³⁹, procuravam apontar a necessidade de modernizar a máquina administrativa e recuperar a eficácia e a eficiência da esfera pública, rever a ação governamental frente às políticas sociais, instaurar um debate sobre a descentralização/desconcentração do poder no âmbito da saúde e da educação e suas formas de atendimento.

No centro da questão, colocava-se o debate sobre “a governabilidade e a crise do Estado, as relações entre controle e democracia, e a possibilidade de instauração de novos padrões interativos intergovernamentais” (MARTINS, 2002, p. 121). Com isso, o eixo central da discussão se deslocou da importância na participação da comunidade para a conquista de uma gestão participativa para outra concepção de gestão das políticas públicas, o que aponta à necessidade de reorganização das próprias instituições e/ou órgãos gestores para que se adaptem aos desafios postos pelas relações de mercado, tais como a conquista da qualidade, da eficácia e da eficiência.

Destaca-se o importante processo vivido nesta fase de redemocratização da sociedade brasileira, em especial os embates na definição de princípios de gestão democrática do ensino, envolvendo todas as instâncias de poder público, quando foi desencadeado um movimento educacional de caráter expansivo da mesma que não se limitava apenas à questão do acesso; reivindicava-se, além do acesso, permanência e

³⁹ Destacam-se aqui os textos divulgados pelo Ministro de Administração e Reforma do Estado Bresser Pereira - <http://www.mare.gov.br/reforma> e do próprio Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

qualidade no ensino público. E, para que se efetivassem tais dimensões, a participação da comunidade escolar na gestão administrativo-pedagógica e financeira da escola passou a ser fundamental. Sendo assim, é preciso frisar que a gestão democrática representa, por si só, um avanço no processo histórico de luta pela educação que, como tal, ainda é muito recente.

Considerando o processo histórico vivido, pode-se afirmar que, no Brasil, “a democracia é uma realidade histórica a conquistar”, considerando que o Governo saído desse período de redemocratização é resultado da “conciliação pelo alto” (FERNANDES, 1986, p. 30) e, por essa razão, não pode incluir-se no rol dos fatores capazes de dar sustentação, profundidade e maior rapidez a um processo de democratização do país.

Para Florestan Fernandes (1986), perdeu-se naquele momento a oportunidade histórica única de usar o rancor contra a ditadura e a consciência geral da necessidade de mudar profundamente como ponto de partida de uma transformação estrutural da sociedade civil e do Estado brasileiro. A constatação de Florestan Fernandes (1986) sobre a democracia brasileira permanece no contexto histórico que vivemos desde os anos de 1980, ou seja, continuidade da “revolução dentro da ordem”, dissociada da luta por uma radical transformação da estrutura capitalista – uma “revolução contra a ordem” como argumentava Florestan Fernandes (FERNANDES, 1986, p. 31) em relação ao processo a ser desenvolvido nas sociedades dependentes. Sendo assim, pode-se dizer que a democracia é um processo que permanece em disputa, em fase de construção ainda hoje no Brasil. A partir de agora veremos como ocorreu o desdobramento dos dispositivos Constitucionais na legislação educacional brasileira.

3.2.2 Desdobramentos dos dispositivos Constitucionais na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Plano Nacional de Educação: anos de 1990

A década de 1990 iniciou com dois movimentos aparentemente contraditórios e fortes: de um lado, o desejo de implementação dos direitos sociais recém-conquistados e a defesa de um novo projeto político-econômico para o Brasil,

presentes especialmente nas propostas de governos municipais progressistas, eleitos em 1988; de outro, a assunção de Fernando Collor de Mello, na Presidência da República (1990-1992), com um projeto “de caráter neoliberal, traduzindo o “sentimento nacional” de urgência de reformas do Estado para colocar o país na era da modernidade” (ARELARO, 2000, p. 96).

Do ponto de vista educacional, não havia um projeto consistente de intervenção social no Governo Collor de Mello. Nos discursos de campanha, o conceito de educação como expressão de cidadania era muito citado, no curto período de governo, nem mesmo quando da comemoração do Ano Internacional da Alfabetização, em 1990, conseguiu torná-lo prioridade, pois não havia propostas concretas da parte do governo para mobilizar a sociedade através de ações mais abrangentes em educação, conforme Arelaro (2000).

É nesse período de governo que os organismos internacionais – Banco Mundial, Fundo da Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Organização das Nações Unidas para a Ciência e a Educação (UNESCO) – vão pressionar o Brasil em razão de seu atraso, evidenciado por estatísticas educacionais, e propor o compromisso de priorização da melhoria do desempenho educacional, cujo lema “Educação para Todos”⁴⁰ se constituiria critério para recebimento prioritário de empréstimos internacionais.

Nesse processo de interferência das agências e dos organismos internacionais, destaca-se o momento da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtiem (1990), que inclui a igualdade de condições de acesso, permanência e desempenho escolar como padrões mínimos. Nessa direção, são observadas três ênfases ou políticas complementares: a definição e efetivação de diretrizes ou parâmetros curriculares nacionais para os níveis, ciclos ou modalidades de educação, com o objetivo de promover o desenvolvimento das capacidades e competências gerais e específicas em todo o território nacional, tendo em vista o mundo do trabalho e o exercício da cidadania; a implementação

⁴⁰ Enquanto o Congresso Nacional impedia a tramitação do projeto de LDB, em discussão desde 1988, o Ministério da Educação (MEC) conduziu nacionalmente o processo de implantação do Programa de Educação para Todos, omitindo-se a dar continuidade à regularização da Constituição de 1988, que previa um Plano Nacional de Educação envolvendo todos os níveis e todas as modalidades da educação no país. Inúmeras ações promovidas pelo MEC envolveram a Semana Nacional de Educação para Todos, em 1993, que lançou o Compromisso Nacional de Educação para Todos e a Conferência Nacional de Educação para Todos. Esse processo reafirmou as metas do Plano Decenal, enfatizando a descentralização política educacional no sentido de uma maior responsabilização para estados, municípios e as próprias escolas (MELLO, 2004, p. 213).

do sistema de avaliação para que possa aferir o desempenho escolar e subsidiar o processo de gestão e tomada de decisão; a existência e efetivação de programas suplementares ou de apoio pedagógico, tais como livro didático, merenda escolar, transporte, modernização escolar, saúde escolar, segurança na escola, entre outros.

Como identifica José Luis Fiori (2006) “o imperialismo voluntário da economia global, gerido por um consórcio internacional de instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial”, próprio para os países que adotam “a nova teologia da ajuda, que enfatiza a governabilidade e defende o apoio aos estados que se abram e aceitem pacificamente a interferência das organizações internacionais e dos estados estrangeiros” (FIORI, 2006 p.13). Mas as ações do bloco no poder, mesmo em composição com o projeto neoliberal, aconteceram de forma bastante fragmentada.

O “Projeto de Reconstrução Nacional” previsto para ser realizado entre 1991 e 1995, durante o Governo Collor de Mello, “traz como eixos principais a estruturação competitiva da economia e o resgate da dívida social” (MELLO, 2004, p. 209). Esse projeto assumia o discurso neoliberal dos anos de 1980 no sentido da responsabilização do Brasil pela sua falta de requisitos “modernizantes”, indicando como solução para a saída da crise econômica dos anos de 1980 e solução da crise da dívida, uma recuperação científica e tecnológica, a qual seria de responsabilidade do setor privado nacional.

Esse projeto de ‘Reconstrução Nacional’, de acordo com Adriana Salles de Mello (2004), também pretendia apontar para a racionalização, no sentido de uma maior eficiência na gestão e aplicação de recursos, do sistema de ensino no país. Na prática, esse plano enfatizou apenas a necessidade de ‘reformas na educação pública’ no sentido da ‘elevação da escolaridade básica’, e ‘gestão democrática da educação’. Por isso, os temas da qualificação para o trabalho para reestruturar competitivamente a economia e a universalização da educação básica foram centrais nas propostas da burocracia estatal no Governo Collor.

Pode-se observar que os dispositivos legais da LDB seguem o mesmo princípio introduzido na Constituição Federal de 1988, ou seja, ambas restringem a “gestão democrática ao ensino público”. Na Constituição, o art. 206 estabelece que “o ensino público será ministrado com base nos seguintes princípios: VI – gestão democrática do

ensino público, na forma da lei”. O pleno desenvolvimento da pessoa, marca da educação como dever do Estado e direito do cidadão, conforme o art. 205 da mesma Constituição, ficaria incompleto se tal princípio não se efetivar em práticas concretas no chão da escola.

Com base nesse princípio, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 repassou aos sistemas de ensino um conjunto de determinações no que diz respeito à gestão democrática do ensino, e isso também é resultado de um processo intenso de negociações estabelecido pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública⁴¹ e das forças políticas que se expressavam na composição do Congresso Nacional.

A forma como se efetiva tal princípio nessa Lei está diretamente posta no art. 14. Compreendendo, porém, a amplitude e complexidade do sistema educacional, o legislador contemplou dois princípios que deveriam ter caráter nacional e não poderiam deixar de constar das normas estaduais e municipais sobre a matéria. Tais princípios previstos nos incisos I e II do art. 14 dizem respeito respectivamente à: “I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares equivalentes” (LEI nº 9.394/96).

O Plano Nacional de Educação/PNE, aprovado pela Lei nº 10.172, de 09.01.2001, destaca, dentre suas diretrizes, “Uma gestão democrática e participativa, especialmente no nível das escolas [...]”. Consoante essa diretriz, o referido Plano fixa, como uma de suas metas para a gestão: “Estabelecer, em todos os estados, com a colaboração dos municípios e das universidades, programas de *curta duração de formação de diretores* de escolas, exigindo-se, em cinco anos, para o exercício da função, pelo menos essa formação mínima” (PNE, 2001, p. 110) [grifo meu].

Segundo Vitor Paro (2001), os grupos organizados da sociedade civil, especialmente os trabalhadores em educação, lutaram para assegurar, tanto na Constituição

⁴¹ Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito: ANDE (Associação Nacional de Educação); ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior); ANPAE (Associação dos Profissionais de Administração da Educação); ANPED (Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação); CPB (Confederação dos Professores do Brasil); CEDES (Centro de Estudos, Educação e Sociedade); CGT (Central Geral dos Trabalhadores); FASUBRA (Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras); OAB (Ordem dos Advogados do Brasil); SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência); SEAF (Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas); UBES (União Brasileira de Estudantes Secundaristas); UNE (União Nacional de Estudantes); FENOE (Federação Nacional de Orientadores Educacionais. Para a fase de elaboração da LDB, integram-se ao FNDEP a CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores), a UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), o CONSEED (Conselho Nacional de Secretários de Educação e o CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras).

Federal de 1988 quanto na LDB, princípios capazes de alterar a estrutura hierarquizante e autoritária que inibe o exercício de relações democráticas, diametralmente opostas às relações autoritárias e de submissão presentes nas instâncias do sistema de ensino.

Paro (2001) ainda destaca a omissão da Lei de Diretrizes e Bases ao deixar para iniciativa de estados e municípios a decisão de importantes aspectos da gestão, como própria escolha de dirigentes escolares. No entanto, fruto das pressões resultantes do trabalho dos setores educacionais mobilizados, nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, foram incluídos princípios de gestão democrática, destacando-se, em especial, critérios de escolha dos diretores de escolas e constituição de Conselhos Escolares. A implementação desses princípios sofreu reações conservadoras de governantes, como ocorreu no Rio Grande do Sul, em que a Eleição de Diretores foi questionada na justiça pelo governo estadual em 1991, resultando na inconstitucionalidade das Leis Estaduais 9.233/91⁴² e 9.263/91⁴³, por decisão do Supremo Tribunal Federal.

Contudo, merece destaque a gestão democrática como princípio da educação nacional, presença obrigatória em instituições escolares, constituindo-se na forma com que a comunidade educacional se organiza coletivamente para levar a termo um projeto político pedagógico de qualidade, ao mesmo tempo em que contribui na formação de cidadãos críticos e compromissados com a transformação social (PROGRAMA ESCOLA DE GESTORES, 2006).

Na avaliação de Mendonça (2000), apesar do retrocesso da nova LDB aprovada, a qual não correspondia ao projeto construído pela sociedade, a referência sobre a gestão democrática do ensino público, na Constituição de 1988 e nos diferentes projetos de lei e substitutivos que tramitaram no Congresso Nacional até a promulgação final da LDB (1996), deveu-se, em boa parte, à influência que as entidades congregadas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública exerceram junto aos parlamentares.

O “espírito” da Constituição Federal (ARELARO, 2000, p. 101), no início dos anos de 1990, ainda estava presente, por isso a legislação, os debates e os projetos de educação e gestão educacional mantiveram a marca da cidadania, dos direitos sociais. Assim, a

⁴² Lei 9.233/91: regulamentava a eleição de diretores nas escolas públicas estaduais – o diretor e o vice-diretor deveriam ser eleitos pela comunidade escolar via eleição direta e uninominal por chapas.

⁴³ Lei 9.263/91: mantém a eleição direta para diretores, mas não por chapas.

participação em todos os níveis de gestão pública é admitida como condição de viabilização e legitimação do projeto educacional.

É também nesse contexto histórico que surgem as leis estabelecendo o ‘Estatuto da Criança e do Adolescente’, a consolidação de Entidades de ‘Meninos e Meninas de Rua do Brasil’. No mesmo caminho da Constituição Federal de 1988, da LDB de 1996, a Lei nº 10.172 de 2001 (Plano Nacional de Educação) indica o atendimento das demandas por participação popular na educação. Esta lei concebeu a gestão democrática como um fator importante na educação brasileira, mesmo tendo sua redação final alterada em relação à proposta construída democraticamente pela sociedade civil que, desde 1996, organizou os Congressos Nacionais de Educação (CONED), promovendo um amplo debate das pesquisas e experiências educacionais, representando, por isso, uma “corrente de resistência político-educacional-cultural em todo o país” (ARELARO, 2000, p. 114).

O PNE indica que este tipo de gestão estimula a ação inovadora das instituições escolares, ou seja, cada escola aplicará suas verbas conforme a necessidade e, com isso, poderá arrecadar outros recursos além daqueles repassados pelo governo para suprir suas dificuldades. Essa autonomia significa um avanço no sentido de garantir o respeito às decisões da comunidade escolar, mas também indica a possibilidade de instituir parcerias visando à obtenção de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim como abre espaço para a introdução de outras estratégias de gestão no interior dos sistemas de ensino como veremos no item a seguir.

3.2.3 Novas formas de Gestão Pública: Concepções e Estratégias

As novas formas de gestão adotadas pelo Estado e suas estratégias de implementação vêm sendo muito debatidas nos últimos anos. Existem inúmeras publicações e, no Brasil, em especial, destaca-se a produção do próprio responsável pela defesa e materialização da reforma administrativa do Estado na gestão de Fernando Henrique Cardoso, o então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Em suas análises sobre a crise dos anos de 1980 – crise do endividamento externo, a qual passou a ser enfrentada

com medidas de ajuste estrutural – parte da ideia de que as falhas do Estado eram piores que as falhas do mercado. Assim se fazia necessário “redefinir um novo Estado em um mundo globalizado” (PEREIRA, 2003, p. 21) para que pudesse responder a essas falhas.

A crise atribuída ao Estado nos anos de 1980 era “uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração do Estado” (PEREIRA, 2003, p. 23). Na sua visão, não é a proposta de Estado mínimo, defendida pela perspectiva dos neoliberais (em que caberia ao Estado apenas garantir os direitos de propriedade, deixando ao mercado a total coordenação da economia) e, sendo assim, considera que a solução só poderia ser a reconstrução, a reforma do Estado.

No centro das reformas constitucionais definidas como prioritárias, estavam incluídas a reforma fiscal, a reforma da previdência social e a eliminação de monopólios estatais (privatizações). Como medida indicada para tornar a administração pública eficiente⁴⁴ e moderna, “compatível com o capitalismo competitivo em que vivemos” (PEREIRA, 2003, p. 21), fazia-se necessário flexibilizar o estatuto da estabilidade dos funcionários públicos de modo a aproximar os mercados de trabalho público e privado. Medidas como essa permitiriam aos governos corrigir falhas de mercado sem incorrer em falhas maiores.

A proposta materializada através do documento publicado pelo Presidente da República, denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), teve como ideia básica transformar a administração pública brasileira de burocrática em gerencial.

Conforme Bresser Pereira,

A administração gerencial emergiu na segunda metade do século 20 como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta (PEREIRA, 2003, p.29) [grifo do autor].

⁴⁴ Eficiência: implica o aumento da consciência dos custos e requer uma rígida especificação de objetivos e controles (eficiência operacional). Para aplicação no setor público deve-se considerar o planejamento estratégico, em que são buscados ajustamentos diversos a partir da ideia de cenários alternativos e do critério de flexibilidade (Fonte: Glossário da ENAP, 2006).

Esse posicionamento pode sugerir uma aproximação com a teoria denominada como *governo empreendedor ou governo inovador* (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. XVI) [grifo do autor], uma tese disseminada a partir das experiências dos governos dos Estados Unidos nas últimas décadas do século XX e que vem servindo de referência para os que defendem que a crise está no Estado e não é do sistema do capital, por isso justificam a introdução de regras do mercado na administração pública como forma de superação da crise. A partir desse entendimento, o setor público “emprega recursos de novas formas para maximizar a produtividade e a eficiência” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. XVI).

As reformas gerencialistas partem do pressuposto de que é necessário “dar más autonomía a las organizaciones gubernamentales para eliminar la micro gestión y permitir a los tomadores de decisión actuar inteligentemente sobre um contexto cambiante” (GAULT, 2001, p. 9). Essa autonomia permitirá atuar sobre um contexto de mudanças, bem como sobre o desenvolvimento de marcos institucionais de atuação mais eficiente.

Segundo Matas (2006), depois de numerosas tentativas sem sucesso de modificações dos parâmetros weberianos que dominaram e ainda dominam as administrações públicas, aparece, de maneira forte durante os anos de 1990, um conjunto de perspectivas reformadoras definidas como “Nova Gerência Pública” (MATAS, 2006, p.1). Pode-se perceber que tais perspectivas têm trazido “à baila uma visão mais econômica e gerencial da administração governamental” (ORMOND; LOFFLER, 1999, p. 84).

A administração gerencial tem características próprias: é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. Em termos práticos, implica “na ênfase na gerência de contratos, na introdução de mecanismos de mercado no setor público e a vinculação da remuneração com o desempenho” (ORMOND; LEFFLER, 1999, p. 85).

Nessa perspectiva inclui-se a gestão por resultados, a qual pode definir-se como:

El modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. XVI permiten gestionar y avaliar la acción de las organizaciones del

Esse modelo de gestão muda a natureza da administração pública, centrando-se na aplicação dos recursos públicos visando à produção para a obtenção de resultados. Os setores públicos utilizam recursos financeiros, humanos e materiais advindos dos impostos para a produção de bens e serviços (produtos) destinados à execução de objetivos de política pública (resultados). Os sistemas de avaliação medem o alcance dos objetivos e servem de base para definição de novas políticas.

Segundo Bresser Pereira (2003), enquanto a administração burocrática⁴⁵ se baseia em processos, controles preventivos, controle dos procedimentos, acreditando que está evitando o nepotismo e corrupção, sem preocupação com a eficiência, a administração gerencial, por sua vez, adota outras estratégias, como a descentralização⁴⁶; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, considerando que estes são modos muito mais eficientes de gerir o Estado, e se constituem em recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado.

Essa visão aproxima-se da ideia de que os mecanismos de mercado têm muitas vantagens com relação aos sistemas administrativos porque “os mercados são descentralizados, normalmente competitivos, delegam a escolha aos interessados, e vinculam os recursos diretamente aos resultados” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 310). A justificativa para a introdução desses mecanismos na gestão pública também é sustentada pela ideia da reação com velocidade dos mercados às mudanças, acentuando que a sua reestruturação permite aos governos alcançar a escala necessária pra resolver os problemas mais sérios de gestão.

A transferência da responsabilidade para o cidadão, primeiro para os trabalhadores do serviço público que passam a responder pela ineficiência dos serviços, independente das

⁴⁵ Entendida como tendência à rotinização das ocupações – é esse equívoco da separação “poder/propriedade que parece estar na base das concepções que pretendem ver na administração, ou na ‘burocracia’, a causa de todos os males da sociedade” (PARO, 2005, p. 77). Aqueles que propugnam sua extinção acreditam ser possível “sem levar em conta seus condicionantes econômicos e sociais” (ibidem, p. 78).

⁴⁶ Compreende a desconcentração de autonomia de gestão entre as diversas esferas de governo e entre o nível nacional para os níveis subnacionais. Na administração pública, envolve a necessidade de orientação e articulação institucional, bem como a responsabilização e prestação de contas a respeito das decisões tomadas e ações desenvolvidas (Fonte: Glossário ENAP, 2006).

condições, e, depois, à própria sociedade, uma vez que a lógica do mercado não assegura o acesso universal aos serviços básicos como um direito do cidadão e uma responsabilidade do Estado em suas regras de funcionamento.

A gestão por resultados foi implementada em vários países do mundo com o principal objetivo de “incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión” (MAKÓN, 2000, p. 5).

Para Matas (2006), correntes significativas da Nova Gestão Pública são:

la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en gestión pública, la participación ciudadana, etc. todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado ‘postburocrático’ (MATAS, 2006, p.3)

Essas correntes adotam uma visão neoempresarial com ênfase na economia, na eficácia e na eficiência dos aparelhos públicos, propondo a clientelização dos cidadãos. Em sua análise, Matas (2006) observa que há supremacia dessas correntes neoempresariais, resultando uma forte inspiração direta para um número significativo de equipes de governos nas administrações latino-americanas. Para ele, as correntes que poderiam ser denominadas como ‘neopúblicas’ – repolitização, nova regulação, participação e ética – são claramente minoritárias tanto no mundo acadêmico quanto em bases conceituais nas inovações da gestão pública nas administrações desse período.

Para que ocorra o controle dos resultados de maneira descentralizada em uma administração pública, Bresser Pereira (2003) indica que há pré-requisitos necessários como confiança limitada, permanentemente controlada por resultados, mas suficiente para delegar responsabilidades, permitindo assim liberdade aos gestores públicos na escolha dos meios mais apropriados ao cumprimento das metas pré-estabelecidas. Essa visão tem como objetivo central a busca do Estado moderno, que precisa ser, para isso, gerido de forma efetiva e eficiente.

Essa perspectiva consiste na definição de vínculo estratégico na operacionalização através de compromisso com resultados de gestão que representam uma nova forma de vinculação da administração central com os setores operativos do governo:

Esta herramienta se ve enriquecida porque puede concretarse en el marco operativo que otorga la formulación presupuestaria; es decir, la alta dirección y las gerencias operativas acuerdan sobre resultados, recursos y planes de acción en un proceso que se enmarca y, a su vez, da contenido a la formulación y ejecución presupuestaria (MAKÓN, 2000, p.7).

Em relação à elaboração do orçamento, “a flexibilidade gerencial pode oferecer uma considerável contribuição para o êxito do esforço de estabilização, entendido como a redução do déficit e da dívida no médio prazo” (ORMOND; LOFFLER, 1999, p. 89).

Ao referir-se à possibilidade de vinculação da proposta de administração gerencial às ideias neoliberais, Bresser Pereira (2003, p. 31) justifica: “as técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam programas de ajuste estrutural que visam a enfrentar a crise fiscal do Estado”. No entanto, não hesita em afirmar que “o ajuste fiscal não era proposta de cunho ideológico, mas condição necessária para qualquer governo forte e efetivo” (PEREIRA, 2003, p. 32).

Os defensores da administração gerencial fundamentam sua crítica à morosidade dos procedimentos e práticas rotineiras de trabalho e de baixa qualidade no serviço público. Consideram que, na maior parte, os serviços públicos são conduzidos pela rotina e não estão orientados para a obtenção de resultados que se consideram importantes na gestão pública.

A superioridade da administração gerencial sobre a burocrática ainda é defendida com base em duas metas: “a redução dos gastos públicos em curto prazo e o aumento da eficiência mediante uma orientação gerencial, em médio prazo” (PEREIRA, 2003, p.32). A nova gestão pública “está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración pública” (MATAS, 2006, p. 3). A busca da eficiência seria uma exigência dos cidadãos, os quais nessa concepção se convertem em ‘proprietários’ políticos e econômicos da administração e exigem resultados.

De acordo com Marcos Pedro Makón (2000), a implantação de um modelo de gestão por resultados persegue o objetivo de focalizar a gerência pública no controle dos resultados e não somente nos procedimentos. Nesse marco, os indicadores se convertem em um mecanismo de controle central porque permitirão mensurar o alcance dos objetivos, das metas e dos resultados esperados. Em virtude disso, é necessário desenhar e implementar uma operação orientada para o controle da gestão e o cumprimento de resultados.

A referida eficiência, ou modernização da gerência do Estado, segundo Bresser Pereira (2003), conta com quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. Dessa forma, as atividades exclusivas são as que envolvem o poder do Estado, aquelas que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas – forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos, as funções tradicionais do Estado – também as agências reguladoras, as agências de financiamento e o controle dos serviços sociais e da seguridade social integram esse setor. Nesse sentido, compreende como serviços não-exclusivos todos aqueles que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício de seu poder extroverso, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal⁴⁷.

Decorre dessa visão o avanço das parcerias público-privadas, dos processos de terceirizações de serviços públicos delegados à sociedade civil, sendo os mesmos financiados em larga medida por recursos orçamentários do Estado. Sua execução, porém, fica sob a responsabilidade de organizações não-governamentais pertencentes ao setor público não-estatal. A grande questão ainda a ser verificada diz respeito ao controle de qualidade e à prestação de contas dos recursos investidos, assim como permanece o questionamento sobre a abrangência desses processos e a possibilidade de universalização de políticas a partir da adoção dessa estratégia pelo Estado.

Para Matas (2006), existem problemas e críticas com relação a essas formas de interpretação e implementação da nova gestão pública com características neoempresariais, em especial ao relacionar os serviços públicos prestados por organizações privadas como mais eficientes e qualificados para o cidadão em relação àqueles prestados diretamente pelo Estado. De modo geral, considera equívoco delegar a implementação de tais políticas, por entender que há necessidade de acompanhamento para evitar perda de controle do processo; se confundem meios com fins ao se considerar indicadores e atuações modernizadoras como fins em si mesmas, como tecnologias de informação, indicadores de gestão, mudanças nos organogramas e nos procedimentos. Para ele, ao se reduzir os cidadãos à condição de clientes, se está dando um passo atrás, uma vez que são portadores de direitos,

⁴⁷ A definição adotada por Bresser Pereira de público não-estatal: “público”, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, de que não visa ao lucro; “não-estatal” porque não faz parte do aparelho do Estado (PEREIRA, 2003, p.35).

devendo existir um contrato social e político entre o Estado e o cidadão, ao invés de uma relação econômico-empresarial provocadora de exclusão social.

Segundo Vitor Paro (2005), cabe observar que, sob o capitalismo, o fim último da empresa não é a simples produção de bens e serviços, mas a reprodução ampliada do capital através da obtenção de mais-valia, a que tudo o mais está subordinado, constituindo a produção de mercadorias apenas um meio para atingir esse objetivo. Através da gerência, se instala todo um sistema de dominação e controle do trabalhador. Por essa razão, uma ação educativa transformadora é inteiramente antagônica ao processo empresarial por servir precisamente “de instrumento de superação da dominação e da exploração vigentes na sociedade” (PARO, 2005, p. 151).

As tendências da gestão neoempresarial se tornam mais atrativas, como observa Matas (2006), considerando-se que os valores da ética pública estão em franca desvantagem com os de caráter instrumental, que vêm acompanhados de ferramentas que favorecem sua imediata implementação. No entanto, não há como se assumir valores gerenciais de caráter neoempresarial sem implantar determinadas técnicas e receitas que, com o tempo, passam a ser assumidas, consciente ou inconscientemente, como novos valores associados a esses instrumentos “conceitualmente muito mais pobres que os públicos” (MATAS, 2006, p. 6).

Perspectiva semelhante têm Ormond e Loffler (1999), para os quais existem duas categorias derivadas desta situação: pode ser que a nova *gerência pública* [grifo meu] tenha que realizar transações entre a eficiência e outros valores do setor público, tais como a equidade, ou pode ser que a plena realização da nova *gerência pública* [grifo meu] exija mudanças de maior alcance no marco legal e institucional em certos países. “A zona cinzenta entre a responsabilidade gerencial e a responsabilidade política segue sendo particularmente problemática” (ORMOND; LOFFER, 1999, p. 97). Outra crítica é que a nova *Gerência Pública* promove unilateralmente valores econômicos às expensas dos que se direcionam ao bem comum.

Também constata Matas (2006) que, ao assumir um novo instrumental de gestão pública de caráter neoempresarial, que parte de valores ideológicos e administrativos, acaba-se, com o tempo, por definir um novo modelo de Estado, pois a forma de administrar define que modelo está sendo gestado. Com efeito, as estratégias modernizadoras da nova

gestão pública alteram as relações entre o setor público, o mercado, o terceiro setor e a família, moldando um determinado modelo de Estado. Ou seja, os instrumentos da nova gestão pública priorizam mais a eficiência, tanto do mercado quanto do terceiro setor, acima de outros critérios como os da qualidade e equidade.

De acordo com Ormond e Loffler (1999), a introdução de princípios econômicos e gerenciais do setor privado no público não somente transforma as organizações do setor público envolvidas, mas também modifica em profundidade a natureza do Estado como um todo. O estudo de alguns principais problemas transversais evidencia que a *Nova Gerência Pública* é muito mais exigente do que poderia sugerir uma análise superficial nos seus princípios [grifo meu]. Destacam que em todos os países que implementaram elementos dessa nova gerência, “não há caminho de volta para as antigas formas do Estado e da administração pública” (ORMOND; LOFFER, 1999, p. 96).

Houve pouco debate político na América Latina sobre o modelo de Estado a ser implementado, no caso brasileiro, seria pós-desenvolvimentista. Isso se deve, segundo Matas (2006), em grande parte, à influência dos organismos internacionais, fundamentalmente o Banco Mundial, por ter se furtado à possibilidade de estabelecer em cada país essa discussão, dando por certo que só existe um modelo de Estado de futuro, o de caráter neoliberal. Nesse sentido, setor público, família, mercado e terceiro setor representam os quatro vértices de um ‘rombo’ que configura o cenário de previsão de serviços e de bem-estar de um país que gera esse determinado modelo. O mercado é tido como instrumento de emancipação dos indivíduos, permitindo-lhes funcionar livremente sem distorção, nessa visão em que todos trabalham e se autoprovêm de bem-estar.

Dessa forma, observa-se que os valores e incentivos das políticas de mercado almejados e celebrados por quase todos os Estados das sociedades ocidentais “legitimam e dão impulso a certos compromissos e ações – empreendimento, competição, excelência – ao mesmo tempo em que inibem e deslegitimam outros – justiça social, equidade, tolerância” (BALL, 2005, 1122). Nesse sentido, considera-se que a hegemonia do mercado e o incentivo ao lucro desalojaram a luta por valores, condição essencial para a democracia.

Constata-se que, na América Latina, não há modelos de Estado claramente definidos. Segundo Matas (2006), esses países possuem modelos mistos ou híbridos que estão em processo de transição e com alguns componentes tão frágeis que a aplicação das

estratégias modernizadoras da *Nova Gestão Pública*, apesar de serem absorvidas sem resistências, supõe a adaptação de parâmetros próprios do modelo de Estado residual ou do Estado híbrido aparentemente progressista, vinculado ao modelo trabalhista britânico [grifo do autor]. Matas (2006) ousa afirmar também que os desenhos institucionais importados com os instrumentos da *Nova Gestão Pública*, nos países da América Latina, em geral perdem boa parte de suas supostas bondades e se transformam em estratégias que geram disfunções para a eficácia e eficiência das instituições públicas que decidiram adotar essas estratégias modernizadoras.

Supõe Matas (2006) a dificuldade para a implementação dessas medidas modernizadoras na América Latina se deve, ainda, a fatores como estarem os governos ocupados em assegurar políticas públicas com forte peso político e de interesse geral, não deixando tempo, portanto, para se ocuparem com problemas e disfunções vinculadas à gestão, e porque os programas de renovação da gestão pública não formam parte da agenda em consequência da apatia e do desinteresse da cidadania.

A maioria das administrações públicas latinas não possui uma cultura organizativa sólida, configurada sobre valores públicos. Considera Matas (2006) que, em vista disso, a introdução de valores neoempresariais através da *Nova Gestão Pública* é muito negativa, pois os meios (economia, eficácia e eficiência) se transformam em fins e se perdem de vista os objetivos últimos dos programas públicos e os cidadãos para os quais são dirigidos.

No caso brasileiro, a gestão da política educacional, nesse contexto, é compreendida pelo Estado como uma necessidade de procurar imprimir maior racionalidade à sua gestão: “São pressuposições que convergem para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadoras de administração dos recursos e das responsabilidades” (OLIVEIRA, 2002, p. 129).

No que pese a influência dessas novas formas de gestão pública, há que se considerar o avanço do debate e as diversas experiências centradas na Gestão Democrática desenvolvidas nessas últimas décadas no Brasil, as quais foram materializadas em municípios, estados e em outras esferas, podendo ser destacadas como referência. Nesse sentido, dentre outras, relembram-se como exemplos as experiências desenvolvidas no

estado do Rio Grande do Sul no período de 1999-2002⁴⁸; no Mato Grosso do Sul, como se tem conhecimento neste mesmo período, desenvolveu-se uma estratégia de gestão referenciada nos princípios da gestão democrática, assim como o trabalho desenvolvido nas gestões dos governos municipais em São Paulo no período de 1989 a 1992, contando com a participação do educador Paulo Freire e, na prefeitura de Porto Alegre, no período de 1989 até 2004 – Gestões caracterizadas pela participação popular na construção de políticas públicas.

Essas iniciativas de resistência tornaram-se referências importantes nos debates e nas denúncias que vêm ocorrendo contra a introdução dos mecanismos de mercado na gestão das políticas públicas no âmbito do Estado. A manutenção e o avanço na democratização da educação no Brasil dependem da evolução dos investimentos públicos; por esta razão, a política de financiamento se coloca como elemento central de sustentação de qualquer iniciativa.

3.2.4 Política de Financiamento da Educação no Brasil

Em se tratando de financiamento, não se pode esquecer que os investimentos com educação no Brasil nunca chegaram a atingir o patamar requerido para superação das necessidades do quadro educacional ainda existente. Os dados do IPEA, IBGE e INEP/MEC apontavam em 2007 o percentual de cerca de 3,9% do PIB aplicado na educação. Em 2009, os dados oficiais revelam um acréscimo de 0,7% no PIB, o que corresponde à aplicação de 4,6% do PIB na educação, contudo, esse montante ainda fica abaixo da média esperada para garantir a equalização das oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade de ensino.

Mas a situação seria muito pior caso não tivesse ocorrido evolução crescente na vinculação constitucional de percentuais de impostos para a manutenção e o

⁴⁸ CAMINI, Lucia. **O Processo de Construção da Política Educacional do Rio Grande do Sul de 1999 a 2002: relações, limites, contradições e avanços**: UFRGS, 2005. 252f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação. Porto Alegre, 2005. Disponível <http://www.ufrgs.br>.

desenvolvimento do ensino (MDE). Em 1934, eram 10% da União, 20% dos estados e 10% dos municípios. Em 1988, fruto da pressão social, foi assegurado na Constituição, art. 212, a prescrição de 18% dos impostos da União, 25% dos estados e do Distrito Federal e 25% dos municípios para a MDE. No mesmo artigo se garante uma contribuição social adicional, chamada “salário-educação”, recolhida pelos empresários à razão de 2,5% do valor de suas folhas de pagamento – o que resultou em R\$ 7 bilhões em 2008.

Desde 1995, entretanto, 20% dos recursos da União vinculados à MDE foram “desvinculados” por uma emenda à Constituição de caráter provisório, renovada sob a sigla de DRU (Desvinculação das Receitas da União), que retirou pelo menos R\$ 4 bilhões do orçamento de 2008 da MDE. Dispositivo semelhante se tenta incluir na reforma tributária nos níveis dos estados – Desvinculação das Receitas dos Estados (DRE). Hoje se encontra-se tramitando no senado proposta de extinção da DRU através da PEC 277/2008 – essa questão será discutida mais adiante nessa seção.

Interessa lembrar o papel da União como garantidor da qualidade da educação consagrado na Constituição Federal de 1988, além de formulador de políticas gerais e de redistribuidor e suplementador de recursos: o de “garantidor da qualidade”. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seus artigos 74 e 75, fala do “custo-aluno-qualidade”; o FUNDEF fazia menção a um valor mínimo anual por ano que garantisse padrão de qualidade. E a Emenda do FUNDEB, além de destinar 10% de complementação da União a “programas destinados à melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 2006a, Art. 60, inciso VI), é enfática quando dispõe no seu § 1º do mesmo artigo: “a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo, definido nacionalmente (BRASIL, 2006a).

Observa-se, no entanto que, durante o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) proposta da sociedade brasileira, no final da década de 1990, recomendava-se a necessidade de um grande esforço inicial e o compromisso do setor público e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de “uma política capaz de reverter a subarrecadação – especialmente na forma de combate à sonegação, ao crime organizado e a outras práticas antissociais, além da adoção de práticas que privilegiem os impostos diretos, a redução da evasão consentida e da renúncia fiscal” (PNE, 1997, p.65).

O referido Plano definiu, e várias entidades (ANPED, ANFOPE, CEDES, FORUNDIR, CNTE, ANPAE) continuam demandando como meta “aumentar, em dez anos, os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB, para o pleno atendimento das propostas contidas no Plano Nacional de Educação” (PNE, 1997, p.75). No entanto, o PNE aprovado pelo Congresso Nacional (2001) previa chegar gradativamente ao investimento de 7% do PIB em educação, mas esta emenda foi vetada pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, e o veto nunca chegou a ser revertido, o que ocorreu em 2007 foi a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – do qual participam municípios, estados e Governo Federal

O atual Ministro da Educação defende a ideia de que se o Brasil quiser “acelerar o passo e superar um século de atraso no prazo de uma geração, não há como fazê-lo sem investimentos na educação da ordem de 6% a 7% do PIB” (HADDAD, 2007, p. 41). Considerando o patamar de investimento público previsto “O governo federal pretende atingir, em 2010, a meta de 5% em trajetória ascendente” (HADDAD, 29 de mar. 2009).

A respeito do financiamento da educação, duas posições são identificadas hoje no Brasil, segundo o Ministro da Educação: uma mais progressista e uma mais conservadora. Os progressistas defendem “a ampliação dos investimentos para, no mínimo, 6% com melhor gestão”. Já os mais conservadores defendem que “o patamar herdado de investimento público em educação como proporção do PIB, de 4%, é suficiente, e o problema reside na gestão desses recursos” (HADDAD, 29 de mar. de 2009). Essa posição defende que o país resolveu o problema do acesso, já chegou ao patamar máximo de oferta e agora deve voltar-se a qualificação dessa oferta e, para isso, basta apenas ter gestores eficientes, criativos, atentos para as estratégias de gestão adotadas pelas empresas aos moldes do mercado. Trata-se, nesse último caso, no nosso entendimento, da manutenção da visão predominante nas propostas de reforma do Estado, introduzidas nas décadas de 1990, em que a educação é retirada da esfera do direito, assim o foco volta-se para a melhoria da gestão dos recursos considerando que o Estado já investiu o suficiente no atendimento da demanda.

Com a explosão da crise econômica mundial no 2º semestre de 2008, circularam informações sobre cortes no orçamento público, tendo em vista a redução da produção industrial, do consumo de bens e serviços, conseqüentemente da circulação de recursos no

mercado, isso implicaria em menor arrecadação e menor montante destinado à educação. No entanto, o próprio Presidente Luis Inácio Lula confirmou a manutenção dos investimentos na área da educação: “Não há crise que possa nos fazer tirar um centavo da educação” (LULA, 17 de fev. 2009)⁴⁹ [informação verbal]. O Ministro da Educação ratificou a determinação de manutenção do orçamento do MEC, “até porque temos um prazo curto para nossos programas e ações; o PDE, a expansão das redes federais de educação, os Planos de Ações Articuladas, tudo isso está previsto a médio e longo prazo” (HADDAD, 16 de fev. 2009).

O orçamento do MEC anunciado para 2009 corresponde a R\$ 41,5 bilhões, representando um crescimento de R\$ 9 bilhões em relação ao orçamento de 2008. “Devemos estar beirando os 4,6% do PIB brasileiro, mas tem que chegar a 6% ou até mais que isso” (HADDAD, 16 de fev. de 2009). O que se observa, apesar da crise econômica mundial que atingiu os diferentes setores da economia, é que o orçamento do MEC mais que dobrou em seis anos e, segundo os dados apresentados, “passou de R\$ 23 bilhões em 2004 para R\$ 53 bilhões no orçamento de 2010” (HADDAD, 11 de set. de 2009). Essa informação foi divulgada no ato de inauguração de um campus universitário em Recife⁵⁰.

Para que se possa ter uma visão dos investimentos do governo federal em educação, apresenta-se uma série histórica com intervalo de 2000 a 2008, trazendo a evolução das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A tabela 1 demonstra, na primeira linha, as despesas feitas com recursos oriundos apenas da receita de impostos (fonte tesouro) e, na segunda linha, todas as fontes, cujo principal acréscimo advém da inclusão dos recursos da quota federal do salário educação (uma contribuição social).

Tabela 1 – despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por fonte – 2000/2008 – R\$ bilhões de 2008.

Fonte	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Tesouro	10,7	11,6	11,3	10,4	12,3	12,6	19,2	18,8	20,6

⁴⁹ Fonte: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 18 de fev. de 2009.

⁵⁰ Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 11/09/2009 – fala do Ministro Fernando Haddad no ato de inauguração do campus de Ipojuca, município a 43 quilômetros de Recife.

Todas as fontes	13,7	15,0	14,8	13,4	15,1	15,7	22,0	22,9	26,8
-----------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Tabela elaborada por José Marcelino Rezende Pinto – (REZENDE PINTO, 2009, p. 331).

Fonte: STN

* Dotação atualizada

Obs: de 2000 a 2006 os dados referem-se a despesas liquidadas, em 2007, refere-se a despesas executadas, o que inclui os restos a pagar não processados.

Os dados indicam uma mudança substancial no total de despesas com MDE somente no último ano do primeiro mandato do presidente Lula (2006), sendo também um ano eleitoral. O que Marcelino Rezende Pinto (2009) chama atenção é que apenas com a consolidação no cargo de Fernando Haddad, obteve-se mudança no patamar de gastos para o setor. Tomando por base o final do governo FHC (2002), e o ano de 2007, observa-se um crescimento real de 67%, quando se consideram apenas os recursos do Tesouro, e de 55%, se considerarmos todas as fontes.

Revela-se preocupação em relação a um rápido crescimento dos investimentos, temendo que isso possa trazer problemas de gestão, na forma como seriam feitos esses investimentos, como observa Romeu Caputo⁵¹ – assessor da Secretaria de Educação Básica:

Estamos vivendo um momento histórico ímpar, o Brasil efetivamente está crescendo. O maior crescimento econômico! O crescimento do PIB significa maiores recursos para a educação [...] no global o orçamento total disponível para a educação brasileira pública hoje é muito superior ao que se imaginava, eu não tenho os números, mas eu diria que tranquilamente na casa de 10%. Ou seja, ano a ano estamos ampliando em 10% o investimento para a educação. [...] agora gerenciar isso, alocar bem esses recursos, fazer uma boa discussão, isso é muito difícil. [...] acho que os municípios não têm grandes condições de fazer isso, os estados não têm grandes condições e, no governo federal, para nós é também muito difícil (CAPUTO, 25/02/2008).

Esse comentário revela a preocupação com a gestão de recursos por constatar que há pouca capacidade técnica por parte das equipes, fragilidade no funcionamento dos Conselhos do FUNDEB e falta de acompanhamento e fiscalização na aplicação desses recursos em todos os níveis de gestão das políticas públicas educacionais no Brasil.

O cenário atual e o futuro apontam algumas perspectivas no sentido de ampliação de investimentos para a educação no Brasil com já foi apontado. O fim da Desvinculação

⁵¹ Todas as transcrições de entrevistas realizadas serão apresentadas dentro de um moldura no texto. Este procedimento foi adotado para diferenciar de uma citação bibliográfica.

das Receitas da União (DRU)⁵² anunciado como fonte de novos recursos para educação foi aprovado pelo Senado Federal em 02 de julho de 2008. Com trezentos e vinte e nove votos favoráveis e oitenta e dois contrários à proposta, o Plenário da Câmara dos Deputados também aprovou em 16 de setembro de 2009 a PEC 277/08⁵³, extinguindo a Desvinculação de Receitas da União (DRU) para as verbas destinadas para a educação. A PEC 277/2008 foi publicada no Diário da Câmara dos Deputados para votação no segundo no dia 26 de set. de 2009. O Senado aprovou o fim da DRU em dois turnos em 28 de outubro de 2009 e o texto foi promulgado pelo Congresso Nacional.

Com o fim da desvinculação orçamentária se retoma a destinação integral de 18% do arrecadado das Receitas da União à educação, como prevê a Constituição Federal de 1988 (acrescenta 3º parágrafo ao art. 76º do Ato das Disposições Transitórias). A extinção dos percentuais de desvinculação incidentes na educação, conforme a PEC aprovada, passar a vigorar retroativamente a partir de janeiro de 2009 e será integralizada de maneira gradual até 2011, da seguinte forma: de 20% para 12,5% este ano, de 12,5% para 5% em 2010, sendo totalmente extinta em 2011. Isto elevará os recursos para a educação em 4 bilhões de reais este ano, em 7 bilhões em 2010 e em mais de 10 bilhões anuais a partir de 2011.

A inclusão da Educação Infantil e do Ensino Médio no período de educação obrigatória faz parte do texto da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 277/08 aprovada, assim, o ensino passará a ser obrigatório dos quatro aos 17 anos de idade.

Ainda, em relação à perspectiva de novos investimentos para o futuro na área educacional, existe a previsão de investimento de parte dos recursos do Pré-Sal em educação⁵⁴. Com a descoberta das reservas de petróleo e gás encontradas na Bacia de Santos (SP), o Brasil tem a oportunidade histórica de crescer e colocar-se entre as maiores nações do mundo, “entretanto, isso só ocorrerá se investirmos parte desses recursos em educação e no combate à pobreza” (LULA DA SILVA, 13 de set.2008). O início da exploração comercial está prevista apenas para o final de 2010, início de 2011. A União Nacional dos Estudantes reivindica a aplicação de 50% da riqueza da exploração do pré-sal

⁵² Corresponde à liberação de 20% do total de receitas da União, possibilitando sua aplicação em finalidades diversas daquelas estabelecidas nas vinculações constitucionais e legais.

⁵³ Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoes>> – tramitação da PEC. Acesso em: 17 de set. 2009.

⁵⁴ Pré-sal é uma faixa que se estende por 800 quilômetros entre o Espírito Santo e Santa Catarina, sob o mar, e engloba três bacias sedimentares (Espírito Santo, Campos e Santos). O petróleo encontrado nessa área está a profundidades que chegam a 7 mil metros, abaixo de uma extensa camada de sal que, segundo geólogos, caracteriza petróleo de melhor qualidade.

na educação, esta que está sendo classificada como a principal reserva de riqueza natural do planeta – “para isso seria necessário um novo marco regulatório, uma nova lei, para que sejam revertidos os investimentos em educação”⁵⁵. A proposta inclui a criação de um fundo nacional para contribuir na aproximação do patamar de investimentos dos 10% do PIB em educação.

Uma proposta de divisão dos recursos oriundos da exploração do petróleo localizado na camada pré-sal foi elaborada pelo Ministro de Minas e Energia, Edison Lobão (julho de 2009). A proposta prevê a criação de dois fundos para receber o dinheiro do governo obtido da exploração e produção de petróleo. Um será social, com recursos que ficarão dentro do país para investimentos em educação, saúde e habitação. O outro será fundo soberano que manterá os recursos no Exterior, especialmente na América Latina, África e Ásia, isso evitada a excessiva valorização do real. As propostas transformadas em projetos que tratam das novas regras para essa atividade deverão ser examinadas na Câmara dos Deputados e no Senado e prometem muitas discussões, dadas as disputas de interesses pelo controle da extração do minério e os recursos resultantes de sua comercialização no Brasil e no mundo – interesses esses oriundos de setores públicos e privados⁵⁶.

No horizonte da luta que envolve a educação de qualidade reivindicada pelas entidades educacionais brasileiras organizadas nos fóruns de debates promovidos nas últimas décadas, mantém-se a recomendação de que não se gaste um valor inferior a 20% do PIB *per capita* do país com um aluno da educação básica pública.

Sendo assim, entendendo ser esta uma questão central na definição e execução de políticas públicas educacionais, destacam-se aqui alguns pontos aprovados no documento final da Conferência Nacional de Educação Básica realizada em 2008⁵⁷:

- Ter como referência para o financiamento da educação no país o mecanismo do Custo-Aluno-Qualidade, assegurando-se um patamar de recursos financeiros em todas as escolas do país que assegure um padrão mínimo de qualidade de ensino;

⁵⁵ Entrevista de Augusto Chagas, presidente recém eleito da União Nacional dos Estudantes (UNE). Disponível em <<http://www.agenciachasque.com.br/quemsomos.php>>. Acesso em: 23 de jul. de 2009.

⁵⁶ Fonte: Informação veiculada na imprensa (ZERO HORA, 1º de ago. de 2009, p. 24).

⁵⁷ Aconteceu em abril de 2008, em Brasília, antecedida de Conferências Estaduais. Contou com aproximadamente dois mil delegados de todo país. Foram cinco dias de debates e decisões sobre questões relevantes da educação nacional. A participação de pais e alunos foi pouco representativa.

- Considerando que os valores gastos por aluno na educação básica hoje no país estão muito abaixo do necessário para se garantir um padrão mínimo de qualidade, cabe ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de 1% ao ano, de forma a atingir no mínimo 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014;

- Ampliar a vinculação para manutenção e o desenvolvimento do ensino de 18% para 20% para a União e de 25% para 30% para os estados, o Distrito Federal e os municípios;

- Aprimorar os mecanismos de controle social no que se refere ao financiamento da educação;

- Em relação ao FUNDEB: transformá-lo em Fundo Nacional (ao contrário dos 27 Fundos Estaduais), garantindo um padrão igualitário de financiamento por aluno em todos os recantos do país; ampliação imediata da contribuição da União ao Fundo de forma que ela corresponda a 1% do PIB; assegurar que os fatores de ponderação representem os custos efetivos de cada etapa ou modalidade de ensino; contabilização dos alunos em tempo real, garantindo que o repasse de recursos tenha como base o ano vigente;

-Visando construir um Sistema Nacional Articulado de Educação, há a necessidade de regulamentar o artigo 211 da Constituição Federal, que trata do regime de colaboração entre os entes federativos, tanto no que se refere ao financiamento quanto à gestão, à normatização e à avaliação dos sistemas de ensino e escolas.

Apresenta-se no capítulo 4 a seguir o PDE/Plano de Metas Compromisso, seu processo de elaboração e desenvolvimento na fase inicial de sua implantação.

4 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO/PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

4.1 ORIGEM, BASES LEGAIS, PROGRAMAS E AÇÕES DO PDE/PLANO DE METAS COMPROMISSO

Conforme o exposto no capítulo anterior, o qual recupera os movimentos desencadeados por setores educacionais organizados no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública nos anos 1980, dando destaque especial às pressões realizadas em prol da Constituinte/1988 e da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, vimos que estes segmentos dos educadores têm sido presença importante no cenário nacional. Exerceram influência na elaboração da Constituição 1988 e da LDB de 1996, também no Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001.

É importante lembrar, contudo, que o movimento não obteve força suficiente ainda para que as suas bandeiras históricas pudessem ser assumidas e concretizadas como políticas públicas. Nesse contexto, não se pode esquecer também do processo de redefinição do papel do Estado ocorrido nos anos de 1990 como parte da estratégia neoliberal para superação da crise do capital e como essas reformas se materializam nas políticas públicas, em especial, na política educacional implementada no Brasil. Assim, considera-se que

Um plano educacional reflete determinadas possibilidades que emergiram no contexto de disputas sociais e de disputa de projeto de educação. No Brasil, há lutas em função de uma visão de realidade, de um projeto de sociedade e de um projeto educacional (AGUIAR, 2007, p. 18).

Assim, para a compreensão da Política de Educação do PDE/Plano de Metas Compromisso, deve-se considerar necessariamente o contexto histórico em que se originou o Plano e o momento de sua implantação. Os elementos para a configuração do cenário e das condições conjunturais que antecederam à elaboração do Plano foram discutidos no capítulo anterior. O presente capítulo descreve o contexto de origem, a fase de elaboração,

as medidas iniciais, os programas e ações apresentados pelo MEC na fase inicial de implantação dessa política.

Nesta abordagem, inicialmente se faz uma breve recuperação do trabalho educacional desenvolvido no primeiro mandato do Presidente Lula, situando o ambiente político em que foram geradas as condições para o lançamento do novo plano para a educação. Em seguida se descreve o processo de apresentação do PDE, as diretrizes e metas estabelecidas, destacam-se os programas e as ações novas e já em andamento que compõem o Plano, descrevem-se a estrutura e o desenvolvimento do Plano de Ações Articuladas (PAR), o Índice de Desenvolvimento da Educação, os recursos previstos para o seu financiamento, a análise e o monitoramento do PAR dos municípios e estados, trazendo ainda manifestações de diversos sujeitos sobre esse processo.

Tem-se que, no campo educacional, o primeiro mandato do presidente Lula foi marcado mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, promovida pelo governo que o precedeu, Fernando Henrique Cardoso; esse, durante os dois mandatos, mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restou ao governo que o sucedeu “re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho” (ANDRADE OLIVEIRA, 2009, p. 198)

Dessa forma, os primeiros quatro anos de mandato de Lula podem ser caracterizados, no que se refere à educação básica, pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior, conforme analisa Dalila Andrade Oliveira (2009). O que se assistiu, nesses quatro anos, foram ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigidos a um público focalizado, entre os mais vulneráveis. Destaca-se como exemplo a criação de programas com nomes de impacto, mas que careciam de clareza de formulação (Escola Ideal, Brasil Escolarizado, Escola Moderna, Universidade do Século XXI, etc..) surgidos na curta gestão (2003-2004) do então Ministro da Educação Cristovam Buarque.

Até a criação de um programa de confecção e distribuição de uniformes escolares para todo o país se cogitou, solicitando ao Inep estudos que aferissem o tamanho de crianças e jovens das diferentes regiões do Brasil. A instituição do Programa Universidade

para Todos (ProUni), instituído pelo Ministro Tarso Genro – 2004-2005 (2º Ministro a assumir a pasta da Educação no 1º Mandato do presidente Lula), abriu da noite para o dia, na rede privada, um conjunto de vagas gratuitas ou semigratuitas, número superior ao total de vagas oferecidas pela rede federal até então, graças à isenção de impostos para o setor, observa Marcelino Rezende Pinto (2009). Contudo, percebe-se que, para as instituições privadas, esse programa representou um alívio financeiro, pois permitiu remunerar vagas que eram ociosas e que, por isso, já destinavam a bolsas concedidas pelas próprias instituições.

Assim, observa-se que apenas no último ano de governo, por meio de emenda constitucional, encaminhou-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação (FUNDEB), dando posteriormente origem à Lei. 11.494, de 26/06/2007, ampliando em relação ao Fundo anterior, o FUNDEF – o principal mecanismo de financiamento da educação básica, compreendendo agora suas três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio com duração prevista para quatorze anos.

A expectativa em relação a esse período que antecede o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação no Governo Lula era de rompimento da lógica mantida pelo governo anterior, ou seja, “o recurso à racionalidade técnica como meio orientador das políticas sociais” (ANDRADE OLIVEIRA, 2009. p. 203), todavia o que se apresentaram foram mais permanências que rupturas, nesse sentido, viu-se o "governo assumir de alguma forma a lógica existente e passar a professar a inclusão social no lugar do direito universal à educação" (ANDRADE OLIVEIRA, 2009, p.203). Em síntese, o que se evidenciou nesse período foi a chegada de muitos programas às escolas de maneira diferenciada entre elas, como programas especiais, políticas temporárias, sem configurarem-se como políticas regulares.

O debate em torno da prioridade da educação reapareceu com força na campanha eleitoral de 2006. O candidato à reeleição à Presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva, destacou como foco programático prioritário de sua gestão de governo o tema da educação, conforme se encontra descrito no seu programa de governo:

O próximo mandato do presidente Lula realizará uma verdadeira transformação cultural no país por meio da educação. O empenho do governo será o de

aperfeiçoar ainda mais a cooperação com estados e municípios, o diálogo e a mobilização da sociedade para assegurar o direito à Educação Básica com equidade como compromisso nacional da maior importância para o desenvolvimento sustentável no país (PROGRAMA SETORIAL DE EDUCAÇÃO 2007-2010, p.19, doc. Dig.).

Passado o processo eleitoral, o candidato reeleito no segundo turno seguiu afirmando publicamente que a educação seria prioridade nesse período de governo. Após a posse, em janeiro de 2007, o governo lançou um projeto de desenvolvimento para o país, denominado “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC). Nessa oportunidade, foi ratificada a intenção governamental de em pouco tempo apresentar também um programa similar para a área da educação. Programa esse que teve seu esboço preliminar apresentado publicamente no dia 15 de março de 2007 em reunião no Palácio do Planalto, sendo que até essa data ainda não havia recebido a forma de documento, fato que só ocorreu posteriormente no 2º semestre de 2007.

Cabe observar, inicialmente, que por tratar-se de uma política em construção, nessa descrição do plano são trazidos dados, posições e opiniões oficiais encontrados nos documentos e/ou apreendidos nos discursos e nas manifestações públicas dos agentes governamentais, ao mesmo tempo se apresentam dados empíricos, elementos e informações obtidas nas entrevistas e fontes diversas. Esse foi o caminho considerado adequado para essa elaboração, salientando-se que alguns aspectos já vêm acompanhados de análise, no entanto, a análise mais detida das questões envolvendo os focos principais de estudo vem desenvolvida no próximo capítulo.

Conforme informação obtida em entrevista, a Secretária de Educação Básica, Maria do Pilar Lacerda e Silva (2008), fala sobre a origem do PDE:

no período de transição do Governo, o presidente Lula chamou o Ministro, que já era o atual Fernando Haddad e disse para ele que a prioridade explícita do 2º mandato seria a educação e que ele queria um Plano que fosse além do Plano Nacional de Educação. Por quê? Qual a discussão? Já existia um Plano, que era o PNE, só que é um plano de metas. E o PDE um plano executivo de como fazer o PNE, são as ações (PILAR, 05 de ago. 2008)

O Presidente Lula, em seu pronunciamento no pré-lançamento do PDE no Palácio do Planalto, apresentou o PDE como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – caracterizado como o PAC da Educação. Os princípios estratégicos do PAC e os

fundamentos teóricos que organizam a concepção do PDE têm como referência o texto constitucional de 1988.

O Presidente Lula destacou que o sistema educacional brasileiro está entre os piores do mundo. Em reunião com educadores, reitores, pedagogos e secretários de educação, ao falar das medidas a serem adotadas na área do ensino, disse que pretendia acelerar “uma grande reforma no setor”. Comentou que a experiência acumulada mostra que o Estado brasileiro, ao longo das últimas décadas, não deu respostas para os problemas da educação. “Houve universalização do ensino, mas não houve um acompanhamento da melhoria da qualidade da educação” (SILVA, 2007, 15/03/2008).

O Presidente da República (2007) nas entrevistas concedidas destacou ainda: “o século 21 será da elite do saber, e não da elite do berço e sobrenome”⁵⁸, assegurando que o programa vai mudar profundamente o ensino público. E ainda:

Considero este o plano mais abrangente já concebido no país [...]. É o plano mais revolucionário já lançado no Brasil. É um programa que vai permitir que daqui a 20 anos a gente tenha uma geração de brasileiros mais bem formada do que a nossa⁵⁹.

Admite-se, a partir dessas afirmações, que também no seu primeiro mandato não houve política e investimentos suficientemente adequados para assegurar a melhoria da qualidade de ensino e, por isso, a ênfase à educação nesse período de gestão seria uma tentativa de superação das lacunas deixadas no exercício anterior.

A apresentação oficial do Plano de Desenvolvimento da Educação ocorreu em 24 de abril de 2007. A solenidade de lançamento especialmente convocada foi presidida pelo Presidente Lula e o Ministro da Educação Fernando Haddad. Participaram do evento, como convidados especiais, representantes das entidades representativas dos setores educacionais, sindicais, estudantis, empresariais, populares, órgãos vinculados ao poder público, parlamentares de todas as esferas, governadores, prefeitos, Secretários de Educação dos estados e municípios de todo o Brasil, além de outras figuras de destaque, entre os quais ex-ministros de Estado da Educação, como Paulo Renato de Souza (Gestão 1995-2002) e Cristovam Buarque (Gestão 2003).

⁵⁸ SILVA, Luiz Inácio Lula da. Entrevista coletiva concedida no dia 24 de abril de 2007 no Palácio do Planalto.

⁵⁹ Idem, *ibidem*.

O projeto oficial passa então a ser chamado “Plano de Desenvolvimento da Educação”– enfatizando-se: “o PAC e o PDE são anéis de uma mesma corrente para a construção de um novo Brasil” (SILVA, 15/03/2007). As ideias a respeito da articulação PDE/Plano de Metas Compromisso com o PAC são reafirmadas pelo presidente e representantes do MEC em todas as manifestações públicas, encontrando eco e sendo destacadas, inclusive por outros setores do governo, visando a apoiar programas e políticas que vêm sendo colocadas em desenvolvimento na área da educação.

Como explicita o assessor da SEB/MEC, Romeu Caputo:

<p>Não é possível pensar em crescimento e crescimento de modo geral, sem pensar em melhoria educacional. Então eu entendo o PAC e o PDE como complementares, não complementares para um modelo de capitalismo, para um modelo de desenvolvimento, mas complementares para um modelo de nação, desenvolvida, moderna, contemporânea! E a educação é absolutamente relevante nisso, não para trazer mão de obra necessária para o PAC, que aí eu particularmente também acho que não! A Constituição diz “preparar para o trabalho” (CAPUTO, 25 de fev. 2008).</p>
--

Nesse sentido se desenvolveram programas envolvendo a área da saúde, da agricultura, meio ambiente, justiça e segurança, ciência e tecnologia, os quais vêm sendo articulados conjuntamente com o MEC e implementados nas redes públicas através do Plano de Ações Articuladas (PAR), elaborado pelos estados e municípios com assessoria e acompanhamento do MEC.

Essa vinculação do PDE ao PAC se tornou motivo de preocupação, como se pode perceber pela manifestação de Moacir Gadotti, considerando infeliz a ideia, por significar uma “associação subordinada da educação ao crescimento econômico” (GADOTTI, 2008, p 20). Disse ter a esperança que os programas concretos de desdobramento do PDE possam dar mais consistência teórica ao termo “desenvolvimento” usado no PDE, superando a ambiguidade estabelecida pela vaguidade do conceito que é chave no plano.

Cabe destacar, no entanto, um conjunto de fatores que são considerados na formulação do Plano, os quais conferem base legal e legitimidade a essa política, assim identificados: na Constituição Federal de 1988, os objetivos estabelecidos para a educação requerem a construção da unidade dos sistemas educacionais entre os entes federados – União, estados e municípios, como um sistema nacional, considerando a multiplicidade e não a uniformidade (ordenação territorial).

O papel atribuído à União é o de exercer em matéria educacional função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96 estabelece:

Art 8º: A União, os Estados, o DF e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Parágrafo 1º: Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo a função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica, instituído e universalizado pelo INEP/MEC desde meados da década de 1990, que tornou público os indicadores da qualidade do ensino brasileiro, levantando dados sobre o desempenho dos alunos e das escolas do país, indica a necessidade de implantação de políticas direcionadas à qualificação do ensino.

Para além desses fundamentos, retomam-se também compromissos e acordos anteriormente assumidos pelo MEC quando da realização da ‘Semana Nacional de Educação para Todos’ em 1993, ocasião em que foi lançado o ‘Compromisso Nacional de Educação para Todos’; em 1994, o Brasil realizou a sua Conferência Nacional de Educação para Todos, em Brasília, de onde resultou o ‘Acordo Nacional de Educação para Todos’ que previa um programa de emergência baseado em três pontos: necessidades básicas de aprendizagem, profissionalização do magistério e regime de colaboração.

A política de instituição do FUNDEF, com a quase universalização do acesso ao Ensino Fundamental obrigatório em todo país (97%), atingiu a meta quantitativa proposta em sua concepção e a implantação do FUNDEB, o qual passou a vigorar a partir de 2007. As diretrizes políticas e metas já estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, sinalizando a urgência de mais investimentos na expansão e qualificação do ensino em todos os níveis, também são referências que justificam as ações educacionais propostas.

Do ponto de vista administrativo, identifica-se como aspecto considerado a fragmentação dos programas e das ações executados pelo MEC, interna e externamente,

demonstrando a necessidade de articulação e unidade na execução das políticas educacionais em âmbito nacional.

Os fundamentos legais e elementos expostos aqui por si só asseguram respaldo e legitimidade à iniciativa política de apresentação desse Plano como iniciativa governamental, contudo, percebe-se a ausência de sujeitos sociais historicamente comprometidos na discussão e construção de políticas educacionais democráticas no Brasil por não terem sido priorizados nesse processo inicial de construção do Plano. Esta é uma questão relevante observada e discutida nesse estudo como se pode conferir na análise trazida no capítulo 5, considerando que o envolvimento dos sujeitos implicou em compromisso e adesão a um conjunto de diretrizes estabelecidas com o objetivo de melhorar a qualidade da educação.

O esboço inicial do PDE/Plano de Metas Compromisso apresentado no ato de lançamento constituía-se na reunião de programas que abarcam da educação básica, compreendendo suas etapas e modalidades – à educação superior, procurando, por meio de parcerias com os municípios, instaurar um regime de colaboração capaz de proporcionar o desenvolvimento prioritário da educação básica. Assim, foram apresentadas as seguintes propostas básicas de ação neste 1º esboço divulgado em 15 de março/2007, porque o lançamento oficial, com apresentação dos programas, só ocorreu em 24 de abril de 2007:

1 - Criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁶⁰, indicador com pontuação que varia na escala de pontuação de zero a dez. Com base nesse indicador, o governo selecionará os municípios que receberão recursos da União e assistência técnica adicionais. Em 2007 a educação básica brasileira alcançava uma média aproximada de quatro pontos na escala referida. Nos próximos quinze anos, o Brasil terá que alcançar nota seis no IDEB. A média foi estabelecida, segundo o MEC, levando em consideração o resultado dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A média seis foi obtida pelos 20 países desenvolvidos mais bem colocados.

⁶⁰ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso. Será calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do INEP; o SAEB, para as unidades da federação e para o país; e a Prova Brasil, para os municípios (MEC, 2007).

Para auxiliar na elevação da qualidade do ensino desses municípios, especialistas do MEC⁶¹ recomendarão ações como o acompanhamento individual das crianças, atividades de cultura e esporte no turno oposto ao das aulas, participação da comunidade nos conselhos de cada escola e criação de conselhos municipais de educação. O MEC sempre teve uma posição passiva diante destes casos, agora a postura é outra (HADDAD, 2007). Será uma forma concreta de funcionamento do regime de colaboração, o qual até hoje não saiu do papel, segundo o Ministro.

2 - Dinheiro na escola: dar às escolas que atingirem as metas do IDEB uma parcela extra referente a 50% dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Esse programa tem por objetivo incentivar as escolas que melhorarem seu desempenho. Esta meta induz à ideia de premiação pela melhoria na gestão, foco de análise considerado no desenvolvimento do Plano.

3 - Implementação do programa Pró-infância: destinando recursos federais para a construção de creches e pré-escolas.

4 - Implantação da Provinha Brasil: avaliar a alfabetização de crianças de 6 a 8 anos. Tem por objetivo verificar se as crianças estão se alfabetizando e corrigir problemas com aulas de reforço.

5 - Crédito do BNDES de R\$ 600 milhões para facilitar a aquisição de ônibus e até barcos por prefeituras e empresas para o transporte escolar.

6 - Investimento em formação continuada de professores, estabelecendo vínculo com uma universidade.

7 - Universidade aberta: criar novos pólos no sistema de Ensino Superior à distância com o objetivo de dar formação a milhares de professores sem curso superior.

8 - Implantação de multipolos de formação de professores em todo o país até 2010: uma parceria das universidades públicas com as prefeituras, principalmente nas pequenas e médias cidades do interior. Além de suprir a demanda de professores, servirá para fixar o profissional em sua cidade ou região, evitando a perda de pessoas capacitadas para os grandes centros urbanos.

⁶¹ Para contribuir nesse processo, com base no Acordo Brasil/UNESCO/MEC 2007 – Secretaria Executiva/Gabinete do Ministro, o MEC selecionou consultores para desenvolver trabalho de assessoria através da realização de visitas técnicas aos Estados, Distrito Federal e municípios prioritários. O objetivo é elaborar, em conjunto com dirigentes estaduais e/ou municipais de educação, um diagnóstico da situação educacional local e um Plano de Ações Articuladas para a Educação Básica do Estado, Distrito Federal ou município visitado; prestar assistência técnica e verificar as metodologias de monitoramento e aferição dos resultados obtidos (UNESCO/MEC – Acordo 2007).

9 - Criação de bolsa para estimular jovens com até 17 anos, de famílias com baixa renda e que estão fora da escola a voltar a estudar.

10 - Modificação do sistema de crédito estudantil. O financiamento poderá chegar a 100%, e o pagamento será feito depois que o jovem estiver formado e empregado.

11 - Universalização dos laboratórios de informática para as escolas públicas de 5ª a 8ª séries, num primeiro momento, e depois da 1ª a 4ª séries, até 2010. O governo planeja levar computadores com acesso à Internet para as escolas da área rural. O investimento previsto é da ordem de R\$ 650 milhões em equipamentos de informática.

12 - Ampliação do programa Luz para Todos: atingir cerca de 18 mil escolas públicas que ainda não têm energia elétrica.

13 - Estimular a produção de conteúdos didáticos digitais através de ação conjunta entre MEC e o Ministério de Ciência e Tecnologia no valor estimado de R\$ 75 milhões.

14 - O Programa Brasil Alfabetizado com um novo desenho. Pelo menos 75% dos alfabetizadores serão professores da rede pública municipal e estadual. Cem mil professores receberão, além do salário, uma bolsa de até R\$ 300 reais por mês para alfabetizar adultos no turno em que não estão lecionando para as crianças. Observa-se que esta ação teve configurações diversas, sendo articulada para além das redes públicas de ensino, também com outras organizações da sociedade, como ONGs e Movimentos sociais, através de convênios com financiamento do MEC. Existem divergências quanto à forma de execução desta meta, uma vez que a remuneração prevista implica em desvalorização social do trabalho do professor alfabetizador de jovens e adultos, entre outras questões.

15 - Na área da educação profissional, o PDE prevê a instalação de 150 escolas técnicas nas cidades-pólo. As cidades foram escolhidas levando em conta critérios de interiorização do desenvolvimento e da criação de oportunidades para que o jovem do interior não abandone sua cidade.

16 - Para a educação superior, a principal medida é a ampliação do acesso. As universidades federais que abrirem ou ampliarem cursos noturnos e reduzirem o custo por aluno ganharão mais verbas. A meta é dobrar o número de vagas. Hoje são 580 mil.

17 - Biblioteca na Escola: investir R\$ 17,5 milhões na ampliação e atualização das bibliotecas de 17 mil escolas. Esse programa visa a garantir o acesso a obras literárias para 7,7 milhões de adultos até 2008.

18 - Olimpíada de Português: competição com alunos do Ensino Fundamental de 80 mil escolas têm como objetivo estimular o estudo da disciplina, aperfeiçoando a habilidade de leitura e escrita.

19 - Piso salarial mínimo para os professores das escolas públicas com jornada semanal de 40 horas. A meta estabelecida é alcançar, gradualmente, R\$ 850,00, até 2010⁶². A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que institui o piso, já se encontra em vigor desde primeiro de janeiro de 2009.

Muitos destes programas já tiveram ações e investimentos efetivados nestes dois anos de desenvolvimento do plano, isso pode ser comprovado nas tabelas 2, 3, e 4 apresentadas mais adiante neste capítulo.

A partir dessas propostas apresentadas inicialmente, em 15 de março de 2007, algumas das quais já estavam em curso, outras foram somando-se ao longo do primeiro ano de sua implantação, um processo de articulação e rearticulação de programas e ações internas e externas ao MEC. Essa caracterização é confirmada pela Secretária de Educação Básica, Maria do Pilar Lacerda e Silva

Não é um pacote, não é um programa fechado, tanto que de março de 2007 a abril de 2008, ele sofreu uma série de ajustes. A partir da escuta de movimentos sociais, de pesquisadores, de gente da academia, que deu origem inclusive a esse texto do caderno verde, que seria a base teórica do PDE, que veio depois das ações (PILAR, 05 de ago.2008).

O ‘caderno verde’ (como ficou conhecido) corresponde ao texto base divulgado posteriormente, contendo os princípios, os fundamentos, as razões, os objetivos e os programas do Plano de Desenvolvimento da Educação, foi publicado mais adiante e encontra-se disponível no *site* do MEC. O plano é definido assim como “proposta de aliança de organizações sociais, gestores públicos, secretarias da educação e representantes da sociedade civil e da iniciativa privada com o fim de garantir Educação Básica de qualidade para os Brasileiros” (HADDAD, 2007, p. 4). Todas as propostas das outras etapas da educação, como a continuada, profissional e superior, estão ligadas direta ou indiretamente à educação básica: “elas se tornam fatores de sustentação, sem prejuízo de suas funções tradicionais” (HADDAD, 2007, p. 4).

⁶² PDE. Disponível em <www.mec.gov.br>. Acesso em: 25 e 26 abr. 2007.

Fabiane Robl, Consultora MEC/UNESCO, uma das coordenadoras das pesquisas que deram origem às Diretrizes do Plano de Metas Compromisso e pela elaboração do instrumento do campo para a realização do diagnóstico e Plano de Ações Articuladas (PAR) confirma que já existiam ações em andamento quando o PDE foi lançado:

Já havia um pacote de ações em andamento – em torno de vinte (20) ações em fevereiro/2007. Quando lançado o PDE, foram divulgadas 28 ações – hoje são 41. O MEC precisava se estruturar, sofreu uma alteração para receber os Planos (PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação). Essa alteração envolveu quadro técnico, as diretorias e as coordenações. A estrutura geral do MEC sofreu uma alteração pra poder receber os PAR vindos dos municípios e dos estados, e de forma articulada entre as Secretarias (ROBL, 25 de fev. 2008).

Fabiane Robl (2008) reafirma a caracterização do processo de elaboração do PDE/Compromisso como uma rearticulação interna e externa do MEC para dar conta dos desafios educacionais que se apresentavam demandados no contexto atual de desenvolvimento da política educacional brasileira.

Os documentos oficiais destacam como prioridades do PDE: a elevação global da escolaridade da população; melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis e em todas as modalidades; redução das desigualdades sociais e regionais; garantia de acesso e permanência com sucesso e visão sistêmica. Apoia-se em dois pilares igualmente importantes: a responsabilização pela sua execução, os resultados por todos os que têm poderes de decisão, e a mobilização da sociedade para viabilizá-lo. “O PDE reflete a responsabilidade do Estado pela educação formal pública, mas é preciso que a sociedade participe do esforço para que se transforme em realidade, e suas metas sejam atingidas” (MEC, 2008, p. 25).

Essa afirmação remete para a necessidade de partilha de responsabilidades, envolvendo também a sociedade, mas a responsabilidade maior, de acordo com o MEC (2008), é dos segmentos diretamente envolvidos com a educação.

Na opinião de Romeu Caputo, assessor da SEB/MEC:

O PDE é mais amplo: trata da Educação Superior, e o REUNI está ligado a ele, trata da Educação Técnica e profissional, e o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação materializa as ações com município e estados. [...] a vinculação da educação superior com a educação básica ocorre a partir do Ministério, o Ministro demanda isso o tempo todo, a educação superior está também a serviço da educação básica, formar profissionais de nível superior, não importa se é para o nível superior ou para a educação básica. [...] a CAPES vai validar políticas públicas, como os cursos de formação de profissionais de Educação Básica oferecidos pelo MEC (CAPUTO, 25/02/2008).

O PDE/Plano de Metas Compromisso também é definido como “um conjunto de ações estratégicas que tem como objetivo melhorar a qualidade da educação” [comunicação verbal]. Essa definição veio de parte do Secretário Executivo do MEC em solenidade realizada no dia 11 de junho de 2007, em Brasília, por ocasião da abertura do curso de capacitação de Consultores Especialistas para desenvolvimento do trabalho de diagnóstico e elaboração de Plano de Ações Articuladas ⁶³. É muito abrangente, envolvendo desde ações de melhoria na Educação Infantil até programas de Pós-doutorado. Essas ações e programas mencionadas encontram-se descritas nas tabelas 2, 3 e 4 a seguir.

Romeu Caputo descreve assim o processo que deu origem e configuração aos programas e ações que o compõem:

Não podemos desconhecer o passado pelo seguinte: O Ministério já tinha ações e algumas ações muito boas na área de formação de professores, mesmo na área de infraestrutura, de tecnologia, só que de forma absolutamente fragmentada. Ao fazer o PAR, faz-se a tentativa de dar uma velocidade maior e uma compreensão para o município. Chegar na ponta de forma totalmente articulada, isso é um desafio grande. O Ministério está fazendo o seguinte: quem conduz diretamente, é o Ministro e o Secretário Executivo, por que eles têm clareza que, se eles não tiverem à frente disso, essa articulação não se dará (CAPUTO, 25 de fev. 2008).

Dessa forma, admite-se que o PDE/Plano de Metas Compromisso se caracteriza como um processo em construção, no entanto, não é possível visualizar critérios e linhas definidas para a sua ampliação. Sendo assim, identifica-se a abertura de espaço para incorporação de reivindicações ou demandas de setores da sociedade no decorrer de seu desenvolvimento, na medida em que as mesmas forem apresentadas e criadas as condições para a sua inclusão.

Para visualização da fase inicial de implantação do Plano apresenta-se na tabela 2 uma lista dos programas e das ações previstas no PDE até o mês de novembro de 2007. Esta tabela foi construída com base nas informações disponibilizadas no *site* do MEC, levantando o seu respectivo impacto financeiro.

Tabela 2: As ações do PDE, objetivo e investimentos previstos pela União

⁶³ No período de 11 a 21 de junho de 2007, foram capacitados, em Brasília, os Consultores Especialistas contratados através do Convênio UNESCO/ MEC/2007 para a realização do trabalho de assessoria nos 1.242 municípios brasileiros com mais baixo Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) e em todos os Estados da federação.

Ação	Objetivo (site do MEC)	Valor previsto
1. FUNDEB	Financiamento da Ed. Básica	*R\$ 2 bi (2007)
2. Incentivo à Ciência	Incentivo fiscal para empresas com investimento em pesquisa	*Sem estimativa
3. Transporte Escolar	Financiamento para compra de veículos escolares*	R\$ 300 bi (3 anos)
4. Plano de Metas do PDE	Auxílio a municípios com baixo IDEB	R\$ 1 bi (2007 estimativa)
5. Brasil Alfabetizado	Aumenta repasse e prioriza o atendimento*	R\$ 315 mi (2007)
6. Luz para Todos	Levar luz elétrica para todas as escolas (início 2009)	Sem estimativa
7. Piso do Magistério	Idem FUNDEB	Fixa em R\$ 850,00 (2010)*
8. Formação de professores	Via Universidade Aberta do Brasil (Educação à distância) *	Sem estimativa
9. Educação Superior	Duplicar as vagas nas Universidades Federais	+ 20% do Orçamento IFES ⁶⁴
10. Acesso facilitado	FIES: aumentar o limite financiado (100%), meta de 100 mil contratos ano.	Sem estimativa
11. Biblioteca na escola	Obras literárias para alunos E. Médio (7 mi de alunos)	R\$ 15,5 mi (2008)
12. Educação Profissional	Sair de 700 mil para 2 milhões de alunos (4 anos)= 214 escolas técnicas (até 2010).	Sem estimativa
13. Estágio	Projeto da Lei estabelece novas normas	Sem custo previsto
14. Proinfância	Recursos para construção de creches e pré-escolas (400 projetos /ano)	R\$ 800 mi (4 anos)
15. Salas Multifuncionais	Equipamentos para Ed. Esp.* e capacitação de professores.	Sem estimativa
16. Pós-doutorado	Bolsas para recém-doutores (1.500)	R\$ 77,4 mi (estimativa)
17. Censo pela internet	Educacenso: censo identifica o aluno*	Sem estimativa
18. Saúde nas escolas	Atender via PSF (Programa Saúde da Família) alunos e professores na escola	Sem estimativa
19. Olhar Brasil	Identificar crianças com dificuldade visual e fornecer óculos.	Sem estimativa
20. Mais Educação	Ampliar a jornada escolar e os espaços educativos	Não consta repasse
21. Educação especial	Identificar e monitorar acesso e permanência dos beneficiários do BPC (Benefício para idosos, deficientes e incapacitados para o trabalho).	Sem estimativa
22. Professor e equivalente	Facilitar a contratação de docentes na federal	Não implica recursos
23. Guia de Tecnologia	Divulgar boas experiências em Tecn. Ed. para Educação Básica	Sem estimativa
24. Coleção Educadores	Enviar às escolas obras de grandes educadores (30 do Brasil e 30 do exterior)	R\$ 1,1 milhão
25. Dinheiro na Escola	Adicionar 50% no repasse do PDDE para	Sem estimativa

⁶⁴ Em outro ponto, fala em duplicar as matrículas, o que é diferente (10 anos).

	escolas que cumprem meta do IDEB*	
26. Concurso	Ampliação de quadro do FNDE e da rede profissional	Sem estimativa
27. Cidades Pólo	Implantar 150 novas escolas técnicas federais (4 anos)*	R\$ 500mi /ano
28. Inclusão digital	Assegurar computadores a todas as escolas públicas até 2010	R\$ 650 mi/ 4 anos
29. Gosto de Ler	Realizar a Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa	Sem estimativa
30. Conteúdos educacionais	Apoiar financeiramente a produção de conteúdos Educacionais digitais.	R\$ 75 mi
31. Livre do analfabetismo	Certificar município, via selo, com 96% de alfabetizados ou IDEB elevado	Não implica recursos
32. Planos escolares	Capacitar e orientar planos escolares	Sem estimativa
33. Formação da Saúde	Melhorar a formação de profissionais de saúde	Sem estimativa
34. Literatura para todos	Premiar, via concurso, obras literárias para jovens e adultos em alfabetização.	R\$ 90 mil (em prêmios)
35. Extensão, ensino e pesquisa	Financiar os projetos de extensão em IFES, CEFETs e instituições Estaduais de Educação Superior.	R\$ 6 mi
36. Licenciatura de Qualidade	Melhorar os cursos de Licenciatura	R\$ 2 mi
37. Nova Capes	Projeto de lei (não aprovado) amplia quadro e atribuições da Capes, que possa apoiar a formação de professores Educação Básica	Sem estimativa
38. Provinha Brasil	Avaliar, via exame, as crianças de 8 anos de idade.	Sem estimativa
39. Iniciação à docência	Incentivar (mediante bolsas) a aproximação e o ingresso do licenciado na docência da educação básica (20 mil bolsas de R\$ 300 em 2008).	R\$ 75 mil (2008)

Tabela elaborada por José Marcelino Pinto. Fonte: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: nov. de 2007.

* Programas já existentes, embora possam ter sofrido modificações.¹

Como se pode observar, a tabela acima demonstra os programas e as ações previstos e em desenvolvimento nos primeiros meses de vigência do Plano (2007). Esses programas/ações foram divulgados inicialmente no *site* do MEC em forma de desenhos, pacotes, figuras ilustrativas, objetivando a facilitar a identificação, leitura e interpretação do seu conteúdo. Essa forma de divulgação um tanto superficial, com pouca fundamentação, assegura a rápida assimilação de sua mensagem, assemelhando-se às estratégias de propaganda e marketing adotadas nas atividades do mercado, cujo objetivo é a aceitação e o consumo sem necessidade de conhecimento do processo de construção. Essa estratégia de publicização do PDE/Plano de Metas Compromisso sofreu críticas de educadores e pesquisadores da área educacional, considerando-a como forma de simplificação,

desqualificação da própria educação, na medida em que o texto facilitador visa a passar a mensagem com rapidez sem, contudo, apresentar os fundamentos, os princípios e a concepção do Plano.

Da mesma forma, para se ter uma visão do conjunto de ações e programas desencadeados após o primeiro ano de vigência do PDE/Plano de Metas Compromisso, elaborou-se mais uma tabela (tabela 3, junho 2008) com base em informações divulgadas pelo MEC no ato comemorativo de um ano do PDE (19 de mai.2008). Esses são programas e ações que foram acrescentados no decorrer do primeiro ano de desenvolvimento do PDE.

Tabela 3 – Programas e ações do PDE

Ação	Objetivo	Valor previsto
40. Ensino Fundamental de 9 anos	Implantar Ens. Fund. de 9 anos (ingresso no 1º ano aos 6 anos)	Sem estimativa
41. Programas de Apoio ao E.M (PDDE–PNAE–PNATE – PNLEM)	Fortalecer o E.M., assegurar acesso e permanência aos jovens em escolas de qualidade.	PDDE: R\$ 334 milhões em 2007; PNAE: R\$ 1,6 bi em 2007
42. Prova Brasil	Fazer uma avaliação completa do de ensino no Brasil e conhecer a realidade	Sem estimativa
43. PDE Escola	Fortalecer a autonomia da gestão escolar a partir de um diagnóstico dos desafios de cada escola e da definição de um plano para a melhoria dos resultados.	R\$ 49,5 milhões em 2007 = 1.894 escolas; R\$ 180 milhões em 2008 (estimativa) – 7. 971 escolas.
44. Olimpíada de Matemática	Criar um ambiente de estímulo ao estudo de matemática.	Sem estimativa
45. Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos	Oferecer publicações com uma linguagem própria para adultos para estimular o interesse pelo aprendizado da leitura e da escrita.	R\$ 60 milhões até 2010
46. Prog. Nac. de Integração da Ed. Profissional com Ed. Básica na Modalidade EJA.	Proporcionar uma educação que tem como princípio educativo o trabalho.	R\$ 398 milhões previstos até 2010.
47. Pro - Jovem Campo	Oferecer formação equivalente ao Ensino Fundamental, com qualificação profissional, a jovens agricultores alfabetizados que estejam fora da escola.	Pagamento aos participantes do curso de bolsa no valor de R\$ 100 a cada dois meses (2 anos) – meta 245 mil jovens até 2011.
48. Inst. Federais de Ed., Ciência e Tecnologia	Ofertar educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo, com foco no nível médio.	RS 1,1 bilhão até 2011.
49. E-TEC Brasil – Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil	Oferecer educação profissional e tecnológica à distância.	R\$ 45 mi de capital e custeio, 29,3 mi de bolsas, totalizando

		R\$ 68,3 milhões em 2008.
50. Catálogo Nac. de Cursos Técnicos	Facilitar a consulta dos estudantes perante a enorme quantidade de cursos ofertados	Não implica recursos.
51. Pró-Letramento	Oferecer suporte à ação dos docentes das séries iniciais do Ensino Fundamental nas escolas pública para elevar a qualidade da aprendizagem de língua português e matemática.	Sem estimativa
52. Pró-Funcionário	Oferecer aos Funcionários da Educação curso em nível médio	Sem estimativa
53. Reuni – Programa de Apoio a Plano de Reestr. e Exp. das Universidades Federais	Aumentar as vagas nas universidades e reduzir as taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação.	Redução do custo/aluno por graduação. O valor de R\$ 15.118.04, em 2007, deve cair para R\$ 9.403,39 em 2012 (37,8% a menos)
54. ProUni	Assegurar ingresso na universidade por meio da concessão de bolsa de estudos.	Sem estimativa
55. Programa Nacional de Assistência Estudantil	Oferecer assistência estudantil aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das IFES.	R\$ 126,3 mi previstos para 2008; meta de R\$ 130 mi destinados anualmente.
56. Programa de Ed. Tutorial	Oferecer condições aos universitários para realização de atividades extracurriculares que favorecem uma formação acadêmica diferenciada.	– 370 grupos de bolsistas.
57. Conexões de Saberes	Estreitar os vínculos entre as universidades e as comunidades.	Sem estimativa 1,3 mil estudantes bolsistas
58. Programa de Apoio à Extensão Universitária	Aprofundar uma política que possa fortalecer as atividades de extensão nas Inst. Pub. Ens. Sup.	R\$ 8 milhões pelo MEC
59. Sistema Nacional de Avaliação da Ed. Superior	Analisar as instituições, os cursos e o desempenho dos alunos.	Sem estimativa
60. E-MEC	Realizar a tramitação eletrônica dos processos de regulamentação encaminhados pelas IES.	Não implica mais investimentos.
61. Escola de Altos Estudos	Fomentar a cooperação acadêmica e o intercâmbio internacional em cursos e programas de pós-graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado.	R\$ 3,5 milhões (até maio/2008) Repasse de R\$ 150 mil para cada projeto aprovado.
62. Observatório da Educação	Instituir e apoiar diferentes grupos de estudo para acompanhar as atividades e políticas educacionais	Sem estimativa

Tabela elaborada por Lucia Camini – 30 de mai. de.2008

Fonte: Publicação do MEC - Plano de Desenvolvimento da Educação /1 Ano (Maio 2008).

Transcorridos dois anos do lançamento e da divulgação desses programas e ações listados acima, sabe-se que grande parte dos mesmos foi mantida e, em alguma medida, colocada em desenvolvimento, no entanto, não existe uma divulgação ordenada, nem mesmo os próprios órgãos oficiais (MEC/FNDE) conseguem manter acompanhamento sistemático de todas as iniciativas envolvendo os diversos setores responsáveis pela sua implantação. Em vista disso, torna-se difícil constituir um mapa atualizado do conjunto de programas e ações que compõem o Plano em desenvolvimento. Dados e informações podem ser obtidos no *site* do MEC, onde aparecem os programas e as ações de cada Secretaria e/ou órgão vinculado. Há alterações frequentes, revelando seu caráter provisório. Como exemplo disso, ao acessar o *site* do MEC, em 30 ago. 2009, nesta data foram encontrados cento e sete (107) Programas/ ações disponibilizados, contendo informações, orientações financeiras e operacionais, indicando como acessá-los e implementá-los⁶⁵.

Considerando essa dificuldade na apresentação de um quadro síntese, elaborou-se a tabela 4 demonstrando alguns programas e algumas ações em andamento com seus respectivos investimentos até o mês de agosto de 2009. Pela sua relevância e/ou maior impacto na ação governamental na área da educação, alguns programas considerados prioritários pelo governo são destacados e seus resultados publicizados como prestação de contas à sociedade. Estes aparecem identificados com o símbolo ** na tabela 4.

Tabela 4 – apresenta programas e ações do Plano de Desenvolvimento/Plano de Metas Compromisso em andamento

Ação	Objetivo	Valor Previsto
1. FUNDEB **	Financiamento da Educação Básica	R\$ 2 bi (2007); transferidos 3,2 bilhões em 2008; (5% do Fundo); 3.2 bilhões até junho/09 (8,5%) ⁶⁶
2. Transporte Escolar**	Financiamento para compra de veículos escolares*	- 15 mil veículos (até 2011); 2.487 veículos (740 com recursos do MEC, 597 dos municípios e 1.150 do BNDES)

⁶⁵ Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 30 de agosto de 2009. Em 06 de nov. de 2009, após a conclusão deste texto da tese, a coordenação técnica do PAR do MEC informou a existência de 208 programas e ações vinculados ao PAR em desenvolvimento. Essa informação foi obtida através do Guia atualizado de Programas do MEC.

3. Brasil Alfabetizado**	Aumenta repasse e prioriza o atendimento*	R\$ 315 mi (2007); R\$ 245,8 mi em 2008; 2 milhões de alfabetizados em 2009.
4. Formação de professores**	Via Universidade Aberta do Brasil (Educação à distância)*	850 Pólos (até 2011); 560 Pólos em 2009 + rede formada por 19 instituições de ensino superior públicas, federais, estaduais e comunitárias
5. Acesso facilitado **	FIES: aumentar o limite financiado (100%), meta de 100 mil contratos ano.	Contratos firmados 2003-2008: 315.184.
6. Educação Profissional **	Sair de 700 mil para 2 milhões de alunos (4 anos) = 214 escolas técnicas (até 2010).	69 funcionando; 113 em obras (das quais 12 funcionando em instalações provisórias) e 32 em ação preparatória (2009)
7. Proinfância **	Recursos para construção de creches e pré-escolas (400 projetos /ano)	R\$ 800 mi (4 anos) - 1.024 Creches conveniadas para construção (2009)
8. Salas Multifuncionais**	Equipamentos para Educação Especial e capacitação de professores – 15 mil salas (até 2009)	5.551 salas (2005-2008); 10 mil salas em licitação em 2009.68
9. Mais Educação **	Ampliar a jornada escolar e os espaços educativos – 5 mil escolas: 2008 e 2009.	1.380 escolas em 2008
10. Guia de Tecnologia	Divulgar boas experiências em Tecn. Ed. para Educação Básica	Disponibilizado Guia das Tecnologias selecionadas em 2008 e novo Edital publicado em 2009.
11. Inclusão digital **	Assegurar computadores a todas as escolas públicas até 2010.	R\$ 650 mi/ 4 anos- 26 mil laboratórios em 2008 e 26 mil previstos em 2009.69.
12. Proinfo – Banda Larga**	Garantir a conexão à rede mundial de computadores	22 mil conexões em 2008 e 22 em 2009.
13. Ens. Fundamental de 9 anos**	Implantar Ensino Fundamental de 9 anos (ingresso no 1º ano aos 6 anos)	Universalizar as matrículas até 2010 – 52% das matrículas nesse regime. ⁷⁰
14. Programas de Apoio ao E.M (PDDE–PNAE–PNATE – PNLEM)	Fortalecer o E.M., assegurar acesso e permanência aos jovens em escolas de qualidade.	PDDE: R\$ 334 milhões em 2007; PNAE: R\$ 1,6 bi em 2007. PDDE orçamento (2009) de R\$ 920 milhões este ano (FNDE, 11 setembro de 2009).
15. PDE Escola**	Fortalecer a autonomia da gestão escolar a partir de um diagnóstico dos desafios de cada escola e da definição de um plano para a melhoria dos resultados.	R\$ 49,5 milhões em 2007 1.894 escolas; R\$ 180 milhões em 2008 – 7.875 escolas receberam recursos em 2008; 1.493 escolas possuem planos aprovados em 2009 (dados atualizados)

		em 09 de ago. 2009)
16. Catálogo Nac. de Cursos Técnicos	Facilitar a consulta dos estudantes perante a enorme quantidade de cursos ofertados.	Já disponibilizado (2009).
17. Reuni – Programa de Apoio a Plano de Reestr. e Exp. das Universidades Federais**	Aumentar as vagas nas universidades e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação.	O valor de R\$ 15.118,04 em 2007 deve cair para R\$ 9.403,39 em 2012 (37,8% a menos - 16 Universidades federais e 131 novos campi/unidades (2010)71
18. ProUni**	Assegurar ingresso na universidade por meio da concessão de bolsa de estudos.	720 mil bolsas até 2011 – 541. 172 bolsas ocupadas desde 2005 ⁷²
19. Catálogo Nac. de Cursos Técnicos	Facilitar a consulta dos estudantes perante a enorme quantidade de cursos ofertados.	185 cursos técnicos no catálogo.
20. E-MEC	Realizar a tramitação eletrônica dos processos de regulamentação encaminhados pelas IES.	Em funcionamento desde janeiro de 2007
21. Programa Nacional Escola de Gestores	Formar, em nível de especialização (lato sensu), gestores educacionais das escolas públicas da educação básica, educação de jovens e adultos, educação especial e educação profissional	A formação dos gestores é feita por uma rede de universidades públicas parceiras do MEC.
22. Incentivo à Pesquisa	Estimular o desenvolvimento da pesquisa com incentivo financeiro.	2008 - foram julgados oito projetos e quatro foram aprovados: da (UFMG), (UEM), (UEL).
23. Observatório da Educação	Instituir e apoiar diferentes grupos de estudo para acompanhar as atividades e políticas educacionais.	Em 2007: R\$ 2 milhões; há 28 projetos em andamento e 29 em implementação, aprovados em 2008
24. Programa Institucional de Iniciação à Docência (Pibid) **	Antecipar o vínculo entre os futuros mestres e as salas de aula da rede pública.	2.321 bolsas creditadas em 2009. Meta: 9.200 bolsas até 2010;
25. Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos	Oferecer publicações com uma linguagem própria para adultos para estimular o interesse pelo aprendizado da leitura e da escrita.	2008: R\$ 11,8 milhões, apenas com a compra dos livros. R\$ 60 milhões até 2010
26. Pro-Jovem Campo	Oferecer formação equivalente ao Ensino Fundamental, com qualificação profissional, a jovens agricultores alfabetizados que estejam fora da escola.	2008: aprovados projetos de 19 estados e 19 instituições de Ensino Superior públicas, com a meta de atender a 35 mil jovens agricultores familiares. Edição 2009 do programa disponibiliza 24 mil vagas

Fonte: <<http://www.presidência.gov.br>>. Acesso em: 09 de agosto de 2009. <http://www.mec.gov.br>
Tabela elaborada por Lucia Camini, 09 de ago. de 2009.

⁷¹ Universidades: 12 funcionando e PLs de criação de 4 em tramitação no Congresso. Campi/Unidades: 104 em funcionamento (71 em instalações e 33 em instalações provisórias) e 27 em ação preparatória. Fonte: <<http://www.presidência.gov.br>> – Destaques – Ações e programas do Gov. Lula. Acesso em: 09 de ago. 2009.

Neste rol de ações, o IDEB também é destacado, tendo como meta estabelecida chegar à média 6,0 (até 4ª série), 5,5 (5ª a 8ª série) e 5,2 (Ensino Médio) até 2021. Em 2007, atingiu médias previstas para 2009 (4,2; 3,8; e 3,5 respectivamente). Observa-se também a regulamentação do Piso do Magistério, através da Lei nº 11.738, de 16 de jul. de 2008. Como parte dessa dinâmica de constante evolução do Plano, como ilustração, destaca-se o lançamento da proposta de Ensino Médio Inovador pelo MEC, ocorrida em 09 de setembro de 2009, estabelecendo prazo de 15 dias para apresentação de questões a serem incluídas na minuta da Portaria que instituirá inovações neste nível de ensino, com base na diretriz que orienta a melhoria do IDEB⁷³.

Observa-se que para o desenvolvimento dessa estratégia política na área educacional, o governo encaminhou ao Congresso Nacional medidas para serem examinadas e aprovadas. Constata-se, no primeiro ano, a aprovação de Projetos de Lei legitimando programas educacionais vinculados ao Plano, dentre os quais se destacam: a Lei 11.529/2007, que reduz a zero as alíquotas do Programa de Seguridade Social (PIS), Contribuição para o financiamento da Seguridade Social (COFINS), ICMS, e Imposto sobre produtos industrializados (IPI) para os veículos destinados ao programa Caminho da Escola; as alterações da Lei de Diretrizes e Bases, visando à normatização da educação profissional e tecnológica, foram aprovadas na Câmara dos Deputados e tramitam no Senado Federal; o Projeto de Lei 993/2007, que define critérios para estágio como ato educativo; o Projeto de Lei 619/2007, apenso ao substitutivo ao projeto de Lei 7.431/2007, que estabelece o Piso Salarial Nacional do Magistério já aprovado na Câmara dos Deputados; a Lei 11.487/2007 de incentivo à ciência e à tecnologia.

O “enlace entre educação e desenvolvimento” (MEC, 2008, p. 21) remete para a necessidade de interação e cooperação dos diversos setores do governo em torno da educação. A vinculação da educação com outras áreas de governo pode ser constatada na execução de programas e ações do PDE pelo MEC com participação de outros Ministérios e órgãos do governo: com o Ministério da Ciência e Tecnologia, a execução do Programa Nacional de Pós-Doutorado, uma parceria da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) com o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento

⁷³ Fonte: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 09 de set. 2009.

Científico e Tecnológico) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); com o Ministério de Comunicações e o Ministério de Ciência e Tecnologia, vem sendo viabilizada a instalação de laboratórios de informática, até o fim de 2008, em todas as escolas de Ensino Médio e nas escolas urbanas e rurais de 5ª a 8ª série, e em 2009 e 2010, em todas as escolas públicas de Ensino Fundamental, urbanas e rurais. O programa Conteúdos Digitais Multimídia também será executado em conjunto, MEC e Ministério de Ciência e Tecnologia; já o Ministério de Minas e Energia está envolvido nos programas de informatização das escolas rurais e no programa Luz Para Todos, conexão de todas as escolas públicas à rede elétrica; e, com o Ministério da Saúde, destaca-se o Programa Saúde da Família, Saúde na Escola, nos municípios de baixo IDEB e nas escolas de municípios de regiões metropolitanas que têm boa cobertura do programa Saúde da Família. Outros programas também são desenvolvidos com o Ministério da Saúde, como: Olhar Brasil (exames oftalmológicos) e Programas de Residência Multiprofissional financiados pelo Ministério da Saúde.

Já com o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) vem sendo executado o programa Caminhos da Escola (15 mil veículos a serem adquiridos de 2007 a 2011). A ampliação das atividades em tempo integral nas escolas, especialmente nas regiões metropolitanas e nos municípios com mais de 200 mil habitantes, contará com a participação dos Ministérios da Cultura, do Esporte, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Social e da Secretaria Especial da Juventude.

O Ministro da Educação, ao falar sobre o PDE no ato de posse dos novos titulares do Conselho Nacional de Educação, no dia 10 de junho de 2008, afirmou que “O PDE não é um ponto no tempo, mas um processo que vai se complementando a medida que as metas são alcançadas ou passando por correções quando necessárias” (HADDAD, 10 jun. 2008). Essa afirmação admite a existência de espaços para inclusão de novas propostas, bem como a correção e/ou aperfeiçoamentos do mesmo no decorrer do seu desenvolvimento, conforme já foi indicado.

De fato, o que vem se observando no decorrer da implantação do PDE é um misto de ações já em andamento, outras novas, assim como se agregam metas, resultados, avaliações de caráter administrativo, pedagógico e estrutural tratados da mesma forma em termos de prioridade e ênfase na política educacional. Isso pode ser evidenciado nos programas e nas ações apresentados nas tabelas 2, 3 e 4, fato destacado também por

diferentes sujeitos, especialmente na sua fase inicial, algumas das quais são trazidas como exemplo no último item deste capítulo.

A seção seguinte descreve o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação definido como eixo estruturador central do PDE, e por isso também vem destacado nesta pesquisa.

4.2 O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO COMO EIXO CENTRAL DO PDE – DIRETRIZES ORIENTADORAS DE SUA EXECUÇÃO

Nesta seção, apresenta-se a configuração geral do Plano de Metas Compromisso: as diretrizes básicas, o processo de elaboração do PAR, o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), os recursos previstos para o seu financiamento, o monitoramento e acompanhamento, trazendo aspectos concretos observados no trabalho de campo, a forma de participação dos sujeitos no processo, algumas questões relacionadas à análise técnica do PAR e as expectativas geradas para a materialização das ações articuladas nos estados e municípios.

No âmbito do PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é definido como um dos principais eixos do PDE – este é, com efeito, o “carro-chefe” (SAVIANI, 2007, 3). Instituído pelo Decreto Federal nº 6.094/2007 para ser implementado pela União, constitui-se em uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração com municípios, estados e Distrito Federal e com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. A integração dos entes federados ao Plano é estabelecida através da assinatura de termo de adesão, e tal parceria é traduzida “em compromisso” de acordo com o MEC. Da data de lançamento do Plano em abril do ano de 2007 até final de julho de 2008, o MEC conseguiu que “100% dos municípios brasileiros (5.563) e todos os 26 estados e Distrito Federal aderissem ao compromisso de metas de melhoria da qualidade” (MEC, 2008, p.15).

O papel atribuído à União vem estabelecido no Art. 2º do Decreto Presidencial nº 6.094/007 que regula o Plano:

A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação por Municípios, Distrito Federal, estados e respectivos sistemas de ensino, das vinte e oito (28) diretrizes, visando a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental de seu município (Diretrizes/ Decreto Federal nº 6.094/2007).

O Plano propõe a articulação de esforços para a melhoria da qualidade da educação, oferecendo um indicador – o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – que é comparável entre todas as redes de ensino. A ideia chave é o estabelecimento de mecanismos de indução para cumprimento de metas do IDEB. Apresenta também um conjunto de diretrizes a ser adotado na gestão de suas redes e escolas e nas práticas pedagógicas, conforme consta no Decreto Presidencial nº 6.094/2007⁷⁴, que dispõe sobre as condições de implementação do Compromisso pelos entes federados que aderirem ao Plano de Metas.

A criação do Plano de Metas Compromisso surgiu como resposta ao desejo de toda a sociedade pela melhoria da qualidade da educação básica no país (MEC, 2007). Para apoiar os entes que aderirem ao Plano de Metas Compromisso, foram criadas ações que reorganizam a distribuição de recursos voluntários do Ministério da Educação e mobilizam os entes federados a assumir em conjunto com a União a responsabilidade pelo avanço dos resultados educacionais.

As diretrizes estabelecidas (MEC, 2007) resultaram de pesquisa realizada pelo Ministério da Educação em escolas e sistemas municipais que vêm alcançando bons índices de aprendizagem a partir dos resultados da Prova Brasil⁷⁵. A pesquisa realizada em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) examinou escolas que obtiveram bons resultados a despeito das adversidades locais encontradas. E em parceria com o Banco Mundial, o MEC examinou também sistemas municipais que apresentavam

⁷⁴ Anexo 1: Diretrizes estabelecidas no Decreto Federal nº 6.094/07.

⁷⁵ É uma avaliação do Ensino Fundamental que faz parte do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Avalia estudantes das 4ª e 8ª séries da rede pública e urbana de ensino em Português e Matemática. Por ser universal, a Prova Brasil oferece resultados por escola e município, além dos resultados por unidade da Federação e para o país. Os resultados coletados pela Prova Brasil auxiliam os governantes nas decisões e na melhor alocação de recursos técnicos e financeiros, assim como a comunidade escolar no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas para a melhoria da qualidade do ensino (MEC, 2007).

resultados de qualidade em comparação ao baixo desempenho obtido por municípios com as mesmas características socioeconômicas.

A referida pesquisa realizada pelo MEC em parceria com o UNICEF, denominada Aprova Brasil, o Direito de Aprender, teve como objetivo identificar aspectos relacionados à gestão, à organização e ao funcionamento que possam ter contribuído para a melhor aprendizagem dos alunos em trinta e três (33) escolas participantes da Prova Brasil. O critério de escolha visava a: “buscar escolas nas quais o direito de cada criança a aprender é realizado apesar de situações desfavoráveis” (MEC; UNICEF, 2007, p. 8). A metodologia de pesquisa e observação adotada é denominada “pesquisa rápida” (*rapid assessment*) (MEC; UNICEF, 2007, p.11).

As trinta e três (33) escolas selecionadas estão situadas em todas as regiões do país, envolvendo quinze (15) Unidades da Federação, assim distribuídas⁷⁶: AM: 4; MA:1; PR: 3; BA: 2 ; MG: 4; RJ: 6; CE: 2 ; MS: 2 ; RS:1; DF: 1; PA: 1; SP :3; GO: 1; PL:1;TO: 1. Das escolas pesquisadas, vinte (20) pertencem às redes municipais de ensino e treze (13) às redes estaduais de ensino. No total foram trinta e dois (32) municípios pesquisados. Em dezenove (19) escolas, foram avaliadas as 4ª séries; em 8 escolas as 5ª series e, em 6 escolas, a 4ª e 8ª séries.

Os principais aspectos que contribuíram para o bom desempenho dos alunos na Prova Brasil, segundo a pesquisa, são: os professores (o empenho, a competência, a capacitação, o interesse, a dedicação); os alunos (interessados, maduros para aprender), a proposta pedagógica da escola (conjunto de práticas, projetos e ações pedagógicas planejadas) e participação da comunidade (gestão democrática da escola)

O estudo Aprova Brasil, o Direito de Aprender revela que “a aprendizagem dos meninos e meninas na escola é fruto de fatores diversos, interligados e independentes e que é na combinação criativa desses fatores que se produz conhecimento” (MEC; UNICEF, 2007, p.98). Para Fabiane Robl, uma das coordenadoras da pesquisa:

Não foram as melhores escolas. Em todas as escolas, sem exceção, a condição de infra estrutura era ruim, precária. O fato é que nas 33 escolas que participaram não apareceu no relato das pessoas as condições

⁷⁶ Fonte: <<http://www.mec.gov.br>: Aprova Brasil o Direito de aprender - boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil>. Acesso em: 20 de fev. 2008.

físicas precárias, sabia-se que a condição era ruim, era visível, e nós registrando tudo, mais isso não foi considerado. [...] tinha um forte relato da participação dos pais, dos professores (ROBL, 20 fev. 2008).

Nesse aspecto é preciso atentar para o risco de essa pesquisa vir a ser utilizada como justificativa para afirmar que a boa qualidade de ensino não depende de maior investimento de recursos públicos, atribuindo assim a responsabilidade por não atingir bons resultados educacionais aos gestores e profissionais de educação. Isso representaria, antes de tudo, um desrespeito ao processo de gestão democrática da educação. Essa prática pode resultar em definições políticas sustentadas na Diretriz XVIII MEC; UNICEF, 2007 MEC; UNICEF, 2007 – *fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola* (DECRETO nº 6.094/2007). Pode passar a ideia de que o problema é apenas de gestão e de falta de empenho dos professores, desconsiderando todas as variáveis que envolvem o processo ensino-aprendizagem nas escolas, em especial a necessidade de mais recursos para a educação.

Outra pesquisa realizada também em parceria pelo MEC com o UNICEF, UNDIME e INEP envolve um estudo realizado em trinta e sete (37) redes municipais, selecionadas a partir do IDEB e do contexto socioeconômico dos alunos e de suas famílias. Representativas da “diversidade e dos desafios encontrados nos 5.563 municípios brasileiros, essas trinta e sete (37) redes têm na valorização social da educação e da aprendizagem o sentido e a meta de seu trabalho” (UNICEF; MEC; UNDIME; INEP, 2008, p. 5).

As trinta e sete (37) redes escolhidas pertencem a municípios com populações que variam de 6.379 a 788.773 habitantes. Os pesquisadores entrevistaram dirigentes municipais de educação, coordenadores pedagógicos, professores, pais, alunos, funcionários e conselheiros. “O levantamento constatou que essas redes têm em comum o compromisso com o direito de aprender” (UNICEF; MEC; UNDIME; INEP, 2008, p. 6).

Ao analisar as razões apontadas para o sucesso da aprendizagem nessas redes, foram identificados dez pontos presentes na maioria delas: “Trata-se de um conjunto de ações e práticas que estão em sintonia com o Plano de Desenvolvimento da Educação” (UNICEF; MEC; UNDIME; INEP, 2008, p. 8). Entre os desafios levantados nessa pesquisa estão a gestão participativa, a qualificação dos funcionários, a integração com a rede estadual e a inclusão de alunos com deficiência.

A parceria com o UNICEF e o Banco Mundial adotada pelo MEC para a pesquisa de qualidade pode compor a estratégia que assegura a influência de Organismos Multilaterais na indução de políticas para os países em desenvolvimento, fenômeno que vem sendo constatado a partir dos anos de 1990. Por meio de seus documentos, esses organismos não apenas prescreviam as orientações a serem adotadas, mas também produziam o discurso “justificador” das reformas que, preparadas em outros contextos, necessitavam erigir consensos locais para sua implementação. Tais agências “produziram as reformas e exportaram também a tecnologia de fazer reformas. [...] a década de 1990 foi a de formulação da primeira geração de reformas, agora é o tempo de implementá-las” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 230).

As práticas sistematizadas nas vinte e oito diretrizes constantes no Decreto nº 6.094/2007 (anexo 1) servem de orientação aos sistemas estaduais e municipais que queiram assumir o Compromisso para a superação dos desafios impostos à educação brasileira e, por essa razão, o MEC mobilizará todos os recursos necessários a fim de que as mesmas possam ser implementadas. Essa é a intencionalidade expressa pelo MEC em seus documentos e orientada na elaboração dos programas e das ações planejadas conjuntamente com os entes federados.

O processo de elaboração das Diretrizes contou com a contribuição da UNESCO e do UNICEF, como confirmam as representantes da UNESCO

“juntos nós fizemos uma primeira proposta para o Ministério, uma reflexão sobre as possíveis ações que os municípios poderiam estar desenvolvendo, com ação do MEC, que seriam os “compromissos”, que futuramente eles se transformariam nas diretrizes do Plano de Metas” (REGHATTIERI & CASTRO, 18 de fev. de 2009).

No período que antecedeu o lançamento do Plano, ocorreu um processo articulado no MEC, sob a coordenação da Secretaria Executiva (grupo interno), com participação do UNICEF e UNESCO. Essa articulação ocorreu através de encontros e reuniões dando origem ao desenho da concepção do Plano de Metas pensado como compromisso a ser assumido pelos entes federados na execução da política educacional.

Esse movimento é confirmado pela Secretária de Educação Básica do MEC

O que o MEC fez na elaboração do PDE? Passou um pente fino nos programas do MEC, para isso chamou o

CONSED, a UNDIME, a CNTE, o UNICEF, a UNESCO e conversou sobre o que a escola precisa para ser boa e a partir daí foram tendo origem as diretrizes do PDE (PILAR, 05 de Agosto de 2008).

A Secretária afirma que o PDE/Plano de Metas Compromisso é resultado do acúmulo de propostas e experiências já consolidadas ou consensuadas nos debates desenvolvidos ao longo de anos pelos setores educacionais envolvidos diretamente com a educação.

As representantes da UNESCO em entrevista⁷⁷ concedida enfatizaram a preocupação desde a elaboração das diretrizes em garantir ações e políticas com olhar específico em relação aos diferentes públicos, estabelecendo critérios para contemplar a diversidade regional do país a partir da realização de diagnóstico e respeitando aspectos diferenciados para a distribuição de recursos [comunicação verbal].

O Decreto nº 6.094/07 que institui o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação define, no seu primeiro capítulo, os objetivos e estabelece as vinte e oito Diretrizes do Compromisso Todos Pela Educação. Essas Diretrizes visam a estabelecer como foco a aprendizagem; alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; acompanhar cada aluno da rede individualmente, combater a repetência, por estudos de recuperação ou progressão parcial; combater a evasão; ampliar a jornada; fortalecer a inclusão educacional das pessoas com deficiência; promover a educação infantil; instituir programa de formação e implantar o plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação; valorizar o mérito do trabalhador da educação; fixar regras claras, considerados mérito e desempenho para nomeação e exoneração de diretor de escola; promover a gestão participativa na rede de ensino; fomentar e apoiar os conselhos escolares, dentre outras.⁷⁸

Nesse estudo, destacam-se algumas diretrizes, privilegiando os aspectos atinentes à esfera da gestão da política educacional para compreensão das prioridades decretadas e os meios escolhidos para a ação dos entes federados na sua materialização.

VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;

⁷⁷ A entrevista foi concedida no dia 18 de fev. de 2009.

⁷⁸ A descrição das vinte e oito Diretrizes estabelecidas no Decreto Federal nº 6.094/2007 encontram-se no anexo 1 desta pesquisa.

IX - garantir o acesso e a permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;

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

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

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

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

XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso (DECRETO FEDERAL nº 6.094/ 2007).

As diretrizes descritas indicam o sentido de uma Gestão Democrática dos sistemas de ensino, envolvendo as dimensões de acesso, permanência e garantia de educação de qualidade. Sugerem a necessidade de abertura à participação através da garantia da Existência de Conselhos representativos da comunidade escolar e da sociedade civil, tanto na construção de políticas quanto no controle social, indicando a necessidade de transparência na gestão dos recursos públicos destinados à educação.

Os princípios da gestão democrática incluídos nas diretrizes acima respondem em certa medida à crítica apresentada pela CNTE, conforme seu presidente

Uma crítica da CNTE ao PDE que encontrou resposta do MEC, ainda que parcialmente, refere-se à inserção dos princípios de gestão democrática no PDE, fato que se encontra previsto – porém não é a prática recorrente nos convênios que firmam os Planos de Metas – na PARTE I (item 1.1) do documento denominado “Instrumento de Campo do PAR”, o qual se pauta nas ações do PDE e demais políticas do MEC (LEÃO, 20 de junho de 2009)
--

Referem-se aos princípios delineados no Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, a necessidade de criação de conselhos municipais de educação, a previsão de tempo para as escolas elaborarem seus projetos pedagógicos, dentre outras ações. O que se observa ao mesmo tempo em que é preconizada a gestão democrática (diretrizes XXII, XXIII e XXV descritas acima) dos sistemas de ensino há uma contradição

na Diretriz XVIII – *fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola*. Na prática, entende-se que essa diretriz desrespeita os princípios da gestão democrática, cuja escolha dos diretores deve ocorrer via processo direto com participação dos segmentos da comunidade escolar. Nessa concepção, a comunidade escolar é quem tem autoridade para avaliar e decidir sobre a necessidade de substituição do diretor em caso de irregularidades comprovada. Essa Diretriz do Plano também não se põe de acordo com a proposta da Escola de Gestores oferecida como uma das ações do MEC no PAR, cujo objetivo geral é: Formar gestores escolares das escolas públicas da Educação Básica em cursos de especialização e de atualização em Gestão Escolar, na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social.

As diretrizes também indicam a possibilidade de adoção de mecanismos externos no processo de avaliação do desempenho dos professores:

XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;

XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação de preferência externa ao sistema educacional local (DECRETO FEDERAL n° 6.094/ 2007).

Essas diretrizes fortalecem a visão meritocrática com base em critérios de produtividade, definidos e medidos através de mecanismos externos, recomendados e aplicados pelos sistemas de ensino a partir das reformas do Estado implementadas nos anos de 1990. Neste sentido, visualiza-se a possibilidade de adoção de regras similares às adotadas pelo sistema empresarial. Os recursos e as instituições permanecem públicas, geridas e financiadas pelo Estado, no entanto os seus trabalhadores passam a ser tratados e exigidos de acordo com critérios do setor privado, valores diferentes dos que colocam a educação na esfera do direito do cidadão e da qualidade social a ser assegurada pelo Estado, conforme se pode verificar na discussão trazida no capítulo anterior.

Observa-se que a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Tecnologia (UNESCO), uma das instituições parceiras na definição dessas diretrizes, em seus documentos sobre critérios peculiares à avaliação da qualidade, ressalta a relevância, a pertinência, a equidade, a eficiência e a eficácia. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) questiona a forma de avaliação prevista no Plano, entendendo que a mesma deveria deixar de ser apenas “uma medida de resultados muitas vezes previsíveis, para ser parte de um processo e de um contexto” (VIEIRA, 2007, p. 27). Segundo a entidade, a avaliação de sistemas ou redes não poderia ignorar o impacto da gestão democrática, da efetividade da participação dos pais, da riqueza ou dos limites curriculares, da condição de dedicação parcial ou exclusiva dos profissionais da educação.

Do mesmo modo, a avaliação dos estudantes, geralmente centrada em conteúdos matemáticos e de linguagem, serve para comparar, quase nunca é utilizada como instrumento de fortalecimento das aprendizagens. A CNTE apresenta uma indagação a respeito da avaliação: “o que a escola acresce à formação, em termos de habilidades, de socialização, de valores? Isso tem ou não importância para orientar a ação dos gestores?” (VIEIRA, 2007, p. 27).

Já a Presidente da UNDIME do Rio Grande do Sul compreende que

O MEC tem objetivo de dar um sentido para a questão dos resultados na perspectiva da gestão democrática, com foco na aprendizagem do aluno, onde se possa construir coletivamente parâmetros e processos. Com isso a gente para de falar em cidadania sem os alunos aprenderem – talvez esse seja o nosso ponto de convergência com toda essa política nacional “independente da concepção que nós tenhamos, todo mundo já entendeu que a escola, o papel social da escola é ensinar o aluno, ele tem que aprender, transformar a sua realidade” (LINDNER FORMIGA, 26 de março de 2009)

Esse entendimento parte da constatação de que as redes de ensino enfrentam dificuldades em atingir resultados satisfatórios nos processos educativos apesar dos investimentos na formação dos educadores, na ampliação de investimentos em recursos didáticos e da melhoria da infraestrutura de um modo geral realizada nos municípios no último período.

Neste aspecto cabe destacar, conforme Cristian Laval (2003, p. 12), que “a padronização dos objetivos e dos controles, a descentralização, a mutação do ‘gerenciamento educativo’, a formação dos docentes são, essencialmente, reformas centradas na produtividade”. Com base nessas considerações, pode estar se evidenciando,

em alguns aspectos do desenvolvimento desta política educacional, nuances de aproximação com os princípios de gestão utilizados no mercado

As Diretrizes do Plano preveem também formas de contribuição das famílias no zelo e manutenção das escolas: “XXV – *fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso*” (DECRETO FEDERAL nº 6.094/ 2007). Recomendam parcerias externas para ajudar na recuperação dos espaços físicos das escolas e destacam a integração das associações empresariais nos comitês locais do Compromisso Todos pela Educação:

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

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (DECRETO FEDERAL nº 6.094/ 2007).

Há previsão formal de integração do chamado ‘terceiro setor’ estabelecida no Decreto Presidencial, com a possibilidade de colaboração dos setores indicados nas diretrizes em caráter voluntário no processo de implementação de programas e ações que visem à melhoria da Educação Básica no Brasil – “*colaboração, em caráter voluntário, de outros entes públicos e privados, como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe, empresariais, igrejas, entidades profissionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica*” (DECRETO nº 6.094/07, Art 6º, § 2º; Art. 7º).

O incentivo ao voluntariado vem demarcando terreno como forma de repassar parte da responsabilidade para setores da sociedade e, ao mesmo tempo, induzir os gestores públicos, em especial as direções das escolas, na busca de apoio financeiro e estrutural junto à comunidade. Dessa forma, o Estado não arcaria sozinho com os investimentos necessários à manutenção e ao desenvolvimento da Educação Básica. Essa estratégia pode ser entendida como parte de um processo que visa retirar custos e responsabilidades do

Estado e, simultaneamente, aumentar a eficiência e capacidade de resposta – e consequentemente a qualidade do sistema educativo.

Para colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, será instituído o Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação (Diretriz XXVIII). Nas reuniões e atividades promovidas pelo Comitê Nacional, também está prevista a participação de representantes de outros poderes e de organismos internacionais. Dessa forma, é possibilitada a esses organismos a manutenção do espaço de influência na definição e no desenvolvimento de políticas educacionais, conforme vem ocorrendo nas últimas décadas no Brasil.

Com base nos critérios estabelecidos pelo Decreto Federal, aqui no Rio Grande do Sul, o Comitê Gestor Estadual do Plano de Ações Articuladas foi instituído no dia 7 de março de 2008⁷⁹, contemplando representações de diversos setores sociais públicos e privados.

Para Shiroma Campos e Garcia (2005), termos como apelo à participação da sociedade civil, à solidariedade dos voluntários da comunidade cada vez mais presentes nos documentos oficiais evidenciam não apenas a penetração da ideologia do gerencialismo na educação, mas expressam também a conformação e produção de um novo “léxico” educacional, um híbrido de pedagógico e gerencial. Ao mesmo tempo em que a educação é mantida como uma política pública de caráter social passa a ser tratada como uma organização aberta à ingerência de outros setores, tidos como colaboradores ou assistentes, aproximando-se às formas de organização empresarial.

A implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso de forma articulada com os entes federados se processa nessa dinâmica articulada através da adesão voluntária, mobilização social, tendo como base as diretrizes estabelecidas e o movimento real da

⁷⁹ Comitê Estadual de Gestão do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no RS: será composto pela secretária Mariza Abreu (coordenadora) por representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), do Conselho Estadual da Educação (Ceed), do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares. Vários setores da sociedade gaúcha também estarão representados por associações de empresários, como o Instituto Gerdau e a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, de associações de trabalhadores, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Força Sindical, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS), da Associação Rio-grandense de Imprensa (ARI) e da Agenda 2020. Personalidades gaúchas que tenham destaque na educação nacional também serão convidadas a integrar o Comitê. O ex-ministro Paulo Renato e o secretário executivo do Ministério da Educação (MEC), José Henrique Paim Fernandes, estão entre os conselheiros do Comitê.

política educacional em curso nos estados e municípios de acordo com seus estágios de desenvolvimento.

Uma hipótese a ser considerada é que as diretrizes decretadas pelo poder central e assumidas pelos entes federados que aderirem ao Plano de Metas Compromisso invadem a sua esfera de gestão, operando de modo a atingi-los em sua autonomia e podem ser compreendidas também como uma forma de indução e responsabilização dos entes federados por um conjunto de medidas a serem adotadas para melhorar a qualidade do ensino, as quais foram pensadas e articuladas externamente. A seguir se apresenta o processo de organização e desenvolvimento do Plano de Metas Compromisso, abordando-se também o seu desdobramento nos estados e municípios através da vertente do Plano de Ações Articuladas.

4.2.1 O desenvolvimento do Plano de Metas Compromisso nos Municípios e Estados: Diagnóstico e elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)

A responsabilidade pela coordenação e pelo desenvolvimento desse Plano é de competência dos seguintes agentes, órgãos:

1. O Ministério da Educação (MEC), por intermédio de cada Secretaria-fim, responsável pela formulação das políticas e diretrizes no âmbito da Educação Básica e pelo monitoramento e pela avaliação do Plano, diretamente ou por delegação.
2. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, fiscalização da aplicação dos recursos e cooperação técnica.
3. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP: responsável pela apuração, pelo cálculo e pela manutenção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).
4. A Comissão Técnica, responsável pela aprovação do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos entes federados, pelo acompanhamento da execução do Plano de Metas e pelo cumprimento das metas fixadas.

A referida Comissão Técnica (CT) é constituída por um representante, titular e suplente da (o):

- I – Secretaria de Educação Básica, presidindo a Comissão;
- II – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;
- III – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade;
- IV – Secretaria de Educação Especial;
- V – Secretaria de Educação à Distância.

Conforme prevê a Resolução MEC/FNDE nº 029/2007, para compor a comissão técnica, os representantes serão indicados pelos titulares das respectivas Secretarias e do FNDE, podendo ocorrer convocação de outros dirigentes ou consultoria técnica, conforme pauta específica da Comissão.

Para a celebração de convênio ou termo de cooperação do MEC com estados e municípios são estabelecidos os seguintes requisitos:

- a formalização de Termo de Adesão ao Compromisso;
- o comprometimento de realização da Prova Brasil, pelas escolas de sua rede, que atendam aos critérios estabelecidos pelo INEP;
- o preenchimento e envio dos dados financeiros, por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE;
- o envio regular de informações sobre a frequência escolar dos alunos beneficiários da Bolsa Família.

Ficou estabelecido que o Ministério da Educação garante apoio, prioritariamente, àqueles entes federados com baixa classificação no IDEB. Esse apoio consiste na disponibilização de equipe técnica para, em conjunto com seus dirigentes, em regime de colaboração, elaborar um diagnóstico da situação educacional local e propor o Plano de Ações Articuladas (PAR) para a educação, configurando-se base para a celebração dos convênios de assistência financeira a projetos educacionais pelo FNDE/MEC.

As equipes do MEC visitam cada município ou ente federado que aderir ao Plano de Metas Compromisso, especialmente aqueles com IDEB baixo, levando informações sobre a situação educacional local à respectiva base de Dados Educacionais, acompanhada de informe elaborado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, com indicação de meta a atingir e a respectiva evolução no tempo. Esses dados são complementados no diálogo com os dirigentes – Prefeito ou Governador, Secretário de Educação, representantes dos Conselhos – e com outras pessoas envolvidas com a educação, assim em conjunto – equipe do MEC e dirigentes – constroem o Plano de Ações Articuladas (PAR) (MEC, 2007).

O PAR compreende um planejamento multidimensional da política de educação que os municípios, os estados e o DF devem fazer para um período de quatro anos. O PAR é coordenado pelas Secretarias municipais/estaduais de educação, mas deve ser elaborado com a participação da comunidade escolar e local, e é baseado nas vinte e oito (28) Diretrizes estabelecidas para garantir a educação de qualidade (Decreto 6.094/2007). O PAR foi definido pelo Secretário Executivo do MEC como uma forma de “construir um apoio técnico e financeiro para melhorar a gestão dos municípios e também melhorar a gestão do MEC junto aos municípios” (PAIM, 11 jun. 2007) [comunicação oral]. Essa ação permite o acesso a programas do MEC (de transferência voluntária e não universal/previstos em lei ou medida provisória).

O termo de adesão ao Plano de Metas Compromisso pode ser assinado por todos os municípios, estados e Distrito Federal como forma de comprometimento na promoção da melhoria da educação básica em sua esfera de competência e em seu território, implementando diretrizes relacionadas no decreto e ações que levem ao cumprimento das metas de evolução do IDEB.

A ação de cooperação técnica para elaboração do diagnóstico e PAR, nos municípios prioritários, inicialmente contou com um grupo de quarenta consultores, selecionados e capacitados pelo MEC/FNDE, contratados especificamente para esse fim⁸⁰. Posteriormente o MEC ampliou esse número, através de cooperação firmada com

⁸⁰ A pesquisadora integrou o grupo de consultores selecionados através do Convênio UNESCO/ MEC/ 2007 neste processo de aplicação da metodologia de diagnóstico desenvolvida pelo Ministério da Educação, com vistas à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), bem como do trabalho de análise técnica desses PAR apresentados pelos municípios prioritizados de acordo com critério técnico estabelecido pelo MEC. O mesmo trabalho também foi realizado no âmbito dos estados.

Universidades, Secretarias Estaduais de Educação e outras organizações, as quais constituíram equipes que passaram a realizar o mesmo trabalho nos municípios situados nos seus estados. No período de julho/2007 a abril/2008⁸¹, as visitas técnicas foram realizadas a estados e municípios indicados pelo MEC/FNDE para elaborar, em conjunto com as equipes técnicas locais, o diagnóstico da situação educacional das respectivas redes e/ou sistemas de ensino e, a partir do diagnóstico elaborado, o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Elaborados, em sua maioria, no segundo semestre de 2007, os Planos de Ações Articuladas (PAR) foram submetidos à análise técnica do Ministério da Educação, objetivando a elaboração dos respectivos termos de cooperação técnica a serem firmados entre esse Ministério e os estados e municípios. Nessa fase de análise técnica dos PAR, também participou o grupo de consultores contratados, acompanhados por técnicos e assessores da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC e do FNDE.

O diagnóstico da situação educacional realizado nos municípios e estados que aderiram ao Plano de Metas Compromisso encontra-se estruturado em quatro grandes dimensões⁸²:

1. Gestão educacional: compreende o compartilhamento de decisões e informações, a preocupação com a qualidade da educação e com a relação custo-benefício, a transparência (capacidade de deixar claro para a comunidade como são usados os recursos da rede escolar, inclusive os financeiros). Envolve a existência e o funcionamento de Conselhos Escolares (participa da construção do projeto político-pedagógico e dos planejamentos anuais, avalia os resultados da administração e ajuda na busca de meios para solucionar os problemas administrativos e pedagógicos, decide sobre os investimentos prioritários); a existência, a composição e o funcionamento democrático de Conselhos Municipais de Educação (CME); Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); Conselho do FUNDEB; a existência de projeto Pedagógico elaborado com participação dos professores e Conselho Escolar; a existência e a implementação do Plano Municipal de Educação; os

⁸¹ O trabalho de elaboração do PAR teve sequência em todo o país visando atingir 100% dos municípios como meta estabelecida pelo MEC.

⁸² São agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos de uma instituição ou de um sistema, sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam a totalidade da realidade local. (MEC, 2007, p.12).

critérios definidos e de conhecimento público para escolha da Direção Escolar; Plano de Carreira par ao Magistério; Plano de Carreira dos Profissionais de Apoio; o desenvolvimento da Educação Básica com ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada, entre outras questões incluídas para o diagnóstico dessa dimensão, como pode ser verificado no quadro apresentado mais adiante.

2. Formação de professores e dos profissionais de serviço de apoio escolar: envolve a qualificação dos professores que atuam em creches, pré-escola, Ensino Fundamental, educação especial, indígena, quilombolas e do campo, possuindo habilitação adequada e/ou cursos específicos adequados; existência de processos de formação continuada; para os profissionais de apoio, compreende a formação mínima exigida para a função e os cursos de qualificação específicos.

3. Práticas pedagógicas e avaliação: envolve o processo de elaboração e organização das práticas pedagógicas; existência de coordenadores pedagógicos; reuniões e horários de trabalhos pedagógicos; estímulo à realização de atividades pedagógicas extracurriculares; programas de incentivo à leitura; avaliação participativa; acompanhamento individual dos educandos; políticas de correção de fluxo.

4. Infraestrutura física e recursos pedagógicos: compreende a existência de adequadas instalações físicas gerais e equipamentos, incluindo bibliotecas com acervo condizente, laboratórios de ciências, artes e de informática, recursos audiovisuais, quadras poliesportivas; salas de aula, instalações gerais e de mobiliário, condições de acesso para pessoas com deficiência física; cozinha e refeitório em condições apropriadas de funcionamento; materiais pedagógicos e equipamentos esportivos.

Cada dimensão é composta por áreas⁸³ de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos que representam algum aspecto ou característica da realidade a ser avaliada e expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida, qualificada e analisada. Esses indicadores serão pontuados segundo critérios⁸⁴ cuja descrição

⁸³ Conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência lógica, os indicadores. Entretanto, não são objetos de avaliação e pontuação (MEC, 2007) (documento digitado).

⁸⁴ Critérios são os padrões que servem de base para comparação, julgamento ou apreciação de um indicador.

corresponde a quatro níveis e foram construídos a partir das diretrizes estabelecidas no Decreto 6.094/2007.

Fabiane Robl, atuando no projeto de apoio ao Gabinete do Ministro e responsável pela coordenação do trabalho de elaboração da proposta de instrumento de Campo e do PAR, explicou o processo:

O modelo do diagnóstico, de dimensão, enfim se você pegar o documento do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SNAES) você vai ver que ele é bem semelhante. Eu trouxe esse modelo de diagnóstico, modelo em termos só de estrutura, não de aplicação, a aplicação é bem diferenciada. Tem dimensão, tem área, tem indicador e tem pontuação, que é a mesma coisa. Se pegar um instrumento do PDE Escola, tem também alguma semelhança, só que eles não têm lá critérios, pontuação 1,2,3,4,5. A diferença é que o SNAES têm 1,2,3,4,5. e no PAR tem 4,3,2,1 tem uma mudança aqui [...] fundamentação melhor para o PAR (ROBL, 20 fev. 2008).

Observa-se que a metodologia descrita assemelha-se, de certa forma, aos conceitos e à forma de avaliação divulgada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, apresentada no caderno “Indicadores da Qualidade na Educação” (2004), que sugere um processo de avaliação nas escolas focado nos aspectos indutores de qualidade nos processos de gestão, formação dos profissionais de educação, no projeto político-pedagógico e na avaliação e no espaço físico/infraestrutura das escolas.

A estrutura do instrumento de campo onde são descritas as dimensões, as áreas e os indicadores de qualidade para elaboração do Diagnóstico e Plano de Ações Articuladas do Plano de Metas Compromisso, também chamada de ‘árvore do PAR, é apresentada no quadro a seguir:

Dimensão 1. Gestão Educacional	
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	Existência de Conselhos Escolares (CE)
	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação
	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE
	Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME e de consideração das especificidades de cada escola.
	Critérios para escolha da Direção Escolar
	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE.
	Plano de Carreira para o magistério
	Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.

	Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, à melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.	Implantação e organização do Ensino Fundamental de 9 anos.
	Existência de atividades no contraturno.
	Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.
3. Comunicação com a sociedade	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares.
	Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas.
	Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.
	Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	Quantidade suficiente de professores.
	Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores.
5. Gestão de Finanças	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação.
	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB.
Total de Indicadores da Dimensão	20

Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar e Condições de trabalho	
Áreas	Indicadores
1. Formação inicial de professores da Educação Básica	Qualificação dos professores que atuam nas creches.
	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola.
	Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do Ensino Fundamental.
	Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.
2. Formação Continuada de professores da Educação Básica	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.

4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03.	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem à implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003.
5. Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.
Total de Indicadores da Dimensão	10

Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	
Áreas	Indicadores
1. Elaboração e organização das práticas pedagógicas	Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.
	Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e das metodologias de ensino.
	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar.
	Existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno.
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.	Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos.
	Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
	Formas de registro da frequência.
	Política específica de correção de fluxo.
Total de Indicadores da Dimensão	08

Dimensão 4. Infraestrutura física e recursos pedagógicos	
Áreas	Indicadores
1. Instalações físicas gerais	Biblioteca: instalações e espaço físico.
	Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências).
	Existência e conservação de quadra de esportes.
	Existência e condições de funcionamento da cozinha e do refeitório.
	Salas de aula: instalações físicas gerais e de mobiliário.
	Condições de acesso para pessoas com deficiência física.
	Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e dos equipamentos.
2. Integração e expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública	Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.
	Existência de recursos audiovisuais.
3. Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico.
	Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos).
	Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos.

	Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.
	Confecção de materiais didáticos diversos.
<i>Total de Indicadores da Dimensão</i>	14

Fonte: Instrumento de Campo: Ministério da Educação, Brasília, abril de 2007.

Todos os indicadores propostos são pontuados segundo critérios cuja descrição corresponde a quatro níveis:

- critério de pontuação quatro: a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas;

- critério de pontuação três: a descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador;

- critério de pontuação dois: a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas, e estas poderão contar com o apoio técnico/ou financeiro do MEC;

- critério de pontuação um: a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas, e estas poderão constar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Os indicadores com pontuação 1 e 2 demandam a elaboração de ações a serem priorizadas no Plano de Ações Articuladas; os indicadores que obtiveram pontuação 3 e 4 não demandam a previsão de Ações Articuladas com apoio do MEC, no entanto podem contemplar iniciativas de ações locais, envolvendo a Secretaria de Educação Municipal, a rede escolar, a comunidade escolar e outros apoios a serem mobilizados pelo MEC e o município.

Observa-se que a metodologia adotada para elaboração do PAR dos estados permitiu a inclusão de ações e subações referentes aos indicadores avaliados com critério de pontuação “3” e “4”. Isto possibilitou que alguns problemas, mesmo envolvendo apenas reduzido número de escolas, atingissem um pequeno número de estudantes ou professores fossem contemplados com ações no Plano. Para elaboração do PAR dos estados, o MEC elaborou novo guia dando abertura para introdução de novas ações, subações e programas diversos daqueles sugeridos, permitindo

inclusive demandar apoio financeiro em ações que não estavam previstas nas orientações dos Planos Municipais.

Essa abertura e liberação para que os estados incluíssem livremente no PAR ações e subações pode ser resultado da força de pressão maior exercida pelos governos e também entendida como tratamento diferenciado, uma vez que os municípios (em especial os mais fracos na cadeia do IDEB) tiveram sua autonomia limitada na apresentação de demandas de assistência técnica e financeira do MEC no referido Plano.

De acordo com o diagnóstico e com a capacidade financeira de cada estado, Distrito Federal ou município visitado, o Plano de Ações Articuladas (PAR) pode propor quatro tipos de tratamento:

1. ações que contarão com apoio financeiro do MEC;
2. ações que contarão com apoio técnico do MEC;
3. ações executadas diretamente pelo ente participante do Compromisso;
4. ações que ainda não contam com formas definidas de apoio. Neste caso, o MEC, em parceria com o ente federado, poderá mobilizar novos apoios para o desenvolvimento das ações identificadas como necessárias; nesse aspecto se abrem possibilidades de parcerias com outros setores.

Com base no Plano de Ações Articuladas (PAR) serão firmados termos de convênio ou cooperação entre o Ministério da Educação e o ente apoiado para implementação de ações de assistência técnica ou financeira, observados os limites orçamentários e operacionais de acordo com as normas constantes de Resolução nº 0029/2007 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (MEC, 2007).

O que se observa no quadro apresentado acima – Dimensão 1: Gestão Educacional, problemas que não são analisados no diagnóstico poderiam ser objeto de indicadores específicos. Um diz respeito à direção das escolas. Avaliam-se a existência de conselhos escolares e os critérios de escolha de diretores, mas não se aborda a questão da gestão e autonomia dessas escolas. O outro se refere às equipes técnicas das SME, se existem, como são constituídas e organizadas. Há municípios onde não existem equipes minimamente

estruturadas. O terceiro está relacionado às classes multisseriadas. Como estão estruturadas, que tipo de apoio recebem, que espaço físico ocupam nas redes escolares.

Ainda em relação aos indicadores da área três da Dimensão 1, os quais têm como objetivo avaliar a comunicação com a sociedade, esses procuram verificar a “existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas; existência de parcerias externas para a realização de atividades complementares”(MEC, 2007). De alguma forma, esses indicadores podem induzir as redes públicas à busca de parceiros que contribuam no processo pedagógico e na gestão das escolas. Inclui-se a possibilidade de convênios com outros setores e entidades pertencentes ao terceiro setor, as quais passam a se envolver na gestão da educação pública. Nesse aspecto, a gestão pode direcionar-se na perspectiva da administração gerencial defendida por Bresser Pereira em sua proposta de Reforma do Estado, como vimos no capítulo anterior.

Observa-se que o Ministério da Educação lançou por intermédio da Secretaria de Educação Básica (SEB) edital para “Pré-qualificação de Tecnologias Educacionais que promovam a qualidade da Educação Básica” (DIÁRIO OFICIAL UNIÃO, 14 set. 2007). Esse guia é disponibilizado aos estados e municípios como sugestões que podem vir a ser adotadas no Plano de Ações Articuladas. Nesse edital puderam inscrever suas propostas para constar no Guia de Tecnologias para a educação básica as empresas, universidades, organizações públicas e privadas, pessoas físicas e jurídicas apresentando os materiais – ferramentas, manuais, aparatos, utensílios – para avaliação

As Tecnologias que comprovaram impacto positivo na evolução do Índice de Educação Básica – IDEB, de que trata o art. 3º do Decreto nº 6.094 de 27 de abril de 2007, aferido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais, passaram a ser certificados pelo MEC, conforme regulamentação própria. As Tecnologias Educacionais selecionadas integram o Guia de Tecnologias Educacionais do MEC divulgadas oficialmente como referências no âmbito do PDE com o propósito de apoiar os sistemas públicos de ensino na busca de soluções que promovam a qualidade da educação, podendo ser adotadas pelas redes públicas de ensino do país:

Com ele, o MEC busca oferecer aos sistemas de ensino uma ferramenta a mais que os auxilie na decisão sobre aquisição de materiais e tecnologias para uso nas escolas brasileiras de Educação Básica (SEB/MEC, 2008, p. 3).

A SEB recebeu para avaliação duzentas e trinta e três (233) propostas e, após análise dos pedidos de reconsideração, divulgou a relação final das propostas pré-qualificadas no processo de avaliação realizado em 2007:

PROPONETE	TECNOLOGIA EDUCACIONAL
AYB Consultoria em Engenharia de Produção	Jogo!Elo Perdido” – Ed. Ambiental
Catavento Comunicação e Educação	Projeto segura essa onda: rádio-escola na gestão sócio-cultural da aprendizagem
Cógnita Educação Digital	Plataforma virtual de aprendizagem Educar para a sustentabilidade
Companhia Editora Nacional	CDs do Sítio do Pica-pau Amarelo
Dual System Produtos e Serviços LTDA	Tecnokits
Editora Moderna LTDA	Projeto Sala de Leitura
Fundação Carlos Alberto Vanzolini	Projeto EAD/ Tic
Instituto Ayrton Senna	Acelera Brasil
Instituto Ayrton Senna	Circuito Campeão
Klicknet S/A	Portal Clickeducação
Klicknet S/A	Programa Comunicação e Expressão Internet/CEI
Maria Lucia Carneiro Pinto	Projeto Alfabetização Digital
Microkids Informática Educacional	Sistema Microkids
Planejamento em Ed. Tecnologia/PETe	Projeto de Alfabetização Tecnológica/ Kit Robótica
Planeta Ed. Gráfica e Editora LTDA	Projeto Coliseum
Positivo Informática S/A	Portal Aprende Brasil
Positivo Informática S/A	Atlas Interativo
Positivo Informática S/A	Oficina do Escritor
Universidade Federal de São Carlos	Portal do Professor da UFSC

Fonte: Diário Oficial da União – Seção 3; nº 178, sexta-feira, 14/09/2007.

Tecnologias Educacionais selecionado pelo MEC são definidas como:

práticas, métodos ou técnicas de ensino acompanhadas de aparatos, aparelhos ou ferramentas instrumentais, inclusive já em uso por redes ou estabelecimentos de ensino, que apresentem potencial impacto positivo na melhoria da Educação

Básica pública, a serem empregados como mecanismo de apoio aos sistemas de ensino e aos processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos em sala de aula (MEC/SEB – Guia de Tecnologias Educacionais– Aviso de Chamamento Público N° 1/2008).

Novo processo de seleção de Tecnologias Educacionais foi desencadeado pelo MEC. Pelo Edital publicado, as inscrições estiveram abertas no período de 21 de maio até 20 de julho de 2009. As próximas Tecnologias selecionadas serão anexadas ao Guia publicado pelo MEC em 2008⁸⁵.

Sobre Tecnologias Educacionais selecionadas pelo MEC para serem utilizadas pelas redes públicas Romeu Caputo – assessor da SEB/MEC, falou:

[...] historicamente o Ministério relacionava essa tecnologia de forma muito pontual e isso não era internalizado dentro do Ministério, o que o MEC fez, até para tornar isso público, publicou um edital denominado de “Nova Tecnologia” e aí todas as organizações privadas, públicas [...] que quisessem ter uma tecnologia pré-qualificada pelo MEC tinham que entrar nesse edital. No ano passado nós habilitamos 19, de mais de 250 inscritas, esse ano nós lançamos, o edital vai até agora o dia 14 de março. O que o MEC está querendo, de certa forma, é politizar essas tecnologias que podem e muitas são boas tecnologias e garantir que elas tenham um mínimo de garantia de efetividade, por que hoje os municípios e os estados contratam isso sem o menor controle, o primeiro que passa é o que contratam. O que o MEC está querendo dizer, essas aqui são pré-qualificadas para o MEC. Essas aqui o MEC pode colocar dinheiro, agora nós não passamos ainda nenhum real para essas organizações (CAPUTO, 25 fev. 2008).

O chamamento público feito através da SEB/MEC para seleção de Tecnologias Educacionais tem como base critérios que visem atender às diretrizes estabelecidas no PDE/Compromisso Todos Pela Educação, ou seja, o princípio da qualidade da Educação Básica. No entanto, a abertura para um universo amplo deixa dúvidas quanto à definição de uma linha teórico-metodológica orientadora da política educacional a ser desenvolvida. Pode ser entendida como forma de terceirização ou introdução de regras de mercado na gestão das políticas públicas educacionais, onde a oferta de bens e serviços é apresentada de forma livre e competitiva. Parece que as propostas mais atraentes, capazes de apresentar resultados em curto prazo, passam a ser consideradas as melhores, ou mais atraentes para superação de índices desfavoráveis na educação. A oferta de diferentes produtos educacionais pode trazer como consequência diferentes

⁸⁵ O Guia de Tecnologias Educacionais selecionadas pelo MEC conta com 141 Tecnologias educacionais . São 112 recursos pedagógicos pré-qualificados – destes 52 foram produzidos pelo MEC (Fonte: Guia de orientações para o Monitoramento e Acompanhamento do PAR, MEC, acesso em 10 de nov. de 2009)

qualidades, dependendo do valor pago, do público a quem se destinam e da mediação dos gestores e das equipes responsáveis pelo seu desenvolvimento.

Nesse sentido, também Romeu Caputo, assessor da SEB/MEC considera:

... o problema é que nós não produzimos nada. Sabe o que acontece [...] eu discuti muito lá em Belo Horizonte, tem professores que gostam do material, porque o material vai ajudar na vida deles. Só que não tenho nenhum outro para oferecer [...] por isso queremos incentivar as Universidades a produzir esse material, para o Ministério poder comprar [...] a Universidade fica pensando naquele aluno dela que nunca vai para a sala de aula na escola pública. Não construíram uma alternativa, mas esse professor formado em escola particular, com uma formação ruim [...] Esse professor está desesperado por um apoio mais materializado para ele, agora concordo contigo, a gente tem que ir além [...] aliás, o Instituto Alfa e Beta não foi selecionado (edital das Novas Tecnologias Educacionais do MEC). No RS, acho que [...] quem banca é o governo do estado [...] O Ayrton Senna é para nós um nó, porque alguns aqui não gostam, mas os estados solicitam [...] questão do Ayrton Senna, [...] legal é o foco na gestão da aprendizagem, que ele auxilia na gestão do aprendizado, o que o menino está aprendendo e o que ele não está aprendendo. Se ele está conseguindo fazer os trabalhos [...] ele tem o software disso, que é a gestão da aprendizagem da nossa escola [...] ninguém faz gestão da aprendizagem (CAPUTO, 25 fev 2008).

Nessa entrevista, Romeu Caputo confirmou a existência de demandas por parte dos estados e municípios para o apoio do MEC na contratação das Metodologias desses Institutos por considerá-las eficientes na gestão da aprendizagem pelos resultados concretos já obtidos na sua aplicação em redes de ensino de todo o país. Observa-se maior ênfase no aspecto da gestão e, sendo assim, parece que basta contratar um serviço externo para a solução do problema, desconsiderando outros elementos essenciais como a participação dos sujeitos envolvidos no processo, a realidade local e o acúmulo histórico já produzido nos espaços públicos educacionais.

Esse assessor também criticou a falta de alternativas oriundas de outros setores, entre os quais, citou as Universidades Públicas, por não inscreverem propostas que possam ser avaliadas no processo de escolha dessas Metodologias recomendadas pelo MEC às redes públicas de ensino. Essa fala reforça a visão de que o professor não sabe, não está preparado para desenvolver seu trabalho, por isso precisa de modelos prontos, importados, padronizados, e, em última análise, nos parece cumprir com o objetivo estabelecido pelo sistema de avaliação, centrado na busca de resultados, contribuindo com isso para o distanciamento da prática de gestão democrática na construção do projeto político pedagógico nas redes públicas.

Com base nessa afirmação, questiona-se a necessidade de apresentação de propostas prontas pelos gestores públicos, compreendendo-se que o processo educacional, na perspectiva da

gestão democrática, implica a construção coletiva da política educacional com participação efetiva dos sujeitos e não a compra de produtos padronizados e disponibilizados no mercado sem levar em conta a diversidade, desconsiderando a realidade da rede pública e da comunidade escolar a que se destinam.

Pensamos ser este outro problema para a gestão democrática da educação, já que a possibilidade de construir com a comunidade uma proposta educacional para o sistema público fica muito prejudicada, pois tudo é previamente estabelecido, e os profissionais da educação devem apenas submeter-se (PERONI, 2008, p.122).

Cabe neste aspecto avaliar a que objetivos servem e as contribuições trazidas às redes por essas tecnologias externas. A influência na gestão do próprio sistema de ensino não fragilizaria a autonomia das redes públicas de ensino? Essa estratégia pode ser caracterizada como uma espécie de terceirização de serviços, como destaca Roger Dale (1993)

as numerosas combinações possíveis de financiamento, fornecimento e regulação tornam possível a ampla série de mecanismos de “mercado” e “mesclas” da economia da política social que produz a heterogeneidade e complexidade de mercados educacionais que aparentemente estão a proliferar por todo o mundo Ocidental (DALE, 1993, p 111).

As experiências mais conhecidas e adotadas por redes ou escolas são aquelas conveniadas com Organizações Não Governamentais (ONGS) e/ou Fundações, as quais oferecem metodologias e projetos atrativos, disponibilizando materiais pedagógicos diversificados às redes, sem contudo contar com a participação dos sujeitos envolvidos na sua elaboração; de certa forma, são apresentados como estratégias de superação rápida do déficit de aprendizagem enfrentado nas escolas. O Instituto Ayrton Senna ilustra essa afirmação, o qual vem sendo adotado em todo país, tanto por redes públicas estaduais como por redes municipais. Os estados de Paraíba e Sergipe fazem parte dessas redes que mantêm convênio com esse Instituto, assegurando sua inclusão no PAR elaborado em 2007.

É pertinente questionar:

A parceria do sistema público de educação com o Instituto Ayrton Senna materializa bem essa proposta, tanto do público não-estatal, pois é assim que o Instituto se considera, quanto do quase-mercado, pois o sistema público acaba assumindo a lógica de gestão proposta pelo setor privado. Quais serão as consequências para a gestão da educação pública, principalmente para a gestão democrática da educação, sendo que o Instituto determina como e o que será ensinado, e monitora todos os passos do município, retirando parte de sua autonomia? Como fica a gestão democrática, a participação dos

segmentos escolares nas definições de políticas educacionais? O que leva o sistema público a procurar este tipo de parceria? (PERONI, 2008, p. 123).

Deve-se observar que as decisões para introdução dessas tecnologias produzidas no mercado são decisões políticas, e a forma de adoção e implementação é de livre escolha dos agentes públicos que têm a responsabilidade sobre a sua definição. Contudo, é relevante observar também que inúmeros municípios e estados fazem opção influenciados pela garantia de financiamento e pela possibilidade de apresentação de resultados à comunidade em curto prazo, transferindo assim responsabilidades que seriam suas em um processo democrático de desenvolvimento das políticas educacionais.

Destaca-se ainda que as Tecnologias Educacionais são disponibilizadas pelo MEC como referência, concedendo autonomia de opção aos estados e municípios para a sua adoção no PAR. A decisão de adoção e financiamento das tecnologias educacionais é de responsabilidade do município. Assim, os municípios que incluírem no seu PAR a adoção dessas tecnologias, o MEC assegura apenas assistência técnica, já aos estados que decidirem pela adoção de alguma dessas tecnologias, incluindo-a no seu PAR, os mesmos podem ser atendidos financeiramente pelo MEC⁸⁶.

Sem defesa do mérito, pode ser questionado o critério diferenciado estabelecido pelo MEC ao assegurar o financiamento dessas novas tecnologias no PAR apenas para os estados, por observar-se a discriminação aos municípios, os quais não contam com apoio financeiro para esses programas, enquanto aos estados é assegurado o apoio a essa ação. É questionável também a justificativa apresentada pelo MEC em relação à disponibilização dessas metodologias como forma de evitar a contratação de propostas apresentadas através da livre concorrência do mercado, sem critérios, as quais não possuem o “selo de qualidade” emitido pelo órgão competente. Também, ao assegurar a possibilidade de financiamento aos estados, pode funcionar como mecanismo de indução da oferta, além de revelar tratamento diferenciado na relação com os entes federados

Em síntese, de acordo com Vera Peroni (2008), o que se questiona sobre a adoção dessas tecnologias educacionais são as razões que levam muitos sistemas públicos à compra de produtos prontos e as consequências para o direito à educação e à construção da gestão democrática que

⁸⁶ Segundo o MEC, quarenta e sete (47) municípios do RS incluíram no seu PAR a adoção das seguintes tecnologias constantes no Guia de Tecnologias Educacionais: ALFA & BETA, GEEMPA e o INSTITUTO AYRTON SENNA – [Informação verbal] – Romeu Caputo do MEC no Encontro de Secretários Municipais de Educação do RS no dia 31 de mar. de 2009.

resultam dessa opção, tendo em vista a existência de pesquisas e experiências avançadas de gestão democrática que poderiam ser tomadas como referências no desenvolvimento das políticas educacionais. E, por fim, também considerar o significado maior que representa para a sociedade o poder público adquirir um produto pronto, omitindo-se de sua responsabilidade na oferta de uma educação pública de qualidade, construída com a participação dos sujeitos sociais diretamente envolvidos no processo.

O Índice de Desenvolvimento da Educação foi uma referência desenvolvida nesse governo para servir de indicador de qualidade na educação para mostrar as condições de ensino no Brasil. O tema do IDEB é apresentado e discutido a seguir.

4.2.2 O Índice de Desenvolvimento da Educação: conceito e finalidade

O Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) serviu de base para o MEC definir os municípios priorizados, aqueles cujo IDEB encontra-se abaixo da média nacional (3,8). Esses municípios são considerados estratégicos para o sucesso do PDE, por isso foram mobilizados, seus gestores convidados a assinar o Compromisso Todos Pela Educação e, conseqüentemente, a dar cumprimento às diretrizes estabelecidas, tendo como instrumento o Plano de Ações Articuladas (PAR).

O Sistema Educacional do Brasil hoje apresenta, numa escala de 0 a 10, um IDEB de 3,8 para a primeira fase do Ensino Fundamental. Constata-se que algumas redes estão muito acima do valor médio brasileiro, e outras muito abaixo. A Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 029, de 20 de junho de 2007, traz a relação dos municípios considerados prioritários para receber apoio com ações de assistência técnica e financeira, para as transferências voluntárias do FNDE, tendo em vista o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Decreto nº 6.094/07. Os municípios priorizados encontram-se localizados em todas as regiões do país, notadamente nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste – todos com índices abaixo da média nacional.

A esses 1.242 (mil duzentos e quarenta e dois) municípios, o Ministério da Educação prestou, no primeiro ano de implantação do PDE/Plano de Metas, cooperação

técnica na elaboração do diagnóstico educacional da rede municipal de ensino e na elaboração do correspondente Plano de Ações Articuladas (PAR). O trabalho junto aos municípios com baixo IDEB é definido como pioneiro para “o encontro do MEC com o Brasil profundo – marcamos data e hora para iniciar esse encontro há muito adiado” (HADDAD, 21/06/2007). O Ministro refere-se aos municípios mais distantes, de difícil acesso, com infraestrutura precária e dificuldades de comunicação.

Além desses municípios, foram priorizados também os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal, das Capitais e das cidades com mais de duzentos mil habitantes. A estes o Ministério da Educação igualmente prestou cooperação técnica para a elaboração do diagnóstico e do PAR.

No desenvolvimento do Plano de Metas Compromisso, os repasses de recursos da União estão vinculados ao impacto positivo na evolução do IDEB nos Municípios, Distrito Federal e estados onde é adotado, mediante assinatura de convênio. A demanda por recursos tem que vir acompanhada de Plano de Ação: “parcerias duradouras com os entes federados vai implicar um conjunto de ações para resolver o problema da qualidade” (HADDAD, 21/06/2007). Essas ações são estruturadas através do Plano de Ações Articuladas (PAR) no âmbito dos estados e municípios.

De acordo com o que dispõe o Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, art. 3º – a qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB. Para o MEC (2007), o IDEB visa à ampliação das possibilidades de mobilização da sociedade em favor da educação, uma vez que o índice é comparável nacionalmente e expressa em valores os resultados mais importantes da educação: aprendizagem e fluxo. A combinação de ambos tem também o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade na Prova Brasil, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado da Prova Brasil indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema.

Os 1.242 municípios brasileiros com baixo IDEB terão prioridade no Plano de Metas Compromisso, entretanto, segundo o MEC, todas as redes deverão melhorar seus indicadores e, em conjunto, contribuirão para que o IDEB do Brasil chegue a 6,0 em 2022,

o que representa um sistema educacional de qualidade comparável à dos países desenvolvidos.

O Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), a partir dos indicadores de desempenho e rendimento, divulgará a projeção de melhoria do IDEB do Brasil, Unidades Federadas e municípios, por dependência administrativa, referentes à primeira e segunda fases do Ensino Fundamental, e ao Ensino Médio, quando couber. As metas individuais, calculadas bienalmente de 2007 a 2021, terão o objetivo implícito de reduzir a desigualdade entre as redes e contribuir para o Brasil atingir a meta nacional estabelecida para esse período (6,0) (MEC, 2007, p. 5). A média do IDEB nacional, em 2005, foi 3,8 nos primeiros anos do Ensino Fundamental. Em 2007, essa nota subiu para 4,2, ultrapassando as projeções que indicavam um crescimento para 3,9 nesse período. De acordo com o MEC, se o ritmo for mantido, o Brasil chegará a uma média superior a 6,0 em 2022, o que é considerado, pelo Ministério, como ter uma educação compatível com países do primeiro mundo antes do previsto.

Observa-se que as metas de cada estado e município a serem atingidas não são iguais. Aqueles municípios e estados com mais baixo IDEB terão que fazer maior esforço para se aproximar da meta nacional. Aqueles com IDEB mais alto deverão superar a meta para o Brasil. Nesse quadro, cada município e estado deverão ter um desempenho que, em conjunto, leve o Brasil a atingir a meta nacional mencionada acima.

É importante observar que todos os estados e Distrito Federal possuem IDEB, porém, em alguns municípios, não foi possível calcular o índice para a rede municipal de ensino. Para a rede de ensino ter um IDEB será necessário dispor dos resultados da Prova Brasil e das taxas de aprovação obtidas do Censo Escolar. Cabe destacar, no entanto, que a Prova Brasil avalia apenas alunos das 4ª e 8ªs séries das escolas públicas urbanas do país. Caso o município ou estado não tenha participado da Prova Brasil no ano de 2005 ou não tenham sido enviados os dados do Censo Escolar, no prazo estabelecido pelo INEP, não é possível calcular o IDEB de 2005 da respectiva rede de ensino.

Para Adeum Sauer, vice-presidente do CONSED:

o IDEB não pode ser considerado como a única forma para se avaliar o desempenho das escolas e das redes – é preciso considerar o processo e não apenas medir o resultado (SAUER, 8 out. 2007).
--

A manutenção dessa concepção da década de 1990, na qual a tarefa de regulação nacional do sistema educacional deve estar baseada em instrumentos de avaliação em larga escala, focalizando, apenas, a aprendizagem dos estudantes, assim como se configuram o IDEB e a Provinha Brasil, é criticada pela professora Regina Gracindo (2007). Do seu ponto de vista, seria mais adequado que os próprios sistemas de ensino e as escolas estabelecessem seus mecanismos de avaliação, contando com apoio técnico para garantir qualidade aos instrumentos de avaliação, mas impondo realismo a tais instrumentos. Uma verdadeira avaliação deve considerar todo o processo e “incluir como avaliadores permanentes aqueles que se beneficiam dos seus serviços” (PARO, 2001, p.86).

Observa-se que esses índices obtidos com provas desenvolvidas de modo centralizado, aplicadas a todos os estudantes das redes a serem avaliadas, caracterizam-se pela transferência do eixo ensino para a aprendizagem, através do qual podem ser adquiridas habilidades acumuláveis e calculáveis que são cobradas através de índices que visam atender metas condicionadas assumidas pelos gestores à apresentação de resultados positivos. Estes testes, contudo, avaliam de igual maneira pessoas submetidas a situações de aprendizagem diferentes em realidades distintas. É o que vem ocorrendo com a Prova Brasil e o Sistema de Avaliação adotado pela SEDUC do Rio Grande do Sul, cujo resultado dessas provas funciona mais como uma forma de prestação de contas aos órgãos responsáveis do que como estímulo à busca por aprimoramento das propostas e práticas das escolas.

A adoção desse sistema de avaliação resulta no enfraquecimento da escola e do professor, ausentes no processo de definição desse sistema. Dessa forma, a avaliação que se apresentou em nome da promoção da qualidade não tem sido capaz de contribuir para alterar o baixo rendimento apresentado pelos alunos. Os professores são apenas executores de propostas das quais eles não participam da sua elaboração.

Para Sandra Zakia Sousa (2008), tomando-se como referência os resultados obtidos pelos alunos nas provas, sejam as aplicadas pelo governo federal, sejam as aplicadas pelos estados, o que se retifica é o baixo rendimento, considerando-se as expectativas definidas quanto ao desempenho esperado no decorrer da trajetória escolar.

A então Presidente Nacional da UNDIME, fez referência ao desempenho e à qualidade educacional perseguida no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação:

Destacou o foco na qualidade, considerando que mesmo tendo ocorrido avanço no acesso à escola, ainda persistem altos índices de reprovação e evasão escolar e a qualidade do processo deixa a desejar, por isso há necessidade de investir fortemente em todas as dimensões (gestão, formação dos profissionais da educação, projeto pedagógico, recuperação dos espaços físicos e equipamentos pedagógicos) para melhoria da qualidade educacional (REPULHO, 05 out. 2007).

Romeu Caputo, assessor da SEB/MEC também se manifestou a respeito:

Qual o conceito que nós [...] é esse da gestão mais participativa, o sujeito que se envolve. Eu entendo que esse governo está dizendo o seguinte: a qualidade passa necessariamente pela aprendizagem do aluno, então para não ter essa discussão eterna, o MEC tentou superar um pouco, eu acho, essa contradição quase insuperável, mas ele tentou sair dessa discussão de qual qualidade eternamente [...] o foco nosso é o aluno e ele é o sujeito de toda nossa ação de tudo o que nós fazemos, o que se garante como qualidade [...] qual é a qualidade para ele, a qualidade no campo do direito, ele tem direito a aprender, se ele tem direito a aprender, queremos mensurar isso, isso é garantir que ele aprenda (CAPUTO, 25 fev. 2008).

Como elementos de análise desse indicador introduzido no processo de avaliação da qualidade da Educação e para definição da política de financiamento da educação brasileira nesse Plano serão apresentadas a seguir algumas observações e questionamentos considerados relevantes. Em relação ao IDEB trazendo metas, a Presidente da UNDIME Nacional, Justina Araújo Silva opina:

Esse indicador não é perfeito, mas é uma forma de mensurar – embora com problemas como toda a ação humana – o desempenho ou o esforço na busca da melhoria da qualidade do ensino (ARAÚJO SILVA, 31 de mar. 2009).

Essa mesma linha de raciocínio é sustentada pela Presidente Estadual do UNDIME do Rio Grande do Sul, professora Magela Lindner Formiga:

O IDEB é um indicador importante, traz reflexão sobre aspectos quantitativos e qualitativos da aprendizagem do aluno e tenta trazer o foco lá da sala de aula, retorna o foco para a aprendizagem (LINDNER FORMIGA, 26 de mar. 2009).

A CNTE compreende como válido esse processo de avaliação adotado pelo MEC, no entanto observa,

O MEC inaugurou um importante caminho para a avaliação das políticas da educação básica, mas que terão de ser ampliadas para todas as ações orçamentárias envolvendo os recursos de MDE. A ênfase nas notas dos alunos já mostrou não ser suficiente para detectar os problemas da aprendizagem, uma vez que não mede o conjunto das políticas inerentes a esse processo. Porém, se mesmo após os investimentos de caráter sistêmico, que compreendem, simultaneamente, a formação e a carreira profissional, a gestão democrática, o

projeto político pedagógico da escola, dentre outros, não se verificar uma melhoria no rendimento dos estudantes, então se deve partir para uma segunda investigação, de cunho mais qualitativo das políticas até então empregadas (LEÃO, 20 de jun. 2009).

Essas avaliações associam o IBEB ao esforço de assegurar qualidade do ensino no sentido de estabelecer parâmetros possíveis de serem acompanhados e monitorados no âmbito das redes de ensino e servirem de base para a definição de políticas de superação tanto pela União como pelos demais entes federados.

Contudo, para a CNTE (2007), o IDEB, embora seja de fácil compreensão e contemple elementos significativos que têm se mostrado perversos à educação (baixo rendimento e elevados índices de evasão e repetência), não aborda questões cruciais capazes de aferir com maior eficácia os níveis de qualidade no ensino. Para tanto, seria necessário observar outros conceitos, como políticas pedagógicas, currículo, formação, salário, saúde e carreira dos profissionais, infraestrutura e violência nas escolas, relação profissionais/aluno, e, fundamentalmente, a gestão democrática. Através da democratização da gestão, os atores escolares ganham protagonismo e passam a desempenhar papel mais compromissado que é a garantia de uma melhor qualidade. A CNTE tem o entendimento de que o PDE não pode se furtar de avançar nesse aspecto.

Na evolução do processo de implantação do Plano, especialmente a partir da elaboração do PAR, a CNTE admite avanços, superação de alguns dos sintomas críticos identificados na apresentação do Plano, conforme relata o seu presidente em entrevista,

Sobre o método avaliativo (IDEB), importante destacar que as notas dos exames (Prova e Provinha Brasil, além do SAEB), com o advento do PAR, passaram a ser um dos critérios da avaliação da educação, e não o único como propunha o PDE. A nova prática também atende a outra crítica da CNTE ao projeto inicial do PDE com relação à necessidade de instituir critérios de avaliação institucional dos programas do Plano. Hoje, o MEC mantém condicionada sua assistência (técnica e financeira) à contrapartida dos entes com o cumprimento das metas dos programas do PDE consolidadas no PAR (LEÃO, 20 jun. 2009).

Quando se afirma que é preciso melhorar a qualidade da educação: “melhor ou qualidade dizem respeito a que conjunto de valores?” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 438). Para as autoras, termos difundidos maciçamente podem expressar um certo modelo de controle pelo Estado, dessa forma, os discursos oficiais, separados dos contextos políticos em que foram produzidos, tendem a ocultar também a dimensão valorativa. Entendem, por isso, que esses termos envolvem juízos de valores, por isso não são generalizações factuais. Estes conceitos sempre recorrentes nos discursos e nos documentos

oficiais em relação aos propósitos deste Plano precisam ser mais bem estudados e contextualizados no processo de implantação.

Luís Fernando Dourado (2007) lembra que os documentos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), ao abordarem a questão da qualidade da educação, enfatizam a necessidade do desenvolvimento de ferramentas e diagnósticos por meio de provas ou outros instrumentos de aferição da qualidade. Segundo a Cepal, a avaliação é fundamental para o monitoramento das políticas e para orientar as intervenções no campo educativo.

Conforme consta nos documentos da UNESCO, a qualidade da educação deve ser entendida “como um conceito normativo multifatorial” (DOURADO, 2007, p. 11), porque “em su definición intervienen, al menos, dimensiones correspondientes a la filosofía, la pedagogía, la cultura, la sociedad y la economía” (UNESCO, 2003, *apud.* DOURADO, 2007, p. 9). Os documentos da UNESCO (2003) definem qualidade a partir de critérios envolvendo “a relação entre os recursos materiais e humanos, como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, processos de ensino e aprendizagem com relação à aprendizagem das crianças” (DOURADO, 2007, p. 9).

Juan Casassus, ao discutir a qualidade da educação que vem sendo foco de atenção na América Latina a partir dos anos de 1980, pondera:

La ausencia de contenido y la ausencia de consenso acerca de la calidad, nos jugó una mala pasada. Por algún motivo aún no esclarecido se dio por sobreentendido que todo el mundo sabía de que trataba la calidad de la educación, de tal manera, que cuando se formularon las políticas educativas desde esa época, bastaba con que se dijera que eran para mejorar la calidad de la educación para que fueran aceptadas por las autoridades. [...] éstas nunca fueron políticas de educación sino que fueron políticas de gestión. Las políticas educativas se centraron en la gestión del sistema, y nunca en la educación (CASASSUS, 2007, p. 72).

Um melhor entendimento das práticas avaliatórias relacionadas ao desempenho dos alunos no Índice de Desenvolvimento da Educação é demonstrado pela seguinte caracterização:

Potencialidades	Limitações	Alternativas
Sintonizada com o propósito da educação: a aprendizagem	- Muitos fatores estão fora do controle das escolas e dos	- Focalizar a melhoria da escola ao longo do tempo, em

dos alunos	professores. - Mesmo no que depende da escola, o desempenho dos alunos é influenciado por vários professores.	vez do desempenho em determinado momento; - Conjugam aspectos coletivos, dependentes da equipe da escola, com individuais, dependentes de cada professor.
------------	--	--

Fonte: ZÁKIA L. SOUSA (2008, p. 86)

Pelo que tem se observado através de estudos e pesquisas divulgados e pela observação dos processos reais acompanhados nos últimos anos, essas iniciativas avaliatórias vêm tendo fraco poder indutor de mudanças, no entanto “abrem-se, assim, perspectivas de associar consequências aos resultados, sob a crença de induzir à responsabilização” (ZÁKIA L. SOUSA, 2008, p. 86).

Licínio Lima (2003), ao discutir a problemática sobre a questão da eficácia na administração da educação, destaca a existência de polêmicas em diversos países em torno dos exames e dos currículos uniformes e dos indicadores de desempenho. Afirma que em face de estas dificuldades, ou se centraliza, uniformiza e controla em termos tais que o cálculo da eficácia e o controle da qualidade passam a ser possíveis, porque, subordinados a critérios uniformes e, como tal, são passíveis de comparação, ou os discursos da eficácia e da qualidade assumem o caráter da retórica com propósitos de reposição da confiança no sistema e de legitimação institucional: “Basta, então, falar em eficácia e em qualidade, mesmo sem a sua obtenção empírica, para alcançar aqueles propósitos” (LIMA, 2003, p.129).

Essas considerações precisam ser levadas em conta, uma vez que os documentos e pronunciamentos, por si só, não expressam o sentido da concepção de qualidade previsto no Plano. Convém observar se a concepção expressa não reduz a qualidade à superação do problema da reprovação e da evasão e não mais o sentido da sua democratização.

No processo de monitoramento do PAR realizado junto aos municípios também se consideram os indicadores já estabelecidos no IDEB (dados do Censo Escolar quanto ao desempenho dos estudantes, Sistema Nacional de Avaliação e Prova Brasil), mas também a avaliação de ações intermediárias (ainda não definidas até o momento). Dessa forma se evidencia a articulação de outros movimentos no processo de constituição e avaliação das políticas desenvolvidas em conjunto com os estados e municípios.

A qualidade da educação está diretamente ligada aos investimentos necessários para atingi-la, por isso, nessa descrição do plano, incluem-se os recursos financeiros oficialmente previstos como suporte para a sua execução.

4.2.3 Os investimentos para o financiamento do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

Para financiar os programas e as ações desse Plano, lançado oficialmente pelo Governo brasileiro em 24 de abril/2007, foram previstos investimentos na ordem de R\$ 8 bilhões até 2010. Dentre as fontes de onde são retirados os recursos para o seu financiamento estão as receitas já instituídas, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e o orçamento do próprio Ministério da Educação.

Como parte da receita para financiamento dessa política, o FUNDEB é compreendido como “uma expressão da visão sistêmica da educação, ao financiar todas as suas etapas, da creche ao Ensino Médio, e ao reservar parcela importante dos recursos para a educação de jovens e adultos” (HADDAD, 2008, p. 10). E ainda como “a expressão de uma visão de ordenamento do território e de desenvolvimento social e econômico, na medida em que a complementação da União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno é inferior à média nacional” (CONAE 2010, p. 90).

A tabela abaixo traz um demonstrativo dos recursos do FUNDEB, executados em 2007, 2008 e os valores transferidos pela União até set. de 2009, compreendendo a receita de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios e complementação da União.

Tabela 5 – recursos do FUNDEB, executados em 2007, 2008 e 2009

Recursos do FUNDEB	2007	2008	2009
Receita e contribuição dos Estados, DF e municípios	44,9 bi	58,8 bi	

Complementação União	2 bi	3,2 bi	R\$ 3,89 *
----------------------	------	--------	------------

Tabela elaborada por Lucia Camini – set. de 2009.

Fonte: <http://www.brasil.gov.br> – acesso em 30 de set. 2009.

*Valor correspondente aos recursos transferidos pela União até set. de 2009.

Em 2007, os estados beneficiados pela União com recursos da União foram: AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI; Alunos beneficiados: 35,6 milhões” (MEC, 2008. p. 48). Em 2007, também os municípios que firmaram convênios receberam R\$ 432,5 milhões da União; 21 estados que aderiram ao compromisso fizeram convênios com o Ministério da Educação e receberam R\$ 935 milhões (MEC, 2008, p. 15).

Em 2008 foram beneficiados “40,2 milhões de alunos” (MEC, 2008, p. 48). A proposta de Lei Orçamentária do Governo para 2008 apresentou um crescimento em termos nominais de R\$ 4,5 bilhões pra a função Educação (21%) em relação à Lei Orçamentária de Assistência Social (LOAS) de 2007. Considerando-se que, desse total acrescido, R\$ 1 bilhão corresponde ao aumento da complementação da União do FUNDEB, resta ainda a expressiva quantia de R\$ 3,5 bilhões.

Destaca-se que, para o ano de 2009, o valor mínimo do FUNDEB deveria ser majorado em 41% para atingir o valor do Custo Aluno-Qualidade (CAQI) que, atualizado (INPC/IBGE), estaria em R\$ 1.905 por aluno-ano, considerando apenas o valor com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), como observa José Marcelino Pinto (2009).

A forma de distribuição dos recursos para o financiamento das ações do Plano está disposta no Decreto n° 6.094/2007, art. 8° – As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos municípios, Distrito Federal e estados.

De acordo com as orientações do MEC (2007), os programas educacionais universais e as transferências financeiras estabelecidas em Lei continuarão a atender a todos os entes federados. Assegura, no entanto, que “serão alteradas as transferências voluntárias que o Ministério da Educação realiza. Estas serão direcionadas para um suporte coordenado e intenso às redes escolares dos municípios e entes federados que apresentaram baixo IDEB e que aderirem ao Plano de Metas Compromisso” (MEC, 2007, p. 7). O objetivo dessa

medida, segundo o Ministério, é diminuir as desigualdades hoje existentes na educação de crianças, jovens e adolescentes no país.

Como estabelece a Resolução FNDE/MEC n° 029/2007, art. 3°:

Os municípios, prioritariamente os relacionados no Anexo 1⁸⁷ desta Resolução, os estados e o Distrito Federal aderentes ao Compromisso, poderão ser beneficiados com as ações suplementares de assistência técnica e financeira de que trata esta Resolução, condicionados às prioridades de atendimento e à capacidade de cada ente.

Parágrafo único – as prioridades de atendimento referidas no caput deste artigo são: assistência técnica e assistência financeira a ações de gestão educacional, formação de professores e trabalhadores da educação, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura e recursos pedagógicos.

A mesma Resolução no seu art. 5°, inciso II orienta:

os municípios e o Distrito Federal, responsáveis pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE à conta dos itens passíveis de assistência financeira definidos neste instrumento, deverão incluir em seus orçamentos, quando couber, a previsão de recursos suplementares para a execução.

Ainda sobre a regulamentação dos recursos a serem investidos nos municípios, estados e Distrito Federal, consta na Resolução MEC/FNDE n° 029/2007 em seu art. 17°:

Parágrafo único: Na análise e aprovação do mérito qualitativo deverão ser considerados os seguintes fatores:

I – disponibilidade de recursos orçamentário e financeiro para sua implementação;

II – capacidade operacional do FNDE e do ente federativo proponente.

A partir de 2007, a assistência financeira será implementada por meio de programas e ações educacionais a cargo de cada Secretaria-fim e/ou do FNDE.

A Resolução do FNDE n° 029, de 20 de julho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007, foi alterada pela Resolução n° 047 de 20 de setembro de 2007, considerando a necessidade de maior detalhamento quanto à operacionalização da assistência financeira, no âmbito do Plano de Metas Compromisso, aos municípios, estados, Distrito Federal e aos

⁸⁷ São os 1.242 municípios prioritários com IDEB abaixo da média nacional.

municípios não relacionados como prioritários na Resolução 029/2007; levando em conta as especificidades das redes municipal e estadual de ensino.

Destacam-se algumas das alterações significativas que foram operadas pela nova Resolução. A ementa passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º: Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007 (RESOLUÇÃO FNDE nº 047/2007).

A Resolução FNDE 029/2007 estabelecia a seleção dos municípios prioritários com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação e definia ainda o IDEB como indicador de aferição do cumprimento de metas fixadas para a melhoria do acesso e a elevação dos padrões de qualidade da educação básica na rede pública de ensino.

A Resolução nº 047/2007 assegura recursos aos municípios que apresentarem projetos educacionais no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, não apenas aos municípios com baixo no IDEB. O seu art. 3º avança no sentido de indicar a possibilidade de os municípios, prioritariamente os de baixo IDEB, os estados e o Distrito Federal poderem ser beneficiados com ações suplementares de assistência técnica e financeira do MEC, desde que atendidas condições que dizem respeito a:

- I – elaborar e enviar, no prazo estabelecido pelo MEC, as informações prévias com a visão local das ações que possam contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência e para o desenvolvimento da rede pública da educação básica;
- II – receber a consultoria disponibilizada pelo MEC, garantindo a participação de seu dirigente municipal, dirigente educacional e outros representantes da sociedade civil e organizada, na formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR);
- III – garantir a participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à sua comunidade, durante a implementação do PAR, o que deverá ser realizado pelo Comitê Local do Compromisso, conforme diretriz estabelecida no Art. 2º do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007 (RESOLUÇÃO FNDE nº 047/2007).

Cabe destacar que na Resolução nº 029/2007, os entes que poderiam ser beneficiados estariam condicionados às prioridades de atendimento e à capacidade de cada um deles. Essas prioridades compreendem: assistência técnica e assistência financeira a

ações de gestão educacional, formação de professores e trabalhadores da educação, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura e recursos pedagógicos.

Art. 4º: introduz alterações no que diz respeito à garantia da participação da sociedade civil no controle das ações educacionais ofertadas a sua comunidade, durante a implementação do PAR, estabelecendo que essa tarefa deva ser realizada pelo Comitê Local do Compromisso, conforme diretriz estabelecida no art. 2º do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007 – dizem respeito à implementação das vinte e oito diretrizes estabelecidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Art.5º: suprime a condicionalidade imposta aos municípios não priorizados no Plano para terem acesso a recursos, os quais anteriormente ficavam na dependência de disponibilidade orçamentária.

Art. 6º: Parágrafo único – para os municípios não relacionados no Anexo I desta Resolução, o FNDE disponibilizará o instrumento de diagnóstico do contexto educacional e o instrumento de elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) por meio eletrônico e/ou pelo *site* desta autarquia (www.fnde.gov.br) e/ou do MEC (www.mec.gov.br).

Dessa forma, os municípios não integrantes da lista prioritária do MEC no Plano de Metas Compromisso poderão acessar recursos conforme orientações e critérios estabelecidos.

A respeito dos recursos previstos para financiamento da educação no Plano, as opiniões e posições também são diversas. Para essa análise são trazidas posições oficiais de gestores do MEC, assim como de entidades ligadas à educação e de representante da Universidade.

Romeu Caputo (2008) assessor da SEB/MEC admite:

Eu acho que o investimento em educação ainda é muito difícil, para chegar a um patamar de escolas padrão, colégios de padre, escola mínima e isso não era consenso no Brasil, nem no Ministério, durante muitos anos o MEC acreditava que o Brasil precisava investir mais em infra estrutura [...] precisamos investir maciçamente durante vinte anos em todas as áreas (CAPUTO, 25 fev. 2008).

O vice-presidente do CONSED, Adeum Sauer, referindo-se ao financiamento da Educação no PDE, afirmou:

O dinheiro para fazer educação nos estados com o FUNDEB é menor, o custo *per capita* ficou menor. Amplia a cobertura para a Educação Infantil e Ensino Médio – o estado redistribui os recursos para os municípios e fica com menor percentual para investir na sua rede pública estadual (SAUER, 8 out. 2007).

A posição do vice-presidente do Consed revela a dificuldade enfrentada pelos estados e reforça a ideia da necessidade de ampliação de recursos e melhor distribuição dos mesmos entre os entes federados. Esta tem sido uma constatação evidenciada nos Planos de Ações Articuladas, oportunidade usada pelos estados e municípios para demandar maiores investimentos da União. É importante destacar que, mesmo com o FUNDEB, um estudante de São Paulo recebe cerca de duas vezes mais recursos que seu colega do Maranhão ou do Pará, por exemplo. Esse dado revela a manutenção das desigualdades regionais em relação aos investimentos em educação que precisam ser superadas na gestão da educação.

Fabiane Robl, Consultora MEC/UNESCO na assessoria do Gabinete do Ministro da Educação, em relação aos investimentos, diz:

O recurso é bom, tem uma diferença considerável dos anos anteriores não sei te dizer o percentual. O grande diferencial é a forma de aplicar esses recursos é que mudou muito. [...] o recurso chega direto onde interessa, pra desenvolver ações pensadas, é o que a gente espera, não é uma coisa pulverizada, dá um pouquinho aqui, um pouquinho lá, não! Tem todas as ações articuladas, isso aqui é para desenvolver estas ações que está solicitando tantos milhões (ROBL, 20 fev. 2007).

A mais justa distribuição e para todos pode ser a forma democrática e adequada de acesso aos recursos, no entanto por si só não garante transparência na sua aplicação, nem a quantidade suficiente para assegurar educação de qualificada em todas as redes.

A Presidente da UNDIME também fez referência ao financiamento:

Não consigo prever se os recursos que estão sendo alocados são suficientes, uma vez que a UNDIME não sabe quais são as demandas potenciais das redes de ensino municipais. [...] há uma enorme demanda por infraestrutura, recursos humanos, materiais e equipamentos pedagógicos adequados para manutenção e desenvolvimento dessa etapa de ensino. [...] o FUNDEF não resolveu esta questão. [...] as demandas poderão ser quantificadas a partir da realização dos diagnósticos e Planos de Ações Articuladas previstos no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (REPULHO, 5 out. 2007).

Para a presidente da UNDIME não é possível avaliar se o volume de recursos previstos será suficiente, pois se trata de uma questão que só poderá ser medida em médio prazo, já que a implementação do Plano deverá ocorrer no curso de quatro anos, estendendo-se como previsto até 2011.

Fabiane Robl, ao falar do papel do MEC na oferta de apoio técnico e financeiro aos municípios, destaca:

Temos como auxiliar determinado município ou determinado estado com vários programas articulados, antes eles apresentavam projetos para participar de determinados programas e os relatos mostram que eram sempre os mesmos municípios que pediam uma ação específica e ganhavam recursos e aí já tinha toda máquina por trás [...] essa articulação veio para poder dar alguma chance de auxílio aos municípios pequenos e aqueles que nunca tinham acesso aos programas do MEC (ROBL, 20 de fev. 2008).

Essa é a fórmula prevista para superar a força de pressão exercida por lideranças políticas sobre os parlamentares no Congresso Nacional e no Ministério da Educação para liberação de mais recursos para seus municípios, a qual prosperava pelo desrespeito ou ausência de critérios estabelecidos na distribuição de recursos da União aos entes federados.

Sobre essa questão, Romeu Caputo também é enfático,

O MEC sempre tratou os municípios e até os governos dos estados numa relação de oferta. O Ministério era o ofertante em última instância, o Ministério magnanimamente acordava um dia e resolvia ofertar a formação continuada para professores de 5ª a 8ª série e de educação ambiental. Aí o Ministério como sendo ofertante, induzia as demandas dos municípios a se adequar à oferta. O PDE/PAR muda isso. Nós trabalhamos com Diagnóstico, levantamos os números dos municípios para o Ministério atuar. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação sustenta-se na avaliação da necessidade de superação da fragmentação das políticas – balcão de negociações que ocorria no FNDE (CAPUTO, 25 de fev. 2008).

Nalu Farenzena (2009) observa a mudança de critérios promovida pelo MEC da seguinte forma,

Essa política de colaboração intergovernamental envolve todos os entes federados. Desenha critérios mais objetivamente colocados no que diz respeito à assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios. Vincula a um planejamento, este pode supor maior responsabilização da União, estado e municípios. Isso em relação à concepção, na implementação é que se vai confirmar isso ou não (FARENZENA, 27 de mar. de 2009).

No entanto, Nalu Farenzena (2009) revela preocupação com base no monitoramento feito no final de 2008 pela equipe de pesquisadores do Núcleo de Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da UFRGS nos vinte e quatro municípios gaúchos. Nessas visitas ocorreram questionamentos por parte de dirigentes municipais a respeito das prioridades estabelecidas pelo MEC no repasse de recursos e manifestação de desconfiança relacionada ao tráfico de influência que possivelmente poderia estar ocorrendo em relação à priorização de grandes municípios. Essa preocupação é manifestada também pela presidente Estadual e Nacional da UNDIME, referindo-se à fase de implementação que efetivamente passa a se concretizar em 2009 já com novas administrações nos municípios. Temem a descontinuidade ou

até falta de condições objetivas para garantir as orientações e o acompanhamento do MEC a todos os municípios.

Em relação ao fio condutor do financiamento do PDE, Luis Araújo (2007) considera que, no geral, transparece um realinhamento das linhas de financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pondo fim à dispersão de recursos via pequenos projetos de apoio aos municípios e estados.

Passados dois anos de implementação do PDE/Compromisso, o presidente da CNTE, Roberto Leão (2009), manifesta preocupações sobre questões ainda pendentes de definição na política de financiamento da educação brasileira

Partindo para uma visão ampla, percebe-se que pouco se avançou quanto ao financiamento – dados do MEC apontam um incremento de 0,4% no PIB – e à valorização profissional, uma vez que o piso encontra forte resistência de implementação nos estados e municípios. A adequação da carreira profissional à lei do piso também tem sido postergada (LEÃO, 20 jun. 2009).

Essas considerações referem-se às dificuldades enfrentadas no sentido de se ver contemplados os recursos necessários nos orçamentos estaduais e municipais para cumprir as etapas de implantação do piso, conforme prevê a lei. O professor Célio da Cunha⁸⁸, assessor especial da UNESCO no Brasil, elogia os esforços do governo federal que resultaram no Piso Nacional de Salários dos professores, de R\$ 950,00, mas observa que o mesmo não é respeitado em todos os estados. O xis da questão é que políticas desse tipo precisam ter continuidade não só no plano federal, mas também nos planos estaduais e municipais. estados e municípios têm autonomia e nem sempre respondem a esses esforços do governo. Isso vem ocorrendo com a contestação judicial da Lei do Piso pelos governos dos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais.

As críticas dirigidas ao Plano a respeito da insuficiência de recursos previstos, a sua vinculação às políticas de caráter neoliberal, ou ditadas pelo Banco Mundial, são rebatidas pela Secretaria de Educação Básica do MEC, Maria do Pillar Lacerda e Silva, afirmando que as mesmas não têm sustentação real uma vez que “o PDE tem foco, tem política de Governo e intervenção do Estado (investimentos)” (LACERDA E SILVA,

⁸⁸ Segundo o estudo: “Professores do Brasil: Impasses e desafios”, patrocinado pela **Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura (UNESCO)** – reportagem publicada pelo jornal **O Globo**, 04-10-2009 – recebida por e-mail de <sgeral@mst.org.br.

2007)⁸⁹ [informação verbal]. Enfatiza ainda que as crianças e os adolescentes brasileiros não podem esperar, pois é necessário definir já políticas públicas, assegurando que o PDE e o Plano de Ações Articuladas (PAR) estejam sendo trabalhados junto à Secretaria de Educação Básica do MEC, a qual vem se estruturando para integrá-los de modo que não corram em paralelo junto aos municípios.

Como já vimos, para o financiamento da política educacional, articulada a partir de 2007 com a vigência do Plano, os recursos orçamentários disponibilizados aos estados e municípios são repassados com base em projetos e ações apresentados mediante assinatura de convênios ou termos de cooperação para a execução das ações planejadas. Esse processo demanda articulação e capacidade técnica de elaboração, gestão, execução e acompanhamento.

Na elaboração do PAR e pelas declarações dos representantes do MEC/FNDE, constatam-se dificuldades na aplicação dos recursos nos prazos estabelecidos, tanto em âmbito municipal como estadual e federal, ocorrendo, muitas vezes, a devolução de recursos aos cofres da União. Essa situação exige replanejamento para que esses investimentos possam ser aplicados no exercício orçamentário seguinte, resultando no atraso para execução das ações planejadas. As razões dessas limitações são decorrentes das dificuldades estruturais, da falta de planejamento, dificuldades que, em última análise são resultantes da própria estrutura e morosidade do Estado, não permitindo, assim, agilidade na aplicação desses recursos.

No que pese a pertinência dos fatos constatados acima, não se pode admitir a justificativa de que se trata apenas de um problema de gestão dos recursos e não da sua insuficiência. E essa questão tem sido recorrente nos debates, de forma velada ou explicitamente, conforme se tem verificado em pronunciamentos oficiais.

Vale lembrar que as pesquisas e os estudos de modo geral⁹⁰ indicam o financiamento como aspecto importante para o estabelecimento de condições objetivas na oferta de educação de qualidade. O resultado de diversas experiências analisadas e os principais aspectos voltados à melhoria da qualidade da educação destacados dizem respeito a verbas, à gestão e organização dos sistemas educativos e às escolas.

Esse, portanto, parece ser um dos desafios que permanece nesse movimento de elaboração e implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso.

⁸⁹ Manifestação da Secretária de Educação Básica/MEC por ocasião de encontro dos Consultores do MEC/UNESCO, ocorrido no Ministério de Educação, em Brasília, dia 11 de jun. 2007.

⁹⁰ REZENDE E PINTO (2009); MENDONÇA (2000); PARO (2005).

A seção seguinte relata o trabalho de elaboração do Plano de Ações Articuladas nos estados e municípios, recuperando fatos ocorridos na execução do trabalho de campo.

4.2.4 O trabalho de campo – a metodologia de elaboração do diagnóstico e PAR: aspectos observados na sua execução

Com base na experiência⁹¹ desenvolvida como integrante do grupo de trabalho de consultoria executada em municípios priorizados pelo MEC e em estados brasileiros e no acesso aos relatórios e materiais que foram divulgados, apresentam-se nesta seção alguns aspectos relacionados ao processo de elaboração do PAR, incluindo a dinâmica adotada, o envolvimento dos gestores das redes públicas e outros sujeitos e expectativas geradas em relação à execução do PAR.

O trabalho⁹² nos municípios teve como objetivo básico promover uma análise compartilhada da situação educacional da rede municipal de ensino e, a partir dessa análise, elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR). Assim, com a participação efetiva de uma Equipe Técnica Local, desenvolvia-se a seguinte sistemática de trabalho:

I – Apresentação dos objetivos do trabalho e esclarecimentos sobre o papel dos assessores no processo de trabalho;

II – Apresentação e comentário geral sobre as diretrizes definidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, relacionando-as com o diagnóstico a ser elaborado;

III – Análise das informações pré-qualificadas disponibilizadas pelo MEC (dados quantitativos da educação municipal e relação dos convênios firmados com o MEC), como

⁹¹ Para análise da experiência humana, há necessidade de um tipo diferente de lógica: adequado aos fenômenos que estão sempre em movimento – manifestações contraditórias, cujas evidências particulares só podem encontrar definição dentro de contextos particulares, e, ainda, cujos termos gerais de análise raramente são constantes e, com mais frequência, estão em transição, juntamente com os movimentos do evento histórico: assim como o objeto de investigação se modifica, também se modificam as questões adequadas (THOMPSON, 1981, p. 48).

⁹² Refere-se à metodologia orientada pelo MEC no desenvolvimento do trabalho de campo na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) junto aos municípios do Brasil no período de 2007-2008.

também do questionário de avaliação preliminar da problemática educacional do Município, anteriormente respondido pelo Secretário Municipal de Educação;

IV – Apresentação do instrumento específico para o diagnóstico da situação educacional da rede municipal de ensino: a organização do instrumento – dimensões, áreas e indicadores – e a dinâmica de sua aplicação para avaliação da rede municipal de ensino;

V – Aplicação do instrumento específico para o diagnóstico da situação educacional da rede municipal de ensino, obedecendo à seguinte dinâmica: análise de cada um dos indicadores e atribuição de um dos critérios de avaliação estabelecidos, justificando o critério atribuído e apontando a respectiva demanda da rede de ensino;

VI – Elaboração do PAR: definição de prioridades dos indicadores, por dimensão e área; cadastro de ações e subações;

VII – Reunião dos Assessores e Equipe Técnica Local com o Prefeito Municipal para apresentação das ações previstas no PAR;

VIII – Envio do PAR ao Ministério da Educação.

O trabalho de elaboração do diagnóstico da rede de ensino e elaboração do PAR contou com a participação de uma Equipe Técnica Local, composta, de modo geral, pela equipe da Secretaria Municipal de Educação e por um representante dos seguintes segmentos: diretores de escola, professores de escolas urbanas e rurais, coordenadores ou supervisores escolares, servidores técnico-administrativos das escolas, e, ainda, representantes dos conselhos escolares e do Conselho Municipal de Educação.

Em alguns municípios, a Equipe contou com a participação de representante do sindicato e associação de professores. Exemplos são trazidos aqui para ilustrar as situações ocorridas: no município A, estado X, em que esta pesquisadora participou do trabalho de elaboração do PAR (julho de 2007), duas professoras, dirigentes do Sindicato dos Professores compareceram na abertura dos trabalhos e questionaram a SMED sobre os motivos da não participação do Sindicato na elaboração do PAR. A reivindicação apresentada foi negociada com a Secretária de Educação, e as sindicalistas passaram a integrar a Equipe. A participação dos representantes do Sindicato trouxe contribuições importantes tanto nas discussões do diagnóstico quanto na definição das ações.

Já no município B, estado Y, a Presidente do Sindicato dos Servidores Municipais recebeu convite da Secretaria Municipal de Educação para integrar a Equipe, fez-se presente e participou efetivamente do processo de elaboração do PAR. Em diversos municípios visitados foram registradas participações de outros sujeitos, entre os quais se destaca: Secretários Municipais de Administração, Representantes do Conselho Tutelar e Juízes de Direito.

Embora o FNDE orientasse, antecipadamente, a Secretaria Municipal de Educação quanto às representações previstas para constituição dessa Equipe, muitos municípios convocaram todos os professores, coordenadores, supervisores e diretores para participar do trabalho. Esse fato ocorreu, por exemplo, no município C, em outro estado, onde cerca de quarenta (40) profissionais haviam sido mobilizados; também ocorreu no município D, estado de Y, onde a convocação incluiu mais de cem (100) professores. Em ambos os casos, a equipe foi redefinida, contemplando a representação dos diversos segmentos e, ao final dos trabalhos, ocorreu uma reunião ampliada com a presença de todos os convocados para expor a metodologia utilizada e as principais ações definidas no PAR.

Segundo relato de Consultores em vários municípios, a mesma situação se repetiu onde a equipe local não se restringiu aos integrantes sugeridos pelo MEC, revelando assim o interesse de parte de representantes das entidades civis em buscar a compreensão dos temas discutidos em seus aspectos básicos, em especial os temas ligados à Gestão Educacional – Dimensão 1.

Nos momentos de avaliação, destacaram-se como aspectos positivos do trabalho de campo a assessoria prestada pelo MEC aos municípios, a metodologia adotada, a participação das equipes representativas das diversas instâncias e segmentos da rede de ensino na elaboração do PAR, considerando ser esta uma forma de valorização do trabalho das SME e das comunidades escolares por parte do MEC.

Quanto à forma de participação da Equipe Local, a relação se evidenciou na direta e proporcional ao nível de organização administrativo-pedagógica e de autonomia de gestão existente na SME. As limitações ficavam demonstradas no momento da definição do responsável pela ação. Nos municípios em que a SME possuía um bom nível de organização, o responsável pela ação era indicado quase que naturalmente; nos casos em que a situação era inversa, a definição do responsável pela ação levava mais tempo e,

muitas vezes, acabava sendo determinada pelo dirigente municipal ou mesmo imposta pelo grupo.

Essas limitações na participação das equipes locais já se evidenciavam no momento inicial da elaboração do diagnóstico, demonstrando timidez ou constrangimentos para levantar os problemas existentes. Na medida em que compreendiam a dinâmica do trabalho, crescia o nível de participação; isso ocorreu nas discussões em torno dos indicadores e critérios de avaliação. Neste aspecto, convém lembrar-se da observação de Danilo Gandim & Luis Armando Gandim (1999), os quais advertem que começar a construção do planejamento com o diagnóstico, nas instituições sociais, costuma provocar dois desastres: confunde-se diagnóstico com levantamento de problemas; confunde diagnóstico com levantamento de dados, que, no planejamento participativo, é descrição da realidade e da prática.

Ao concluir a fase do diagnóstico e iniciar a elaboração do PAR, percebia-se uma desmobilização e dispersão do grupo. Mesmo que não se possam identificar as causas dessa desmobilização e dispersão, atribui-se tal situação ao fato das equipes não construírem as ações e subações, limitando-se a quantificá-las dentro de um rol pré-estabelecido, o que não exigia esforço no aprofundamento da discussão e elaboração, ou seja, sentiam-se tolhidos em sua autonomia na apresentação de propostas de ação a serem desenvolvidas na sua rede de ensino. A participação nesse sentido pode ser entendida apenas como “integração e colaboração, e não representação e intervenção política, numa luta democrática entre distintos projeto e interesses” (LIMA, 2003, p. 133). Nesse caso, a participação passa a ser considerada obrigatória, ou mesmo uma forma de “cidadania sob controle”.

As dificuldades de participação constatadas devem-se também ao fato das equipes não perceberem as questões em discussão como um problema da educação dos seus municípios, já que muitos participantes daquele processo encontravam-se pela primeira na responsabilidade de elaborar um plano com essa abrangência. Essa condição conduzia o debate, às vezes, para a singularidade de uma escola, de alguns professores ou turma de alunos, o que dificultava a visualização da totalidade para a tomada de decisões que viessem a contemplar a rede de ensino como um todo. É preciso considerar que, na prática, não há processo educativo que se efetiva sem um projeto social condutor, mesmo quando as pessoas não têm isso declaradamente definido.

A participação dos Prefeitos Municipais ocorreu esporadicamente, quase sempre ao final dos trabalhos de elaboração do PAR, para assinatura do documento, quando ainda se utilizava o CTE Consultor (Programa utilizado para registro e envio do PAR dos municípios ao MEC) como ferramenta de elaboração, substituído posteriormente pelo Sistema Integrado de Informações do Ministério (SIMEC) – ou para ouvir relato sobre o processo de trabalho e informar-se das ações previstas no plano. O interesse maior destes se deu em torno das ações de infraestrutura, atentos à contrapartida de recursos das Prefeituras. Poucos foram os que se interessaram em discutir as ações pedagógicas propostas. As exceções verificadas se relacionam a prefeitos vinculados profissionalmente à área educacional (professores), nesses casos, marcaram presença em praticamente toda a elaboração e no ato de assinatura do plano, demonstrando compreensão e interesse pelo trabalho.

Os Secretários Municipais de Educação tiveram participação ativa e decisiva em todos os municípios visitados e estiveram presentes em todos os momentos do processo. Alguns, é certo, com autonomia administrativa para tomar as decisões que se fizeram necessárias, outros, mais limitados nessa área, mas todos envolvidos e comprometidos com a execução do PAR.

Uma questão, no entanto, que merece registro e atenção é a falta quase total de autonomia dos órgãos municipais de educação na gestão dos recursos financeiros destinados à educação, sejam os orçamentários próprios, sejam os do FUNDEB, sejam os de transferências outras. Essa limitação ficava evidente quando eram solicitadas as informações sobre questões referentes à dimensão de gestão da educação, as quais precediam o momento de diagnóstico. Quase sempre os Secretários não sabiam sequer os valores repassados para a educação. Os recursos ficam sob a gestão e/ou controle dos prefeitos, tesoureiros, secretários de finanças e até mesmo de contadores contratados para tal fim.

A gestão, o acompanhamento e a fiscalização dos recursos públicos aplicados na educação são questões que ainda requerem debate e organização envolvendo os setores ligados à educação para que possa ocorrer uma mudança de cultura capaz de assegurar a transparência na sua aplicação. O que ficou evidente é a necessidade de alteração da concepção e estratégia de gestão desses recursos nos municípios.

Com a abertura e ampliação da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação a todos os municípios, assim como para todos os estados do Brasil, o MEC estabeleceu com as Secretarias de Estado da Educação, Universidades e Organizações Não-Governamentais parcerias para a realização do diagnóstico e elaboração do PAR. A realização do trabalho no âmbito dos estados ocorreu a partir do mês de outubro de 2007 e seguiu uma sistemática diferenciada, desde a sua estruturação, incluindo a assistência técnica do MEC e a liberação para gerar ações nos indicadores com pontuação “3” e “4”, como já foi mencionado anteriormente.

Diferentemente dos municípios, a constituição das Equipes Técnicas Locais, nos estados, não atendeu a nenhum critério e/ou orientação anterior do MEC, tanto no número de participantes quanto na representatividade dos diversos segmentos e instâncias.

A maior autonomia dos estados na elaboração do seu Plano é resultado do processo de reivindicação e negociação ocorrida pelos Governos, em especial pelos Secretários de Estado, através do CONSED, já que os mesmos reclamavam da intervenção direta do MEC nos municípios sem articulação com as Secretarias de Estado da Educação. A superação ocorreu, tendo inclusive casos de estados em que as redes públicas municipais foram incluídas no PAR desses estados, construindo assim um trabalho de planejamento integrado entre redes públicas municipais e estadual – trabalho esse articulado com a participação da UNDIME.

A observação atenta aos movimentos do MEC nessa relação com os entes federados no processo de elaboração do PAR revela uma diferença de tratamento dispensado aos estados em relação aos municípios. Os estados tiveram ampla liberdade na composição das equipes locais, não tiveram lista fechada de ações/subações indicadas pelo MEC, também puderam optar e obter a possibilidade de financiamento de novas tecnologias educacionais (Guia do MEC) conforme já foi descrito. Os gestores do estado, após a elaboração do PAR, foram chamados para discussão e negociação de suas demandas diretamente com a equipe técnica do MEC. Esses fatos evidenciam, para além do tratamento diferenciado, também o poder de pressão dos governadores e secretários – estes capitaneados pelo CONSED, o qual sistematicamente reivindicou maior autonomia e apoio do MEC.

A forma de tratamento do MEC para a realização do trabalho nos municípios na elaboração do PAR, neste caso envolvendo as Secretarias Estaduais de Educação, é observada por Nalu Farenzena, Coordenadora do Projeto de Descentralização do MEC pela UFRGS

A avaliação é que o MEC, especialmente no RS, colocava um acento grande na SEDUC como sendo uma instância central no processo e apoio aos municípios e a Universidade como coadjuvante, e isso se inverteu no processo. A SEDUC se ateuve à indicação da sua equipe. Todo o trabalho, contato e apoio cotidiano na realização do PAR foi realizado pela UFRGS (FARENZENA, 27 mar. 2009).

No caso do Rio Grande do Sul, as dificuldades se evidenciaram no andamento do trabalho, especialmente pela omissão da SEDUC/RS e de outro lado pela resistência dos municípios em aceitar a coordenação do estado. Com base nessas constatações, Nalu Farenzena questiona

até que ponto a ideia do MEC em indicar a SEDUC para assumir como protagonista do trabalho ela é acertada e ainda mais em um estado em que os municípios têm uma visão de autonomia, ou seja, não aceitam e não esperam que a SEDUC atue como coordenadora. A relação com os municípios precisa ser paritária, em pé de igualdade (é um ponto delicado), isso precisa ser considerado. Eu não sei – era uma concepção ou formulação do MEC. A SEDUC/RS não se comprometeu na implementação da política aqui no estado – preocupou-se apenas com o seu PAR e com recursos pra a sua rede estadual (FARENZENA, 27 de mar. 2009).

Em alguma medida também a presidente da UNDIME Nacional se refere ao fato de os estados tradicionalmente exercerem hegemonia sobre os municípios

O município enquanto ente federativo, com autonomia começou a ser respeitado e a dialogar com a União na área da educação, através do seu Ministério neste Governo, indiscutivelmente. Somos uma República Federativa, municipalista. Uma iniciativa deste novo modelo de gestão, por exemplo, foi a descentralização do Salário Educação. Até 2003, o estado recebia a quota do município e repassava ou não e mesmo quando repassava as regras eram definidas pelo estado, sempre se beneficiando em detrimento dos municípios (ARAÚJO E SILVA, 31 de março de 2009).

O que tem se observado da parte da UNDIME em âmbito nacional e estadual é um certo desconforto e indisposição em aceitar a coordenação das Secretarias Estaduais na relação do MEC com os municípios. Em particular neste processo de implantação das políticas e Ações do Plano de Metas há uma definição de que o MEC precisa respeitar a autonomia dos entes federados, sem privilégios e numa condição de igualdade na forma de atendimento aos estados e municípios.

A inflexão do MEC no sentido de indicar o estado, através da SEDUC, como coordenador desse processo em nível estadual, foi questionada pelas representantes da UNDIME e da UFRGS. Ambas consideraram a indicação do estado como coordenador complicada e apontaram a necessidade de uma relação autônoma e horizontal entre os entes federados como a melhor forma de articulação dessa política no âmbito dos estados e municípios. Essa questão nos remete para o debate sempre presente da relação entre os entes federados, em especial, a essa etapa de implantação do Plano em que o MEC coloca como um dos seus eixos estratégicos o fortalecimento dessa relação com os municípios e estados. Essa discussão e consequente análise será retomada no capítulo da análise da política – capítulo 5.

A fase seguinte à elaboração do PAR nos municípios e estados envolveu a análise e a emissão de pareceres técnicos, tendo em vista a geração de termos de cooperação técnica a serem celebrados pelo Ministério da Educação com os diversos municípios e estados que aderiram ao Plano de Metas Compromisso. O trabalho de análise tinha como principal função compatibilizar demandas apresentadas com recursos técnicos e financeiros disponíveis para a implementação das ações prioritárias a serem executadas no período de quatro anos previstos para a vigência do PAR.

O trabalho de análise foi intensificado a partir de janeiro de 2008, considerando a necessidade de planejamento e estruturação do MEC para atendimento aos municípios e estados. A análise técnica dos PAR teve os seguintes objetivos:

- Verificar a coerência das ações propostas com a problemática educacional evidenciada pelo município ou estado nos dados e nas informações do diagnóstico apresentado, bem como pela realidade educacional expressa na análise dos indicadores educacionais apontados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógico (INEP) para cada um destes municípios.

- Orientar os municípios/estados quanto aos ajustes necessários em seus respectivos PAR, visando à efetiva execução das ações e subações previstas, sobretudo, as que demandavam a cooperação técnica e/ou financeira do MEC/FNDE.

- Subsidiar o Ministério da Educação na sistematização de dados e informações necessários para o planejamento da cooperação técnica e/ou financeira com esses entes federados.

O trabalho foi desenvolvido tendo como referência às diretrizes traçadas pelo Ministério da Educação para a cooperação técnica e/ou financeira aos municípios e estados da federação, consolidadas no documento Guia Prático de Ações: Orientações para Análise do PAR, utilizando como ferramenta de trabalho o sistema eletrônico SIMEC/MEC.

Nessa fase de análise dos Planos também se identificaram critérios diferenciados de tratamento dispensado pelo MEC entre estados e municípios. Para os estados houve maior abertura, com possibilidade de adequações constantes desde a sua elaboração, ocorrendo etapas de negociações durante o processo de formulação do PAR e, ao final de 2008, novamente as equipes retornaram ao Ministério para fazer o fechamento e os acertos quanto às demandas de apoio técnico e financeiro previstas.

A relação com os entes federados na gestão da política do PDE/ Plano de Metas Compromisso apresenta componentes de desequilíbrio que se mantém ao longo do processo. O regime de colaboração entre os entes federados é uma estratégia destacada no Plano para definição e implantação das políticas e projetos articulados. O tema que envolve a inter-relação entre os entes federados será abordado no capítulo seguinte. Na seqüência apresenta-se o processo de monitoramento, acompanhamento e avaliação previsto no plano e em execução.

4.2.5 Acompanhamento e avaliação do Plano de Metas Compromisso

O decreto presidencial que regulamenta o Plano de Metas Compromisso estabelece como competência do MEC atestar o cumprimento das metas constantes do termo de adesão ao Compromisso. O monitoramento⁹³ da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com

⁹³ “Termos como monitoramento, gerenciar, avaliar são caracterizadas como vocabulário de linguagem da gerência educacional, vinculando-se ao mundo dos negócios” (SHIROMA, CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 438).

base em relatórios ou, quando necessário, em visitas da equipe técnica. Estabelece ainda que o município que não preencher as condições técnicas para realização da Prova Brasil será objeto de programa especial de estabelecimento e monitoramento das metas.

Fabiane Robl, assessora no apoio ao Gabinete do Ministro da Educação, explica⁹⁴:

A equipe do MEC não se baseia só no IDEB. Não vamos simplesmente pegar o IDEB de um município que no ano passado foi 1.2, daqui a dois anos eu vou ter um novo índice. O MEC não vai se basear nesse resultado final. Ele pode ter permanecido em 1.2, ou seja, não melhorou nada. Ele pode ter ido para 1.3, ele poderia ter caído para 1. Então não vamos trabalhar única e exclusivamente com esse resultado final, mas sim com as metas intermediárias, e essas metas intermediárias não necessariamente são numéricas. Por isso temos dentro do PAR as quatro dimensões, os indicadores, cada um com suas ações e subações. Nas subações tem o detalhamento, o resultado esperado, é o que se espera dentro de um determinado tempo para uma ação específica. E essa ação pode ou não refletir numa melhoria imediata do IDEB daqui a dois anos. [...] sendo um Plano de Ações Articuladas, pode-se trabalhar com cada ação individualmente e analisar o desempenho dela, se aquele resultado esperado foi ou não alcançado, por ação e não por um índice medido de dois em dois anos. Então nossa ideia, estamos desenvolvendo a estratégia de conseguir fazer uma avaliação por ação no decorrer do processo. E não pegar o início e o fim. (ROBL, 20 fev. 2008).

Essa afirmação remete à possibilidade de realização de avaliação processual, ampliando para além dos resultados obtidos no IDEB e incluindo outros fatores de forma combinada, procurando trabalhar com a visão de conjunto, acompanhando o desenvolvimento e procurando a correção de rumos.

A Resolução FNDE/MEC nº 029/2007 no seu art. 20º estabelece que

A avaliação do cumprimento das metas de aceleração do desenvolvimento da educação, constantes do Plano de Ações Articuladas (PAR), será realizada pelas Secretarias-fim do MEC e pelo FNDE, diretamente ou por delegação.

Parágrafo único – A avaliação de que trata o caput deste artigo deverá ser composta por um projeto amplo, envolvendo parcerias com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, Instituições de Ensino Superior e outros órgãos de representação ou entidades especializadas para este fim.

Fabiane Robl confirma a determinação do MEC nesse sentido:

Nos estados e municípios envolvidos no processo/Compromisso, haverá monitoramento. O instrumento de acompanhamento está sendo pensado. Em parceria com os estados e com as Universidades, em um primeiro

⁹⁴ O instrumento para monitoramento só foi consolidado no final do 1º semestre de 2009 e o início do monitoramento ocorreu a partir de agosto de 2009.

momento temos que auxiliar nesse processo de visita aos municípios, e na sequência acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações propostas no caso. Não existir encontros, a forma e quando é que a gente não tem a definição ainda, ao menos eu desconheço. O período tem que ser inferior a dois anos, porque a cada dois anos eu tenho um IDEB. Então a tendência que seja anual. Se for possível semestral ou [...] e nessa questão do estado, nesse Plano [...] a estratégia é a mesma (ROBL, 20 de fev. 2008).

A definição dos critérios e forma de execução desse monitoramento e acompanhamento do PAR passou por um longo período de discussão até a apresentação do módulo de operacionalização que se encontra hospedado no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do MEC (SIMEC). O referido módulo só foi concluído na 2ª quinzena de julho/2009. O início do monitoramento ocorreu no 2º semestre, sendo realizado diretamente pelos gestores municipais, podendo contar com a participação dos integrantes do Comitê Local, a critério do dirigente municipal. A equipe do MEC/FNDE, juntamente com equipes constituídas nos estados, é encarregada de fornecer as orientações técnicas, subsidiando as equipes na execução do monitoramento, com base no manual técnico-operacional do Módulo de Monitoramento do PAR disponibilizado a todos os municípios da federação. Após a realização desse monitoramento, ocorre a fase do acompanhamento, compreendendo a análise e a problematização a partir dos resultados obtidos com vistas à revisão do PAR para o período que ainda falta de sua vigência.

Para esse processo, o MEC/FNDE vem articulando apoio direto de equipes conveniadas (Universidades e SEDUC) nos estados, as quais ficam encarregadas da realização do trabalho junto aos municípios. Aqui no Rio Grande do Sul, esse trabalho de acompanhamento vem sendo realizado por uma equipe coordenada pela UFRGS através do projeto de descentralização do MEC/FNDE. A mesma equipe executa o trabalho no estado de Santa Catarina e coordena o trabalho de equipes nos estados de Alagoas e Paraíba.

A respeito do monitoramento, Romeu Caputo observa:

O que se espera com esse monitoramento é organizar esses atores para que se faça uma atuação minimamente mais organizada: as nossas Universidades, as Organizações que sejam possíveis, os Organismos Internacionais, por exemplo, o UNICEF, já têm atuação no semi árido brasileiro. Só é possível organizar esses atores para fazer esse monitoramento, primeiro nós queremos construir um instrumento, para nos auxiliar, uma metodologia de monitoramento. Nós temos que construir o arranjo educativo local. O desafio de hoje é montar essa rede e montar essa metodologia (CAPUTO, 25 de fev. 2008)

O papel atribuído aos estados, segundo o Decreto nº 6.094/2007, é de colaboração, através de assistência técnica ou financeira adicionais, para a execução e o monitoramento dos

instrumentos firmados pelos municípios. A participação dos estados nos instrumentos firmados entre a União e o município será formalizada na condição de partícipe ou interveniente.

Em relação ao monitoramento e à avaliação do Plano previstos no decreto presidencial Cleuza Repulho, tem o entendimento de que:

demanda mais tempo a implementação de processos educacionais e, conseqüentemente, para que sejam verificados resultados. Ex: uma licitação pública para construção de escola leva 76 dias, quando não apresenta problemas, ao apresentar alguma dificuldade, este prazo se amplia; a superação de dificuldades de aprendizagem, em todos os aspectos, requer mais tempo. O mais importante vem ocorrendo neste momento pelo fato do Ministério de Educação estar chegando na ponta – verificando o que é viável ser realizado no município (REPULHO, 05 fev. 2007).

A presidente da UNDIME Nacional no período de 20 de dez. de 2007 a 6 de maio de 2009 considera fundamental o monitoramento por compreender que vivemos em uma sociedade problemática, em que prevalece a cultura de que se não existe cobrança, as pessoas sentem-se liberadas e não assumem responsabilidade pela execução. Por isso admite

Sem o monitoramento realmente a gente pode não caminhar na perspectiva que a gente sonhou de fazer avançar a qualidade da educação. Esse monitoramento é fundamental numa perspectiva não só de verificar as metas que você não trabalhou bem, mas, sobretudo se colocando porque você não trabalhou bem na perspectiva estabelecida e o que podemos fazer para apoiá-lo a caminhar melhor. Monitoramento como verificação de acertos na perspectiva de aproximar-se do alcance do sucesso. Conhecer onde falhamos, quais as dificuldades e como fazer para superá-las (ARAÚJO SILVA, 31 de mar. 2009).

O monitoramento é encarado assim como uma contribuição para a correção de rumos e fortalecimento das iniciativas bem sucedidas. A presidente estadual da UNDIME do Rio Grande do Sul identifica a falta de uma cultura de controle social. Em vista disso considera

Precisa muita formação para ocorrer o controle social. Temos que avançar muito nesse sentido. É um aprendizado. Ex. Conselho do FUNDEB não realiza reunião alguma, não se autorizam a fiscalizar. É necessário que seja presencial. Essa cultura *on line*, à distância, é muito nova. Só os registros podem ser à distância. Na cultura que a gente vive a formação tem que ser presencial (LINDNER FORMIGA, 26 de mar. de 2009).

O acompanhamento e monitoramento na implantação também são vistos por Nalu Farenzena (2009) como estratégia fundamental para o andamento da política educacional

Nossa intenção, plano, é ir pelo menos uma vez este ano aos municípios. Decidimos no ano passado e fomos a 22 municípios do Rio Grande do Sul (são 24 de baixo IDEB no estado) e nos damos conta de que é fundamental essa visita para reafirmação da própria política. É pedagógica (mudança de Equipe e Comitê). É preciso fornecer informações sobre andamento e renovar entendimento e conhecimento da própria política. Essa política em especial

não precisa só de monitoramento. Como é uma política complexa, necessita um trabalho conjunto de monitoramento e de formação das equipes dirigentes e Comitês. Essa é a característica dessa política, as equipes devem estar em permanente formação. É preciso de uma nova formação, não pode ficar parada. (FARENZENA, 27 de mar. de 2009).

Esse monitoramento deve funcionar como incentivo. Os municípios não podem sentir-se cobrados, tem de haver responsabilização mútua.

Tem que ser trabalho pedagógico. É responsabilidade do MEC cumprir a sua parte. Os municípios aderiram para melhorar a educação e pelos critérios de obtenção de recursos. Os municípios não desencadeiam muitas vezes as ações por falta de capacitação técnica, necessitam da assistência do MEC (FARENZENA, 27 de mar. 2009).

Oficialmente o MEC, ao disponibilizar o manual técnico-operacional do Módulo de Monitoramento do PAR (julho/2009), estabelece como objetivo do monitoramento: “contribuir para a obtenção dos resultados visados no desenvolvimento de cada subação do PAR, subsidiando o MEC e os dirigentes municipais nos processos que perfazem o ciclo da gestão na educação” (**Manual técnico-operacional para o monitoramento do PAR**, 2009, p.3-4, doc. *on-line*). Nessa perspectiva, o MEC sinaliza o direcionamento de sua ação junto aos municípios de forma articulada em todo o percurso da gestão das políticas planejadas.

Considera-se que o trabalho de monitoramento/acompanhamento e avaliação é indispensável e precisa ter continuidade em todos os municípios. Apesar de haver um número significativo de ações técnicas e financeiras implementadas pelo MEC, é preciso que estas se concretizem em maior número, sob risco de que seu adiamento provoque a desmobilização por descrédito dos municípios.

As representantes da UNESCO também identificam a necessidade de realização desse monitoramento

O monitoramento foi uma preocupação desde o início da elaboração do Plano de Metas Compromisso. Inicialmente na discussão eram previstos os Conselhos Escolares para estar acompanhando como estava sendo implantado e a utilização dos recursos desse apoio que o MEC oferece aos municípios. O MEC também tem um projeto de mobilização das igrejas em prol da educação, e a UNESCO participa desse plano de mobilização das Igrejas. E o MEC amplia para trazer também as empresas (REGATTIERI & CASTRO, 18 de fev. de 2009).

Ao mesmo tempo em que expressa uma visão democrática de gestão do plano, a proposta de monitoramento apresentada transparece também uma tendência de gestão mais voltada à obtenção de resultados, como se pode verificar no texto

Este monitoramento, concebido como uma atividade gerencial que permite controlar e avaliar as ações do PAR, busca levantar e fornecer aos gestores municipais de educação, dados e informações que possibilitem um exame contínuo e periódico da execução das ações aprovadas, identificando, em tempo real de execução e de forma ágil, os entraves que dificultam a realização das ações e as possibilidades que facilitam a adoção de medidas corretivas, indicando também as ações que colaboram para melhorar a qualificação da educação no município (**Manual técnico-operacional para o monitoramento do PAR**, 2009, p.3, doc. *on-line*).

Observa-se que essa orientação abre espaço para a realização de processos mais democráticos, como também aos vinculados à visão gerencial, os quais se voltam para a busca de resultados de acordo com as metas a serem alcançadas formalmente. Pode-se, portanto, identificar características múltiplas conjugadas na apropriação e no desenvolvimento desse processo de monitoramento, acompanhamento, avaliação e revisão previstos no plano.

Na implementação do Plano de Metas Compromisso Todos, admite-se também a colaboração de representantes de outros poderes e de organismos internacionais, os quais poderão ser convidados pelo Comitê Nacional para participar de reuniões e atividades. Está previsto que outros entes, públicos e privados, podem colaborar com o Plano de Metas Compromisso, em caráter voluntário, 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.

Conforme Fabiane Robl, Consultora MEC/UNESCO, atuando na assessoria do Gabinete do Ministro da Educação:

Essas organizações, UNICEF e UNECO eles participam, têm representações, assim como da UNDIME, e o Comitê Gestor aqui do MEC, o Plano de Metas tem o Comitê Central, está prevista a participação no Decreto (Diretrizes). São chamados para discutir o andamento do processo, para apresentar o resultado. Não temos nomes de pessoas no Comitê, são representantes de determinadas secretarias ou de determinada entidade, de um órgão enfim (ROBL, 20 fev. 2008).

Romeu Caputo, assessor da SEB/MEC ao falar sobre esse tema argumenta:

Não é necessário criar com o Compromisso Fóruns novos, temos que fortalecer os Fóruns já existentes, por isso que vários indicadores tratam de Conselho de Merenda, Conselho Municipal de Educação, Conselho Escolar, entende-se que tem que fortalecer esses fóruns já existentes.[...] O Conselho Escolar, por exemplo, todo mundo diz que tem, mas não funciona. O Conselho Municipal de Educação, onde tem raramente funciona (CAPUTO, 25 fev. 2008).

O direcionamento da política, nesse aspecto, seria no fortalecimento das instâncias de representação já existentes ou na organização de fóruns representativos dos setores

vinculados à educação no estado ou município para assegurar a participação no processo de acompanhamento e avaliação do Plano de Ações Articuladas.

Dessa forma, Romeu Caputo enfatiza,

o PDE é articulação com a UNDIME. O controle social através do fortalecimento dos fóruns existentes (Conselhos); a Conferência de Educação Básica acontece em abril de 2008 (CAPUTO, 25 fev. 2008).

Essa Conferência ocorrida em 2008 contou com a participação de aproximadamente 2 mil delegados de todo o país escolhidos nas Conferências Estaduais, no entanto, as conferências municipais não aconteceram nesse debate preparatório. Considerando o reduzido tempo destinado à discussão e à modificação do documento-base apresentado aos delegados presentes à Conferência, mesmo assim, o documento aprovado conseguiu representar “uma boa síntese e o consenso possível entre aqueles segmentos da sociedade civil e do governo compromissados com a construção de uma escola pública de qualidade para todos os brasileiros” (REZENDE PINTO, 2009, p. 62). Para 2010 está prevista a realização da Conferência Nacional de Educação, antecedida pelas etapas municipais e estaduais preparatórias realizadas no decorrer de 2009, tendo como eixo central de discussão a Construção de um Sistema Nacional Unificado de Educação.

O presidente da CNTE considera essencial a participação efetiva da sociedade no processo de gestão para garantir a execução das ações planejadas,

Também a participação social no processo de gestão do Compromisso e do PAR precisa ser melhor efetivada. Muito do que prevê os convênios não tem ocorrido, e é necessário desenvolver mecanismos que assegurem a presença da sociedade, seja em uma espécie de conselho de acompanhamento, seja na própria equipe gestora (LEÃO, 20 de jun. de 2009).

Essa preocupação manifestada já no final do 1º semestre de 2009 revela a tensão até certo ponto já vivida nos municípios e estados da federação, dada a morosidade no encaminhamento de ações previstas no calendário do PAR e ainda aguardando por definições. De modo especial, com a mudança das equipes das Secretarias de Educação dos municípios, no início de 2009, a apropriação de suas atribuições na execução do Plano ainda permanece um desafio. Existem determinadas ações de assistência técnica e financeira do MEC que alguns municípios nem sabiam que existiam, e agora a expectativa é trabalhar com isso. É uma questão de tempo, um acerto no passo na programação que

ainda vai demandar muito planejamento estratégico por parte do MEC e dos municípios. A implementação da política vai dialogando com a própria realidade, mas é inegável que se criou uma demanda muito maior para o Ministério da Educação a partir da elaboração do PAR em todos os municípios.

Uma iniciativa concreta demonstrando o engajamento nesse processo de controle social foi tirada da XIV Plenária do Fórum Estadual dos Conselhos Municipais de Educação/RS (FECME) e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), em 06 e 07 de novembro de 2008, através da publicação de uma carta compromisso reafirmando o compromisso desses órgãos com o acompanhamento e o controle social das ações propostas: “Participar ativamente da discussão, elaboração, implementação e avaliação do PDE/PAR/Plano de metas, desenvolvendo, quando necessário, ações políticas para a sua efetivação, por meio dos Conselhos Municipais de Educação” (FECME/UNCME/ 07 de nov./2008).

A articulação com os fóruns já existentes é considerada a forma adequada de realizar o controle social, assegurando que o acesso aos programas e às ações do PDE ocorra de forma qualificada, garantindo também a ampliação da participação social. A exigência prevista nas Diretrizes do Plano de Metas quanto à constituição de um Comitê Gestor local composto por representantes das equipes coordenadoras das redes de ensino e da sociedade civil também é destacada nesse processo.

Em relação à participação e ao compromisso das equipes locais, um estudo exploratório realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) destaca:

O envolvimento e efetivo compromisso da Secretaria Municipal de Educação na implementação do PAR dependem muito de competências gestoras dos dirigentes municipais de educação e da cultura política existente no município, por vezes muito distantes de princípios e práticas mais democráticas, atualizadas e efetivas de gestão pública, principalmente às relacionadas à participação da população nas decisões e no controle das ações (CENPEC, mai. de 2008, p. 10).

A equipe do CENPEC realizou em maio de 2008 uma pesquisa nos estados de Alagoas, Bahia, Paraíba e Piauí para averiguar a cultura política dominante nesses municípios, sua interferência na gestão educacional local e possíveis repercussões na efetivação das ações propostas no PAR. Este estudo surgiu da ideia de que seria importante

aprofundar o conhecimento sobre a cultura política reinante nos municípios e os fatores geradores do imobilismo dos gestores, de modo a indicar caminhos para a efetiva implementação do PAR.

Como parte dessa estratégia de acompanhamento público, o MEC disponibilizou no seu *site* (<<http://www.mec.gov.br>> a partir de outubro de 2008) Relatório Público contendo todas as informações sobre o PAR dos municípios, contendo também os Termos de Cooperação: apresenta a relação de ações e subações que contarão com o apoio técnico do Ministério da Educação e liberação dos recursos: apresenta a relação de ações que geraram convênio, ou seja, a liberação de recursos financeiros. Tornar públicas ações previstas e em execução conjunta com os municípios, além de permitir o acesso de todos os interessados a essas informações assegura transparência dos investimentos na educação nesse período.

De todo modo, uma estratégia de ação intergovernamental como essa desencadeada pelo MEC pela sua forma de implantação capilarizada em todos os municípios e estados naturalmente gera expectativas, especialmente pela possibilidade de planejamento e organização de projetos e ações visando melhorar o desempenho educacional nas redes públicas pode-se observar pelos relatos que seguem.

4.2. 6 Expectativas geradas para a execução do Plano de Ações Articuladas

As Equipes e os Secretários demonstraram interesse em relação ao PAR, mas foi possível perceber também certo ceticismo quanto a sua execução efetiva. Em determinados momentos, no processo de elaboração, havia insistência no sentido de que se garantisse de alguma forma o compromisso do MEC no cumprimento das demandas apresentadas pelos municípios. Isso ficou evidenciado na análise dos PAR quando se observou que a maioria dos municípios solicitava todas as ações – as ações da dimensão 2 – Formação de Professores e dos Profissionais de Serviços e Apoio Escolar servem como exemplo. Muitas vezes, todos os cursos estavam solicitados para todos os professores, traduzindo de certa

forma esse ceticismo: pede-se tudo para ver se ao menos se consegue alguma ação concreta.

Alguns fatores, no entanto, foram relevantes para criar uma expectativa positiva em relação ao PAR, segundo observações de Consultores e também evidenciados pela pesquisadora no decorrer do trabalho desenvolvido:

1 - A presença do MEC em tantos municípios, através dos consultores, sejam os contratados pela UNESCO, ou através das Universidades, Secretarias Estaduais ou por outras instituições, desenvolvendo uma ação de planejamento junto aos municípios com a participação de uma equipe local representativa dos vários segmentos; o diálogo e a troca de informações entre os vários sujeitos – gestores, consultores, professores, conselheiros – e, ainda, os vários ângulos de visão das questões analisadas – a escola urbana, a escola rural, a SME, o MEC, a supervisão, os conselhos – possibilitaram, além da orientação específica para a elaboração do PAR, estabelecer uma relação educativa e pedagógica com as Equipes Municipais no sentido de trocar experiências, ampliar a concepção do processo de planejamento educacional dessas Equipes e aprofundar a reflexão sobre a realidade da educação local

2 - O fato de os consultores estarem de posse do Diagnóstico Preliminar realizado pelos municípios, quando fizeram a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Isso foi avaliado como um sinal de respeito e valorização do trabalho das SME, traduzindo-se em expectativas positivas quanto à execução do PAR. Os Secretários Municipais de Educação mostravam-se surpresos e satisfeitos diante da constatação afirmando que, ao enviarem o referido documento ao MEC, não imaginavam que ele seria lido e considerado no processo de elaboração do PAR.

3 - A constituição de uma equipe – Equipe Técnica Local – com representantes dos diversos segmentos, responsável pela realização do diagnóstico e pela elaboração do PAR. Esse aspecto também foi avaliado como forma de valorização dos diversos segmentos.

Os três pontos aqui ressaltados fizeram parte da metodologia de trabalho de campo proposta pelo Ministério da Educação para a realização do diagnóstico e elaboração

do PAR. Essa forma contribuiu para geração de expectativas positivas na execução do PAR, aliada ao movimento de mobilização nacional e de publicização desencadeado desde o lançamento do PDE/Plano de Metas Compromisso. Essas observações foram constatadas durante as visitas aos municípios, também foram destacadas nas reuniões de avaliação do grupo de trabalho que integramos no período de análise dos PAR.

A Presidente Nacional da UNDIME considerou esse modelo compromisso do MEC na elaboração do PAR como válido e importante,

Porque há uma carência de equipes técnicas nos municípios (especialmente norte e nordeste), em alguns casos existe apenas o Secretário. Não havia nas SMEDs quem pudesse apresentar qualquer demanda, então o MEC chega com uma mudança no modelo de gestão. O MEC vai ao município com apoio técnico, para que os municípios possam elaborar seu diagnóstico/PAR, gerando suas demandas e inclusive passando a atender várias ações com transferência automática ou transferência voluntária, porém com base num documento – isso é muito rico (ARAUJO SILVA, 31 de mar. 2009).

Com relação às expectativas e o ambiente criado a partir do lançamento dessa política, Nalu Farenzena (2009) destaca

A confiança estabelecida lá em 2007 para a adesão ao Plano como um elemento importante. Se o tempo vai passando e as ações não acontecem, a confiança é abalada. Ex. Monitoramento feito em 2008 nos 22 municípios do RS mostrou que começou a abalar a confiança e leva os dirigentes a se perguntar se não continuam prioridades fora desse critério. Houve confiança grande inicialmente esteada em critérios. Pode haver descomprometimento dos municípios (FARENZENA, 27 de mar. de 2009).

De parte da Presidente Estadual da UNDIME também há um sentimento de dúvida sobre a manutenção das expectativas geradas no início desse movimento de elaboração do PAR nos municípios

O fato dos prefeitos terem assinado, cada prefeito e secretário terem assumido aquele compromisso com essas metas não é que isso garanta, mas de alguma forma responsabiliza (...) Ainda tem a confusão com as 5 metas do Movimento Todos Pela Educação e as vinte e oito diretrizes do MEC. É uma dificuldade de aprendizagem das pessoas. Precisa de autonomia para se virar dentro do sistema – ler, interpretar, ter atenção, entender o significado. O PAR tem que ser socializado. Todo um movimento com o Comitê (LINDNER FORMIGA, 26 de mar. 2009)

Essa realidade indica a necessidade de prosseguir esse processo de assistência e orientação na implantação da política do PDE/Plano de Metas, pois ela é crucial para a definição de rumos, ou seja, pode definir o sucesso ou fracasso da política, dada a diversidade e graus de entendimento e compromisso com os eixos estruturantes do Plano.

Nesse movimento a capacidade de gestão articulada do MEC com os sujeitos sociais diretamente envolvidos com apoio de equipes qualificadas mantendo processos de formação, acompanhamento e incentivo parecem ser as formas adequadas para manter o incentivo e um bom nível de implementação da política em todo o país. Esse parece ser o maior desafio a ser enfrentado nesse percurso de consolidação das ações planejadas para essa política.

O processo de desenvolvimento do PDE/Plano de Metas Compromisso em linhas gerais foi apresentado e discutido até aqui, a seguir são destacadas algumas manifestações relevantes sobre o processo de origem e implantação do Plano, oriundas de setores oficiais e outros sujeitos sociais.

4.3. MANIFESTAÇÕES DE SUJEITOS SOCIAIS SOBRE O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PLANO

O lançamento do Plano, a sua origem com características diferenciadas dos demais Planos e da própria legislação da educação elaborados nas últimas décadas, provocou reações e manifestações críticas, especialmente na fase inicial de sua apresentação, quando ainda não existia sob forma de documento público. Nesta seção são trazidas manifestações e posições vindas de representantes de entidades, movimentos ligados à educação, intelectuais, educadores, assim como algumas manifestações oficiais, as quais revelam ao mesmo tempo o impacto social dessa política, evidenciando também contradições e limites. Essas manifestações são trazidas como parte do contexto que compõe a configuração dessa política que nos propomos a compreender nesse estudo.

O Plano é questionado pelo aspecto mutante, “a cada momento são incorporadas outras políticas no processo” (OLIVEIRA, 2008). Essa característica dinâmica e mutante vem desde seu lançamento do Decreto abril/2007, a apresentação de projetos e ações na sequência e, em setembro, veio a publicação do caderno do MEC: O Plano de Desenvolvimento da Educação – Razões, Princípios e Programas na tentativa de afirmá-lo como um Plano[informação verbal].

Para Moacir Gadotti (2008), o Plano surgiu na transição de governo, respondendo a uma solicitação direta do presidente em dar prioridade à educação, ao lado da prioridade de redistribuição de renda e do crescimento. Nesse momento, “Haddad estava mais preocupado em apresentar um conjunto de metas emergenciais do que um plano geral abstrato e inexorável” (GADOTTI, 2008, p. 22). “Minha sensação é que se trata de um conjunto, ainda pouco articulado, de propostas de ação e de programas que visam a responder a desafios históricos da educação brasileira em termos qualitativos e quantitativos” (GADOTTI, 2008, p. 23). Para Gadotti, “falta ao PDE uma visão de conjunto, compondo um plano estratégico nacional” (GADOTTI, 2008, p. 23). Também para Luis Araújo “o PDE se apresenta como um enorme guarda-chuva para um conjunto de ações preexistentes no Ministério da Educação e algumas ações novas ou remodeladas” (ARAUJO, 2007, p. 1).

Nesse mesmo sentido, ainda é destacado que o Plano tem um “registro “marcadamente administrativo”, variado, reunindo medidas de pesos muito diferentes” (CURY, 2007, p. 15). Outro problema é que “não existe nenhum quadro que sintetize o conjunto das ações apresentadas” (REZENDE PINTO, 2007, p. 16). Caracterizado por um conjunto de medidas de natureza e importância diversa, ainda que defensáveis, “o Plano não abandona a tradição de justapor medidas distintas sem um eixo articulador e os correspondentes e imprescindíveis mecanismos visando a sua operacionalização, assim como não hierarquiza suas prioridades” (OLIVEIRA, 2007, p. 32). Para Saviani (2007), o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

A professora da UNB e Conselheira da Câmara de Educação Básica do CNE, Regina Vinhaes Gracindo, entende que “o PDE não é um Plano, na concepção tradicional de documento que reflete um planejamento organicamente construído, com propostas de objetivos e metas a serem alcançados. Ele apresenta 33 ações na forma de decretos, resoluções, projetos de lei, editais, programas e projetos” (GRACINDO, 2007, p. 29).

Estas análises se referem à forma como foram sendo apresentados os programas e as ações do PDE/PAR como ficou demonstrado nas tabelas trazidas no texto. No entanto, os objetivos do MEC, expressos nos documentos e defendidos pela equipe coordenadora, revelam outra visão do processo, como se pode constatar nas opiniões a seguir.

Para Romeu Caputo, assessor da Secretaria de Educação Básica do MEC em entrevista concedida destaca como objetivo do PDE articular as políticas educacionais, os seus níveis. As modalidades e a ampliação das oportunidades de acesso ao ensino.

Eu vejo o PDE como fruto das nossas contradições, superação das nossas contradições. Ex.: a vida inteira falou-se em ampliação de vagas na universidade, dos problemas de evasão na universidade, de rematrícula, de baixa conclusão nos cursos. Agora temos o REUNI. A Universidade que quiser aderir entra no REUNI e monta um plano de diminuir a taxa de evasão, diminuir e ampliar a relação professor x aluno e ampliar a vaga e assim tem direito a recursos para isso (CAPUTO, 25 fev.2008).

A UNESCO (entidade parceira na elaboração do PDE), afirma que o objetivo do Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de metas Compromisso Todos pela Educação é “a aprendizagem com cidadania e valores éticos, as diretrizes do PDE visam o desenvolvimento da cidadania e inclusão social” (REGATIERRI, 11 de jun. 2007) [comunicação verbal]⁹⁵. Para ela, o apoio técnico e o acompanhamento dos resultados por parte do MEC serão de fundamental importância, em especial para os municípios que integram a lista dos que apresentam menor índice de desenvolvimento educacional. Essa preocupação com o acompanhamento também foi registrado nas entrevistas concedidas pelas representantes da UNESCO nesta pesquisa e, de alguma forma, vem sendo implementado pelo MEC de forma descentralizada nos municípios e Estados.

Essa posição é compartilhada também por Maria Salete Silva, representante do UNICEF (outra entidade parceira do PDE), “devemos estar com os olhos voltados para que cada um tenha o direito à educação, à aprendizagem, ao crescimento, à formação e à segurança para circular livremente” [...] O que se pretende é modificar o quadro educacional brasileiro, apresentando um gráfico melhor (SILVA, 11 de jun. 2007) [comunicação oral].

Para o Presidente da Associação Nacional dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Paulo Speller, a visão integrada do plano promete uma ação conjunta entre as esferas municipais, estaduais e federal: “Foi um ato de coragem trazer um plano integrado, com uma visão sistêmica e um foco muito claro na educação básica” (SPELLER, AGÊNCIA GERAL, 24. abr. 2007). É uma manifestação de apoio,

⁹⁵ Fala de Marilza Regathierri, representante da UNESCO na abertura do curso de capacitação dos Consultores contratados pelo Convênio MEC/UNESCO, Brasília, 11 de jun. de 2007 (informação oral).

embora não questione a ausência da participação direta dos entes federados como protagonistas na elaboração desse Plano.

A Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), Clélia Brandão Alvarenga, destaca como elemento mais importante do PDE a mobilização da sociedade: “é preciso que a sociedade entenda que o aprendizado é um direito social e que a educação de qualidade é um direito constitucional de todos” (ALVARENGA, AGÊNCIA GERAL, 24 de abr. 2007). A mobilização social é destacada, mas da forma como se apresentou o Plano, passa a ideia de que a sociedade é induzida a defender um processo institucionalizado, como se pode verificar no capítulo seguinte em que se trata da participação dos sujeitos nesse período.

A diretora do Observatório da Equidade, Viviane Senna, enfatizou que o foco na aprendizagem do aluno deve ser a prioridade de qualquer estratégia de educação: “Ouve-se falar de universidades, de professores, de sindicatos, mas é rara a interlocução que está de fato preocupada com a aprendizagem do aluno” (SENNA, AGÊNCIA GERAL, 24 de abr. 2007). É uma demarcação do foco nos resultados, demonstrando concordância com a adoção do IDEB como indicador para obtenção de dados que sirvam para o planejamento de políticas.

Maria Auxiliadora Seabra, secretária de Educação de Tocantins e Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) destaca que “o maior desafio é fazer com que exista uma responsabilidade partilhada entre os entes federados” (AGÊNCIA GERAL, 24 de abr. 2007). Desde o lançamento, o Consed tem manifestado preocupação com a autonomia e a justa distribuição de recursos e responsabilidades, temendo tratamento desigual entre estados e municípios, como vimos nas entrevistas apresentadas no texto.

Para Saviani (2007, p. 3), o questionamento ao PDE se dirige à própria lógica que o embasa: “essa lógica poderia ser traduzida como uma espécie de ‘pedagogia de resultados. [...] o governo se equipa com instrumentos de avaliação de produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste a essa demanda”. Segundo Saviani, é a lógica do mercado que “nas atuais circunstâncias se guia pelos receituários das chamadas ‘pedagogias das competências’ e da ‘qualidade total’” (SAVIANI, 2007, p. 3). Na sua interpretação, conforme ocorre nas empresas em relação à busca pela satisfação dos clientes, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço, os que aprendem são

clientes, e a educação passa a ser um produto que pode ser produzido com qualidade variável. Os alunos, neste processo são tidos como “produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes” (SAVIANI, 2007, p. 3).

Na mesma linha de raciocínio, é questionada por Saviani (2007) a iniciativa do MEC em adotar a Provinha Brasil – Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, artigo 2º inciso II: “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico”. Ele defende que, em lugar de aplicar provas nacionais em crianças de seis a oito anos, o que caberia ao estado seria equipar adequadamente as escolas e dotá-las de professores com formação em cursos de longa duração e salários compatíveis com seu alto valor social.

Constata-se nesse Plano que a manutenção do sistema de avaliação e a adoção do IDEB vem especificamente reforçar a ideia de que os processos avaliatórios padronizados contribuem com os elementos necessários para pensar políticas e ações no sentido de atingir as metas previstas. Essa “concepção de que a principal tarefa do Ministério de Educação é o de impor regulação do sistema, essencialmente baseado na avaliação da aprendizagem dos alunos, representando uma linha de continuidade com a política educacional hegemônica no nosso país nas últimas décadas” (ARAUJO, 2007, p. 1) é identificada por Luiz Araújo, lembrando que os sistemas de avaliação surgiram na década de 1980 no contexto das reformas educacionais conservadoras que vinham ocorrendo nos países ingleses e americanos, tidas como fundamentais para promoção de quase-mercados no setor educacional, combinando a regulação do Estado e a introdução da lógica do mercado no espaço público.

Na América Latina, pelo peso do setor público na educação básica, foi minimizado o caráter puramente mercadológico dessas políticas, passando a servir mais como forma de identificação das carências e dos elementos decisivos na alocação de recursos públicos. A avaliação transformou-se “em um instrumento com capacidade de incidir na realidade educacional” (ARAÚJO, 2007, p. 2). Segundo Luiz Araújo (2007), essa incidência trabalharia com uma substituição das políticas de caráter universalista pelas estratégias particularistas, direcionadas a grupos específicos que foram se tornando hegemônicos com o predomínio da focalização nas políticas públicas. Esse, com efeito, é um dos temas de debate que não se esgota, sendo apontado como limite e contradição nessa tese.

Contraditoriamente, o ex-ministro da Educação no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Paulo Renato de Souza, disse que se for efetivamente implantado,

o governo Lula pode recuperar o tempo perdido no primeiro mandato. Lula foi errático nos primeiros quatro anos na educação. Ele começou com projetos como alfabetização de adultos, depois falou em universidade para os mais pobres, e não mexeu no ensino básico, que é o começo de tudo. Acho que é boa essa ideia de se colocar recursos vinculados ao desempenho do ensino básico (SOUZA, AGÊNCIA GERAL, 24 de abr. 2007).

Essa manifestação reforça, em alguma medida, a ideia de continuidade ou retomada de políticas em desenvolvimento no Brasil, o que por si só já serve como alerta ao considerar-se a característica de gestão gerencialista, voltada para a busca de resultados, marca de seus dois mandatos à frente do MEC.

O Presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), um dos representantes no evento de lançamento do PDE, destacou a meta de dobrar, no período de cinco anos, o número de vagas nas instituições federais de ensino superior. “Eu gostei muito das propostas de acesso, mas acho que o plano deveria focar também a permanência desses alunos” (AGÊNCIA GERAL, 24 de abr. 2007). Destacou ainda que o PDE deve ter um ponto específico para tratar da permanência dos estudantes nas instituições federais. Nesse aspecto, passados dois anos desde o lançamento, observa-se um crescimento significativo de vagas, tanto pela criação de doze novas instituições públicas de ensino superior, ampliação de vagas nas já existentes, assim como de programas para acesso e permanência disseminados para todo o país.

Consultado sobre a participação da UNE no processo de formulação do PDE, o vice-presidente Maurício Piccin informou que não ocorreu nenhum encontro formal para tratar do tema antes da sua apresentação no ato de lançamento oficial. Maurício Piccin comentou: “A elaboração por parte do governo foi realizada de forma fechada. Apenas ficamos sabendo do conteúdo no momento do lançamento; nenhuma vez, que seja de meu conhecimento, a UNE foi chamada para debater a elaboração do PDE”⁹⁶. Esse aspecto tem relevância nessa análise, sendo discutido no capítulo seguinte por representar uma lacuna

⁹⁶ PICCIN, Maurício. **Opinião sobre elaboração do Programa de Desenvolvimento da Educação** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <luciacamini@yahoo.com.br> em 15 maio 2007.

na construção da gestão democrática requerida pelos movimentos sociais ao longo da história.

Para a diretora da Faculdade de Educação da USP, Sônia Penin, ao sinalizar com a adoção do turno integral, o governo está dando um passo concreto na melhoria da qualidade da educação: “Esse é um caminho fundamental para a qualidade, que já foi testado em diversos países com sucesso” (PENIN, AGÊNCIA GERAL, 24 de abr. 2007). Na avaliação de César Callegari (2007), conselheiro da Câmara de Educação Básica, o Brasil já deu muitos passos para ampliar o número de vagas, mas chegou a hora da educação produzir resultados. Em alguma medida, como se pode verificar nas tabelas apresentadas, o Plano avançou na oferta de turno integral, através do Programa Mais Educação, com investimentos diretos nas redes públicas.

Para a Presidente da CNTE, Juçara Dutra Vieira, o PDE, em linhas gerais, é considerado positivo, já que a União se mostra preocupada em aumentar o investimento público em educação. No entanto, “o principal temor é que o plano canaliza recursos públicos para a iniciativa privada, por meio da regulamentação da compra de ‘produtos’ educacionais, como cursos à distância e material didático oferecido por empresas” (VIEIRA, 2007, p. 5). A referência à possível compra de tecnologias educacionais oriundas da iniciativa privada também observada, em certa medida, através da disponibilidade do Guia das tecnologias selecionadas pelo MEC, admitindo seu financiamento aos estados que as adotarem por meio do Plano de Ações Articuladas.

A então Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Professora Neuza Rodrigues Repulho (Santo André/SP), em entrevista concedida no dia 5 de outubro de 2007, ressaltou que teria dificuldade em apresentar uma avaliação mais conclusiva a respeito, por ser um processo desencadeado recentemente pelo MEC. No entanto, até o momento:

Acredita que o Plano terá sucesso – destacando o empenho do Ministro da Educação, Fernando Haddad, o qual tem estado presente, empenhado na implantação do Plano, demonstrando domínio sobre todos os programas do MEC disponíveis para os municípios e pela atitude de diálogo promovido com todos os setores: prefeitos, secretários, diretores, professores e comunidade escolar (através de visitas diretamente nas escolas) (REPULHO, 5 out. 2007).
--

Entretanto, mesmo considerando o papel destacado do Ministro, é preciso ter-se em conta que a gestão de um Plano Educacional Nacional não está na dependência do

envolvimento apenas do seu gestor maior, pois implica em inúmeros movimentos e articulações, fazendo-se necessário a participação de todos os setores vinculados à política educacional no país.

Esses foram algumas aspectos de análise tornados públicos, especialmente na fase inicial de apresentação e implantação do PDE, trazidas aqui como elementos complementares aos dados e às informações colhidos dos documentos, das publicações, das entrevistas e dos fóruns de debates ocorridos, os quais serviram também como fontes de pesquisa.

As posições dos diferentes sujeitos aqui destacadas demonstram como o debate ocorreu no surgimento e na evolução do Plano, mostrando aspectos contraditórios dessa política educacional em âmbito nacional. Constituíram-se também em referenciais para a análise produzida nesta tese que trata da política educacional do Plano, a priori já revelando limites presentes no desenho e na gestão dos programas e das ações propostas e na própria relação estabelecida com as esferas de organização da política nacional, ou seja, os entes federados diretamente envolvidos e os demais sujeitos sociais, como se pode verificar no decorrer deste estudo.

O capítulo que segue ocupa-se da análise dos principais focos articuladores dos eixos desta pesquisa, trazendo elementos de análise da política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso na sua fase de elaboração e implantação dos programas e das ações nos estados e municípios do Brasil.

5. A POLÍTICA EDUCACIONAL DO PDE/PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO: ANALISANDO ASPECTOS DE SUA CONFIGURAÇÃO

Para este estudo parte-se do entendimento de que as políticas públicas são resultantes de processos de mobilizações, debates entre grupos sociais e, de acordo com a correlação de forças destes grupos, há determinados setores que conseguem inscrever suas demandas na agenda de governo. Também se admite a ideia de que não tem havido “política social desligada dos reclames populares” (VIEIRA, 2007, p.144), uma vez que o Estado, de modo geral, acaba assumindo algumas das reivindicações populares. Sendo assim, a análise de qualquer aspecto da política educacional brasileira necessariamente precisa considerar o contexto em que se insere, a forma como o Estado brasileiro formula e implementa políticas públicas.

Privilegia-se nesse capítulo a análise de aspectos relacionados ao foco de pesquisa visando à compreensão da configuração da política educacional do plano na fase inicial de elaboração e implantação. Discute-se a relação do MEC com entes federados com base nas ações já desencadeadas, os movimentos de centralização e descentralização na execução dos programas e ações, os princípios, os fundamentos e a concepção de educação/gestão. O envolvimento e a participação dos sujeitos sociais no processo de elaboração e implantação do Plano são destacados nessa caracterização. A análise apresentada tem como base os dados e as informações apreendidos na pesquisa, considerando também as posições oficiais, procurando relacioná-los aos elementos teóricos adequados à interpretação de aspectos tidos como relevantes na análise dessa política educacional.

5.1 RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

5.1.1 A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso – ALGUMAS EVIDÊNCIAS

É estabelecida pelo Ministério da Educação como base do Plano de Metas Compromisso a conjugação dos esforços da União, estados, Distrito Federal e municípios atuando em regime de colaboração. A vinculação dos entes federados ao Compromisso efetiva-se por meio da assinatura do Termo de Adesão voluntária, no qual estão expressas as diretrizes a serem adotadas e a meta de evolução do IDEB. O MEC pretende fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados de modo que a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios passem a “compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação”, (HADDAD, 2007, p 10), com isso visa a alcançar maior abrangência e impacto positivo na melhoria da qualidade da educação em cada território que participe do Plano.

A execução conjunta dessa política através do Plano de Ações Articuladas

inaugura um novo regime de colaboração, busca concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais (MEC, 03. de nov. 2008).

Esta estratégia levou a todos os municípios e estados a aderirem ao Plano com compromisso de atingir as metas estabelecidas, no entanto não inclui aí a participação direta dos entes federados como sujeitos da elaboração desde a sua origem e elaboração, questão discutida a seguir na seção 5.4 deste capítulo.

O Ministro da Educação tem enfatizado que a União, a partir do PDE, assumiu maiores compromissos – inclusive financeiros – e colocou à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública.

Destaca também o propósito de superar a relação do Estado nacional com os entes federados mediado pelo tráfego de influência ou pelo jogo de interesses passando a ser orientado pelo direito de aprender do educando, construindo, na prática, o regime de colaboração.

A CNTE discute a organização do regime de colaboração no Plano de Metas Compromisso,

O Ministério da Educação elegeu quatro eixos para o regime de colaboração na esfera do PAR, quais sejam:

o financiamento, a gestão (democrática?), a avaliação e a formação dos profissionais. A CNTE lutou e tem conseguido incluir um quinto – a valorização profissional – dentro da qual se insere a formação. A homologação da Resolução nº 02/2009 representa um passo importante rumo a essa conquista (LEÃO, 20 de jun. 2009).

Essa constatação sinaliza para um avanço importante nesta articulação dos eixos organizadores dessa relação prevista no Plano, em especial, os investimentos destinados à formação com execução prevista para as redes municipais e estaduais em cada estado; através de convênios com as instituições de ensino superior, isso pode ser destacado como elemento inovador nessa gestão.

Nesse aspecto Flávia Werle observa que o regime de colaboração envolve

A busca de definições, a intencionalidade expressa por uma direção, por uma proposta que explicita normas de colaboração e de um modo de administrar a educação que implique trabalho autônomo, porém compartilhado, colaborativo entre as instâncias do Estado (WERLE, 2006, p. 24).

A meta de fortalecimento do regime de colaboração é destacada pelo MEC às Instituições Públicas envolvidas com educação no Brasil presentes ao Encontro Nacional de avaliação do desenvolvimento do PDE: visão institucional, realizado em Brasília nos dias 28 e 29 de julho de 2008

O PDE – Plano de Metas Compromisso, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem; Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar ao Plano de Ações Articuladas (PAR, de caráter plurianual, construídos com a participação de gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo; O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência (MEC, jul. de 2008)

O PAR tem sido trabalhado como instrumento para assegurar a continuidade dos programas elaborados conjuntamente e garantir o sentido de unidade e colaboração efetiva entre os entes federados, superando as dificuldades comumente enfrentadas nas sucessivas trocas de governos em âmbito municipal e estadual, marcadas pela descontinuidade das políticas educacionais. No entanto, ressalta-se que para assegurar a continuidade das

políticas planejadas, faz-se necessário um efetivo acompanhamento por parte do Comitê Local e do MEC.

Pelas políticas já encaminhadas no processo de implantação do Plano, o presidente da CNTE visualiza alguns avanços nas iniciativas tomadas pelo MEC na construção do regime de colaboração,

Embora o financiamento seja a principal razão para os regimes de colaboração, outras políticas – também decorrentes do financiamento – devem pautar esse preceito constitucional que necessita de regulação infraconstitucional. O FUNDEB, que ampliou a abrangência social do financiamento da educação para todo o nível básico, foi o primeiro avanço. O piso salarial profissional nacional veio na sequência, e, agora, as diretrizes nacionais de carreira e a política nacional de formação (junto com o Profissionais) visam concluir essa parte ligada à profissionalização dos educadores. Todavia, o desafio continua sendo implementar essas políticas que extrapolam o vínculo estabelecido pelas transferências voluntárias do MEC (LEÃO, 20 de jun. de 2009).

A dificuldade em assegurar a continuidade da política pública planejada, em especial, no momento da troca de administradores no início de 2009 é destacada ainda como uma preocupação pela presidente da UNDIME do Rio Grande do Sul:

A intenção do MEC é boa, só que na prática não acontece assim tão bem como se intenciona. Na prática é muito complexo. Todo o discurso da descontinuidade que não se queria, todo aquele movimento feito, formação... É impressionante o esforço de articulação e envolvimento com os secretários (municípios) que vivemos. Todas as reuniões da UNDIME junto com a UFRGS. Todas as regionais foram orientadas, trabalhamos ponto a ponto junto. A troca de Secretários deixou a situação frágil. Não ocorreu a transição, não leram o PAR. Dá uma sensação de impotência. O pedido do MEC e da UNDIME era para fazer essa transição. Mas a lógica da política é muito diferente da lógica da política pública (LINDNER FORMIGA, 26 de mar. 2009).

Entende-se que essa afirmação remete ao debate no sentido da identificação da fragilidade dos processos de desenvolvimento das políticas públicas, as rupturas e descontinuidades, na medida em que dependem da boa vontade dos gestores, dos seus interesses ou de seus grupos para seguirem sendo implementadas. Constatou-se no período inicial do ano de 2009 a paralisação das ações e a ausência de orientação direta aos municípios. Isso gerou tensões, dúvidas e um ambiente de incertezas junto aos gestores responsáveis. Sabe-se que o trabalho do MEC em realizar onze encontros regionais (março e abril/2009) envolvendo todos os secretários de educação do Brasil teve como objetivo apresentar os programas e as ações em andamento e orientar os passos para implementação do PAR; todavia, a necessidade de acompanhamento direto, dada a complexidade que

envolve essa política pública, ainda requer maior investimento do MEC junto aos municípios.

O foco do diagnóstico e do PAR é a rede educacional sob a responsabilidade do gestor que assumiu o compromisso (município, estado ou Distrito Federal), sendo consideradas as condições de oferta de educação existentes no território. A estratégia do MEC de realização de trabalho direto junto aos municípios é questionada:

Seria uma forma de o MEC apoiar os municípios socioeconomicamente vulneráveis, ou um mecanismo que enfraquecerá ainda mais as já tão tênues instâncias locais de formulação de políticas educacionais? [...] porque a criação de um novo Comitê de Mobilização, anunciado como instrumento para a participação da sociedade civil no acompanhamento da implementação do Plano, quando já existem os conselhos de gestão das políticas educacionais (AÇÃO EDUCATIVA, 2007, p. 6).

Os Conselhos Municipais de Educação e outras representações organizadas junto às redes públicas de ensino hoje existentes não estariam sendo considerados no desempenho de seu papel neste movimento articulado pelo MEC. Essas e outras questões relacionadas à política de desenvolvimento do Plano têm sido objeto de debate nos fóruns educacionais que vêm ocorrendo em todo o país. A assessora do Gabinete do Ministro da Educação, Fabiane Robl, explica o objetivo desse trabalho:

Existem muitos programas que internamente visam auxiliar municípios e estados com várias ações articuladas. O objetivo é fortalecer o Regime de Colaboração, aproximar e ter uma boa relação. Tudo entra no Plano de Ações Articuladas, não vale mais projetos por fora. Tentar fazer com que, pelo menos na área da educação, a gente consiga ter uma articulação. Mediante os critérios que a gente vai conseguir o 'Regime de Colaboração', a gente não sabe – não é essa palavra que a gente quer usar, também não posso usar PAR Federativo, me fugiu o termo que eu ia usar [...] relação federal, estadual e municipal (ROBL, 20 fev. 2008).

A iniciativa do poder central em propor e mobilizar municípios e estados para a adesão ao Plano de Metas, elaboração e execução de um Plano de Ações Articuladas pode ser entendida como uma forma de ingerência do MEC através da oferta de assistência técnica e financeira. “A ingerência envolve uma certa prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica uma certa passividade e adesão das demais” (WERLE, 2006, p. 32). Flávia Werle (2007) acrescenta uma outra característica que, no nosso entendimento, associa-se ou é consequente à ingerência que pode estar se caracterizando neste processo, trata-se da questão da permeabilidade, entendida como “um conjunto de

assentimentos e práticas político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de umas instâncias sobre as outras” (WERLE, 2006, p. 32).

Conforme Flávia Werle (2006), a prática da permeabilidade envolve ainda concessões, negociações, falta de posicionamento crítico e omissões político-administrativas, revelando uma certa subordinação e dependência da instância que a prática, caracterizada como permeável diante das demais. Assim, pela permeabilidade, as equipes da instância municipal aderem a programações de outras e as incorporam a seus planos de ação, criam cargos e estruturam-se para viabilizar tais programações. Por meio das diretrizes estabelecidas e assumidas pelas instâncias estaduais e municipais, a União estaria exercendo influência no direcionamento de projetos e ações educacionais com o consentimento das mesmas, condicionadas, no entanto, pelos critérios de adesão estabelecidos.

Sobre esta questão, tem-se o entendimento de que a adesão não significa participação ativa dos sujeitos, considerando-se que diretrizes e metas já estavam *a priori* estabelecidas, ações são apresentadas de acordo com o diagnóstico, o que implica em adesão para obtenção de assistência técnica ou financeira. Especificamente para os municípios não foi dada a liberdade de planejamento de novas ações, a não ser as que faziam parte do rol disponibilizado pelo MEC.

A Presidente Nacional do UNDIME opina sobre esta relação intergovernamental estabelecida com o desencadeamento do PDE/Plano de Metas

O Ministro da Educação sabe, ou Regime de Colaboração se consolida ou não vamos avançar, porque não adianta ter grandes intelectuais pensando uma política no âmbito ministerial sem o envolvimento daqueles que estão responsáveis pela sua execução. O Ministro trabalha de forma aberta, democrática, sem cercar a autonomia. Na medida em que as questões vão sendo colocadas, elas vão sendo incorporadas. A UNDIME é a porta voz dos municípios, exerce o papel de articuladora, mediadora. O MEC respeita, valoriza e demanda nossa presença e participação (ARAÚJO SILVA, 31 de mar. 2009).

O desdobramento dessa política articulada nacionalmente pela UNDIME é executado também no estado do Rio Grande do Sul:

Aqui no RS temos feito da mesma forma que tem acontecido no Brasil, são vinte e cinco associações regionais. Composemos um Comitê, todas as políticas e programas do MEC são disseminados aos municípios a partir dessas associações regionais. A UNDIME está no meio do caminho, é quem faz a relação entre o MEC e o município. Papel de mediadora, articuladora das políticas desencadeadas pelo MEC (LINDNER FORMIGA, 26 de mar. 2009).

A iniciativa de estabelecer relação direta do MEC junto aos municípios quando da realização do diagnóstico e elaboração do PAR foi questionada pelo vice-presidente do

Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação, Professor Adeum Sauer (Secretário de Educação da Bahia).

Os estados, através do CONSED, não foram ouvidos para a formulação da proposta de trabalho a ser desenvolvida junto aos municípios. Entendo que esta não é a maneira de trabalhar em colaboração sem ouvir os estados. Ações foram iniciadas nos municípios pelo MEC sem conversar com os estados. Sempre foi criticada a falta de colaboração entre o MEC e os estados, e agora as pessoas responsáveis pela educação mais uma vez não foram consultadas nos seus estados (SAUER, 8 out. 2007).

A manifestação de Adeum Sauer traduz as tensões dos representantes dos estados, enquanto uma instância subnacional que se viu inicialmente alijada do processo no momento de definição das ações a serem realizadas junto aos municípios no âmbito dos estados através do PAR. A esse respeito Fabiane Robl (2008), também pondera,

O ingresso do estado no Compromisso é importante no desenho dos Arranjos Educativos. O MEC não tem capacidade técnica para atender aos 5.563 municípios, e a meta é atingir todos. Todos os municípios têm o seu PAR com a devida orientação, o que não tem capacidade técnica de atender, não na maneira como havíamos pensado como orientação, não só o recurso financeiro, principalmente é um recurso técnico. O estado entra como um bom articulador nos municípios de seu estado, considerando que eles têm uma capacidade técnica razoável, veio para auxiliar o MEC nessa relação com os municípios. O MEC abriu para os estados a possibilidade de criar ações, programas específicos, foi discutido indicador por indicador. Os estados já assumiram compromisso, capacitação e elaboração do PAR. A partir da análise dos planos dos municípios, o Ministério vai capacitar as secretarias para poderem dar continuidade ao trabalho (ROBL, 20 fev. 2008).

Esta fala admite a evolução no processo de inclusão dos estados, ampliando a sua autonomia em relação aos municípios, ao permitir-lhes a incorporação no PAR de ações e programas próprios, conforme as demandas específicas. Os indicadores referidos nessa entrevista constam no instrumento de campo usado para a realização do diagnóstico e elaboração do Plano de Ações Articuladas nos municípios, conforme já apresentado anteriormente neste estudo.

De acordo com Maria do Pilar Lacerda e Silva, Secretária de Educação Básica do MEC, em entrevista concedida em 05 de agos. 2008:

O que mais nos aproxima hoje do trabalho em regime de colaboração é a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). As Secretarias estaduais assumiram um papel de mais do que Secretarias Estaduais de sua rede, serem Secretarias da Educação do Estado (PILAR, 05 ago.2008).

A Secretária da SEB/MEC, Maria do Pilar Lacerda e Silva lembra o fato das Secretarias de Estado unirem-se aos dirigentes municipais de educação através da

UNDIME. O MEC chamou as universidades Federais e criou grupos de trabalho que foram aos municípios para elaboração do PAR, afirmando ser esta a forma de gerir o PDE/PAR, “sem centralizar, uma forma inovadora em termos mundiais”.

Sobre a participação dos estados, Romeu Caputo explica:

A entrada dos estados no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação já estava pensada, isso porque se pegarmos as 10 mil escolas de pior IDEB, muitas e muitas são estaduais. Não só escolas municipais não. Havia uma articulação em andamento para os Estados virem para o PDE, através da assinatura do termo de adesão e elaboração do PAR (CAPUTO, 25 fev. 2008).

A então Presidente Nacional da UNDIME, Neuza Repulho, se manifestou sobre a participação da sua entidade,

O papel assumido pela UNDIME até o momento é no sentido de ajudar na mobilização e organização de todos os programas desenvolvidos pelo MEC no PDE, tais como: PDE Escola, Plano Estratégico da Secretaria Municipal de Educação (PES); Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME); Programa de Formação continuada de professores (PRÓ-LETRAMENTO); Brasil Alfabetizado; Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita (PRALER); Programa de Formação Inicial para professores em exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL); Programa de Formação para professores do Ensino Fundamental e Médio (PRÓ-LICENCIATURA). Todas as seccionais da UNDIME estão envolvidas com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, na formação, na mobilização e nas ações desencadeadas nos municípios, em especial acompanhando os municípios com baixo IDEB (1242). A UNDIME quer ter este papel de articular e fortalecer este processo. Por isso, tem acompanhado a equipe do MEC nas agendas realizadas com Secretários de Educação dos estados e municípios, divulgando e articulando a assinatura do termo de adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (REPULHO, 5 out. 2007).

A manifestação da presidência da UNDIME demonstra disposição para adesão e participação na concretização do Plano instituído pelo Governo, uma postura de colaboração com as iniciativas propostas. Neste caso, pode-se considerar uma prática de permeabilidade e ingerência da União consentida pelos sujeitos envolvidos.

Na fase inicial de implantação, o MEC descentralizou o processo de capacitação de multiplicadores de programas que integram o PAR. Entre os programas descentralizados, cita-se o PDE Escola (assumido por equipes coordenadas pelas Universidades e Secretarias de Educação dos estados); Escola Ativa; Formação pela Escola; Levantamento da Situação Educacional (LSE) e várias ações de formação de professores com nuances diferenciadas de acordo com a realidade específica de cada ente federado. Neste aspecto, considera-se adequada a iniciativa do MEC no sentido de garantir

apoio na organização e execução das ações planejadas, assim como também pelo envolvimento de outros sujeitos sociais, dando um caráter mais democrático e de sustentabilidade ao processo.

Nalu Farenzena (2009), responsável pela coordenação do trabalho no projeto de descentralização do MEC com a UFRGS, relata:

A proposta desenhada pelo MEC previa a realização do trabalho de elaboração do PAR em conjunto com a SEDUC/RS, duplas de trabalho (UFRGS E SEDUC). No andamento do trabalho vieram outras demandas, tais como capacitação para execução do Levantamento da Situação Educacional (LSE) PDE/Escola e o programa Escola Ativa. O MEC planejou um modo de apoiar os municípios com intermediação (consultoria não daria conta) então propôs parcerias com Universidades e outras instituições (FARENZENA, 27 de mar. 2009).

No andamento dos trabalhos ficou evidente para a equipe da UFRGS que deveriam ter chamado desde o início a UNDIME, (como já vinha ocorrendo a ação conjunta na capacitação do Programa PDE/Escola) porque se identificou que a partir desse envolvimento, o funcionamento ficou melhor (maio, junho de 2008). Inclusive a UNDIME poderia ter indicado consultores para integrar a equipe de trabalho na elaboração do PAR dos municípios, assegura Nalu Farenzena.

Quanto à continuidade do processo, Fabiane Robl, manifesta a seguinte preocupação:

Receio que a participação dos municípios seja apenas no processo inicial de elaboração do Diagnóstico e do PAR (para ela, o desafio maior é a participação constante na implementação das ações, acompanhamento e controle social). Acho que esse processo só não vai dar certo se não conseguirmos que as pessoas participem [...] se a participação continuar, aí vai adiante e teremos melhorias consideráveis, agora se for algo momentâneo e não conseguirmos estimular essa participação [...] o MEC hoje tem uma boa articulação com o CONSED, com outros órgãos e entidades que discutem o assunto, e eles conseguem também estimular lá nas suas regiões a participação. [...] O MEC começou esse movimento interno, chama a sociedade pra conversar e consegue ter uma aproximação da participação (ROBL, 20 fev. 2008).

Um elemento decisivo no envolvimento dos setores da comunidade é a publicização e discussão do Plano, e sem isso há muita dificuldade de comprometimento. A participação tem sido um dos aspectos considerados frágeis no processo de elaboração e desenvolvimento do Plano. O que se evidenciou foi a mobilização por parte do MEC junto aos estados e municípios através da realização da caravana de lançamento do PDE/Compromisso em todo o país, com a presença do Ministro e da equipe do MEC e a

articulação para a elaboração do Plano de Ações Articuladas com base nos instrumentos elaborados pelo mesmo. A partir do 2º semestre de 2009, iniciou-se a fase de acompanhamento aos municípios, contando com o apoio de equipes organizadas nos estados, a partir de um convênio de descentralização com Universidades e Secretarias de Educação dos estados, as quais assumiram a responsabilidade pela coordenação dessa fase do trabalho.

As iniciativas do MEC pressupõem que municípios priorizados assumem no regime de colaboração o compromisso de garantir a participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à sua comunidade durante a implementação do PAR. Isso deverá ser realizado pelo Conselho Municipal de Educação (CME), quando existir, ou por um Comitê Local do Compromisso, integrado por instituições e pessoas da comunidade especialmente convidadas.

Uma iniciativa destacada neste sentido é a posição assumida e divulgada pelo Fórum dos Conselhos Municipais de Educação/RS, reunidos em Cachoeirinha/RS, nos dias 6 e 7 de novembro de 2008, na XIV Plenária do FECME / UNCME – RS, pautados pela temática “Sistemas de Ensino: Compromissos e Responsabilidades para uma Educação de Qualidade”:

- Reiterar as posições tomadas nas plenárias anteriores, a fim de garantir um ensino de qualidade para a Educação Municipal, Estadual e Nacional, bem como exercer de forma democrática as funções de acompanhamento e controle social pertinentes aos CMEs;
- Promover discussões sobre o PDE/PAR/Plano de Metas e demais proposições de todas as esferas de poder, que visem à qualificação do ensino, com a participação efetiva dos CMEs;
- Participar ativamente da discussão, elaboração, implementação e avaliação do PDE/PAR/Plano de metas, desenvolvendo, quando necessário, ações políticas para a sua efetivação, por meio dos Conselhos Municipais de Educação;
- Atuar no sentido de aperfeiçoar a política pública PAR/PDE reconhecendo os aspectos relevantes, buscando superar os seus limites;
- Estabelecer parcerias com os novos governos municipais, a fim de garantir, na construção do Plano Plurianual do município, as metas, ações e subações do PAR/PDE (FECME/UNCME-RS, 07 de nov./2008).

Considera-se relevante nesse contexto o compromisso assumido pelo Fórum dos Conselhos Municipais de Educação em relação ao Plano, por tratar-se de órgão representativo da educação em seus municípios, responsável pela normatização,

acompanhamento e fiscalização das ações educacionais, no entanto não se tem informação sobre compromisso assumido pelos fóruns de outros estados.

Fabiane Robl, assessora no Gabinete do Ministro da Educação acrescenta observações referentes ao processo desencadeado pelo MEC junto aos municípios,

O MEC tem conseguido a participação dos municípios visitados. Estados e municípios envolvidos em todo o programa, assim como se envolveram desde o momento da assinatura do termo de adesão e no termo comprometeram-se a cumprir as diretrizes do Decreto, a realizar o diagnóstico da situação educacional e a propor um plano. A última diretriz é a criação do Comitê Gestor local, no município ou no estado para acompanhar essas ações. Há receptividade do processo (ROBL, 20 fev. 2008).

O grau e a qualidade do envolvimento no desenvolvimento do plano merecerão atenção e investimento, envolvendo a necessária formação e acompanhamento dos Conselhos já existentes e dos outros fóruns constituídos para as etapas de implantação e monitoramento do Plano nos quatro anos previstos para sua realização. A constatação é de que existe fragilidade, pouco investimento em formação e funcionamento quase sempre irregular dos Conselhos hoje existentes nas redes públicas.

Para a Presidente Nacional da UNDIME, Cleuza Repulho,

A UNDIME tem a expectativa de que esse processo trará uma visão ampla sobre o Sistema Municipal de Educação Brasileiro (suas necessidades e demandas prioritárias); a UNDIME observa que há muitas limitações na organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino. Grande parte dos dirigentes municipais não tem conhecimento e controle sobre os recursos orçamentários destinados à educação. A UNDIME quer discutir inclusive os critérios de escolha dos Secretários de Educação (REPULHO, 5 out. 2008).

Essa manifestação demonstra a insuficiente organização da educação existente nos municípios e, sobretudo, a falta de atuação dos Conselhos Municipais de Educação e dos Conselhos de controle social (FUNDEB, CAE). Em especial, a falta de preparo dos dirigentes municipais para exigir a aplicação dos recursos legalmente instituídos para o financiamento da educação. A ação da UNDIME em nível nacional e no âmbito dos estados vem sendo decisiva na mobilização das SME, dos Conselhos Municipais de Educação contribuindo, assim, para a articulação e qualificação do processo de implementação do PAR na rede pública municipal.

Para a presidente estadual da UNDIME do Rio Grande do Sul:

A UNDIME tem a obrigação de fazer chegar a informação aos municípios, de poder oportunizar momentos

de formação, articular as relações que precisam se estabelecer junto ao MEC. (...) É um processo democrático, ele dá uma dimensão do lugar da escola que a gente perdeu durante esse processo de redemocratização do ensino. As coisas tomaram um rumo que não deveriam tomar – saímos do autoritarismo para uma liberdade absoluta. Essa política nacional recoloca as coisas nos seus lugares, só por isso esse governo já marcou território. A grande questão é uma operação de guerra, construção coletiva, não há culpas individuais – sair dessa lógica – fazer uma discussão mais qualificada (LINDNER FORMIGA, 27 de mar. 2009).

Esse posicionamento remete à discussão de parâmetros nacionais, deixando transparecer a necessidade de maior controle e fiscalização das ações desenvolvidas nas diversas instâncias. Convém lembrar que a gestão democrática implica em participação e confronto de ideias para construção de alternativas que possam responder às necessidades de qualificação da educação, sem, contudo, impor modelos *a priori* estabelecidos de forma centralizada.

A respeito da relação estabelecida pelo MEC diretamente com os municípios, Adeum Sauer reivindica:

É necessário redesenhar o Pacto Federativo – definir melhor o papel dos entes federados. Essa medida junto aos municípios se apresenta com o propósito de estabelecer esta relação. É preciso que a ação do MEC junto aos municípios venha acompanhada de uma discussão política, articulando as políticas nacionais com as políticas que vêm sendo desenvolvidas nos estados (SAUER, 08. out. 2007).

Essa reivindicação foi encaminhada ao Governo Federal e, como resultado de diálogo e negociação, ocorreu o processo de elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) em todos os estados a partir de meados de outubro de 2007, numa ação conjunta desenvolvida pelo MEC, através de assessores técnicos e as equipes das Secretarias Estaduais de Educação. Embora os representantes do MEC entrevistados nesta pesquisa tenham afirmado a previsão de inclusão dos estados no processo, o que pode ser verificado é que os mesmos passaram a aderir ao Plano após o atendimento dos municípios prioritários e como resultado da pressão dos estados, manifestada através do Consed.

Como se observa o art. 8º da Resolução nº 047/2007 supera limitações estabelecidas na Resolução FNDE 029/2007 a qual previa a participação dos estados na condição de colaboradores, com assistência técnica e/ou financeira adicionais, para a execução e o monitoramento dos convênios firmados com os municípios formalizadas na condição de partícipe e interveniente, passando a estabelecer que:

Art. 15 – Os Estados e o Distrito Federal serão comunicados sobre a programação das atividades que resultarão na visita técnica e sobre o regime de colaboração;
§ 1º Os Estados e Distrito Federal poderão solicitar, quando necessário, consultoria técnica do MEC para prestar assistência na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

A medida assegura aos estados o direito à informação prévia das atividades a serem desenvolvidas pelo MEC junto aos municípios e também poderão dispor, de acordo com as necessidades, de assistência para a elaboração do seu Plano de Ações Articuladas, assim aos estados estaria sendo assegurada sua integração ao processo, preservando sua autonomia.

Para atender a especificidade dos estados como já vimos, a equipe técnica do MEC/FNDE responsável pela coordenação do processo elaborou um novo instrumento de campo mais adequado à realidade das redes estaduais de ensino, o qual compreende a demanda por Educação Infantil, Ensino Fundamental, Médio, a educação profissional e o atendimento à educação de jovens e adultos. O instrumento passou a ter 82 indicadores, ou seja, trinta indicadores a mais que o instrumento voltado às redes municipais.

Nesse processo articulado com os entes federados proposto pelo MEC no desenvolvimento do Plano, o Assessor da SEB/MEC, Romeu Caputo, manifesta preocupação:

gerenciar organizações complexas não é coisa simples, e eu diria assim que no Brasil a gente tem muito pouca massa crítica até mesmo no governo federal e alguns governos estaduais pra entender toda complexidade que é um sistema educacional. O Sistema educacional é uma organização muito complexa, com muitos atores envolvidos, muitos elementos e gerenciar essa complexidade eu acho que é o grande gargalo para nós todos, o governo federal, governos estaduais e todos governos municipais (CAPUTO, 25 fev. 2008).

A sua opinião neste sentido pode ser associada à lógica defendida por gestores públicos ao longo dos últimos anos, em especial no período marcado pela redefinição do papel do Estado e as reformas educacionais ocorridas no Brasil nos anos 1990,⁹⁷ em que eram creditadas todas as dificuldades de obtenção de bons resultados na educação ao problema de gestão. Dessa forma, para resolver todas as mazelas existentes no processo educacional bastava a adoção de modelos de gestão mais eficientes, a exemplo dos modelos

⁹⁷ Esse tema é discutido no capítulo 3 referente às políticas educacionais desenvolvidas no Brasil na década de 1980 e 1990.

adotados na esfera privada, esquecendo-se de que sem investimentos e qualificação não é possível superar desigualdades estruturais históricas do sistema educacional.

Ao referir-se à proposta do PDE/Compromisso na constituição de uma relação sistêmica, o vice-presidente do CONSED, Adeum Sauer, se mostra duvidoso,

a relação sistêmica é mais um propósito do que uma realidade. Os fundamentos e a concepção teórica não estão claros no Plano. O Plano de Ações Articuladas se constitui em um conjunto de operações, não é sistêmico (SAUER, 8 out. 2007).

Adeum Sauer refere-se ao conjunto de projetos e ações do Plano, anunciado e divulgado no *site* do MEC, incluindo as que já vinham sendo implementadas e outras criadas a partir do lançamento do PDE.

Para Romeu Caputo, assessor da SEB/MEC,

Temos que entender o PDE como um Plano de Ação. O PDE é a materialização do PNE e o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação reafirma isso. O PNE diz o seguinte, por ex., temos que ter 50% das crianças de creche matriculadas até o ano 2011, pode ter isso mas não diz como [...] do PNE, o Plano de Metas não nega nenhuma, ele reafirma todas as metas e tenta buscar ação pra todas elas, formação inicial de professores, formação continuada, formação indígena [...] o PDE assina tudo que está no PNE e coloca os instrumentos de medição da aprendizagem (CAPUTO, 25 fev. 2008).

É o sentido da gestão do PDE feita em conjunto com os gestores municipais, estaduais e federal, e tem o Comitê Gestor do PDE Nacional, onde estão incluídos os organismos internacionais e movimentos sociais que participam. Esse arranjo educativo articulado no PDE é destacado como regime de colaboração pela Secretária de Educação Básica, efetivamente:

O arranjo educativo local, o arranjo educativo regional ou mesmo o arranjo educativo estadual, parte do princípio de como nós vemos a Federação brasileira. É notório, é sabido que a federação brasileira é diversa, múltipla, e isso se reflete também no contexto educacional. Os atores envolvidos no processo educacional diferem muito de região para região e mesmo dentro da região, de estado para estado. Não teríamos sucesso no desenvolvimento do Plano de Metas se não considerássemos isso (PILAR, 05 de ago. 2008).

Por isso, segundo a Secretária Maria do Pilar Lacerda e Silva (2008), na elaboração do PAR o MEC envolveu prioritariamente atores locais, oriundos da rede de Universidades Federais, dos CEFETS, de parceiros do 3º setor e principalmente as Secretarias Estaduais de Educação,

O que a gente chama de arranjo educativo envolve estes atores, além das secretarias municipais representadas

pelas UNDIMES, presentes em todos os estados. O nosso conceito de arranjo é que não é possível trabalhar a educação no estado desconhecendo as potencialidades que o estado já tem em relação aos atores que ali fazem de forma autônoma em diferentes estados ou níveis (PILAR, 05 de ago. 2008).

O papel do MEC é articular “esses atores para que arranjos” (PILAR, 05 de ago. de 2008) consigam potencializar os programas e as ações decorrentes dos PAR elaborados. Observa-se assim, que termos usados, com ‘atores’, ‘arranjos’ e ‘parcerias’ são expressões herdadas das práticas de gestão patrimonialista, clientelista, burocrática/gerencial na gestão pública brasileira, com nuances de trabalho vinculado ao mercado, mais do que isso denotam uma intencionalidade de ampliação do espaço público para o público-não estatal.

Para Nalu Farenzena, a política estabelecida pelo MEC no desenvolvimento do Plano de Metas Compromisso é inovadora porque estabelece critérios para assistência técnica e financeira, no entanto tem dúvidas se ela é inovadora em termos de gestão na relação entre União, estados, municípios e outras instituições envolvidas.

O que sinto é que o MEC colocava um acento grande na SEDUC como sendo instância central no processo de apoio aos municípios e à Universidade como coadjuvante. Isso estava presente no PAR e nos programas implantados. Isso não é inovador, já está presente desde muito tempo. Ela não é inovadora em relação à tradicional política brasileira que sempre colocou o estado como coordenador. Não é acertada essa política na constelação de um regime de colaboração intergovernamental. Eu acho que um regime de colaboração intergovernamental, ele não supõe o papel e coordenação do estado, mas sim relações horizontais entre União, estado e Municípios e aqui no RS a política de coordenação estadual não deu certo. O RS não tem esta tradição de coordenação da Secretaria Estadual, os municípios querem uma articulação, tem uma ideia de autonomia muito forte que precisa ser respeitada (FARENZENA, 27 de mar. 2009).

Essa aposta na articulação que envolve o estado e municípios de forma sistêmica é destacada pelo MEC por ocasião do Encontro Nacional – PDE: visão institucional, tendo como público alvo as Instituições Públicas envolvidas com educação no Brasil, ocorrido em Brasília nos dias 28 e 29 de julho de 2008, para avaliar o desenvolvimento do PDE: “o objetivo é mostrar que há um plano de ação estratégico para uma intervenção sistêmica e que esse é um programa de Estado para a educação no Brasil e, portanto, mãos à obra” (PILAR, 28 de jul.2008).

A ênfase nessa relação de aproximação do Ministério especialmente com os municípios é referida pelas representantes da UNESCO:

O estado sempre tem uma relação mais direta com Brasília e tudo, mas os municípios não, havia uma forma de concentração de municípios que recebiam recursos e que tinham convênios, um percentual pequeno em

relação ao total de municípios. Então esse era, digamos, assim um diagnóstico que inspirou ao ministério a apresentar uma proposta que mudasse esse quadro (REGATTIERI & CASTRO, 18 de fev 2009).

A esse respeito também a manifestação da UNDIME Nacional destaca a relação estabelecida pelo MEC como uma experiência inovadora, sobretudo a partir do PDE/Plano de Metas Compromisso:

Realmente foi uma mudança grande. Até então, os municípios ficavam demandando, quem tinha condições de fazê-lo, as respostas nem sempre eram dadas. Fazia-se aqueles PTAs para fazer convênios. Os municípios que preparavam suas demandas, a grande maioria nem resposta tinha. Era uma coisa muito esquisita, incomodava. O atual modelo chega a todos os recantos, todo o mundo tem informações. Um avanço grande, criando as condições do ponto de vista dos instrumentos, da capacitação. É resultado de um novo modelo de gestão, sem os famosos “lobistas” (uma relação que hoje não existe mais) (ARAÚJO SILVA, 31 de mar. 2009).

Essas considerações ressaltam a mudança de paradigma na relação com os entes federados, com ênfase na democratização do acesso aos recursos disponibilizados aos municípios e estados em termos assistência técnica e financeira. Esse movimento representa uma inovação, superando formas de atendimento sem critérios ou mesmo desrespeitando critérios estabelecidos na própria legislação vigente.

Depreende-se, pois, ser através dessa estratégia do Plano de Metas que o MEC/FNE procura dar uma solução ao eterno problema das transferências voluntárias, as quais remontam aos projetos que deveriam ser elaborados pelos entes federados e encaminhados às Delegacias Regionais do MEC (DEMECs) existentes nas capitais dos estados e/ ou entregues diretamente no FNDE. Contudo, a questão que permanece é sobre a efetiva materialização dessa estratégia, considerando que o desenvolvimento dessa política ainda se encontra na fase inicial, ou seja, o PAR foi elaborado, analisado e aprovado pelo MEC; as ações estão em processo de execução, por esta razão, não existem ainda elementos concretos que permitem a avaliação dos resultados concretos.

Alguns dados demonstram como esse movimento foi se constituindo neste período de dois anos de vigência do Plano. Até 31 de julho de 2008, todos os municípios (5.563) e estados já haviam aderido ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. No ato comemorativo de um ano do PDE/Compromisso, ocorrido em 19 de maio/2008, 1,5 mil prefeitos foram reunidos pelo MEC, em Brasília, para estimular o seguimento das ações previstas e firmar convênios dos programas do PDE. Nesta data, os prefeitos de 499

municípios que já haviam aderido ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) receberam ordens de pagamento para a construção de creches e pré-escolas públicas. Outros 298 assinaram convênios para participar do programa e 49 para receber recursos direcionados à construção de creches via Plano de Ações Articuladas (PAR). Também foram firmados convênios para aquisição de veículos escolares por meio do Programa Caminho da Escola.

Nesse trabalho de articulação e apoio aos municípios, outra atividade ocorreu durante todo o mês de março e início de abril de 2009, envolvendo todos os municípios brasileiros. Foram onze encontros promovidos pelo MEC com todos os novos Secretários Municipais de Educação para apresentação dos programas e repasse de orientações básicas sobre o desenvolvimento das políticas e ações previstas no PAR. O MEC distribuiu um *laptop* para uso do secretário como instrumento de trabalho para auxiliar no desenvolvimento e acompanhamento do Plano. Segundo Romeu Caputo (2009), atual diretor de articulação dos sistemas de ensino da Secretaria de Educação Básica, o *laptop* “vem embarcado” com todos os programas do MEC, os programas distribuídos para as escolas e o acesso às páginas eletrônicas do FNDE, do Inep e da Capes, internet e banda larga” (CAPUTO, 03 de mar. 2009) [informação verbal]. Esta iniciativa do MEC visa suprir a necessidade de orientação e acompanhamento direto junto aos municípios, dificuldade apontada pelos novos gestores e constatada pelo próprio MEC.

Nesses encontros, a Secretária de Educação Básica, Maria do Pilar Lacerda, se fez presente, advertindo sobre a importância do Planejamento em nível de município de forma articulada “o PAR não pode se resumir a uma simples forma de conseguir recursos do MEC” (LACERDA e SILVA, 03 de mar. de 2009). O PAR é o planejamento multidimensional da política de educação que cada um dos 5.563 municípios do país deve fazer para um período de quatro anos, 2008-2011, como parte do PDE. Referia-se ao processo em todas as suas dimensões, incluindo a gestão administrativa, pedagógica, formação e qualificação dos profissionais e infraestrutura das redes públicas de ensino.

As informações e opiniões trazidas nesta seção confirmam a necessidade de integração e partilha de responsabilidades, demonstram que existem formas diferentes de entendimento quanto à ocupação de espaço pelos estados e municípios nessa articulação. O peso da história, considerando a relação constituída nessa trajetória, gera clima de

insegurança, incerteza e, até certo ponto, de disputa e defesa de maior autonomia entre os entes federados.

O que se pode afirmar a partir da análise da política implementada através da modalidade PAR, é que isso por si só representa uma iniciativa inovadora do MEC ao definir o planejamento educacional para os municípios brasileiros, no entanto, a falta de uma estrutura adequada para o acompanhamento de uma ação articulada com essa amplitude pode vir a comprometer o processo.

O que se depreende dos dados da pesquisa é que o equilíbrio das forças e convergência no direcionamento do trabalho só será instalado por meio de uma gestão democrática, baseada no diálogo, confronto de ideias, construindo, assim, consensos possíveis, contando, evidentemente, também com a garantia de justa distribuição de recursos para o financiamento das ações articuladas. Nessa inter-relação dos entes federados, discute-se neste ponto do estudo os movimentos articulados de centralização e descentralização na gestão da política educacional.

5.1.2 Os movimentos articulados de Centralização e Descentralização que caracterizam a Política do Plano

Para análise da estratégia adotada pelo MEC no desenvolvimento do PDE/Compromisso, foram ouvidas representantes da UNESCO, entidade parceira na elaboração e implantação do Plano, as quais apresentam a visão da instituição sobre esta questão:

É uma ação compartilhada. O que é um pouco dessa visão sistêmica que o Ministro coloca, então não se trata de uma gestão impositiva assim que vem do Ministério, ou que ela é centralizada. O MEC está oferecendo condições de quem quer melhorar a sua condição, a sua situação da educação. (...) Isso começa quando você melhora a situação da educação e você começa a ter uma articulação com outras secretarias do sistema municipal também começa a interferir no desenvolvimento daquele local (REGATTIERI & CASTRO, 18 de fev de 2009).

A UNESCO tem o entendimento de que o MEC exerce o seu papel de indutor de políticas, contudo, cria condições e respeita os entes federados na sua autonomia para a

tomada de decisões, tanto no momento de adesão ao plano como no planejamento e execução das políticas.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, a presidente estadual da UNDIME/RS também compartilha a opinião de que não está havendo centralização no sentido de imposição e direcionamento unilateral da política educacional:

A intenção do MEC é garantir um norte, implicar os gestores, fazer uma grande ação nacional e que nós possamos compreender que todos os programas têm um foco, não é uma colcha de retalhos ou uma cartela de produtos que a gente fica permanentemente escolhendo qual o produto em que vamos nos inserir sem muito sentido e também começa a criar no MEC foco e critérios mais objetivos para a distribuição de recursos. O PDE/Compromisso teve esta diferença: dizer para os gestores qual o foco/meta com maior objetividade – em cima das 28 diretrizes que vamos trabalhar (LINDNER FORMIGA, 26 de mar 2009).

Por esta percepção, a estratégia adotada não é entendida como imposição, mas veem o MEC exercendo o seu papel de coordenador maior, envolvendo e articulando com os entes federados a implantação e implementação do Plano.

No Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, “a política, como estratégia, metas e meios, foi concebida centralmente, mas sua execução é descentralizada” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 11), uma vez que o MEC oferece suporte e dá atribuições às redes escolares dos municípios com baixos índices educacionais. Observam, no entanto, que a execução sofre a intervenção direta do poder central, pelo fato do MEC assegurar assistência para a formulação dos planos, o provimento de bases de dados, o acompanhamento da evolução do IDEB e a assistência técnica e financeira para as ações que forem planejadas a fim de melhorar a qualidade da educação.

Assim sendo, pode ser caracterizada como uma “descentralização convergente” (LUCE; FARENZENA, 2007, p.11), considerando que as ações do MEC e do ente que adere ao Compromisso se agregam em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas. E essa agregação supõe a responsabilização rigorosa das partes envolvidas. Também pode ser caracterizada, segundo as autoras, como uma descentralização monitorada, considerando a exigência de um Planejamento de Ações Articuladas (PAR) e pela existência de um índice que será tomado como medida de avaliação das ações empreendidas. O PDE/Plano de Metas é compreendido como

uma política de colaboração inter governamental tem características de centralização e descentralização –

modo ideal – não tem como fazer de forma diferente. Existe a concepção da política centralizada, mas ela acontece nos estados e municípios. Ela inova, acrescenta critérios no que diz respeito à assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios. Historicamente essa relação se dava através de projetos pontuais – Balcão de Negócios. O MEC planejou um modo de apoiar os municípios com intermediação, propôs parcerias com Universidades, Instituições, UNDIME, Cefetes que pudesse fazer a mediação na implantação da política (FARENZENA, 27 de mar. 2009).

Essa avaliação com base na observação dos marcos legais do Plano e na estratégia de ação até então desenvolvida dá conta da execução da política educacional com a responsabilidade partilhada, tendo a responsabilidade de coordenação mantida e assumida pelo MEC, buscando articulá-la no âmbito dos estados e municípios, no sentido de evitar tráfico de influências, agregando, assim, outros parceiros na descentralização da execução da política governamental em curso nesse período.

Destaca-se nessa análise a observação de Marta Arretche, a qual entende que, no Brasil, as políticas sociais não estão no centro da legitimação política dos governos. Sendo assim, a desconcentração passa a ocorrer por indução do governo federal, “a descentralização das políticas ocorreu quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais” (ARRETCHE, 2002, p. 45). Essa parece ser uma razão capaz de explicar a abertura para adesão universal ao Plano de Metas Compromisso, ou seja para todos os entes federados.

A adesão ao Plano de Metas Compromisso, mediante a responsabilidade assumida pelos municípios em implementar as 28 diretrizes, demonstra o poder da União na indução de políticas às instâncias subnacionais, orientando inclusive a inclusão e participação de outros setores na elaboração e implementação das plano, assumindo características de uma forma que se poderia denominar como ‘democracia consentida’.

Para o presidente da CNTE, Roberto Leão (2009), a falta de um mecanismo para o desenvolvimento dos 28 programas originais contidos no PDE, num primeiro momento, criou muitas dúvidas sobre a capacidade do Plano em alcançar os objetivos a que se propunha, especialmente quanto a:

(1) estabelecer um regime de colaboração eficiente capaz de romper com a recorrente política de “balcão” no MEC, em que pouco se exigia dos gestores para se ter acesso aos poucos recursos da União voltados a programas da educação básica, e onde os “amigos da corte” levavam vantagem sobre os demais; (2) garantir a eficácia desse novo regime de colaboração, através do protagonismo da União frente às demandas dos sistemas estaduais e municipais por financiamento e apoio técnico para implementação dos programas; (3)

empregar o caráter sistêmico das políticas educacionais, a fim de suplantar a concepção de fragmentação imposta pela política neoliberal; e (4) tornar os programas do PDE (muitos em execução no MEC, desde a gestão anterior) em políticas públicas efetivas e permanentes, independente de governos [...] O PAR, no entanto, tem sido o instrumento de efetivação do novo regime de colaboração, sobre o qual o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação se amolda na forma de políticas públicas municipais e estaduais – mediante planejamento, elaboração, execução e avaliação de cada um dos programas do PDE (LEÃO, 20 de jun. de 2009).

Essa discussão sobre a influência maior ou menor da União está presente nesse movimento de implantação do Plano de Metas Compromisso como identifica Magela Lindner Formiga (2009):

Entendo que não dá para ter um projeto de nação que dê liberdade absoluta para que a educação que acontece no município fique sob o olhar do Secretário e o prefeito na lógica entendida ser melhor para o aluno, mas não necessariamente o que precisa ser feito. Tem uma queixa grande que é uma forma de controle, em alguns casos usaram a expressão “intervenção” branca. Eu acho que depende muito da concepção de gestão que os gestores têm e também da política pública. Acho que não tira a autonomia dos municípios, ninguém obriga, se o gestor vê sentido então assina e desenvolve. O desconforto é com o ritmo, a forma (muitos programas). Essa situação de desrespeito ao ritmo que precisa para acomodação das aprendizagens do pessoal. Não dá para ligar o piloto automático sem saber o sentido, o significado.(...) Os municípios precisam de um certo eixo norteador, parâmetro, direcionamento, uma política nacional dizendo: nós estamos caminhando nesta direção (LINDNER FORMIGA, 26 de mar. de 2009).

Para a presidente Nacional da UNDIME, professora Justina Araújo Silva (2009), esse novo modelo de gestão do MEC se caracteriza ao mesmo tempo pela centralização e descentralização de forma combinada

O MEC hoje (sobretudo na gestão do Ministro Fernando Haddad) tem muito claro que não pode nem deve decidir sozinho. Precisa ouvir e tem que reunir frequentemente. Hoje o MEC tem reunido grupos de trabalho, são vários mecanismos que o MEC tem criado que garante que os que executam a política lá na ponta sejam ouvidos – contribuir e receber contribuições também. É uma mão dupla muito importante (ARAÚJO SILVA, 31 de mar. de 2009).

Para as representantes da UNESCO na comissão de elaboração e acompanhamento do Plano de Metas Compromisso

O MEC não tem uma gestão centralizada porque todas essas ações, elas estão sendo feitas em articulação com os municípios e com os estados. Não é uma ação do MEC. O MEC oferece algumas condições, sejam elas financeiras ou técnicas em função de uma necessidade e um diagnóstico pelos municípios, os quais aceitam, assinam em baixo. Então essa é uma ação compartilhada com o MEC, estado e município. E isso pela primeira vez se faz no Brasil uma ação dessa forma (REGATTIERI e CASTRO, 18 de fev. de 2009).

A CNTE também identifica nessa estratégia de ação e organização das políticas públicas a possibilidade de servir como fio condutor da construção do Sistema Articulado de Educação,

Essa concepção de organização e avaliação das políticas públicas para a educação básica – que incide sobre programas financiados com recursos transferidos de forma voluntária pela União, ou seja, para além das transferências constitucionais obrigatórias, sobre as quais os gestores possuem relativa discricionariedade à luz dos limites legais (art. 212 da CF, art. 60 do ADCT/CF, arts. 69, 70 e 71 da LDB, leis 11.494, 11.738 e outras em níveis locais, a exemplo do PCCS) – deve nortear o debate sobre a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação (SNE) em âmbito das Conferências de Educação (LEÃO, 20 jun. 2009).

A atribuição aos governos locais de um papel central na prestação de serviços públicos aparece com grande destaque em reflexões e posições recentes no âmbito do Banco Mundial, de acordo com José Afonso (2007). Na maioria das vezes, a ênfase é mesmo nas esferas mais inferiores de governo (as municipalidades). Primeiro, porque esta é a unidade adotada pela imensa maioria dos países (organizados como estados unitários); segundo, porque partem de um conceito de *governança* centrado no cidadão (democracia direta)[grifo meu]. É defendido que seja dado ao governo mais próximo do cidadão flexibilidade gerencial, mas com responsabilização, para priorizar as ações escolhidas pela comunidade local, mas realizá-la com o menor custo de transação possível.

Nesse sentido, a CNTE apresenta proposta de manutenção da autonomia dos entes federados na construção do Sistema Articulado de Educação, previsto para ser construído na Conferência Nacional de Educação, em 2010 (CONAE 2010):

O SNE, por sua vez, deverá ter como característica a centralidade da organização de políticas educacionais para os sistemas, respeitando-se a autonomia de cada um. E o PAR, que é formado por programas do PDE e por outros do MEC e do FNDE, por exemplo, se constituirá no modelo de implementação das políticas que um ou mais órgãos (Conferência/Fórum/Conselho??), com representatividade coletiva e democrática, representando o SNE, deverá definir como essenciais para a garantia da equidade e a melhoria da qualidade da educação em todo país (LEÃO, 20 jun. 2009).

Em relação aos movimentos de centralização x descentralização presentes na implantação dessa política, os elementos da pesquisa aqui apresentados na descrição do Plano, no debate sobre a relação dos entes federados, assim como nos aspectos que tratam da gestão e participação, todos sinalizam a existência de um movimento pendular, com oscilações, entre a centralização e descentralização na execução dessa política.

As ações que compõem o PDE/Plano de Metas Compromisso, ao mesmo tempo em que expressam a mesma orientação das políticas descentralizadoras, focadas em público alvo específico e implementadas em nível local, tentam resgatar o protagonismo do Estado, mais especificamente do Ministério da Educação, buscando contribuir para que o objetivo da política nacional de educação se harmonize com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela Constituição Federal de 1988, conforme afirmação do próprio Ministro da Educação (2007).

Tem-se assim a perspectiva de que somente com a observação atenta ao desdobramento desses movimentos ao longo da concretização do Plano é que se poderá obter elementos mais convincentes para a compreensão dessa estratégia de ação.

Outro eixo que compõe este estudo da política educacional do Plano refere-se à gestão. Nesse aspecto são destacados no processo de análise os aspectos relacionados aos princípios, aos fundamentos e à concepção assumidos na sustentação da política do Plano e a estratégia do MEC na integração dos sujeitos sociais na implantação da política.

5.2 GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

5.2.1 Os Princípios, os Fundamentos e a Concepção de Educação/Gestão do Plano

Aqui é trazido o pensamento oficial tornado público sobre as concepções que fundamentam a gestão educacional do plano, objetivando a compreensão dos seus princípios e fundamentos teóricos e a relação com a execução prática neste período inicial, confrontando-os com posições de outros sujeitos sociais entrevistados.

A concepção que inspira o PDE “reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo” (HADDAD, 2007, p. 5). Compreende que o conjunto de políticas e ações desencadeadas pelo PDE envolvendo a escola pública, a

família, a comunidade e todas as formas de interação em que os indivíduos tomam parte, em especial no trabalho, constitui formas de organização no sentido de favorecer a autonomia e a socialização dos indivíduos na direção de uma resposta institucional.

O PDE estabelece como objetivo da política nacional a harmonização, uma concepção de educação alinhada com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, fixados pela CF 1988: “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, art. 3º).

Esse alinhamento,

exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade” [...] exige pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas também a partir dos necessários enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontades (HADDAD, 2007, p. 6).

O Ministro parte do princípio de que a materialização das políticas e as próprias desigualdades, discrepâncias de oportunidades se expressam no território, citando como exemplo as diferenças entre centro e periferia, cidade e campo, capital e interior, podendo evidenciar-se também entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões de um mesmo país:

O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo [...] o enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado (HADDAD, 2007, p.6-7).

Na avaliação da CNTE, o PDE não apresenta bases sólidas para consolidar outra concepção de organização do sistema educacional brasileiro:

O Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado dia 24 de abril, tem a virtude de recolocar o debate educacional na agenda política e social do país. E embora contemple medidas salutares para o conjunto da educação pública (algumas já em execução ao longo dos últimos anos), não apresenta os pressupostos que julgamos essenciais para alterar o padrão e a concepção

educacional. Isso ocorre, por um lado, em razão de o Plano alicerçar-se no atual sistema de organização educacional, que se caracteriza pelo elevado grau de autonomia das três esferas de governo e pela descentralização das políticas educacionais (CNTE SOBRE O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)).⁹⁸

Para o MEC, o objetivo é estabelecer a relação recíproca entre educação e desenvolvimento com ações do estado voltadas à potencialização dos efeitos mútuos, visando a atender a exigência do desenvolvimento econômico e social, garantido-se que o todo seja maior que a soma das partes. Indica a exigência de pensar etapas, modalidades e níveis educacionais a partir dos necessários “enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontades” (ibidem, p. 6).

Nesse aspecto, surgem as iniciativas do Governo com ações que estabelecem uma relação direta entre os projetos econômico-sociais previstos no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) com as ações educacionais desencadeadas pelo PDE, procurando apoiar e investir nos municípios, estados e Distrito Federal, buscando através dessas iniciativas atender as demandas prioritárias para superação dos problemas educacionais. A forma de materialização dessa articulação vem ocorrendo através do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com realização de diagnóstico e Plano de Ações Articuladas (PAR), em que se estabelecem as prioridades de investimentos do MEC em termos de assistência técnica e financeira aos entes federados.

A presidente Estadual da UNDIME considera a iniciativa do Governo Federal adequada no sentido de assegurar um parâmetro para execução de políticas de forma planejada e articulada em todo o território nacional

O PAR nos possibilitou um momento extremamente rico de planejamento estratégico da Secretaria, saindo daquela lógica de processo que não vai acontecer nunca, de um ideal, sonhando (LINDNER FORMIGA, 27 de mar. 2009).

Nesse debate acerca da concepção que orienta a política do Plano de Metas Compromisso vale lembrar que “a educação se revela como elemento de transformação social, também em seu caráter intrínseco do saber historicamente acumulado” (PARO,

⁹⁸ Disponível em < <http://www.cnte.org.br>>. Acesso em 10 de nov. 2008.

2005, p. 105). Isso ocorre quando é dada a oportunidade, ao conjunto da população, de apropriação dos conhecimentos da ciência, da tecnologia, da filosofia, da arte, enfim, de todas as conquistas culturais realizadas pela humanidade em seu desenvolvimento histórico e que hoje se concentram nas mãos da minoria dominante. Depreende-se, pois, que, se as ações educacionais articuladas nesse plano caminham na direção da universalização do acesso, com permanência e sucesso na construção do conhecimento, podem-se consolidar alguns avanços na educação neste período.

Contudo, para a CNTE (2007) “falta ao PDE, assim como ao PAC, o caráter sistêmico das políticas públicas, com ideias e eixos de ação interligados às diversas áreas de Estado, visando atingir objetivos e resultados não apenas quantitativos, mas qualitativos; de rompimento paradigmático; de amplo desenvolvimento social e não apenas econômico” (CNTE, 2007, p. 8).

Assim, por constituir-se de um conjunto de programas e ações que ao longo do percurso vem sendo agregado, como se viu nas tabelas apresentadas no capítulo 4, o Plano não se constitui em uma política estratégica traçada com princípios, metas e procedimentos previamente desenhados, abrindo espaço para negociações e intervenções de todos os setores sociais. No entanto, o que tem se observado no processo é um direcionamento mais forte do MEC, uma vez que estabeleceu o processo do PAR como meio para os estados e municípios obterem assistência técnica e acesso aos recursos financeiros da União, condicionando ao cumprimento de metas estabelecidas nas vinte e oito diretrizes.

Para o Ministro da Educação, o que predominou no Brasil, até muito recentemente, foi uma visão fragmentada da educação, diferentemente da visão sistêmica que pauta o PDE. Tal percepção fragmentada, na sua avaliação, partiu de “princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos em um suposto contexto de restrição fiscal” (HADDAD, 2007, p. 7). No PDE, a educação deixa de ser artificialmente segmentada com base em “falsas premissas e interesses imediatos” (MEC, 2008, p. 11). Por isso o PDE trata o ciclo educacional de modo integral, procura superar as “falsas oposições por meio de uma visão sistêmica da educação” (MEC, 2008, p. 10). Essas oposições referidas serão descritas a seguir como elemento constituinte desse processo de análise: a **primeira** (grifo nosso) foi a oposição entre educação básica e superior. Diante da falta de recursos, alegava-se que caberia ao gestor público optar pela

primeira. Sem que a União aumentasse os investimentos em educação básica, o argumento serviu de pretexto para asfixiar a rede federal de ensino superior, reduzindo o custeio em 50% em dez anos, e inviabilizar uma expansão significativa da rede.

A **segunda** oposição é formada pela educação infantil e os Ensino Fundamental e Médio. A atenção quase exclusiva ao Ensino Fundamental resultou em certo descaso com as outras duas etapas e prejudicou o que supostamente se pretendia proteger, que era o Ensino Fundamental. A **terceira** oposição se estabeleceu entre o Ensino Médio e a Educação Profissional: nos anos de 1990, foi excluída por decreto a previsão de oferta de Ensino Médio articulado à educação profissional, e proibida por lei a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica. Uma **quarta** oposição, trazida pelo MEC, menciona: alfabetização dissociada da educação de jovens e adultos (EJA). As ações de alfabetização sob responsabilidade da União nunca estiveram sob a alçada do Ministério da Educação e jamais foram articuladas com o EJA. Eram “promovidas campanhas, não programas estruturados de educação continuada em colaboração com os sistemas educacionais” (MEC, 2008, p. 9).

A **quinta** oposição diz respeito à oposição entre educação regular e educação especial. Contrariando a visão sistêmica da transversalidade da educação especial, nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino, a educação não se estruturou na perspectiva da inclusão e do atendimento às necessidades especiais.

Uma outra dualidade negativa se deu em torno de duas concepções: a aprovação automática e a repetência excessiva. A superação dessas duas tendências se dá hoje pela aplicação de métodos que levem os alunos a progredir no fluxo, mas aprendendo efetivamente, de acordo com suas possibilidades. Com o PDE

pretende-se destacar que a educação, como processo de socialização e individuação voltado para a autonomia, não pode ser artificialmente segmentada, de acordo com a conveniência administrativa ou fiscal. [...] tem de ser tratada com unidade, da creche à pós-graduação, ampliando o horizonte educacional de todos e de cada um, independentemente do estágio em que se encontre no ciclo educacional.[...] Visão sistêmica implica [...] reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de forma a que se reforcem reciprocamente (HADDAD, 2007, p. 10).

A visão sistêmica referida se traduz “no compromisso do Estado com todo o ciclo do ensino, da creche ao pós-doutorado, e na execução de políticas e medidas que integrem os diversos níveis do processo educacional” (MEC, 2008, p. 9). A perspectiva sistêmica, essência do PDE, de acordo como o MEC, compreende a articulação de todos os programas. A visão sistêmica está relacionada “com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social do país” (MEC, 2008, p. 27).

A educação não pode ser artificialmente segmentada, como se os seus diversos níveis e aspectos pudessem existir e ser tratados separadamente, muitas vezes até mesmo se opondo e disputando espaços institucionais e financeiros. Essa compreensão é “fundamental para o futuro da educação no Brasil, pois rompe com a visão do passado em que programas e ações não se articulavam, e a União e os entes federados não dialogavam” (MEC, 2008, p. 9).

Ao considerar o conjunto de ações e programas desencadeados desde o lançamento do PDE/Plano de Metas compromisso, verifica-se a existência de iniciativas e investimentos direcionados para a superação dessas ‘falsas oposições’ mencionadas no documento oficial divulgado pelo MEC, tais como planejamento educacional articulado, investimentos na formação dos profissionais da educação, e em pesquisas educacionais em todos os níveis, fortalecimento de conselhos, no entanto, os resultados ainda não podem ser medidos, por tratar-se de políticas recentemente implantadas; também não se pode esquecer de que as políticas públicas também sofrem influências de outras políticas e dependem do contexto e da relação de forças que podem interferir e alterar o curso dessas políticas.

Observa-se, nesse sentido, que uma estratégia vem sendo articulada “a fim de evitar o conflito de decisões e criar um regime de colaboração ente os sistemas municipais, estaduais e federal, atualmente está em discussão a criação de um Sistema Nacional de Educação” (MEC; UNDIME; UNICEF; INEP, 2008, p. 16). Para essas entidades o conjunto de projetos e ações desencadeadas pelo PDE no âmbito da Federação, dos estados, municípios e Distrito Federal compõe esta estratégia anunciada pelo Ministério da Educação que estaria sendo articulada em regime de colaboração com os entes federados e a sociedade brasileira.

A referida estratégia consiste em organizar por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR) “uma contribuição para a

organização do sistema nacional ou do regime de colaboração, inclusive com base unificada de dados sobre todas as redes e escolas do território” (MEC; UNDIME; UNICEF; INEP, 2008, p. 16). O tema central da Conferência Nacional de Educação que acontece em 2010 trata da construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, o que poderá trazer uma síntese importante na construção dessa estratégia educacional articulada no âmbito do território nacional.

Esse sistema nacional teria caráter de articulação, colaboração e acompanhamento, não de intervenção sobre os demais sistemas, garantindo diretrizes educacionais comuns e mantendo as especificidades de cada um, conforme o MEC (2008).

Erasto de Mendonça (2007) identifica como uma fragilidade do Plano a sua operacionalidade numa estrutura descentralizada de sistemas de ensino

Estamos nos referindo à existência de 26 sistemas estaduais, um sistema distrital e 5.563 sistemas municipais, todos autônomos, alguns constituídos legalmente, outros não, mas em funcionamento na prática cotidiana das realidades escolares. [...] uma luta antiga, que remonta aos Pioneiros da Educação, pela constituição de um Sistema Nacional de Educação (MENDONÇA, 2007, p. 24).

Relembra aqui o movimento dos escolanovistas⁹⁹, os quais publicaram uma série de livros e artigos, objetivando encorajar a criação de uma escola nova em todo o país. O esforço desses inovadores culminou, em 1932, com a publicação do **Manifesto dos Pioneiros**. Esse manifesto afirmava, dentre outras questões:

o direito de todo cidadão à educação e a obrigação do governo nacional de estabelecer um sistema de escolas públicas capaz de satisfazer às demandas da modernidade e desenvolvimento [...] o controle do sistema educacional deveria ser descentralizado (PLANK, 2001, p.69).

A gestão proposta pelo Plano é considerada frágil, no entendimento de Erasto de Mendonça (2007), em vista da diversidade e pouca articulação entre os sistemas municipais e estaduais constituídos e as relações intergovernamentais (federadas) ainda pouco consolidadas na prática, mantendo-se críticas mútuas quanto às competências e partilha de

⁹⁹ Grupo de jovens educadores, organizados na recém-criada Associação Brasileira de Educação (ABE) em vários Estados brasileiros, desenvolveu novas políticas visando a adaptar o ensino às novas exigências de modernização, da democracia e do crescimento econômico, resultantes da urbanização e industrialização aceleradas que vinha acontecendo na década de 1920 no Brasil, gerando pressões para a mudança do sistema educacional (PLANK, 2001, p. 68).

responsabilidades, como foi descrito no item anterior. Observam-se na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso, em alguma medida, essas mesmas reações para o encaminhamento conjunto das ações educacionais.

Nesse debate, o Ministro da Educação sustenta a ideia de que o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação, perpassando todos os níveis e todas as modalidades educacionais, e em fundamentos e princípios historicamente demarcados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição.

Sem nos propor a aprofundar a discussão teórica sobre sistemas neste estudo, aqui serão apresentadas algumas considerações sobre esse tema, as quais podem trazer mais elementos para a compreensão da política do PDE/Compromisso. A ideia de sistema – “reunião intencional de elementos – implica, pois, a unidade na diversidade” (ROMÃO, 2000, p. 47). Significa que os elementos constitutivos do sistema não perdem sua especificidade, sua individualidade; eles apenas se integram num conjunto. Por outro lado, o conjunto (sistema) não é apenas a soma das partes. O todo e as partes integram-se e interagem de tal forma que é impossível conhecer as partes sem conhecer o todo e vice-versa.

O sistema é, portanto, um conjunto coerente, a unidade de múltiplos elementos, reunidos sob um único princípio, ideia, concepção ou fim. É uma unidade relativamente autônoma de dependências internas. Para José Eustáquio Romão (2000), um sistema pressupõe a articulação e não a justaposição, nem a anulação dos subsistemas. Essa falta de articulação, no caso da educação brasileira, alimenta as desigualdades e incentiva o “espírito patrimonialista”. Todos querem atender a sua rede, como se os sistemas ou redes não fossem coisas públicas, mas patrimônio de uma administração.

O que tem se verificado na história da educação brasileira é, por um lado, que essa visão patrimonialista das redes públicas de ensino complica as relações intergovernamentais, hoje carregadas de críticas mútuas. Por outro, não se permite um planejamento articulado e coerente dos serviços educacionais, resultando, muitas vezes, na sobreposição ou duplicação de ações, situação que não tem contribuído para a democratização da educação, como observa José Eustáquio Romão (2000).

Esse é um dos aspectos a que o PAR deve responder, contudo ainda restam questionamentos sobre o método e o próprio conteúdo, uma vez que foi preconcebido pelo

órgão central e apresentado como um conjunto de ações a serem selecionadas com vistas ao cumprimento de diretrizes já estabelecidas para o conjunto dos sistemas de ensino. A partir dessa perspectiva, pode-se identificar uma forma de indução com pouca margem de inovação por parte dos municípios, em especial aqueles com pouca capacidade de investimentos próprios.

Como base para a compreensão dos aspectos que envolvem a política de gestão do PDE/Compromisso cabe ainda uma observação: o sistema educacional brasileiro hoje, instituído nas unidades da Federação, salvo as exceções, tem base numa “visão setorial-estruturalista”, parcelada, como numa linha de montagem, onde quem executa não participa das decisões e do planejamento, com o agravante de incorporar redes desconexas, paralelas e essa “visão taylorista¹⁰⁰ da educação, isto é, com o processo alienado-alienante que conduziu os administradores e os educadores à perda da categoria de totalidade do processo educacional” (ROMÃO, 2000, p. 48). No processo de elaboração do diagnóstico e PAR, essa fragmentação e parcelização de processos ficaram demonstradas.

Um sistema educacional é muito complexo, pois implica dimensões econômicas, políticas, jurídicas, administrativas, sociais e culturais, bem como as relações que entre elas se estabelecem. E por mais amplos que sejam os sistemas são sempre subsistemas, são partes, elementos constitutivos de totalidades mais abrangentes ainda, que, no limite, são as formações sociais nas quais eles se inserem.

Uma visão de totalidade implica considerar os processos existentes, a trajetória das políticas públicas já constituídas e a articulação necessária com os diferentes setores para a construção de novos planos e metas no âmbito do Estado. Nesse sentido, um dos aspectos observados é que o PDE não foi elaborado a partir da avaliação cuidadosa e rigorosa do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001, como se pode observar:

O PDE pretende ser mais do que a tradução instrumental do 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 (HADDAD, 2007, p.7).

¹⁰⁰ “A atividade diária do trabalhador fica reduzida a tarefas parcelares e repetitivas, concebidas por outras pessoas para atender aos interesses da “racionalidade” capitalista” (PARO, 2005, p. 65).

Cabe trazer como elemento importante nesse debate a disputa de projetos do PNE no Congresso Nacional, como relembra Helena Freitas, Presidente da ANFOPE¹⁰¹: o primeiro construído de forma ampla e com participação das entidades que compunham o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, organizado desde o processo Constituinte de 1988. O segundo, elaborado pelo governo Fernando Henrique, incorporava algumas das reivindicações históricas no campo da educação pública. Esse foi o Plano aprovado em 2001 e previa, em suas disposições transitórias, formas de avaliação contínua e periódica; a primeira a ser efetuada quatro anos após a sua implantação, em 2005, avaliação que não ocorreu.

Observa-se assim no PDE, mais uma vez, a marca da descontinuidade no desenvolvimento das políticas na história do Brasil. “O PDE nasce envolto pela ausência de avaliação das metas – quantitativas e qualitativas – da Lei do Plano Nacional de Educação” (FREITAS, 2007, p.14). Para o Ministro da Educação, porém, o PDE pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visem dar consequência às metas quantitativas estabelecidas no PNE, “os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade” (HADDAD, 2007, p.7).

Nesse contexto ainda, em sentido oposto ao posicionamento das entidades educacionais que têm se manifestado nos fóruns de debates e pela história acumulada até então, o Ministro afirma que o PDE procura superar algumas dificuldades do PNE no que diz respeito ao tratamento dado à qualidade. Considera que o PNE (2001) remete à necessidade de se estabelecer sistemas de avaliação e padrões de qualidade, mas mantém suas metas referenciadas no atendimento, com uma métrica que desconsidera a qualidade. Para ele,

o PNE fixa meta para correção de fluxo escolar, mas quando se trata da aprendizagem propriamente dita, apenas determina que se assegure a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do SAEB, abstratamente (HADDAD, 2007, p. 21).

¹⁰¹ Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação: declarações feitas pela Presidente em seminário realizado em abril/2007 pela CNTE – *Perspectivas para a Educação Brasileira: um olhar atento ao PDE* (Brasília, 21.06.2007).

Observa-se aqui uma crítica ao PNE (2001) por fixar apenas prazo para a definição de indicadores básicos de qualidade para a educação, mas não define as formas de implementação para atingir os resultados esperados. Com base nessa premissa, defende a criação do IDEB como instrumento mais adequado que permite fixar as metas de desenvolvimento educacional de médio prazo com as de curto prazo que possibilitam a visualização e o acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais.

Quanto ao enfoque na busca de resultados, com base nas diretrizes estabelecidas, as representantes da UNESCO afirmam

Nós queremos resultados, a gestão tem que trazer resultados, mas eu não estou defendendo uma gestão por resultados, mas o resultado tem que estar presente. É o menino aprender, o menino saber criticar, identificar as coisas, quer dizer o resultado tem que ter, porque inclusive o que se avalia é resultado, passou, não passou, evadiu... (REGATTIERI & CASTRO, 18 de fev 2009).

O que se depreende nessas afirmações é ênfase no foco da aprendizagem dos alunos e menor destaque aos aspectos mais gerais que envolvem as relações sociais na construção do projeto político-pedagógico das escolas, como a questão da gestão, currículo e condições de ensino.

O tema relacionado ao IDEB foi apresentado no capítulo anterior, incluindo as posições divergentes que se expressam no cenário nacional, considerando o seu enfoque nos resultados das avaliações visando atender metas de qualidade estabelecidas nas diretrizes do Plano. Essa medida adotada carrega consigo resquícios de concepções de gestão vinculadas ao patrimonialismo, ao burocratismo e ao gerencialismo, centrada no cumprimento de metas, levando, portanto, à fragmentação da ação com vistas a atingir metas pré-estabelecidas.

Mesmo considerando as limitações apresentadas no processo desenvolvido, a possibilidade de ver consolidada a proposta de gestão democrática é considerada pela CNTE, tomando por base o movimento desencadeado na construção da Conferência Nacional de Educação, a qual se propõe à elaboração do Sistema Nacional Articulado de Educação,

o caminho traçado para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, através das Conferências, revela o acerto do MEC em investir no processo democrático historicamente reivindicado pela comunidade educacional para consolidar uma nova estrutura de organização da educação brasileira (LEÃO, 20 de jun.

A CNTE entende, com efeito, que muitas das políticas indicadas, hoje, pelo PAR e pelo PDE, em que pesem algumas ainda merecerem maior aprofundamento e debate social poderão, sim, contribuir para a efetiva democratização da educação escolar no país.

Em linhas gerais, o debate sobre os fundamentos legais que embasam essa política estão a demonstrar a permeabilidade de visões vinculadas à gestão democrática, como também se apresentam elementos identificados com visões derivadas da gestão patrimonialista, burocrática, gerencialista já em curso no Brasil e resignificadas nas reformas do Estado da década de 1990. Relembra-se, assim, que os processos resultam de um mix de legados institucionais, do balanço de forças políticas, das conjunturas econômicas nas quais diferentes estratégias são buscadas, compreendendo-se que os sujeitos sociais envolvidos no desenvolvimento de uma política podem ser ou não ser conscientes dessa lógica estabelecida, pois, muitas vezes, a ideologia subjacente se torna mais efetiva por não ser visível.

Sendo assim, considera-se, nessa análise de período inicial de desenvolvimento dessa política educacional, a permanência da disputa de concepção e de estratégia mais geral de execução dos programas e das ações articulados em âmbito nacional, evidenciando-se a coexistência de aspectos de gestão patrimonialista, burocrática, gerencialista e democrática orientando a execução das políticas educacionais.

Na continuidade dessa análise, apresenta-se a seguir o debate produzido acerca da estratégia de envolvimento e participação dos sujeitos sociais no processo de elaboração e implantação do Plano, considerando-se o movimento e os símbolos produzidos no decorrer do processo.

5.2.2 A estratégia de envolvimento e participação dos sujeitos e as formas de gestão evidenciadas na implantação do Plano

O governo federal, levando em consideração que a responsabilidade com a educação básica é prioritariamente dos estados e municípios e que à União cabe ação

supletiva, tem procurado, através do MEC, promover uma política nacional de condução e orientação da educação básica, envolvendo os entes federados e setores da sociedade civil, estabelecendo, em certa medida, seu papel protagonista na definição das políticas educativas em âmbito nacional, o qual havia sido reduzido pelas reformas ocorridas na década passada. Contudo, observam-se críticas acentuadas em relação ao processo de elaboração do PDE/Plano de Metas Compromisso quanto aos interlocutores (sujeitos) escolhidos¹⁰² e os ausentes (silenciados) na discussão que levou à concepção e apresentação do Plano.

Ao comemorar um ano do lançamento do PDE, o MEC divulgou documento contendo programas, ações desenvolvidas no período destacando a participação na elaboração do PDE dos seguintes sujeitos: do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED); da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Conselho Nacional de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CONCEFET), do Conselho das Escolas Agrotécnicas (CONEAF) e do Conselho das Escolas Técnicas (CONDETUF), da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino (ANDIFES) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); (MEC, 2008, p.25).

A participação privilegiada da UNDIME é confirmada por sua Presidente Nacional

O processo de participação se deu através de inúmeras reuniões, encontros ao longo do processo de parcerias e o que foi sendo colocado, as preocupações foram contempladas no PDE/Plano de Metas, não teve um momento específico de construção do PDE, é uma construção derivada de inúmeros momentos em que juntos estivemos discutindo a política para a Educação Básica pública no país. (...) A UNDIME tem sido demandada com muita frequência. Tanto a UNDIME como o Consed são os interlocutores permanentes do MEC. O MEC não discute, não propõe qualquer coisa sem que escute esses parceiros (ARAÚJO SILVA, 31 de mar. de 2009).

Essa ideia de que o PDE/Plano de Metas Compromisso é produto, síntese ou acúmulo de propostas construídas em muitos movimentos ocorridos ao longo dos anos, (fóruns, congressos, conferências, encontros promovidos por todos os setores sociais envolvidos na educação) tem sido sustentada pelos representantes de entidades

¹⁰² Envolvimento: compreende as atitudes e o empenhamento variável dos atores face as suas possibilidades de participação na organização em termos de mobilização de recursos e de vontades empenhadas na tentativa de defender certos interesses e de impor certas soluções (LIMA, 2003, p. 76).

entrevistados e também pelos representantes do MEC nas suas manifestações públicas ao explicar o processo de elaboração e implantação do Plano.

Em nível de estado do RS também há confirmação do espaço privilegiado ocupado pela UNDIME,

Ela é uma instituição que tem acento em todos os espaços em que se discute educação. Nós temos com o MEC uma relação de extrema proximidade. Todas as políticas – programas foram sempre discutidos previamente com a UNDIME para ajudar a pensar, elaborar, porque depois o nosso papel é um papel articulador, mobilizador e de possibilitar um assessoramento, uma proximidade com os municípios (LINDNER FORMIGA, 26 de mar. 2009).

Sabe-se, no entanto, que o papel destacado à UNDIME/RS foi o de maior envolvimento e participação no processo de articulação das políticas junto aos municípios, não revelando participação direta na elaboração da política. Assim, “pauta a sua ação no sentido de realizar os objetivos oficiais, aceites mais ou menos consensualmente” (LIMA, 2003, p. 79). Seria uma “participação orientada para o consenso, no que toca aos objetivos, podendo assumir formas de grande militância, ou até mesmo de emulação” (LIMA, 2003, p. 79). Já a inserção da UNESCO do Brasil é destacada desde o início do processo

Isso foi a convite do Secretário Executivo do MEC que, em uma reunião com representantes aqui do Escritório da UNESCO nos convidou para participar de uma reflexão demandada pelo ministro como uma das prioridades – definir metas para construção de relações e comprometimentos com parceria e responsabilidade compartilhada com os gestores estaduais e municipais. (...) A UNESCO tinha total interesse em participar porque acreditamos e falamos no direito à educação, assim, todos os atores têm responsabilidades. No caso do Brasil é constitucional, devemos e queremos colaborar. (...) a UNESCO participou do processo de uma forma intensa em todas as reuniões, da construção do instrumento, acredita que é uma outra forma de fazer planejamento. Uma das fundamentações colocada pela Secretaria Executiva era a necessidade de mudar essa forma em relação à transferência dos recursos voluntários do ministério, aonde uma pequena parcela dos municípios tinha acesso e conhecimento em relação aos convênios e articulações com o Ministério e o próprio FNDE. (...) Até então havia um componente um pouco político, então essa é uma preocupação muito válida, justa, foi aí que teve uma participação bem importante da UNESCO em termos de desenho da concepção disso (REGATHIERRI & CASTRO, 18 de fev. de 2009).

A respeito da estratégia adotada no envolvimento e na participação dos sujeitos no processo de elaboração e implantação do PDE, observam-se opiniões divergentes desde o seu lançamento, ocorrido em 2007, tais como: “não houve, efetivamente, um diálogo prévio com as entidades educacionais, sindicais e acadêmicas, sempre dispostas à colaboração em torno da democratização da educação” (MENDONÇA, 2007, p. 24). Para Helena Freitas, Presidente da ANFOPE, o MEC, ao eleger seus interlocutores válidos na construção do

Plano, afasta outros que há mais de duas décadas vêm participando dos diferentes fóruns de definição das políticas, tanto em nível do Ministério quanto da própria sociedade. Segundo ela, isso se evidencia ao eleger o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), segmentos da sociedade civil organizados nas ONGs e empresariado que passarão a orientar as ações e dirigir programas nas escolas de educação básica.

Segundo Regina Vinhaes Gracindo (2007), o PDE foi elaborado sem uma ampla consulta e debate com as entidades científicas e sindicais do campo educacional e, até mesmo, sem a participação do Conselho Nacional de Educação – CNE, como órgão normativo, deliberativo, de supervisão e de assessoramento ao Ministro da Educação. Para além da pouca discussão de suas ações com interlocutores de entidades da área educacional e do próprio governo, considera que os entes federados e a União perdem o protagonismo e se pronunciam por meio de adesão a esta ou aquela ação. Aqui é preciso considerar que existe diferença entre adesão e participação na construção da gestão democrática reivindicada historicamente pelas organizações sociais comprometidas com uma educação de qualidade.

A CNTE também se manifestou oficialmente acerca da limitada participação dos sujeitos no processo de elaboração do PDE

Enquanto outros setores do governo optaram por construir suas políticas – sobretudo a área social – a partir da efetiva participação da sociedade, principalmente por meio de *Conferências*, o Ministério da Educação se incumbiu de apresentar um projeto que somente ao final de sua gestação foi submetido a uma breve apreciação da sociedade (POSIÇÃO DA CNTE SOBRE O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)¹⁰³.

Já o Ministro da Educação fala da responsabilização e mobilização da classe política, da sociedade, incorporando-a como valor social, entendendo que isso vai ocorrer na medida em que existir transparência nas questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Segundo Haddad (2007), dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: “responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*) e mobilização social” (HADDAD, 2007, p.11). Essa

¹⁰³ Disponível em <[http://: www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br)>. Acesso em: 10 de nov. 2008.

estratégia foi desencadeada por meio do PAR. Essa afirmação denota uma visão de incorporação e responsabilização, mas não necessariamente de participação direta dos sujeitos em todas as etapas do processo. Neste sentido, como observa Licínio Lima (2003, p. 75), uma participação formal é “uma participação normativamente referenciada, prevista e regulamentada, podendo ser entendida como participação legalmente autorizada ou simplesmente como participação legal”.

Discorrendo sobre o surgimento da ideia de estruturação desse processo e a elaboração do documento para elaboração do Plano de Ações Articuladas, Fabiane Robl, assessora do Gabinete do Ministro da Educação, afirma:

Tudo foi muito discutido! Todos aqui dentro já sabiam exatamente o que queriam. Eles queriam ações articuladas. Isso é resultado de reuniões e mais reuniões com uma série de segmentos, e articuladas e respeitando aquelas 28 diretrizes (Decreto). Fez-se um esforço imenso para que aquele documento (instrumento) por menor que seja a capacidade técnica das equipes municipais, tenham o mínimo de condições de preenchê-lo [...] fazer um diagnóstico daquele não precisa muito de conhecimento técnico, ele busca é coisas da realidade, coisas do dia a dia que qualquer pessoa dentro de uma escola, dentro de uma secretaria, é capaz de responder (ROBL, 20 fev. 2008).

Nesta afirmação evidencia-se a preocupação do MEC em garantir que todos compreendam a proposta e possam participar, visando atender a realidade diversificada do país, ainda que a elaboração do documento tenha ocorrido de forma centralizada, com base nos referenciais definidos apenas pelo órgão central.

Quanto ao envolvimento dos sujeitos na elaboração do PDE/Plano de Metas, Maria do Pilar, Secretária de Educação Básica, explica qual foi o entendimento do MEC:

Não cabia convocar nenhuma assembleia, nenhum congresso, nenhuma plenária para o PDE, porque isso já tinha sido feito em ampla mobilização para o PNE. O MEC então chamou o CONSED, A UNDIME, a CNTE, o UNICEF, a UNESCO e a conversa era esta: o que uma escola precisa para ser boa? É aí que aparece a maior participação de atores sociais da educação. [...] então as diretrizes foram tiradas num amplo processo de discussão, de articulação com os atores sociais. E os programas foram aparecendo. [...] Tanto que de março de 2007 a abril de 2008 ele sofreu uma série de ajustes (PILAR, 05 de ago. 2008).

Essa afirmação evidencia uma opção do MEC em dialogar com alguns setores e envolver parcialmente outros sujeitos sociais historicamente vinculados ao debate educacional. O que se constata na prática é a existência de muitos conselhos no âmbito dos estados, municípios e nas escolas, apenas formalmente constituídos, sendo muitas vezes

centralizados e/ou manipulados pelas pessoas que detêm o poder (Secretários de Educação, Prefeitos ou Governadores).

Essa realidade contradiz a intenção política expressa no plano de ampla mobilização e participação no processo de elaboração e implantação do plano, demonstrando ainda que a cultura de participação democrática ainda não se consolidou no sistema educacional brasileiro em todas as instâncias e níveis.

Outra evidência é a busca pela participação da iniciativa privada destacada pelo MEC como objetivo a ser alcançado, tomando como exemplo a parceria já realizada com a Fundação Itaú Social para a realização da Olimpíada de Língua Portuguesa, em que foram investidos R\$ 16 milhões, metade financiado pelo MEC e metade pela Fundação Itaú Social. Participaram 38.450 escolas em 2007, com 17.341.732 estudantes inscritos (MEC, 2008, p.25).

Entende-se que a participação democrática exige envolvimento dos sujeitos, informações, orientações e um vigoroso debate acerca das questões que envolvem as ações a serem desenvolvidas. Não há uma tradição participativa no Brasil, como destaca José Eustáquio Romão (2001). Pelo contrário, a forma elitista e excludente criou uma verdadeira 'cultura paternalista' que sobrevive na república e coloca entraves à participação popular nos processos decisórios, sendo que esses modos de estruturação das relações políticas mais amplas perpassam toda a sociedade e invadem a administração pública em todas as suas instâncias.

O que se observou de parte do MEC foi uma atuação como grande mobilizador de forças internas e externas ao Estado, envolvendo setores sociais para garantir o sucesso do Plano, na medida em que são considerados necessários de acordo com critérios estabelecidos pelo próprio Ministério. Setores esses inicialmente ausentes na elaboração das políticas e programas que integram o Plano de Metas Compromisso. Com esse objetivo o MEC realizou de 07 a 09 de Outubro de 2008 um encontro nacional em Brasília com participação de representantes dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente visando à apropriação e aos esclarecimentos sobre as políticas públicas do PAR dos municípios, servindo também como forma de mobilização desses Conselhos para acompanhamento das ações previstas. Essas iniciativas estão indicando a defesa de "gestão participada e da co-participação, mas não da participação na direção e nos processos de

decisão” (LIMA, 2003, p.132). Essa forma de “participação-coesão” pode ser entendida como uma estratégia de gestão para a promoção da eficácia e da qualidade. A “participação alargada” dos “interessados”, conforme Licínio Lima (2003), se assenta numa estratégia de delegação política para reduzir os conflitos institucionais, não se caracterizando assim, numa descentralização/devolução de poderes.

Outra iniciativa de mobilização desencadeada a partir da segunda metade do ano de 2008 foi o Plano de Mobilização de Igrejas Cristãs pela educação¹⁰⁴. Esse Plano é resultado do esforço conjunto de igrejas cristãs, representadas por suas entidades (Conselho Latino Americano de Igrejas – CLAI, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB e Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil – CONIC), visando a definir uma estratégia comum de mobilização social pela educação.

A construção desse movimento, segundo informações divulgadas em seu *blog*, tem como referência para as ações as diretrizes do Plano e com base nas mesmas foram relacionadas atividades a serem implementadas por lideranças e membros das Igrejas. As ações envolvem o diálogo com as pessoas nos momentos em que ocorrem os eventos religiosos, divulgação e debate dos materiais disponibilizados pelo MEC, como Cartilha de Mobilização (*Acompanhem a Vida Escolar de seus Filhos*), disponibilizada no *site* do MEC, como também manual de capacitação de agentes mobilizadores, folheto do Plano de Mobilização elaborado com a finalidade de passar a ideia do Plano e a necessidade de envolvimento de familiares, comunidade e voluntários em ações de fortalecimento da educação. Este material também se encontra disponível nesse *blog*.

Um encontro foi realizado em Brasília, envolvendo lideranças vindas de várias partes do país e representando de diversas entidades cristãs nos dias 9 e 10 de março para fazer um balanço dos resultados obtidos ao longo do primeiro ano de implementação do Plano de Mobilização Social pela Educação e traçar estratégias para o ano de 2009.

Durante o encontro, foram avaliados os pontos de avanço mais expressivos desse movimento, como a criação de comitês de mobilização em vários locais. Em Franca, por exemplo, depois da criação do Comitê local de mobilização, o movimento se alastrou para

¹⁰⁴ As informações sobre esse processo foram extraídas do blog: familiaeducadora.blogspot.com. Acesso em: 15 de março de 2009.

outros municípios vizinhos, envolvendo voluntários de igrejas, secretarias municipais de educação, professores, representantes do judiciário e empresas.

As principais estratégias de ação definidas para o ano de 2009 foram:

Abrir novas frentes; consolidar as frentes atuais; acompanhar e monitorar as ações de mobilização; formar novos mobilizadores e multiplicadores; criar Comitês de Mobilização Social, com a participação de representantes de vários setores da sociedade; procurar formas de interação com empresas, ONG' e secretarias estaduais e municipais de educação que já aderiram ao Plano de Mobilização; disseminar, registrar e realimentar o fluxo de informações; estruturar e consolidar a rede de mobilizadores (<http://familiaeducadora.blogspot.com>, acesso 15 de mar. de 2009).

Para cada um desses itens foram definidas ações e formas de atuação que poderão levar a mobilização a todos os estados brasileiros, prevendo o envolvimento de mais de 10 mil voluntários em todo o país. A UNESCO participou da elaboração da Cartilha de Mobilização "Acompanhem a Vida Escolar de seus Filhos" e destaca a importância desse envolvimento das igrejas no sentido de ajudar na divulgação de informações e orientações às famílias sobre as formas de participação

Os membros da igreja são capacitados para entender um pouco o que é educação, o que são esses sistemas de avaliação, o que é o PDE, o IDEB e, essa aproximação que a família tem que ter da escola, porque isso tem que ser importante e de que forma a família tem que se aproximar da escola, falar que ela também pode participar do Conselho Escolar, de repassar informações que são importantes (REGATTIERI & CASTRO, 18 de fev de 2009).

O MEC e a UNESCO também estabeleceram parceria envolvendo profissionais da comunicação nesse esforço de ampliação na divulgação das iniciativas do governo na área da educação. Nesse sentido, no dia 8 de abril de 2009, ocorreu em Brasília o Encontro Nacional de Comunicadores MEC-Abert-UNESCO. O encontro reuniu cerca de 200 comunicadores de rádio de todo o país, interessados em saber mais sobre as políticas educacionais em andamento. A reunião nacional foi precedida de oito encontros regionais, realizados em cada uma das cinco regiões do país ao longo de 2007 para divulgar a Rede de Comunicadores de Educação¹⁰⁵ e as iniciativas do Ministério da Educação. "A intenção é ajudar os comunicadores a conhecer melhor as políticas educacionais para que eles

¹⁰⁵ A Rede de Comunicadores é um ambiente virtual que permite a interação do MEC com os profissionais. Estão disponíveis gratuitamente textos de notícias, entrevistas com autoridades e técnicos do ministério, além de *spots* de rádio, entre outras ferramentas.

mobilizem as comunidades onde atuam na luta por um ensino de qualidade” (<<http://www.meg.gov.br>>. Acesso em: 10 de abr. 2009).

Esse Encontro Nacional de Comunicadores é resultado de parceria entre o Ministério da Educação, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). O Presidente Lula (2009), na sua manifestação durante o encontro, recomendou aos profissionais de rádio que tomem conhecimento das ações do MEC e cobrem do Poder Público os resultados, além de mobilizar as famílias na luta por uma educação melhor. Para o ministro da Educação, Fernando Haddad, a temática educacional vem ocupando cada vez mais espaço no rádio e na televisão, o que aumenta o grau de conscientização das famílias. “É impossível vencer a batalha por uma educação de qualidade num país de dimensões continentais como o Brasil sem interesse, envolvimento e mobilização das pessoas. Não há como fazer isso sem a mediação da radiodifusão” (<<http://www.mec.gov.br>, acesso 10 de abr. 2009>).

Entende-se que essa articulação com as Igrejas e comunicadores atende ao propósito de mobilização e de massificação na divulgação das ações do MEC, no entanto não configura um processo efetivo de participação na construção, no acompanhamento e no controle das políticas educacionais, partindo-se do entendimento de que a participação implica envolvimento direto dos sujeitos em todas as fases de desenvolvimento da política, com respeito às diferentes posições desses grupos sociais com poder de decisão na definição dos programas e das ações a serem executadas, já a adesão pode significar apenas o consentimento, a aceitação e a vinculação a um processo não necessariamente construído com a participação dos sujeitos e, portanto, não está de acordo com os princípios da gestão democrática.

Para a CNTE, a mobilização do MEC através da divulgação de informações tem possibilitando maior acesso e transparência às ações encaminhadas nesse período,

Do ponto de vista da divulgação das informações do PAR e do PDE, está bastante positivo. Todos os convênios assinados com o MEC estão disponíveis na Internet, contendo a íntegra das ações (programas do PDE e outros) que os sistemas se comprometeram a executar dentro de um calendário com término em 2011 (LEÃO, 20 de jun. de 2009).

Como tem se observado, encontros pontuais com órgãos, entidades, fóruns, gestores, setores sociais, têm sido a estratégia adotada pelo MEC para dialogar e mobilizar a sociedade no sentido de contribuir no processo de implantação do Plano. Destacam-se como exemplo os encontros promovidos pela Caravana de Mobilização, com a visita do Ministro e equipe em todas as regiões do país, diversos encontros realizados com Prefeitos Municipais, Secretários Municipais e Estaduais de Educação, com os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente, Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, com representantes das igrejas e profissionais de comunicação. Pelos relatórios divulgados, percebe-se que esse movimento visa repassar informações, orientações e solicitar o engajamento desses setores sociais no processo desencadeado pelo MEC desde 2007; isso vem confirmar que “participação é hoje uma palavra-chave onipresente nos discursos político, normativo e pedagógico” (LIMA, 2003, p. 69).

No debate a respeito dos sujeitos participantes e ausências evidenciadas na elaboração do PDE, é relevante considerar que a operacionalização das políticas públicas em nível do Ministério da Educação está diretamente ligada à capacidade que as forças sociais e políticas que as demandam detiverem para que sejam implementadas, e nenhuma política, em qualquer que seja a situação, jamais vai se concretizar nos mesmos termos em que foi concebida. O “sistema educacional plenamente consensual só pode ocorrer, evidentemente, numa sociedade sem classes” (ROMÃO, 2000, p. 53). No caso brasileiro, por se tratar de uma sociedade de classes, os processos obedecem a correlações de forças hegemônicas e contra-hegemônicas.

Não se pode esquecer também que a efetividade das políticas educacionais no tocante à formação, às condições de trabalho, à democratização e à qualidade tomadas como exemplo, como observa Márcia Ângela Aguiar (2007), presidente da Anped, também estará ligada à capacidade de luta que os segmentos organizados detiverem, considerando as estratégias operadas no interior desse movimento, diversos tipos de lutas e de disputas que ocorrem, além de outras que se dão em termos de sociedade civil influenciando o processo de definição das políticas educacionais.

Com efeito, ressalta-se aqui o conceito de participação formulado por Mészáros (2004); segundo ele, válido tanto na atual quanto em qualquer sociedade emancipada do futuro, entendendo que, nas atuais circunstâncias, a participação não diz respeito apenas ao

envolvimento mais ou menos limitado em discussões, geralmente “reduzidas ao ritual vazio da ‘consulta’ (seguido pelo superior descaso), mas a aquisição progressiva dos poderes alienados de tomada de decisão (MÈSZÁROS, 2004, p. 52). Compreende que o modo equitativo de intercâmbio social tem que combinar “o princípio da '*autonomia*' significativa com a necessidade de *coordenação estrutural geral*” (MÈSZÁROS, 2004, p. 52) [grifo do autor].

Lembra-se ainda que participação direta “relewa da concepção mais antiga de democracia, facultando a cada indivíduo, dentro de critérios estabelecidos, a sua intervenção direta no processo de tomada de decisões” (LIMA, 2003, p.73), realizada tradicionalmente pelo exercício do direito do voto (um homem/uma mulher, um voto). Assim, dispensa a mediação e a representação de interesses, podendo ser atualizada em diversos níveis organizacionais.

Depreende-se por fim que a estratégia de envolvimento e participação efetiva dos sujeitos no desenvolvimento do PDE/Plano de Metas Compromisso ainda não está consolidada, existindo, portanto, possibilidades de avanços na medida em que esta for reivindicada e sustentada pelos setores sociais dispostos a envolverem-se no processo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Celebração das contradições

Como trágica ladainha a memória boba se repete. A memória viva, porém, nasce a cada dia, porque ela vem do que foi e é contra o que foi. *Autheben* era o verbo que Hegel preferia, entre todos os verbos do idioma alemão. *Autheben* significa, ao mesmo tempo, conservar e anular; e assim presta homenagem à história humana, que morrendo nasce e rompendo cria.

(GALEANO, 2003, p.122)

Essa abordagem final, sem a pretensão de ser conclusiva, visa a recuperar aspectos apreendidos no estudo na perspectiva de compreender a política de educação configurada nesse processo inicial de elaboração e desenvolvimento do Plano, a qual vem sendo materializada através do Plano de Ações Articuladas, envolvendo as redes públicas estaduais e municipais de todo o Brasil.

É importante frisar, desde logo, a dificuldade para decifrar objetivamente o complexo desenho engendrado na configuração dessa política. São múltiplos os aspectos que a compõem, considerando desde a sua origem (conceitos, fundamentos e definições assumidas), a forma como foi desencadeado, as diretrizes (metas), os programas e as ações apresentados no seu lançamento, o acréscimo sem critérios objetivos de outros projetos ou “ajustes”, como são tratados os processos, ao longo do trajeto, visto que a elaboração de o documento oficial (PDE), *Razões, princípios e programas*, só foi publicado posteriormente na forma de caderno.

Em vista disso, é oportuno trazer uma observação sobre a sua própria origem, o Plano no geral foi apresentado inicialmente como a reunião de um conjunto de programas novos anunciados, outros já em andamento, e a cada instante novas ações, acréscimos sendo introduzidos ao longo do percurso de implantação, como ficou demonstrado nas tabelas 2 e 3 e 4, constantes no texto, ações que abarcam em especial a educação básica. Apresentaram-se Decretos, Resoluções, Editais, Programas, Projetos e Ações sem haver inicialmente articulação entre eles, o que resultaria em um Planejamento orgânico e bem dimensionado.

O Plano, assim, se caracterizou como processo em constante mutação, onde a cada instante uma ou outra ação ganhava prioridade e, no momento seguinte, na dinâmica

de transição, essa mesma poderia vir a ser secundarizada. O Plano Nacional de Educação, construído democraticamente pelos movimentos sociais (embora destacado como base legal), e o Plano de Governo do Presidente Lula não se mostraram base concreta de referência na apresentação dos programas e das ações na fase inicial de elaboração, suscitando, por isso, questionamentos de parte dos sujeitos sociais envolvidos com a educação e frustrando inclusive expectativas geradas na sociedade, como foi discutido no texto.

Nesse contexto, acentua-se a natureza complexa e contraditória dessa política educacional pela sua natureza e contexto em que se materializa. Por isso, para apreender a sua totalidade, faz-se necessário pensar sobre questões mais gerais, tais como, o ambiente político no qual os programas vêm se desenvolvendo, as forças políticas que se contrapõem ou se aliam para apoiar ou dificultar a execução dos programas, o ideário econômico-financeiro que preside a determinação sobre a alocação do gasto-público, as concepções sobre a maior ou menor necessidade de democratização do Estado, a visão sobre os princípios da eficiência, efetividade e eficácia das ações governamentais na área social.

Assim, tendo por base os elementos da pesquisa teórica adequada à interpretação e à análise dos fatos relacionados à temática, essa leitura para compreensão da política de educação do Plano resultou, pois, da observação das iniciativas e da dinâmica desencadeada na prática onde as políticas são vivenciadas, da leitura dos documentos oficiais, das entrevistas, coleta de dados e informações divulgadas ao longo desse período. Portanto, o acúmulo produzido nesse estudo, sem a pretensão de esgotar a análise, nem de apresentar proposta pronta e definitiva, permite-nos dialogar sobre alguns aspectos evidenciados, os quais auxiliam na identificação de matrizes teóricas e metodológicas variáveis desvendadas na gestão dos programas e das ações nessa fase de formulação e implantação do Plano, evidenciando ser essa uma política contraditória na sua essência.

Contudo, ao trazer elementos importantes recolhidos no processo, os fatos mostram os limites do trabalho em se tratando de um processo recente, envolvendo uma política pública cuja dimensão, amplitude e diversidade no seu desenvolvimento não obedece a etapas lineares e conta ainda com poucas formulações. Os textos pesquisados são recentes, por isso demandaram leitura e contextualização (tempo e espaço de sua produção), mostrando-se, em alguns casos, contraditórios ou pouco consistentes.

Relembrando fatos destacados desde o início da pesquisa, a iniciativa da mobilização e convite para estabelecer parceria com os entes federados, estados, municípios e Distrito Federal para a adesão à proposta, traduzida em compromisso que implica em assumir as diretrizes já estabelecidas no Decreto Federal nº. 6.094/2007 partiu do MEC. A pesquisa revelou a participação privilegiada da UNESCO e UNICEF nos debates iniciais e na realização de pesquisas que deram origem às diretrizes do Plano. A UNDIME, no que pese ter confirmado também sua participação, o que ficou evidenciado é que a sua inserção efetiva ocorreu através da adesão e mobilização já no processo de implantação do Plano de Metas Compromisso.

O envolvimento de outros sujeitos, como os Conselhos, a CNTE, o Consed, as Igrejas, Comunicadores da Imprensa, entre outros, com menor ou maior grau de participação, aconteceu no momento e da forma estabelecida pelo MEC para essa incorporação. Contudo, essa iniciativa pela capacidade de publicização demonstrado pelo poder público traduziu simbolicamente para a sociedade a ideia de um grande consenso nacional construído em torno do objetivo de melhorar a qualidade da educação brasileira. Pode-se dizer *a priori* que houve, assim, uma orientação para o consenso, com empenho e mobilização em torno de metas assumidas e legitimadas através da assinatura do termo de adesão ao Plano.

Essa forma de chamamento e abertura de espaço à participação dos sujeitos, por meio de convites, consultas, pesquisas, referendos, diferencia-se do método de gestão democrática, o qual pressupõe o envolvimento dos sujeitos, com informações, orientações e um vigoroso debate acerca das questões que envolvem as ações a serem construídas e desenvolvidas, entendendo-se, sobretudo, que democracia importa em grau crescente de coletivização das decisões, e, no caso específico desse Plano demandaria o envolvimento das entidades educacionais e sindicais historicamente presentes para conferir-lhe legitimidade. Considera-se também a intrínseca relação entre a educação e a democracia, pois, ainda que essa última tenha limites, porta, no exercício de sua vivência, condições e possibilidade de superá-los.

No caso em tela, a discussão não ocorreu de forma simultânea e coletiva, os sujeitos foram sendo chamados, consultados e incorporados no decorrer da formulação e execução da política, não se caracterizando em processo efetivo de construção democrática,

mas, como um movimento marcado, em alguma medida, pela descontinuidade e intermitência na participação. Essa estratégia pode ser entendida como uma forma de participação legalmente autorizada ou simplesmente legitimação do processo. Os sujeitos, neste caso, foram chamados para aderir a metas estabelecidas com objetivo de atingir resultados pré-estabelecidos. Lembra-se que a participação-colaboração, ou participação-coesão, inscreve-se na tradição mais conservadora das concepções organizativas e, ao assumir compromissos já definidos para o cumprimento de metas, pode-se estar substituindo a gestão participativa por simples participação como técnica de gestão. Nesse sentido revela-se a aplicação da racionalidade técnica burocrática em substituição às formas democráticas de gestão.

Evidenciou-se de maneira geral a elaboração de um plano sem ampla consulta e debate com as entidades científicas e sindicais do campo educacional – as quais tiveram reconhecidamente presença destacada nos debates e na elaboração de projetos educacionais nas últimas décadas no Brasil – e, até mesmo, sem a participação do Conselho Nacional de Educação – CNE, como órgão normativo, deliberativo, de supervisão e de assessoramento ao Ministério da Educação. Assim, não foi considerado o acúmulo histórico produzido pelos educadores organizados em suas entidades através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, as pautas discutidas e aprovadas em inúmeras conferências, congressos, as quais foram discutidas e legitimadas pela sociedade desde o processo constituinte em 1988.

Para além da pouca discussão de suas ações com interlocutores de entidades da área educacional e do próprio governo, os entes federados pronunciaram-se por meio de adesão ao Plano de Metas Compromisso, perdendo, de certa forma, a condição de protagonistas no processo. Mesmo assim, os símbolos produzidos levaram a opinião pública e, em grande parte, os próprios gestores que coordenam a política educacional nas redes públicas a assumirem uma posição de defesa do processo, considerando-se como verdadeiros sujeitos. Isso se deve, em parte, como já foi referido, pela forma de divulgação e mobilização massiva promovida nacionalmente no momento da assinatura do termo de adesão dos municípios e estados ao Plano de Metas/Compromisso.

Esse paradoxo foi confirmado nas entrevistas concedidas pelos sujeitos representantes da UNDIME Nacional e da UNDIME do estado do RS, posição identificada

também na manifestação da UNESCO e de outros sujeitos da pesquisa, como vimos nos depoimentos. A decisão pela escolha de alguns interlocutores diretos presentes desde a elaboração, como a UNESCO, UNICEF, enquanto outros são incluídos posteriormente e/ou pontualmente, também revela uma determinada concepção de gestão que pode ser válida para atender aos interesses de grupos.. Disso se pode inferir que o MEC, ao eleger seus interlocutores válidos na construção do Plano, afasta outros que há mais de duas décadas vêm participando dos diferentes fóruns de definição das políticas, tanto em nível do Ministério quanto da própria sociedade. Mantendo assim, marcadamente, a prática técnico-burocrática na gestão pública, ao tratar a política pública educacional pelo viés da razão técnica, desconsiderando a base social que é capaz de modificá-la.

Essa estratégia de ação do MEC, propondo a adesão e o envolvimento dos municípios e estados a uma política nacional baseada em diretrizes já estabelecidas, pode caracterizar-se como uma forma de democracia induzida ou consentida. Nesse caso, o órgão gestor central responsável formula a política a ser assumida e implementada em colaboração com as demais instâncias, propondo inclusive a forma de organização (equipe local, Comitê Gestor), apresentando através do instrumento do PAR um rol de ações e subações que podem ser escolhidas para execução, contando, para isso, com oferta de assistência técnica e financeira.

Essa forma de ação pode ser considerada, em certa medida, como ingerência entendida, como uma certa prevalência da instância superior, nesse caso, a União, que encobre, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica uma certa passividade e adesão dos demais entes regionais. Associa-se a esta uma outra característica, entendida como permeabilidade, que envolve práticas e procedimentos político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e ações de umas instâncias sobre as outras.

Na medida em que os municípios e estados aderirem ao Compromisso com diretrizes e metas já estabelecidas (Decreto nº 6.094/2007), assumindo a responsabilidade de implementá-las como condição de acesso à assistência técnica e financeira disponibilizada pelo MEC, pode estar ocorrendo simultaneamente, ingerência e permeabilidade político-administrativas de uma instância sobre a outra. Evidentemente que, neste caso, o poder de indução da instância central exerce maior peso. Sendo assim, a instância que toma a iniciativa do convênio define competências, áreas de ação, estipula critérios, determina prazos que devem ser seguidos pela

outra parte conveniente, que se subordina a tais regras para garantir o acesso aos recursos distribuídos.

As diretrizes formuladas centralmente, assumidas e executadas de forma compartilhada e descentralizada por todas as instâncias, também podem contribuir para a homogeneização da gestão, aplicando-se padrões nacionais generalizados através de programas disseminados em todo o país, obedecendo a normas fixas e, dessa forma, desconsiderando a enorme diversidade regional, estadual e municipal.

A fragilização da autonomia dos entes federados e, por vezes, até a sua subordinação, pode vir a ser confirmada dada a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas nesta dinâmica. Os estados e municípios aderem às políticas definidas na perspectiva de obter recursos e assistência. Essa lógica pode levar ainda à manutenção do sentimento impregnado nas políticas de períodos anteriores de que o fracasso da educação é apenas um problema gerencial e, por isso, a pressão institucional do poder central sobre os gestores municipais seria a solução. Esse desconforto foi sentido e manifestado pela presidente da UNDIME do Rio Grande do Sul em entrevista concedida. A dirigente revelou que os gestores queixavam-se da forma de intervenção do MEC junto aos municípios, considerando-a como uma forma de controle, e, em alguns casos, usaram a expressão ‘intervenção branca’ ocorrida na fase inicial de implantação do Plano no estado.

Contudo, os movimentos desencadeados revelam ao mesmo tempo a existência de um trabalho colaborativo entre as instâncias governamentais, caracterizado como uma revisão da postura da União ao assumir maiores compromissos, inclusive financeiros, e colocá-los à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública. Essa visão vem demarcada com frequência, sobretudo, pelos interlocutores do MEC e pelas entidades responsáveis pela articulação dos gestores municipais.

De maneira geral, ao avaliar a postura do MEC em relação à gestão da educação no desenvolvimento do plano, as entidades representativas dos municípios em nível nacional e estadual reconhecem e destacam a mudança de postura na relação com os municípios, na medida em que são asseguradas condições de acesso direto aos programas e às ações com garantia de assistência técnica e financeira a todos, sem privilégios. Fala-se do respeito às demandas a partir de critérios definidos como um avanço, criando as

condições do ponto de vista dos instrumentos e da capacitação dos sujeitos. As entidades entrevistadas reconhecem nessa ação direta do MEC junto aos municípios um novo modelo de gestão, sem os famosos ‘lobistas’ - superação do chamado “balcão de negociações”, o qual funcionava à base de pressão dos setores políticos mais influentes sobre os órgãos de governo na distribuição dos recursos, sem respeito aos critérios estabelecidos. O acesso a recursos públicos da União obedecendo à definição de prioridades pode ser destacada como um avanço nessa política em relação aos governos anteriores em que a distribuição dos mesmos tinha como base critérios políticos – partidários, normalmente selados pelo peso do poder econômico.

A UNDIME Nacional identifica um novo modelo de gestão, caracterizado ao mesmo tempo pela centralização e descentralização de forma combinada – uma mão dupla muito importante na ação conjunta. Essa política de colaboração intergovernamental tem características de centralização e descentralização, porque a concepção da política ocorreu de forma centralizada, mas ela se materializa de forma descentralizada no âmbito dos estados e municípios.

A realização do planejamento multidimensional articulado pelo MEC com municípios e estados com intermediação das Universidades, Instituições, UNDIME e outras organizações para auxiliar na implantação da política e a prioridade na distribuição de recursos da União aos entes federados sem a interferência de fatores de natureza político-partidária ou pela intermediação de empresas de assessoria que orientavam a demanda e ficavam com parte significativa dos recursos são elementos destacados como avanço no estudo.

Nesse sentido, a política se caracteriza como uma descentralização convergente levando-se em conta as ações do MEC e do ente que adere ao Compromisso em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas. Essa ideia sustenta-se no fato de que essa agregação supõe responsabilização rigorosa das partes envolvidas e ainda uma descentralização monitorada, considerando a exigência de um índice que será tomado como medida e avaliação das ações empreendidas.

Neste caso estudado, as posições dos sujeitos entrevistados, com pequenas nuances, tendem a convergir no sentido de que a política adotada pelo MEC se traduz como ação compartilhada, não é centralizada, também não é vista como uma gestão impositiva do

ministério. O MEC estaria exercendo o seu papel de coordenador maior da política educacional, envolvendo e articulando os entes federados na implantação e implementação do Plano.

No texto discutiu-se a descentralização promovida nos anos de 1990, a partir das reformas do Estado propostas pelo Governo Federal, incluindo as reformas educacionais, apoiadas nas reivindicações pela democratização do aparato estatal, admitindo, na sua gestão, a adoção nas instâncias estatais da lógica mercantil, visando a torná-las mais eficientes e produtivas. Essa política teve sua contrapartida sustentada no fortalecimento da atuação do terceiro setor, identificada como a estratégia proposta pela Terceira Via em substituição à proposta de privatização do Neoliberalismo.

Relembra-se que, no Brasil, o desenho das políticas tem demonstrado um mosaico multifacetado, onde convivem bem sucedidas e tentativas frustradas, vitórias e retrocessos nas propostas de descentralização de políticas educacionais encaminhadas. Esse tema pelo que nos parece continua a merecer atenção nesse processo de implantação do Plano.

A propósito, destaca-se na pauta dos debates da Conferência Nacional de Educação, a ser realizada no início do ano de 2010, o “binômio descentralização e desconcentração das ações educativas”, e esse é visto como um quadro complexo na realidade brasileira, marcada por desigualdades regionais, municipais e locais e por uma enorme quantidade de redes e normas, nem sempre articuladas entre si, dificultando, assim, a unidade de ação educacional.

As diferentes trajetórias de política, a multiplicidade de casos e as distintas respostas em cada iniciativa dificultam generalizações. Observa-se, por isso, a necessidade de atenção em relação à autonomia administrativa para não confundir descentralização de poder com “desconcentração” de tarefas e, em relação à gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização. Nesse caso, o MEC tem reafirmado o compromisso do Estado no financiamento e na gestão da Política Pública Educacional assegurada como direito do cidadão. Sendo assim, a manutenção da presença do Estado aqui é reconhecida como garantia do direito à educação, evitando o repasse dessa responsabilidade diretamente para outros setores hoje disseminados na sociedade.

Os dados da pesquisa confirmam a adesão dos municípios à proposta de trabalho articulada através do Plano de Metas Compromisso, aceitando as condições oferecidas para a elaboração do diagnóstico e PAR, assim como a análise e a aprovação conforme critérios estabelecidos – proposta padronizada. Já em relação aos estados, evidenciou-se outra postura do MEC, a esses foram concedidas liberdade e autonomia no processo de composição de sua equipe local responsável pela elaboração do Plano e na definição de ações e subações, respeitando as suas próprias demandas. O desdobramento da análise técnica pelo MEC também foi compartilhado e negociado com os estados, buscando-se compatibilizar prioridades estabelecidas com os recursos disponibilizados no orçamento da União. A evidência de tratamento diferenciado dispensado pelo MEC aos estados, neste caso, remete a um antigo e sempre presente debate a respeito do papel e influência de cada instância subnacional na conformação das ações intergovernamentais como vimos no texto.

A forma de integração dos estados ao Plano motivou tensionamentos, como foi revelado pelo representante do CONSED ao criticar a ação direta do MEC junto aos municípios, ignorando a existência do estado como mediador. Outra queixa manifestada pelos representantes dos estados diz respeito à falta de articulação entre o PAR elaborado pelos municípios e o PAR elaborado pelos estados. Isso ocorreu porque o MEC inicialmente atendeu aos municípios prioritários (1.242), abrindo também para as grandes cidades e só posteriormente os estados efetivamente foram integrados nessa política.

Mesmo admitindo a ocorrência de certo esvaziamento das funções dos estados na implementação de políticas sociais nas últimas décadas no Brasil, de outro lado também é questionada a tendência do MEC de acentuar o papel do estado como coordenador na gestão dessa política, as evidências demonstram que isso não é inovador em relação à tradicional política brasileira que sempre colocou o estado como coordenador. Na visão da UNESCO, o estado sempre teve uma relação mais direta com Brasília. Sendo assim, os entrevistados reconhecem a ênfase do MEC na relação direta com os municípios como uma iniciativa inovadora do governo central, considerando-a uma demonstração de respeito ao dispensar tratamento igualitário a todos.

Com base nas opiniões e nos estudos até então produzidos sobre a relação entre os entes federados na gestão das políticas públicas educacionais no Brasil ao longo da história, o que se pode observar nesse aspecto é a configuração de um movimento caracterizado por

momentos de avanços e recuos. Por isso, essa questão se mantém na pauta dos debates, inexistindo até o momento uma fórmula capaz de resolvê-la. No entanto, para superação das desigualdades regionais, como as que compreendem a melhor distribuição de recursos e responsabilidades, parece-nos que o caminho mais acertado neste momento é a manutenção do debate, buscando construir acordos pactuados com base em relações horizontais (sem subordinação), preservando-se a autonomia dos entes federados nessa construção.

Para o equilíbrio dessa relação intergovernamental em relação ao PAR, a questão essencial a ser preservada, nesse próximo período é a manutenção da confiança estabelecida entre os entes federados no momento da adesão ao Plano quando esses assumiram e pactuaram responsabilidades no propósito de buscar a melhoria da qualidade do ensino. A quebra de confiança pelo não cumprimento dos compromissos assumidos especialmente por parte do MEC, como proponente do acordo, pode repercutir negativamente sobre os resultados dessa ação. Passada a fase inicial de implantação, compreendendo a elaboração e análise dos planos, agora é o momento de concretização das ações articuladas e, portanto, a fase da evidência de limites e avanços.

Pela nossa observação até o momento, esse quadro vem se mostrando ainda tênue, podendo avançar para uma situação limite. A sua despotencialização por qualquer razão poderá dificultar os avanços anunciados, levando-se em conta a ênfase dada a esse planejamento articulado como uma estratégia adequada no sentido de possibilitar às redes a visualização dos seus limites e de suas potencialidades, com previsão de direcionamento de recursos e ações nos focos prioritários. Verifica-se, assim, a necessidade de maior articulação por parte do MEC no sentido de viabilizar o suporte técnico e assegurar os investimentos financeiros previstos para a concretização das ações nos prazos estabelecidos no PAR.

Outra etapa no desenvolvimento do Plano envolve o monitoramento do PAR, definido pelo MEC como instrumento estratégico para organização, acompanhamento, avaliação das metas relacionadas ao apoio técnico do MEC, das ações executadas diretamente pelo município e, para traçar novas estratégias, sua realização é responsabilidade do Comitê local responsável pela coordenação do PAR no município, através do preenchimento de módulo técnico-operacional que se encontra hospedado no Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações do MEC (SIMEC).

O relatório do monitoramento é tomado como base na avaliação dos progressos, das limitações da União e dos municípios nessa etapa inicial e servirá de base na definição da estratégia de continuidade e revisão das ações visando a atingir as metas estabelecidas. O monitoramento é destacado pelo MEC como parte do processo de planejamento que possibilita o levantamento de elementos que subsidiem a reflexão e o debate em torno da situação da educação no município.

O processo de acompanhamento e avaliação é considerado necessário para a qualificação de uma política governamental. Do nosso ponto de vista, envolve a ideia de controle social, contribuindo inclusive para assegurar o melhor uso e transparência na aplicação dos recursos educacionais. Assim, o acompanhamento e a avaliação são entendidos como medidas para maior responsabilização, aprendizado, ação pedagógica, reafirmação da política pública, troca de informações, fornecimento de orientações, formação permanente das equipes e do Comitê. Para isso, considera-se importante a articulação dos Fóruns já existentes (conselhos constituídos), por ter-se constatado fragilidades no efetivo funcionamento dos conselhos constituídos, observando-se inclusive que a sua existência tem sido em maior escala apenas formal.

As causas dessa limitação podem ser debitadas à falta de cultura de participação existente na sociedade em consequência dos curtos períodos de democracia experimentados até hoje no Brasil, mas fundamentalmente resultam das práticas de gestão autoritárias e centralizadoras de poder. Isso tem se constatado na gestão dos recursos financeiros e, de modo mais geral, nas definições políticas encaminhadas pelos Conselhos já existentes, as quais normalmente são referendadas pelos seus integrantes, sem assegurar-lhes o espaço de participação na formulação e discussão da proposta apresentada pelos seus presidentes, aos quais compete essencialmente a responsabilidade pela coordenação do trabalho. Lembra-se que, neste ano de 2009, a Constituição de 1988 está completando sua maioria, constituindo-se, assim, como o período mais longo de democracia no país, no entanto, diante das situações presenciadas, vemos as enormes distâncias que ainda nos separam da afirmação de uma democracia social, para o que a universalização do direito à educação com qualidade representa uma ferramenta indispensável.

Nesse aspecto, a proposta de monitoramento, acompanhamento e avaliação, através de sistema *on-line* do MEC, é considerada adequada, desde que venha

acompanhada de outras ações presenciais desenvolvidas diretamente nas regiões e nos municípios, envolvendo as equipes locais. Prestar efetiva assessoria com orientação e formação, oferecendo assim o suporte necessário à superação das dificuldades encontradas na execução das ações planejadas, este é o foco central esperado desse trabalho. No entanto, o distanciamento e a falta de orientações sistemáticas do MEC para a execução do PAR nos estados e municípios são fatores que já vêm sendo apontados como limites pelos gestores das redes nessa fase de execução das ações planejadas.

Para esta análise, outro aspecto destacado é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) por envolver as redes públicas estaduais e municipais, o mesmo foi instituído pelo MEC como indicador de medida da qualidade da educação. No entendimento do Ministro Haddad (2007), o que daria concretude à qualidade da educação seria: a avaliação traduzida pelo IDEB, o financiamento com maior incidência da União junto aos entes federados e a gestão partilhada das políticas públicas, tendo por base os Planos de Ações Articuladas elaboradas nos estados e municípios com apoio do MEC.

Mas, como se observa, o IDEB não aborda questões fundamentais capazes de aferir com maior eficácia os níveis de qualidade no ensino, por isso vem sendo questionado pelos educadores, pesquisadores e estudiosos nos fóruns de debate, defendendo que é preciso considerar o processo e não apenas medir o resultado. Constata-se que a regulação do sistema educacional baseada em instrumentos de avaliação de larga escala, focalizando apenas a aprendizagem dos alunos representa a continuidade da concepção do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), porque, nessa perspectiva, a avaliação ganha contornos de orientação da gestão educacional no sistema de metas e indicadores de resultados a ser cumprido pelas escolas das redes.

Do ponto de vista da gestão democrática, impõe-se a necessidade de observação de questões mais amplas em um processo de avaliação, como políticas pedagógicas, currículo, formação, salário e as condições de trabalho dos professores e demais trabalhadores da educação, oportunidades de formação continuada, Planos de carreira, saúde e carreira dos profissionais, infra estrutura e violência nas escolas, relação profissionais/alunos, os gastos com o custo/aluno e, fundamentalmente, a gestão democrática. Através da democratização da gestão, os sujeitos escolares ganham protagonismo e passam a desempenhar suas funções com maior qualidade.

Se de um lado faz-se necessário ao MEC ter informações confiáveis e atualizadas sobre a realidade educacional de todas as escolas brasileiras, para implementar políticas que possam auxiliar na construção da qualidade do ensino, de outro, parece mais adequado que os próprios sistemas de ensino e as próprias escolas estabeleçam processos seguros de avaliação, tendo por base a sua própria realidade.

Na medida em que a LDB deslocou a atuação governamental para processos avaliativos de etapas e/ou momentos conclusivos da educação básica, para o disciplinamento, controle e para a otimização dos recursos financeiros existentes, os programas curriculares sofreram um razoável grau de dispersão.

Compreende-se, pois, que os sistemas e as escolas, possuindo condições técnicas e pedagógicas, saberão fazer um processo que ultrapasse a mera avaliação do estudante. O IDEB obtido pela soma do desempenho nas avaliações de larga escala e fluxo escolar, passa a ser uma prática técnico-burocrática de gestão, cujo foco centra-se no alcance de metas e busca de resultados, obtidos através de mecanismos de avaliação quantitativa, da medição dos processos de aprendizagem com base nos critérios de eficiência e produtividade, utilizando para isso métodos padronizados de mensuração.

A vinculação dessas políticas à utilização de técnicas de fixação de objetivos e de medição de desempenho, tais como as metas traçadas para 2021/2022 (atingir média 6 no IDEB), permite descentralizar ações, comprometer os sujeitos locais, mas a União permanece administrando centralizadamente, admite-se assim a evidência de inversão de propósito, evidenciando-se resquícios das práticas patrimonialista, clientelista, burocrática e gerencial presentes na gestão pública do Estado brasileiro.

Outro fator identificado nas diretrizes estabelecidas diz respeito à possibilidade de instituição da meritocracia com base em critérios de produtividade, definidos e medidos através de mecanismos externos: “*XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho*” (Decreto nº 6.094/2007). Essa diretriz abre espaço para introdução de mecanismos de mercado no tratamento da carreira dos trabalhadores do serviço público, atrelando os reajustes a resultados, às taxas de evasão, à repetência e reprovação, à avaliação externa como referência para monitorar e fiscalizar a quantidade a fim de atingir a eficiência gerencial proposta.

Ao avaliar o resultado dos professores a partir do desempenho dos alunos, pode-se antever a resposta: os piores estarão localizados em regiões mais pobres e com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país. Isso já foi comprovado nos 1242 municípios de baixo IDEB priorizados no Plano de Metas Compromisso, cuja concentração geográfica encontra-se em maior escala nas regiões nordeste e norte. Referindo-se à avaliação como indutora da qualidade, como está prevista, cabe observar uma contradição, uma vez que as avaliações institucionais foram instituídas com o objetivo de captar elementos para a elaboração de políticas e, ao contrário, acaba por ser meritocrática, culpabilizando as redes, as escolas e, mais especificamente, os professores pelo sucesso ou o fracasso escolar, como se o sistema público não fosse responsável pela rede de escolas e pela qualidade.

Destaca-se ainda que o processo de aprendizagem é múltiplo e, no caso específico do ensino, não se reduz ao desempenho individual de cada professor, mas à somatória de intervenções pedagógicas de diversas áreas. O sistema de avaliação individual de desempenho do professor fragmenta o desenvolvimento cognitivo, individualizando um processo de natureza coletiva. Uma verdadeira avaliação deve considerar todo o processo e incluir como avaliadores permanentes aqueles que se beneficiam dos seus serviços.

Vale assinalar, também, que a qualidade do ensino não pode ser atribuída apenas a uma boa gestão escolar. As pesquisas realizadas pelo MEC em parceria com a UNESCO, UNICEF para embasar as diretrizes do Plano indicaram a participação direta de todos os segmentos da comunidade educacional na gestão escolar como fator determinante na diminuição da evasão, repetência e baixo desempenho dos alunos. Sendo assim, afirma-se a necessidade de desenvolvimento de medidas muito mais amplas para o alcance da qualidade do ensino, tais como: gestão democrática na escola; melhor qualificação de professores; melhores salários dos docentes; melhores condições físicas e de equipamentos das escolas; maior tempo de permanência do estudante na escola; projetos político-pedagógicos estabelecidos participativamente e adequados aos estudantes; sistema de avaliação contínuo, abrangendo todas as variáveis que incidem sobre a qualidade do ensino; atendimento extraturno aos estudantes que dele necessitam; dentre outras.

Do estudo realizado sobre a política educacional articulada nessa fase de formulação e implantação das ações educacionais previstas no Plano, alguns aspectos gerais merecem ser remarcados, como: a tese da redução da intervenção do Estado (via

privatização, transferência direta de responsabilidades) não se confirma nesse processo, porque o Governo manteve o investimento de recursos públicos do Estado constitucionalmente previstos na educação, conforme tem sido oficialmente pelos gestores governamentais. Da mesma forma não ocorreu a definição de adoção direta de uma lógica administrativa pautada nos pressupostos mercadológicos, propondo uma verdadeira ‘concepção de mundo’ por imitação da empresa privada e, complementarmente, da disseminação de uma ideologia que, justificando escassez de recursos para investimentos públicos, passa a delegar diretamente às comunidades locais papel supletivo na manutenção e oferta da educação básica, fazendo-as co-responsáveis pelo desempenho das unidades/redes escolares frente às metas definidas no Plano. Contudo, tem-se observado a manutenção de resquícios herdados das práticas patrimonilista, clentelista, burocrática e gerencial, os quais estão presentes na gestão desse Plano.

Evidencia-se também, como referências na condução das políticas os princípios e dispositivos conquistados na Constituição Federal da República de 1988. Observam-se iniciativas do ponto de vista de políticas regulares de educação no sentido de recuperar o papel protagonista do Estado federal como promotor de políticas para o setor, vistas como tentativas de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais.

A manutenção e a ampliação dos investimentos do Estado para o financiamento desta política podem ser confirmadas pela observação do orçamento do MEC o qual duplicou nesses últimos anos; em 2005, girava em torno de vinte bilhões anuais e, em 2009, atinge o patamar de quarenta bilhões. Em termos de PIB, o Brasil investia em torno de 3,9%, em 2007 e já atingiu a marca de 4,6%. Esse acréscimo de 0,7% no PIB representa investimentos adicionais de vinte bilhões. Acrescenta-se ainda a ampliação dos recursos da União no FUNDEB, passando de R\$ 249 milhões no FUNDEF, em 2006, para mais de R\$ 5 bilhões em 2009.

Considera-se também o retorno gradativo da Desvinculação das Receitas da União (DRU) como foi destacado no texto, assim como a perspectiva de novos recursos advindos da exploração da nova jazida de petróleo “Pré-sal”, com estimativa de começar a trazer rendimentos em final de 2010 ou início de 2011. No entanto, os movimentos sociais mostram-se preocupados com a disputa desses recursos pelos capitalistas internacionais e

seus aliados aqui no Brasil, temendo que os mesmos farão pressão para terem o direito de se apropriar dessa, que está sendo classificada como a principal reserva de riqueza natural do planeta.

Contudo, a necessidade de ampliação dos investimentos na educação permanece na pauta dos debates envolvendo os movimentos sociais, exigindo maior comprometimento da União no sentido de reduzir as desigualdades regionais existentes no território nacional, e perseguir a meta da universalização, assegurando um padrão mínimo de qualidade de ensino.

As diretrizes estabelecidas, como vimos, reforçam a possibilidade de integração do chamado ‘terceiro setor’, podendo colaborar em caráter voluntário no processo de implementação de programas e ações que visem à melhoria da Educação Básica no Brasil – *“colaboração, em caráter voluntário, de outros entes públicos e privados, como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe, empresariais, igrejas, entidades profissionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica (DECRETO n° 6.094/07, Art 6º, § 2º; Art. 7º)*. Até o momento, as iniciativas tomadas direcionam-se no sentido da mobilização, conhecimento, apoio e integração desses setores na implementação das ações com vistas à consecução das metas previstas.

Porém, essa contradição acentua-se, na medida em que o MEC seleciona e disponibiliza para adoção nas redes públicas estaduais e municipais de Novas Tecnologias Educacionais, tendo em vista que a maior parte dessas propostas foi produzida por setores privados, conforme vimos no texto. Estudos e pesquisas realizadas têm demonstrado que a adoção dessas propostas oriundas desses setores privados passa a influenciar diretamente na gestão das redes públicas estaduais e municipais. Assim, ao serem adotadas nos sistemas públicos, marcadamente nos pequenos municípios, os quais não possuem equipes pedagógicas, elas passam a ocupar o espaço de organização e coordenação, dirigindo o trabalho na rede de ensino. É o setor privado, nesses casos, orientando diretamente professores e gestores das escolas como proceder e quais os conteúdos a serem desenvolvidos.

A respeito dos desdobramentos dessa medida adotada pelo MEC, vale relembrar a cobrança dirigida por representante do MEC às Universidades Públicas responsáveis pela

formação de professores, pelo fato de não terem inscrito suas propostas nesse processo seletivo. Conforme argumentos apresentados em entrevista (descrita no corpo do texto), esse representante do MEC admite a existência de maior disponibilidade e até competência de parte de setores privados na produção de tecnologias aplicadas na gestão e melhoria da aprendizagem nas redes. Sendo assim, questiona-se a postura do MEC ao recomendar e até financiar a compra de produtos prontos por meio do PAR, destacando-se aqui outros questionamentos já trazidos em estudos realizados: Quais serão as consequências para a gestão da educação pública? Como fica a gestão democrática, a participação dos segmentos escolares nas definições de políticas educacionais? O que leva o sistema público a procurar este tipo de parceria?

Cabe enfatizar também a importância da intervenção do Estado democrático na educação, através de uma estratégia de atuação comum, sem ser uniforme, diversificada, não só a aspectos mais amplos das políticas educacionais, mas atuando no âmbito da oferta de material didático que, sob o regime de colaboração, possa oferecer e assegurar a todos os educandos o atendimento de uma formação indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes meios para progredirem no trabalho e em estudos posteriores.

Em vista disso, faz-se necessário retomar o debate trazido ao longo do texto envolvendo a histórica disputa pela afirmação e valorização do ensino público e da gestão democrática, o que implica em participação coletiva direta dos sujeitos na formulação, acompanhamento e avaliação dos processos educativos. Inclui-se fundamentalmente a presença e intervenção do Estado através dos seus gestores responsáveis em todos os níveis. Ademais, a respeito dessa questão, precisam-se considerar as consequências para o direito à educação e para a construção da gestão democrática que resultam da opção por tecnologias formuladas pela iniciativa privada, tendo em vista a existência de pesquisas e experiências avançadas de gestão democrática que poderiam ser tomadas como referências no desenvolvimento de políticas públicas educacionais.

Como esforço de síntese para compreensão do mosaico que vem conformando o desenho dessa política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso, nesse período, destaca-se:

a) As iniciativas e ações desencadeadas na formulação e implantação dessa política levam a identificar a convivência de concepções variáveis de gestão pública: práticas vinculadas à visão

burocrática/gerencial e práticas fundamentadas na participação e autonomia no desenvolvimento dos processos educacionais.

Nesse caso, comprova-se a continuidade da disputa existente na sociedade brasileira entre a concepção de gestão democrática e a condução da gestão burocrática/gerencialista e a dominação de classe conduzida pelas elites. De modo geral, fica demonstrado que nenhuma tendência está totalmente conforme com os princípios que a sustentam. O que se encontra na prática concreta é apenas parte de um determinado modelo proposto, são adotadas formas diversas, mantendo-se assim resquícios das concepções patrimonialista, clientelista, burocrática e gerencialista, as quais foram se desenvolvendo na gestão pública brasileira ao longo da história.

Em alguns aspectos, revela-se a continuidade de políticas já implementadas em gestões anteriores, como o Sistema de Avaliação e outras renovadas ou novas políticas, tais como elaboração do Plano Estratégico da Secretaria de Educação e Formação e fortalecimento dos Conselhos. Mantém-se assim a relação histórica de continuidade e inovação já identificada na política educacional brasileira.

Dentre os programas identificados com a concepção de gestão democrática presentes no PAR, destaca-se: o incentivo à organização e qualificação dos Conselhos Escolares, Conselhos Municipais de Educação, Conselhos de Alimentação Escolar e do FUNDEB; o incentivo à qualificação dos gestores das escolas, através da Escola de Gestores, cuja base teórica e prática têm como referência a gestão democrática historicamente referenciada. Ao mesmo tempo, coexistem programas baseados nas orientações da gestão burocrática/gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência'; nesse sentido, destacam-se os processos avaliatórios nacionais, "avaliação e responsabilização" (MEC, 2008), compostos pelo IDEB, a Provinha Brasil e Prova Brasil, focados na aprendizagem dos estudantes e no desempenho docente.

Observa-se assim que, ao mesmo tempo em que o MEC descentraliza as ações de implementação (e com elas recursos financeiros, autonomia orçamentária), põe em prática novas formas de controle e vigilância, de autoverificação, muitas vezes com base na cobrança dos resultados que foram prometidos por meio da fixação de objetivos e metas pelos próprios envolvidos.

Nesse aspecto, pode-se inferir que a avaliação é acionada como suporte de processos de responsabilização ou de prestação de contas relacionadas aos resultados educacionais,

desconsiderando outros indicadores que afetam o desempenho educacional. Os controles tecnocráticos têm como único efeito baixar a consciência profissional. A análise deveria sem dúvida insistir mais na importância dos valores interiorizados, no papel da “consciência coletiva”, na função mobilizadora do objetivo social e político da educação, a qual seria necessário dar forma institucional sobre bases democráticas.

Inclui-se também neste rol de programas com viés de gestão burocrática/gerencial a adoção de novas tecnologias educacionais, contando com hegemonia das propostas produzidas pelos setores privados, as quais influenciam na organização do processo educativo, como já foi descrito. Neste caso, o Estado financia os materiais produzidos pela iniciativa privada, passando a ser usada na esfera pública, ou seja, nas redes públicas educacionais. Concretiza-se, dessa forma o contratação pelo Estado de organizações do terceiro setor, conferindo-lhes o direito de incidir sobre o andamento da política educacional nas redes públicas de ensino.

A metodologia de implantação do PDE Escola também está permeada pela lógica gerencialista/burocrática, vinculando metas, investimentos e resultados, por meio da provisão de ferramentas de gestão e do treinamento como: processos de desenvolvimento da escola, padrões mínimos de funcionamento, planos de gestão de secretaria, plano de carreira do magistério e mapeamento escolar. O objetivo central do PDE (Escola) é a busca da eficiência administrativa a ser alcançada por meio de um modelo de planejamento estratégico e da elevação do grau de compromisso de diretores, professores e outros funcionários com os resultados educacionais.

Os estudos e as pesquisas produzidos sobre esse programa revelam ser uma modalidade de intervenção voltada à organização do sistema educativo, tendo como principal alvo a contenção de gastos, a eficiência operacional e objetivos orientados racionalmente para resultados ou produtos. A dinâmica da mudança é garantida pela variação dos insumos (ênfase nos materiais didáticos e tecnologias), sendo a melhoria pedagógica decorrente dos novos procedimentos inseridos na organização. Se, de um lado, esses instrumentos ajudam a organizar o trabalho rotineiro da escola, de outro, dificultam ou até mesmo impedem as decisões autônomas sobre outras questões mais pedagógicas discutidas diretamente pela comunidade escolar.

Dessa maneira, os dados apreendidos no movimento do real não permitem caracterizar uma única matriz teórica e metodológica da política evidenciada na implantação do Plano. Em consequência, observa-se que quase nunca os referenciais das políticas gozam de uma

homogeneidade, o que acaba por conferir certo grau de plasticidade e de maleabilidade aos próprios programas.

Identifica-se assim, formas variáveis de gestão, que se desenvolvem como uma rede multifacetada, onde se entrelaçam concepções e práticas com aspectos democráticos e outras revelando transposição do gerencialismo empresarial e comercial para a esfera da gestão educacional, enfatizando os princípios de eficiência e produtividade, racionalização administrativa e avaliação estandardizada de desempenho, ocorrendo de forma variada, envolvendo múltiplos fatores conjugados.

Como vimos, o Plano caracteriza-se ao mesmo tempo pela continuidade de programas já existentes, outros renovados, e pela apresentação de novos programas. Caracteriza-se, pois como uma política marcada pela continuidade e ruptura, permanência e inovação, paralelismo e fragmentação, podendo ser comparada também a um movimento marcado pela alternância e predominância, ora de uma, ora de outra forma de gestão, num processo dialético contínuo. Pode-se inferir também que essas formas de gestão são também contraditórias e influenciadas por tensões. E a harmonização das contradições e antagonismos pode ser alcançada na relação direta e paralela, envolvendo os entes federados e as relações sociais constituídas com os diferentes sujeitos sociais envolvidos no processo de implantação do Plano.

b) Outro fator observado, de modo mais geral, relaciona-se ao papel atribuído e assumido pela UNDIME. Ao exercer a função de mediadora na disseminação e implantação dessa política, transforma-se praticamente em instância de representação do MEC nos seus estados. Esta condição é assumida pela própria entidade (UNDIME Nacional e Estadual), situação identificada também pela representante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pelos representantes do MEC, os quais reconhecem nessa situação a forma encontrada para preencher o vazio deixado pelas Secretarias do MEC extintas na maioria dos estados, as quais seriam, nesse momento, os órgãos responsáveis pela sustentação da política nacional. Observa-se aqui uma mudança de ênfase no padrão de relação entre um órgão de governo e uma entidade que congrega os gestores municipais de educação. Nesta condição a UNDIME passou a exercer um duplo papel: de representante dos municípios na negociação e diálogo com o MEC e de representante do governo federal (porta-voz) na

intermediação e articulação das ações visando a execução da política pública federal de educação junto aos municípios da federação.

c) Constata-se ainda a manutenção da fragmentação, falta de articulação, paralelismo interno e externo na estratégica de gestão do Ministério de Educação e Cultura para o desenvolvimento dos programas, atingindo os sistemas de ensino. Supõe-se inclusive continuar existindo, em alguns casos, a falta de priorização nos investimentos previstos. Isso demonstra fragilidade nos processos de gestão dessa política, possivelmente causada pelo acúmulo de práticas impregnadas na gestão pública, para as quais ainda não foram encontradas soluções.

Essa tese trouxe aspectos gerais visando auxiliar na compreensão da política de educação evidenciada no plano, apontando contradições, tensões limites na relação com os entes federados e no aspecto relacionado à gestão da política educacional. Entende-se que a possibilidade concreta de atingir a melhoria da qualidade da educação proposta neste Plano pode vir a ser confirmada, através das medidas governamentais, do equilíbrio das forças e da convergência no direcionamento do trabalho instalado por meio de uma gestão democrática, baseada no diálogo, confronto de ideias, construindo, assim, consensos possíveis e, evidentemente, também contando com a garantia de distribuição equitativa de recursos para o financiamento das ações articuladas. Por trata-se de uma política em desenvolvimento, o sucesso maior ou menor desse plano é uma questão ainda a ser avaliada.

Contudo, diante do quadro apresentado e visando à sustentação de políticas públicas educacionais de caráter democrático em âmbito nacional, são apresentadas a seguir algumas ponderações, com base em pressupostos construídos ao longo da história pelas entidades representativas dos educadores visando o fortalecimento da democracia e a construção da qualidade social reivindicada para a educação.

- a necessidade de ampliação do papel da gestão democrática em todos os níveis da educação – sistemas, redes e escolas;

- recuperar a proposta de implantação do Fórum Nacional de Educação para contribuir na formulação, no acompanhamento e na avaliação de políticas;

- dar consequência à construção e à regulamentação do Sistema Nacional Unificado de Educação, visando garantir a unidade das ações educacionais, tendo o MEC e o CNE como órgãos normatizadores e executores da Política nacional de Educação, respectivamente; minimizar a dispersão de critérios, conteúdos e formas de organização, causada pela autonomia dos quase cinco mil e quinhentos sistemas de ensino, através da regulamentação do regime de colaboração entre as três esferas de poder;

- a avaliação ser reorientada e utilizada conjuntamente com outros procedimentos institucionais que permitissem a instauração de processos democráticos de desenvolvimento da autonomia escolar, criando assim possibilidades internas reais de reflexão sobre a prática profissional dos sujeitos envolvidos, estimulados a serem criativos, cooperativos e dispostos a aceitarem as mudanças;

- ampliar o investimento em educação, tal como o PNE e a sociedade civil apresentaram historicamente (de 7% para 10 % do PIB), demanda mantida pelas entidades representativas dos setores educacionais no Brasil;

- levar em consideração os estudos do Custo Aluno Qualidade (proposto pelo PNE), desenvolvidos por estudiosos da temática.

Acrescenta-se ainda a necessidade de se efetivar e publicizar uma avaliação do PNE como prioridade, tendo em vista o término da “Década da Educação”, em 2011, questão incluída no texto da CONAE 2010 (CONAE 2010, p.85-86). Nesse momento destaca-se a importância da inclusão na pauta de debates de um balanço comparativo do PNE, com os programas e as ações desenvolvidos no Plano de Desenvolvimento da Educação em curso, dessa forma, seriam passadas ‘a limpo’ todas as iniciativas educacionais articuladas em nível nacional na última década no Brasil.

Nessa perspectiva, a discussão preparatória da Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010) que vem ocorrendo em todo o país neste ano de 2009 merece atenção como espaço capaz de oportunizar a recuperação de propostas já discutidas e aprovadas pelos movimentos sociais no Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira e a

possibilidade de apresentar propostas inovadoras a serem contempladas na construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, as quais servirão como referência de luta setorial para responder aos desafios atuais relacionados à crise do capitalismo que vem atingindo com maior força os setores populares.

O movimento nacional em torno da construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação é entendido, nessa dimensão, como uma oportunidade para recolocar centralmente na agenda dos debates a questão do papel do Estado, atentando para a forma como os recursos públicos em momentos de crise, mas uma vez, são direcionados para salvar o capital de sua crise e defender com ênfase a manutenção da responsabilidade do Estado na garantia do direito à educação de qualidade, na perspectiva da inclusão, igualdade e diversidade.

Diante do estudo e análise produzidos nesta tese, e considerando os pressupostos apresentados, sem ter a pretensão de aqui propor um programa educacional, o qual só pode ser fruto de um debate coletivo, destaca-se a necessidade de ultrapassar a visão mercadológica presente em alguns programas do PDE/Plano de Metas Compromisso, dando supremacia às visões referenciadas na gestão democrática historicamente reivindicada pelos sujeitos sociais organizados no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; V. Representação no Brasil, 1999.

ADRIÃO, Theresa Maria Freitas. **Autonomia monitorada como eixo de mudança – padrões de gestão do ensino público de São Paulo (1995-1998)**. 2001. 200 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____; PERONI, Vera (Orgs). **O público e o privado na educação**. Interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

_____; GARCIA, Teise. **Oferta educativa e responsabilização no PDE: análise do Plano de Ações Articuladas**. São Paulo: UNESP/USP, 2008.

_____; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão Financiamento e Direito à Educação – Análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 69-78.

AFONSO, José Roberto R. **Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil**. Santiago do Chile: Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planificación Econômica y Social (ILPES), 2007.

AGÊNCIA GERAL (Brasília). **Lançamento Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Brasília, 2007 (15/03/2007 e 24/04/2007).

AGUIAR. Márcia Ângela. Atuação política: o querer, o poder e o fazer. **Retratos da Escola**, Brasília, CNTE, ano 1, n. 1, p.18-19, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e políticas sociais. Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap, 1994. Mimeografado.
_____. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 10, p.88-108, junho/1995.

APROFURG; ADUFPEL, ADUFRGS; SEDUFMS; CPERS/Sindicato. **Plano Nacional de Educação - proposta da Sociedade Brasileira**. Rio Grande - RS: Ponto Gráfico, 1997.

ARAUJO, Luiz. **Os fios condutores do PDE são antigos**. São Paulo: [s.n.], 2007.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPO, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**. São Paulo: Autores Associados, 2000. p. 95-116.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 14, p.11-141, junho /1999.

_____. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educação e Sociedade. Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, setembro de 2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br> > Acesso em: 16 mar. 2005.

_____. Programas Federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (rbpae), v. 25. nº 2, p. 211-131.

_____. Sociologia das políticas educacionais e Pesquisa Crítico-Social: uma revisão pessoas de políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul/dez, 2006.

BAUER, Martim W.; BASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BITTAR, Jorge; LASSANCE, Antônio. O modo petista de Governar. In: BITTAR, Jorge (Org.). **Governos estaduais: desafios e avanços**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 15-29.

BORGES. Neusa Maria Mendes. **Relato de uma experiência de consultoria na elaboração e análise técnica de Planos de Ações Articuladas (PAR)**. São Paulo/São Paulo, maio de 2008, doc. digitado, 23 p.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

_____. Lei nº. 10.172, de 09 de Janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 de Jan. de 2001.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e a aprendizagem na escola**. Elaboração Ignez Pinto Navarro et. al. Brasília: MEC/SEB, 2004, p. 31-35.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações Sociais. Caderno MARE de Reforma do Estado**, Brasília, nº. 2, 1997.

_____. Decreto Presidencial nº. 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**, Poder Executivo, Brasília, DF, 243 de abr. 2007.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. 2007. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso: em 10 de jan.2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação: passo a passo**, 2007. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008.

_____. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – RESOLUCAO/CD/MEC/FNDE/ n°. 029**, de 20 de junho de 2007. Estabelece critérios, parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, Brasília, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Resolução/CD/MEC/FNDE n°. 006**, de 20 de junho de 2006. Institui o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Brasília, 2006.

_____. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Resolução/CD/FNDE n° 047**, de 20 de setembro de 2007. Altera a Resolução CD/FNDE n° 29, de 20 de julho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, Brasília, 2007.

_____. Emenda Constitucional n° 53, de 19 de dezembro de 2006^a. Dá nova redação aos arts. 7º, 23º, 30º, 206º, 208º, 211º e 212º da Constituição Federal e ao art. 60º do Ato das disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. Ministério da Educação. **Secretaria de Educação Básica. Encontro Nacional – PDE: VISÃO INSTITUCIONAL**. Brasília, 28 e 29 de jul. de 2008. Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), relatório dig. Professor Francisco de Assis Pereira Piolho.

_____. Instituto Nacional de Pesquisa Educacional. **Dados e informações educacionais**, 2007. Disponível em <<http://www.INEP.gov.br>>. Acesso em: 05 de nov. 2007.

_____. Ministério da Educação. **Índice de Desenvolvimento da Educação**. 2007. Disponível em <<http://www.IDEB.INEP.gov.br>>. Acesso em: 31. dez. 2007.

_____. Ministério da Educação. **Programas e Ações da Educação Básica a serem consideradas no âmbito do Compromisso Todos pela Educação**. Brasília, 2007, 71 p. Documento digitado.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Proposta do Curso de Especialização em Gestão Escolar**. Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica. Brasília, outubro/2006.

_____. **Edital para “Pré-qualificação de Tecnologias Educacionais que promovam a qualidade da Educação Básica.** *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Brasília, DF, 14 set. 2007, Seção 1, n. 178.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação.** Razões, Princípios e Programas. Brasília: MEC, 2007.

_____. Ministério da Educação; Fundo das Nações Unidas para o desenvolvimento (UNICEF). **Aprova Brasil, o direito de Aprender.** Brasília: MEC/UNICEF, 2007.

_____. Ministério da Educação MEC/SEB– Aviso de Chamamento Público nº 1/2008. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação.** 1 ano. Brasília: MEC, 2007.

_____. Ministério da Educação; Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Infância; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Redes de Aprendizagem, boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender.** Brasília, 2008.

_____. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010: Documento-Referência: **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.** Brasília, 2009, doc. impresso, 120 p.

_____. Ministério da Educação. **Manual Técnico-Operacional do Módulo de Monitoramento do Plano de Ações Articuladas – PAR.** Brasília, 2009, doc. *on-line*, 18 p. BRASIL DE FATO. **Governo lança plano tímido, mas com boas intenções.** Ano 5, n. 214, p.5, de 05 a 11 de abr. 2007.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Indicadores da qualidade na educação. Ação Educativa,** UNICEF, UNDP, MEC. São Paulo, fevereiro de 2004.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o Português.* In: JABBRA, Joseph G.; DWIVEDI, P. West Hartird. **Public service accountability: a comparative perspective.** Connecucut: Kumaran Press, 1988. Documento digitado.

CAPUTO. Romeu. **Participação no encontro de Secretários Municipais de Educação.** Brasília, DF, 03 de mar. de 2009. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 04 de mar. de 2009.

CARA, Daniel. Plano de Desenvolvimento da Educação: ausências e limitações. **Retratos da Escola.** Brasília: CNTE, ano 1, n. 1, p. 35-36, 2007.

CAVALCANTI, Maria Amanda. **Relato de uma experiência de consultoria na elaboração e análise técnica de Planos de Ações Articuladas (PAR)**. Terezina/Piauí, maio de 2008, doc. Digitado, 32 p.

CENPEC. **Cultura Política e Gestão Educacional em Municípios do Nordeste Brasileiro**. Relatório Final de estudo exploratório. São Paulo, mai. de 2008, doc. Digitado, 35 p.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. **O capitalismo tentou romper seus limites históricos e criou um novo 1929, ou pior**. Palestra proferida no encontro promovido pela revista Argentina Herramienta, 18 de setembro de 2008. Tradução de Luis Leiria. Versão publicada no porta Esquerda Net. Acesso em: 09 out. 2008.

CHOMSKY, Noam. **Capitalismo seguirá igual**. São Paulo: Folha de São Paulo – Dinheiro terça-feira, 14 de outubro de 2008.

CNTE. **Síntese Política do Seminário da Escola de Formação da Cnte sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Disponível em <<http://www.cnte.org.br>>. Acesso em: 29 set. 2007.

CNTE Informa, n. 316, 2007. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br>>. Acesso em: 5 out. 2007.

CNTE Informa, n. 396, 08 ago. 2007. **Posição da Cnte sobre O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br>>. Acesso em: 5 out. 2007.

COGGIOLA, Osvaldo. **Entrevista sobre a crise do capitalismo**. Santa Maria: Jornal Secção Sindical dos docentes UFRGS/ANDES, set. 2008, recebida por e-mail paulodenisar@hotmail.com. Acesso em: 05 de nov.2008.

CURY, Carlos Jamil. **Impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade**. In: Em Questão, São Paulo, Observatório da Educação, Ação Educativa, n. 4, p.9-13, 2007.

CURY, Carlos Jamil. Um novo Movimento na Educação Privada. In: **Público e privado na Educação: novos elementos pra o debate**. ADRIÃO, Thereza e PERONI, VERA (Orgs). São Paulo: Xamã, 2008, p. 17-25.

DAGNINO, J. L. OLIVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latia**. São Paulo/Campinas: Paz e Terra/ Unicamp, 2006.

DALE, Roge A Promoção do Mercado Educacional e a Polarização da Educação. IN: **Revista Educação, Sociedade & Cultura**, nº 2, p. 109-139, São Paulo, 1993.

DOURADO, Luiz Fernandes (Coord.); OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2007.

_____. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: Ferreira, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S> (Org.) **Gestão na Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 281-294.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Caderno temático Constituinte Escolar nº 1**. Porto Alegre: Secretaria Estadual de Educação, maio de 2000.

EM QUESTÃO. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. Ação Educativa: Observatório da Educação, nov. 2007.

FARENZENA, Nalu. Sistema(s) de Educação e competências de esferas de governo: alguns itinerários do ordenamento legal brasileiro. In: V CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONED), 2003, Recife. **Anais...** Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2003. Digitado.

_____. Descentralização e Federalismo: algumas implicações para as responsabilidades (inter)governamentais no financiamento da educação brasileira. In: XXI SIMPÓSIO BRASILEIRO E III CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. 2003, Recife. **Anais...** Recife: ANPAE, 2003. Digitado.

FERNANDES, José Henrique Paim. **Seminário Desenvolvimento da Educação com qualidade social**. Brasília: CNTE, nov. 2007.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.
FIORI, José Luís. **O Vôo da Coruja**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. **Sistema Mundial e América Latina: Mudanças e Perspectivas**. Rio de Janeiro, 03 de set. de 2006, doc. Digitado, 22 p.

_____. Olhando para a esquerda. **Margem Esquerda**, v. 07, p. 1-23, 2006.

_____. **O Mito do Colapso Americano**. Debate na Faculdade de Economia UFRGS, Porto Alegre, 23 de mar. de 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Verba do PAC da Educação demora a sair**, ano 88, n. 28.901, p. 4, 19 maio 2008, C-4.

_____. **MEC repassará R\$ 1,3 bilhão a 1.242 prefeitos**, ano 88, n. 28.902, p. 8, 20 de maio de 2008.

_____. **O gene estatal da grande empresa**, ano 89, São Paulo: 20 de maio de 2009.

FORUM ESTADUAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO/UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. **Carta da XIV Plenária: “Sistemas de Ensino: Compromissos e Responsabilidades para uma Educação de Qualidade**. Cachoeirinha/RS: 06 e 07 de nov. de 2008.

FREITAS, Helena. PDE – Responsabilidades e Desafios. **Retratos da Escola**. Brasília: CNTE, ano 1, n. 01, p.14-15, 2007.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **Estratégias da União para qualificar a educação básica brasileira**. Dourados: Universidade Federal de Dourados, 2008. Digitado.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade Negociada: Avaliação e Contrarregulação na Escola Pública. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005. Especial.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do Capitalismo Real**. São Paulo: Cortez, 2003.

GADOTTI, Moacir. **Convocados, uma vez mais. Ruptura, continuidade e desafios do PDE**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

GALEANO, Eduardo. **O livro dos abraços**. Porto Alegre: L&PM, 2003.

GANDIN, Danilo & GANDIN, Luis Armando. **Planejamento participativo na escola. O que é e como se faz**. São Paulo: Loyola, 1999.

GERMANO, José Welington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 1994.

GOMES, Romeu. A Análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Cecília de Souza (Org.). **Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 67-80.

GUIA DE TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 13 jun. 2008.

HADDAD, Fernando. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Curso de Capacitação de Consultores Especialistas para o Programa de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Brasília, Convênio MEC/UNESCO, 21 jun. 2007.

_____. Entrevista ao **Portal UOL**. Brasília, 16 de fev. 2009. Disponível no *site* <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 18 de fev. de 2009.

_____. Fernando. **Educação: Duas Vias**. Artigo publicado na Folha de São Paulo. São Paulo: 29 de mar. 2009, disponível no *site* <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 de jun. 2009.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **“Hoje, no Brasil, só uma pessoa faz política: Lula”**. Entrevista especial com Luiz Werneck Vianna, disponível no *site* <<http://www.unisinos.br/ihu/index.php>>. Acesso em: 24 de maio de 2009.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 1990. **Tempo Social**: Revista Sociologia. São Paulo: USP, 11(2), p. 63-81, fev. 2000.

LAVAL, Cristian. **A escola não é uma Empresa; o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2003.

LESSA, Carlos. **Brasil precisa retomar um Projeto Nacionalista**. Porto Alegre: Agência Chasque <<http://www.agenciachasque.com.br/quemsomos.php>>. Acesso em: 02. de nov. de 2008.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2003.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalu. O Regime de Colaboração Intergovernamental. **Em Questão**, São Paulo, Observatório da Educação - Ação Educativa, n. 4, p.9-13, 2007.

LULA, Luis Inácio Lula da Silva. Discurso de inauguração do Instituto Superior de Educação, **Ciência e Tecnologia**, Planaltina, Brasília: 17 de fev. 2009. Disponível no *site* <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 18 de fev. de 2009.

LUKÁCS, George. **Ontologia do Ser Social. Os princípios Ontológicos Fundamentais de Marx**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

_____. **Sociologia**. Organização José Paulo Netto. Tradução Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Ática, 1992.

MARCHARD, Patrícia. **Implementação do Plano de Metas no Rio Grande do Sul: uma nova regulação entre Estados e municípios**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2009.

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da Escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

MATAS, Carles Ramió. **Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional disponível**. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/rev21/ramio.pdf>> <<http://www.top.org.ar/public.htm>>. Acesso em: 30. jul. 2006.

MEC. **Haddad pede que conselheiros ajudem a melhorar a educação**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

MELO, Adriana Almeida Sales. **A mundialização da educação**. Consolidação do Projeto Neoliberal na América Latina: Brasil e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004.

MENDES, Valdelaine. **Participação na definição de uma política educacional: um mecanismo de controle público sobre as ações do governo?** 291 f. Tese (doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

_____. A Educação é um direito de Cidadania. **Retratos da Escola**. Brasília: CNTE, ano 1 – n. 1, p.23-24, 2007.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**. Democracia e patrimonialismo na educação brasileira. São Paulo: Unicamp, 2000.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. **A Crise Estrutural do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2003.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO/ **Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação**. <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 30 set. 2007.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**. São Paulo: Xamã, 2005.

_____. Educação: Um caminho para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação. Balanço do Governo FHC**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; FÉLIX, Maria Fátima. **Política e gestão na educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

_____. **Educação Básica: Gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2001, 360 p.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; CATANI, Afrânio Mendes. **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

_____. Romualdo Portela. Da Universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, v. 28, n° 100, Campinas, out. 2007.

_____; ADRIÃO, Theresa. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. Análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. **Em Questão**, São Paulo, Observatório da Educação, Ação Educativa, n. 4, p.32-34, 2007.

ORMOND, Derry; LOFFLER, Elke. Nova Gerência Pública: o que aproveitar e o que rejeitar? In: II CONGRESSO INTERNACIONAL DA CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Madri, Espanha, 04 a 17 de outubro de 1998. **Revista da CLAD “Reforma e Democracia”**, n. 13, fev. 1999.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAIM, Luis Henrique. **Apresentação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Curso de capacitação de Consultores Especialistas para o Programa de Metas Todos pela Educação. Brasília: Convênio MEC/UNESCO, 11 jun. 2007.

PARENTE, José. **Apresentação do PDE**. SEMINÁRIO DE CAPACITAÇÃO DA EQUIPE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E UNIVERSIDADE. Boa Vista, 15 jan. 2008. Apresentação de diapositivos.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar - Introdução Crítica**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Eleição de Diretores – a escola pública experimenta a democracia**. Campinas: Papirus, 1996.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1997.

_____. O papel do Diretor e a escola de 1º grau. **Seminário FNDE**, 25 maio 1991. São Paulo, Séries iniciais, n.12, p.39-47, 1992.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação – Análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 79-88.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa Setorial de Educação 2007/2010 – Lula Presidente**. São Paulo: agosto 2006, documento digitado, 45 p.

PERONI, Vera. Conselhos Municipais de Educação em tempos de redefinição do conceito de democracia. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007. No prelo.

_____. **Política Educacional e o Papel do Estado nos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 1990: crise e reforma**. Disponível em <<http://www.mare.gov.br/reforma>>. Acesso em: 03 jun.1997.

_____. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Lua Nova, São Paulo, n. 45, p.49-95, 1998.

_____; SPINK, Peter (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2003.

PICCIN, Maurício. **Opinião sobre elaboração do Programa de Desenvolvimento da Educação** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <luciacamini@yahoo.com.br> em 15 de maio 2007.

PINTO, José Marcelino de Resende. O financiamento das ações propostas. **Em Questão**, São Paulo, Observatório da Educação, Ação Educativa, n. 4, p. 9-13, 2007.

_____. **O financiamento da educação no Governo Lula.** In:Revista Brasileira de Política e Administração da Educação V.25, nº 2. Porto Alegre: UFRGS, mai.ago. 2009, p.323-340

_____. **O legado de FHC e Paulo Renato.** IN: Insumos para o Debate: Financiamento da Educação no Governo Lula. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009, p. 53- 64.

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília: Plano, 2000.

PLANK, David. N. **Política Educacional no Brasil.** Caminhos para a salvação pública. Porto Alegre: Artmed, 2001.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

POCHMANN. Marcio. Entrevista. Porto Alegre: **Agência Chasque de Notícias**, 13/11/2008, recebido via *on line*.

RAMONET, Ignácio. A crise do Século. **Le Monde Diplomatique.** Reproduzido do Rebelión.org., Acesso em: 02 de out. de 2008.

REGATHIERI, Marlisa. **Programa de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Curso de Capacitação de Consultores Especialistas. Brasília: Convênio MEC/UNESCO, 11 jun. 2007.

ROMÃO, José Eustáquio. **Dialética da diferença:** o Projeto Pedagógico Freireano frente ao Projeto Pedagógico Neoliberal. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Gestão Democrática do ensino público: condição da reforma educacional brasileira**. In: GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José E. (Orgs). **Autonomia da Escola – princípios e pressupostos**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 23-31.

RUA. Maria da Graça. **Análise de políticas pública: conceitos básicos**. BID/BNDES, 1997, documento digitado.

SADER. Emir. **Os Desafios da Crise**. Blog do Emir, postado em 14 de fev. de 2009.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina**. São Paulo: Autores Associados, 1995.

_____. SANDER. Gestão Educacional – Concepções em disputa. In: Revista **Retratos da Escola**. Brasília: v.3, n°4, jan. a jun2009, p.69-80.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

_____. **Neoliberalismo ou pós-neoliberalismo?** Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. I n: VELLOSO, Jacques et al. **Estado e educação**. Campinas: Papirus: Cedes; São Paulo: Ande: Anped, 1992, p. 9-30.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 de abr. 2007, Caderno Mais, p. 3.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política; subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul/dez, 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/ncleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República no encontro com prefeitos de municípios com menor Índice de Desenvolvimento da Educação**. Brasília, DF, 19 mai. 2008. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

_____, Discurso do Presidente da República durante a cerimônia de inauguração da Unidade de Petrópolis do Centro Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Cefet/RJ). Brasília, DF, 13 set. 2008; disponível <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 18 de set. 2008.

SILVA, Maria do Pilar Lacerda e. **Defesa do Programa de Metas Compromisso todos pela Educação (PDE)**. Curso de capacitação de Consultores Especialistas para o Programa de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília: Convênio MEC/UNESCO, 21 de junho/2007.

_____. Palestra no encontro de Secretários Municipais de Educação. Florianópolis, SC, 03 de mar. de 2009. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 04 de mar. de 2009.

SILVA, Maria de Salette. **Apresentação Programa de Metas Compromisso todos pela Educação**. Curso de Capacitação de Consultores Especialistas. Brasília: Convênio MEC/UNESCO, 11 jun. 2007.

SIMIELLI, Lara Helena Ramos. **A Pluralização da Sociedade Civil na luta pela melhoria da Educação Pública**. Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas. São Paulo, 2008.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001

SOARES, Laura Tavares. **Tempos de Desafios**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

_____. **Parecer Conclusivo sobre Projeto de Dissertação de Mestrado**. Porto Alegre: UFRGS, 20 maio 2005. Documento digitado.

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas e avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 24, set. 2003.

_____. **Avaliação e carreira do Magistério Premiar o mérito?** In: Retratos da Escola/ Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – v. 2/3, jan./dez. 2008. Brasília: CNTE, 2008, p.81-92.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p.5-28, 2001.

_____. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Revista de Ciências Sociais**, n. 41 (3), p. 569-591, 1998.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: Educação no Brasil 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, Pearson Education do Brasil, 2005.

STEDELLE, João Pedro. Entrevista. São Paulo: **Jornal Brasil de Fato** – edição 303 - de 18 a 24 de dezembro de 2008, p. 9

SUBSEÇÃO DIEESE CUT NACIONAL. **A Crise Financeira Internacional: Análise e Propostas na Perspectiva dos Trabalhadores – Subsídios para o debate**. São Paulo: CUT Nacional, 31 de out. 2008. Doc. Digitado, 33 p.

THOMPSON, Edward P. **A Miséria da Teoria ou um planetário de erros**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

TIRAMONTI, Guilhermina. Após os anos 90 novos eixos de discussão na política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPO, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O cenário educacional Latino-Americano no limiar do Século XXI**. São Paulo: Autores Associados, 2000, p.117-140.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. A pesquisa qualitativa em Educação. São Paulo: Atlas, 2002.

TURA, Maria de Lourdes. A observação do cotidiano escolar. In: ZAGO, Nadir; CARVALHO, Marília Pinto de; VILELA, Rita Amélia Teixeira. **Itinerários de pesquisa Perspectivas qualitativas em Sociologia da Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

_____. **Introdução ao método dialético na pesquisa em Ciências Sociais**. Porto Alegre, 2006. Texto digitado.

UNICEF. **Todos pela Educação completa um ano e apresenta realizações**. Disponível em: <[http://www,UNICEF.org.br](http://www.UNICEF.org.br)>. Acesso em: 12 set. 2007.

UNDIME. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <<http://www.UNDIME.org.br>>. Acesso em: 5 de out. 2006.

VALENTE, Lucia. De Fátima. **Políticas e Gestão da Educação Brasileira no Contexto Atual: Elementos Conceituais e Desafios**. In: IV SIMPÓSIO INTERNACIONAL o Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente, 2008, RESUMOS, Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2008, p.162.

VIEIRA, Evaldo. A Política e as bases do direito educacional. In: **Cadernos Cedes**, ano XXI, n° 55, novembro/2001.

_____. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Autores Associados, 1992. [Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 40].

_____. **Os Direitos e a Política Social**. 2ª Ed., São Paulo: Cortez, 2007.

VIEIRA, Juçara. Indagações sobre PDE. **Revista Fórum**, São Paulo, n. 52, p. 27, jul. 2007.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o Capitalismo**. Tradução de Paulo Sérgio Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZANTEN, Agnes Van. Pesquisa qualitativa em educação: pertinência, validade e generalização. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, p. 25-45, jan./jun. 2004. Disponível em: <<http://ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 12 de fev. 2006.

ZERO HORA. **Adoção de Piso Salarial para professor será gradual**. Porto Alegre, Rede Brasil Sul de Comunicações, 24 de abr. 2007, p 36.

_____. **Dinheiro do Pré-sal será dividido entre os Estados**, Porto Alegre, Rede Brasil Sul de Comunicações, 1º de ago. de 2009, ano 46, n° 16.040, p. 24.

_____. **Um mutirão une o mundo pela Educação**. Reportagem Especial. Porto Alegre, Rede Brasil Sul de Comunicações, 23 abr. 2007, p. 4-5, 24, 25 abr. 2007.

_____. **Para Dilma, Governo Lula é “estatizante”**. Porto Alegre, Rede Brasil Sul de Comunicações, 21 de set. 2009, ano 46, n° 16.091, p.18

_____. **PDE da Creche à Pós- graduação: medir a qualidade do ensino é o primeiro passo para melhorar a educação do País**. Porto Alegre, Rede Brasil Sul de Comunicações, 29 de abr. 2009, n° 15.946, p. 37.

_____. **Qualidade do ensino definirá investimentos**. Porto Alegre, Rede Brasil Sul de Comunicações, 25 de abr. 2007, p.32.

ANEXOS

ANEXO – 1

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL

Subchefia para Assuntos jurídicos

DECRETO Nº 6.094 DE 24 DE ABRIL DE 2007.

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 à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 23, inciso V, 20^a e 211, § 1º, da Constituição, e nos art. 8º a 15 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

DECRETA:

CAPÍTULO I DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes.

- I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;
- II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
- III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;
- IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial;
- V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;
- VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;

VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;

VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;

IX - garantir o acesso e a permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;

X - promover a educação infantil;

XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;

XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;

XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;

XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação de preferência externa ao sistema educacional local;

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;

XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

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

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

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

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

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

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

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

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

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

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

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

ANEXO II – RELAÇÃO DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS

1. Maria do Pilar Lacerda e Silva – Secretária de Educação Básica do Ministério de Educação e Cultura do Brasil;
2. Romeu Caputo – Assessor da Secretaria de Educação Básica do Ministério de Educação e Cultura do Brasil;
3. Fabiane Robl – Assessora do Gabinete do Ministro da Educação do Brasil – responsável pela elaboração do instrumento de campo para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR);
4. Adeum Sauer – vice-presidente do Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Educação (CONSED);
5. Cleusa Repulho – então Presidente Nacional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) até 20 de dez. de 2007);
6. Justina Iva Araújo Silva – Presidente Nacional da UNDIME (Gestão 2007-2009);
7. Marilza Regattieri e Jane Castro representantes da Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Tecnologia (UNESCO) na Comissão do PDE/Compromisso do MEC;
8. Magela Lindner Formiga, Presidente da UNDIME/RS (Gestão 2007-2009);
9. Nalu Farenzena – Coordenadora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) no Projeto de Descentralização do MEC para desenvolvimento do PAR e

outros programas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007-2008);

10. Roberto Leão – Presidente atual da CNTE (2009).

Observa-se que os nomes citados consentiram com a publicação de sua autoria.