

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

LIANE MARIA BERNARDI

**IMPLICAÇÕES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA DEMOCRATIZAÇÃO
DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

Porto Alegre

2016

LIANE MARIA BERNARDI

**IMPLICAÇÕES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA DEMOCRATIZAÇÃO
DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof. Dra. Vera Maria Vidal Peroni

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos
Educação

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Bernardi, Liane Maria
IMPLICAÇÕES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO / Liane Maria
Bernardi. -- 2016.
251 f.

Orientadora: Vera Maria Vidal Peroni.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-
Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Plano de Ações Articuladas-PAR. 2.
Democratização da gestão. 3. Relação público privada.
4. Gerencialismo . I. Peroni, Vera Maria Vidal,
orient. II. Título.

Liane Maria Bernardi

**IMPLICAÇÕES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA DEMOCRATIZAÇÃO
DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Aprovada em 02.de dezembro de 2016

Prof. Dra. Vera Maria Vidal Peroni: Orientadora

Prof. Dr. Luis Armando Gandin – UFRGS

Prof. Dra. Maria de Fátima Cóssio – UFPEL

Prof. Dra. Lucia Hugo Uczak- Universidade FEEVALE

Para Laila que me ensinou que o amor não tem limites.

Ao concluir esta tese quero agradecer...

À compreensão e ao amor da minha amada filha, pelas ausências e pelo cuidado que ela, mesmo pequena, tinha comigo quando eu estava muito cansada ou escrevendo, permitindo-me “desaparecer dentro de mim mesma”.

Aos meus pais, irmãos e amigos, por me apoiarem ao longo desta caminhada.

A todos aqueles que compartilharam suas experiências comigo, em especial aos colegas da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, desde a SMED até os Conselheiros, coordenadores de projetos e diretores das escolas municipais que participaram da pesquisa.

Ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas e Gestão, por acolher este projeto acadêmico e referencial de vida na crença e na defesa da gestão democrática.

Aos colegas orientandos, pela vigilância epistemológica e estímulo, em especial Lucia, Daniela, Jaira, Alexandre, Fabiola, Romir, Mauricio, Monique e Adriano, pelas instigantes discussões e afetos que partilhamos. Esta tese tem um pouquinho de cada um, numa escrita sob minha total responsabilidade.

Ao Grupo de Pesquisa Internacional “Parcerias entre os sistemas públicos e instituições do Terceiro Setor: Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra e as implicações para a democratização da Educação”, em que nossas preocupações se ampliam e ao mesmo tempo em que trocamos olhares, experiências e saberes sobre o que acontece na educação brasileira e mundial, regado com muita amizade e companheirismo.

À minha estimada orientadora Vera, por suas contribuições e exemplo de vida teórico- prática, sempre a nos instigar: “vamos em frente!”

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar as contradições das políticas de gestão da educação contidas no Plano de Ações Articuladas que foram desenvolvidas nas escolas de educação básica, entre 2007 e 2014 e suas implicações na democratização da gestão. A abordagem adotada na pesquisa foi qualitativa, realizada através de análise documental e em fontes secundárias sobre a política do PAR, bem como através de entrevistas semiestruturadas com sujeitos representantes da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre e de duas escolas desta Rede, procurando argumentos e contradições no processo da política da política. Tem seu início com a contextualização deste período histórico de reestruturação do capitalismo como parte das estratégias de superação da crise, com a redefinição do papel do estado e o surgimento da gestão gerencial. Foram abordadas as tendências recorrentes e a influência dos organismos internacionais na expansão destas ideias que defendem a entrada do privado no setor público e a adoção de modelos de gestão baseados no mercado. Foram apresentadas as particularidades do processo de reforma do Estado brasileiro e sua correlação de forças em torno de avanços e recuos da ampliação da conquista de direitos e na democratização da gestão no país e na educação. Neste contexto, foi criada a política do PAR dentro da qual foram destacados os programas de gestão ofertados no Guia de Tecnologia Educacionais (PDE Escola, Escola Aberta, etc.), indicados a quem realiza adesão ao programa. Ao procurar recuperar a entrada desses programas em Porto Alegre e em duas escolas públicas, foi constatada a manutenção de estruturas democráticas na escola convivendo de forma híbrida com a entrada da gestão gerencial e o estímulo às parcerias externas privadas ou filantrópicas para atender o direito à educação. O estudo aponta que a gestão da educação no Brasil está em construção e disputa e, ainda, que apresenta elementos contraditórios convivendo dentro das redes e instituições de ensino, ora permitindo o alargamento da participação das comunidades escolares, ora deixando de fazê-lo e abrindo a possibilidade do mercado adentrar com seus produtos e naturalizar essa relação público-privada.

Palavras-chave: PAR – Gerencialismo – Relações Público-privado – Democratização da gestão.

ABSTRACT

This research aims to analyze the contradictions of the education management policies present in the *Plano de Ações Articuladas* (PAR) [Articulated Action Plan] that was developed in public schools between 2007 and 2014. Moreover, it also aims to analyze the influence of these policies on the democratization of management. The research approach adopted by me was the qualitative method, applied to document review and secondary sources on the PAR policy, as well as to semi-structured interviews with representative subjects of the Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED) [Municipal Secretary of Education of Porto Alegre] and representatives of two schools in this network. These interviews aimed at finding arguments and contradictions in the process of political policy. I started with the contextualization of this historical period of capitalism restructuring as part of the strategies to overcome the crisis, the redefinition of the role of the State and the emergence of managerial management. I sought to address the recurrent trends and the influence of international organizations in the expansion of these ideas that defend private entrance in the public sector and the adoption of market-based management models. I presented the peculiarities of the Brazilian state reform process and its influences on the advances and retreats of the expansion of the conquest of rights and on the democratization of management in the country and in the education. In this context, it was created the PAR policy within which I highlight the management programs offered in the Guia de Tecnologias Educacionais (PDE Escola, Escola Aberta, etc.) [Guide for Educational Technology (PDE School, Open School, etc.)], that are indicated to those who are entering the program. While seeking to recover the entry of these programs in the city of Porto Alegre and in two public schools, I realized the maintenance of democratic structures coexisting in a hybrid way with the entrance of managerial management and the incentives to private or philanthropic partnerships to ensure the right to education. The study points out that the management of education in Brazil is under construction and disputation and also that it presents coexisting contradictions within networks and educational institutions. Furthermore, these contradictions sometimes allow the enlargement of the participation of school communities, and sometimes fail to do so, opening the possibility for the market to enter with their products and naturalize this public-private partnerships.

Keywords: PAR - Gerencialism - Private Public Relation - Democratization of management.

LISTA DE SIGLAS

AABB – Associação Atlética Banco do Brasil
ADES – Arranjos de Desenvolvimento da Educação
ACM – Associação Cristã de Moços
ACPM Federação – Federação das Associações dos Círculos de Pais e Mestres
ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização
ATEMPA – Associação dos Trabalhadores em Educação de Porto Alegre.
BM – Banco Mundial
CAIAC – Centro de Atendimento Infantil e Assistência da Criança
CEDARIG – Cozinha Comunitária Chácara do Banco da Restinga
CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CESMAR – Centro Social Marista
CEDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CIEPS – Centro Integrado de Educação Pública
CGDC – Conselho de Gestão, Desenvolvimento e Competitividade
CF – Constituição Federal
CME – Conselho Municipal de Educação.
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONSAD – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração
CPIJ – Centro de Promoção da Infância e Juventude
CPERS/Sindicato – Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul
COOPERTINGA – Cooperativa de Reciclagem da Restinga
EFA – Education for All
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental
EPT – Educação para Todos
EUA – Estados Unidos da América.
EC – Emenda Constitucional
EPT – Educação Profissional Tecnológica
FECCI – Fundação Esporte e Clube Internacional
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil
FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental
FUNDEP – Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
FUNDESCOLA – Fundo de Desenvolvimento da Escola
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GEEMPA – Grupo de Estudos sobre Educação Metodologia de Pesquisa e Ação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFET – Instituto Federal de Educação Tecnológica
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGBT – Lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros.
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
NGP – Nova Gestão Pública
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
ONGs – Organizações Não Governamentais.
OP – Orçamento Participativo.
OS – Organizações Sociais
OCIPS – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PPS – Partido Popular Socialista
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PT – Partido dos Trabalhadores
PAR – Plano de Ações Articuladas
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola
PDE Interativo – Plano de Desenvolvimento da Escola Interativo

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDDE Interativo – Programa Dinheiro Direto na Escola Interativo.
PPDE FEFS – Programa Dinheiro Direto na Escola Interativo Financiamento das Escolas Final de Semana.
PEE – Plano Estadual de Educação
PIB – Produto Interno Bruto
PME – Plano Municipal de Educação
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPE – Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe
PPPs – Parcerias Público Privadas
PPP – Projeto Político Pedagógico
PSBD – Partido da Social Democracia Brasileira
PREAL – Programa de Reformas Educacionais na América Latina e Caribe
PRELAC – Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe.
PROUNI – Programa Universidade Para Todos
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RME – Rede Municipal de Ensino
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica.
SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Controle e Execução
SIR – Sala de Integração e Recursos.
SINPRO – Sindicato dos Professores do Ensino Privado do RIO Grande do Sul
SMED – Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre
TPE – Todos Pela Educação
UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UMESPA – União Municipal de Estudantes Secundaristas de Porto Alegre
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura
UNICAMP – Universidade de Campinas
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESP – Universidade Estadual de São Paulo
UFB – Universidade Federal da Bahia
UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa

USP – Universidade de São Paulo.

UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância.

USAID – United States Agency for International Development

ZAPS – Zonas de Atendimento Prioritário

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Propostas do TPE em relação às políticas governamentais	135
Quadro 2	Conselheiros de Governança do Todos Pela Educação e suas empresas	138
Quadro 3	Dimensões do diagnóstico do PAR	146
Quadro 4	Dimensão 1- Gestão Educacional (áreas e indicadores).....	147
Quadro 5	Tecnologias Educacionais	153
Quadro 6	Ofertas de Gestão da Educação no Guia de Tecnologias Educacionais 2011/2012	154
Quadro 7	Síntese das Dimensões do PAR em Porto Alegre	178
Quadro 8	Tecnologias de Educação incorporadas em Porto Alegre	184
Quadro 9	Tecnologias de Educação incorporadas pela EMEF Monte Cristo.....	193
Quadro 10	Tecnologias de Educação incorporadas pela EMEF Vereador Carlos Pessoa de Brum	205

LISTA DE FIGURAS

Fig. 1	Sujeitos que ofertaram tecnologias no Guia de Tecnologias 2013.....	157
Fig. 2	Sujeitos individuais e coletivos e relações com o Guia de Tecnologias 2011/2012.....	158

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	16
1 OS CAMINHOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	27
1.1.APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE OS CONCEITOS DA PESQUISA.....	29
1.2 METODOLOGIA DE PESQUISA: A escolha do método e dos sujeitos	36
1.3 A ESCOLHA DAS “LENTE” : Planejando as ferramentas da metodologia de pesquisa e análise da política	42
2. CRISE DO CAPITAL E AS ALTERNATIVAS DE SUPERAÇÃO: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO	50
2.1 MOVIMENTOS DO CAPITAL PARA SUPERAÇÃO DA CRISE.....	51
2.2 O ESTADO GERENCIAL.....	61
2.3 A ASCENSÃO DO GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO	69
2.4 A POSIÇÃO E A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO.....	75
3. PECULIARIDADES DO BRASIL: SUJEITOS EM MOVIMENTO E AS CONTRADIÇÕES ENTRE AS FORMAS DE GESTÃO	86
3.1 REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO E A DEMOCRATIZAÇÃO.....	87
3.2 CONTRADIÇÕES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E DA GESTÃO GERENCIAL NAS LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS	108
3.3 PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO HÍBRIDA NA EDUCAÇÃO.....	113
4 AS POLÍTICAS DE GESTÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS	119
4.1 RESGATANDO ALGUNS ESTUDOS SOBRE AS POLÍTICAS DO PDE/ PAR	120
4.2 DO MOVIMENTO AO COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO	130
4.2.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE	140
4.3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR	144
4.3.1 As ofertas do Guia de Tecnologias Educacionais	151
4.3.2 Alguns programas de gestão do Guia de Tecnologias Educacionais	159
5. A MATERIALIZAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PORTO ALEGRE: IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO.....	169
5.1. O CONTEXTO DA GESTÃO EDUCACIONAL EM PORTO ALEGRE ...	170
5.2 O PAR NA REDE MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE.....	178
5.3 O PAR E A GESTÃO EM DUAS ESCOLAS DA RME DE PORTO ALEGRE.....	190
5.3.1 A Escola Um: processo adiantado de Escola Cidadã.....	190
5.3.2. A Escola Dois: processo mais recente de Escola Cidadã	203
CONSIDERAÇÕES FINAIS	214
REFERÊNCIAS	229
ANEXO 1: Entrevista Semi Estruturada Smed.....	243
ANEXO 2: Entrevista Semi Estruturada Diretor e Presidente Conselho Escolar ...	244
ANEXO 3- Entrevista Semi Estruturada Coordenador de projetos escolas	245

ANEXO 4- PAR Porto Alegre.....	246
--------------------------------	-----

APRESENTAÇÃO

Na última década, acompanhei a ampliação da oferta da educação básica no Brasil e a incorporação do discurso de qualificação necessária da mesma. Novas políticas educacionais foram apresentadas como estratégia para atingir esta finalidade no âmbito federal, especialmente nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, com continuidade no governo de Dilma Rousseff¹, entre as quais estão o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação até a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE que se materializou através do Plano de Ações Articuladas – PAR, criado em 2007. Entre as contradições ou os elementos desta política, encontrei ao mesmo tempo o discurso da gestão democrática e a indicação de parcerias com entidades do setor privado como fórmula para garantir a qualificação da educação. Este conjunto de novas políticas públicas e de programas educacionais entrelaçados ao mercado acabou provocando um redesenho da educação no país e, compreender como este processo ocorre no contraditório contexto brasileiro, em que a legislação estabeleceu a gestão democrática como um dos princípios para a educação com a Constituição de 1988 e as políticas agregaram o gerencialismo, levou-me² a propor como objetivo desta pesquisa a análise das contradições das políticas de gestão da educação contidas no PAR desenvolvidas nas escolas de educação básica, entre 2007 e 2014, e sua influência na democratização da gestão da educação.

Na contramão do processo internacional de recuo do Estado de Bem-Estar, o Brasil viveu a recuperação de direitos civis pós-ditadura militar³. Para compreender a materialização das políticas, este trabalho aborda o contexto da última década, entre 2007 e 2014, mas ancora-se também nas explicações dos desdobramentos dos anos de 1980, quando o Estado militar aprofundou sua crise, e as forças dominantes se rearticularam com uma parcela da sociedade civil para negociar uma transição. Ou seja, não houve rompimento das forças que apoiaram a ditadura, ocorrendo o que Florestan Fernandes (1985) definiu como “pactos pelo alto” num espírito de conciliação, com a aprovação da anistia ampla, geral e irrestrita a todos os envolvidos.

Para José Welington Germano (1994, p.214), o militarismo foi revertido, mas “[...] a abertura não foi desencadeada com o propósito de construir a democracia [...]. Os militares, em síntese, objetivavam manter a estrutura do poder mediante uma transição do autoritarismo

¹Lula teve dois mandatos: de 2003/2006 e de 2007/2010; Dilma teve seu primeiro mandato entre 2011/2014 (até onde irá esta tese enquanto recorte de tempo para estudo) e foi reeleita para o período 2015/2018.

² Nesta tese, optei por escrever na primeira pessoa para reafirmar a autoria dos argumentos utilizados ou reunidos de outros e ratificar também minhas posições.

³ Este assunto será aprofundado no capítulo 3.

militar para o autoritarismo civil”, mas grupos contrários aos governos militares se rearticularam em torno da luta pela democratização do país: a “União Nacional dos Estudantes (UNE), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), as organizações de trabalhadores no Ensino Superior e na educação básica, o movimento sindical, especialmente no ABC Paulista” (HELO, 2007, p.63) mostravam que havia uma correlação de forças diferente e a possibilidade de tensionamentos por parte destes no processo de abertura em curso e na retomada dos direitos políticos.

Além desses grupos, a luta pela democratização da educação ganhou força com o surgimento do Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público e Gratuito na Constituinte – FNDEP – em 1986, durante processo da Assembleia Constituinte que alterou a legislação federal do país. Esse fórum teve um papel de destaque nesse período por agregar e organizar o movimento pela educação em todo o país, com a organização dos Fóruns Estaduais, dando um corpo homogêneo e fortemente enraizado ao embate que se estabeleceu. Via-se a oportunidade de legitimar e institucionalizar experiências participativas (PARO, 2001; MENDONÇA, 2000) baseadas na defesa da eleição dos dirigentes das escolas, da participação da comunidade escolar nas decisões das unidades de ensino, do financiamento público para a escola pública, ou seja, na autonomia administrativa, pedagógica e financeira, com a ampliação da participação nas instâncias decisórias. Assim, a discussão sobre educação consolidou o conceito de gestão democrática, contrariando o princípio de gestão empresarial tão em voga naquele momento histórico do capitalismo:

A gestão democrática surge como um contraponto à ênfase organizacional e tecnicista, de maneira especial aos princípios da chamada gerência científica para os quais as organizações educacionais devem se pautar pela lógica gerencial da fábrica capitalista (PARO, 2002, p.3).

Luciani Paz Comerlato (2013) afirmou que a gestão democrática da educação foi constituída a partir da busca por liberdade e autonomia, referindo-se à possibilidade de cada escola escolher seu modo de fazer educação em diálogo com o coletivo:

A gestão democrática da educação remete à transparência dos atos e dos procedimentos de gestão, partindo do princípio da participação efetiva da comunidade educacional como um todo, em busca da transformação da escola, enquanto espaço de inclusão, respeito e favorecimento ao desenvolvimento da classe trabalhadora, através da consciência de classe (COMERLATO, 2013, p.86).

Essa temática ganhou conformação no Brasil a partir do processo de redemocratização do país no final dos anos de 1980 e se fortaleceu a partir da Constituição Federal de 1988 que, no artigo 206, estabeleceu como um dos princípios do ensino público a gestão democrática:

A partir daí, legislações foram sendo concebidas sob forte pressão popular, com uma agenda que deu prioridade à eleição de diretores e à constituição de colegiados, reabrindo o debate sobre a possibilidade de transformar as relações sociais dentro da escola e no seu entorno, rompendo com o autoritarismo e o clientelismo político e abrindo espaço para a construção de relações mais democráticas, de participação e de exercício da cidadania. A participação entendida não apenas como o momento da escolha dos representantes, embora este seja um momento fundamental do processo, mas como aquela que promove espaços para o debate dentro da unidade e abre canais efetivos de participação da comunidade escolar (HELO, 2011, p.103).

Então, constituída a regra com a conquista de legislações, era preciso fazer acontecer o jogo democrático (MENDONÇA, 2000) com a participação de todos os sujeitos envolvidos na elaboração das políticas, das diretrizes, das deliberações, do planejamento, da execução e da avaliação, desde os sistemas educacionais até a escola, onde, em síntese, essas políticas vão ser experimentadas na prática. Esse é um desafio a ser construído e que precisa do protagonismo de toda a comunidade escolar, pois concordo com Antonio Gramsci (1995, p.39) que “o indivíduo não entra em relação com outros homens por justaposição, mas organicamente, isto é, na medida em que passa a fazer parte dos organismos, dos mais simples aos mais complexos”. Essas relações não são mecânicas e, segundo o autor, são ativas e conscientes, podendo ser modificadas através do conhecimento e da experiência, e a escola é um espaço privilegiado para partilhar esta construção com sua comunidade.

Mas este processo não é fácil, pois construir uma nova lógica de gestão é andar na contramão do que até então foi produzido, porque o Brasil, além dos momentos de suspensão das regras democráticas, sempre exerceu funções autoritárias e paternalistas (FERNANDES, 1983). A disputa da concepção de democracia e de participação na sociedade onde todos podem ser chamados a discutir e decidir sobre a escola transforma-se no grande desafio a partir do final dos anos de 1980. Afinal, numa correlação de forças tão diversa, como se constrói o convencimento sobre direitos e garantias democráticas? Como se rompe com relações de dominação e com as conciliações burguesas? Como se estabelece uma nova forma de gestão mais democrática, mais participativa e que garanta partilha de poder, de decisão quando as relações capitalistas estabelecem limites e visam aos interesses da classe que dela vive?

Nesse sentido, pondero que a gestão é o ponto de encontro entre o Estado e a sociedade na escola, mas que não se esgota nela. A disputa de sua concepção, materialização e execução dá-se num intrincado processo de relações que, muitas vezes, busca esvaziar o sentido político e os conflitos existentes na sociedade.

Neste trabalho, a disputa das concepções de participação e de democracia (liberal e participativa) considerou as tensões existentes entre as duas concepções e a reflexão de que não atingimos uma participação coletiva plena, mas ensaios na ampliação da participação política. Concordo com Luciani Paz Comerlato (2013) quando afirma que este processo está em gestação, em construção dentro das contradições da sociedade capitalista. Assim, ora as políticas estimulam o processo de participação e controle social, ora assumem a posição de estarem mais preocupadas com a retórica da democracia e em controlar a participação.

No caso brasileiro, as discussões sobre gestão democrática educacional foram ampliadas no momento em que o contexto internacional de redefinição do papel do Estado indicava um “Estado máximo para o capital e mínimo para as políticas sociais” (PERONI, 2003, p.19). Enquanto o diagnóstico do neoliberalismo indicava que a crise é do Estado que gastou demais para atender as demandas sociais e que, portanto, as políticas sociais devem ser restringidas, István Mészáros (2011, p. 2) afirma que a crise é do capital⁴ e que ela “é [...] estrutural que tudo abrange”. Para ele, a crise é incontrolável e irreformável, pois a lógica do capitalismo é sua expansão e acumulação. Assim, as estratégias de superação da crise (reestruturação produtiva, globalização, neoliberalismo, terceira via) buscaram manter as taxas de lucro e redefiniram o papel do Estado para garantir esta lógica. Ele “não deve mais ser o executor de políticas, como ocorria com a antiga social-democracia” (PERONI, 2013, p.238), e a democracia deve ser entendida como a sociedade assumindo tarefas que até então eram do Estado e a participação como a responsabilização na execução de tarefas.

Acusado de responsável pela crise, caracterizado como ineficiente e burocrático, só a ‘modernização’ do Estado poderia encaminhar a solução dos problemas sociais. Vera Peroni (2013) alerta que o Estado passou a realizar parcerias com instituições do terceiro setor para a execução de políticas sociais, concretizando a ideia de que o público passava a seguir a lógica do privado. Se o Estado não era eficiente para resolver os problemas, a solução estava no mercado.

Nesta lógica, “o empreendedorismo civil é a qualidade de uma sociedade civil modernizada. Ele é necessário para que os grupos cívicos produzam estratégias criativas e

⁴ Esta questão será aprofundada no capítulo 3.

enérgicas para ajudar na lida com problemas sociais” (GIDDENS, 2001, p.26). O Estado, nesse contexto, passa a financiar a sociedade civil⁵ empreendedora a ter sucesso no mercado.

No Brasil, a nova conciliação burguesa (BEHRING, 2008), concretizada através dos governos eleitos a partir de 1989 e apoiados pelas elites, apresentou um projeto societário que reafirmava a primazia destas e de seus interesses através de planos econômicos, de reformas e estratégias de convencimento da população sobre modernizar, avançar, desenvolver e qualificar sob seu controle e seguindo o seu modelo. Nesse processo, a efervescência dos setores organizados dos anos de 1980, que determinou importantes avanços na legislação e na democracia do país, vai sendo substituída por outras formas de interlocução.

O Brasil viveu os anos de 1990 no bojo de sua dependência histórica do capitalismo internacional, um período de crise, de alta de inflação e de baixo crescimento, que leva os governos a realizar políticas de ajuste traduzidas em muitas perdas para os trabalhadores.

Com o governo de Fernando Collor de Melo (1990), que fortalece suas relações com organismos internacionais, começa a era de privatizações no país. O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002) segue a mesma ‘onda’: as políticas, cada vez mais, são elaboradas a partir do diálogo com o Banco Mundial, com o Instituto Herbert Levy e com a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), propondo ao executivo, entre outras coisas, a adoção do modelo gerencial (PERONI, 2003). Assim, FHC inicia o processo de Reforma do Estado (Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado-PDRAE) e amplia processo de privatizações e de publicização com a passagem para o público não estatal (iniciativas particulares com sentido público) e a adoção da gestão gerencial, centrada na avaliação externa.

Em 2002, eleito Luiz Inácio Lula da Silva para presidência, novamente entra em cena ampla participação e a expectativa de um governo popular, de um projeto societário que garantisse melhores condições de vida a toda população. Para Evaldo Vieira (2015), Boito Jr. (2007) e Gaudêncio Frigotto (2007), novamente ocorreu conciliação com as elites em nome da governabilidade, e muitas propostas de FHC tiveram sequência. A constituição do Terceiro Setor – o público não estatal se intensificou com a publicação da Lei nº 11.079 que tratou das Parcerias Público Privado (PPPs) no país.

⁵ Apesar das divergências entre as várias escolas do pensamento, pode-se afirmar que, em geral, usa-se o conceito de sociedade civil, nos dias de hoje, para identificar uma “arena de liberdade fora do Estado” (WOOD, 2003, p.208). É um conceito tão amplo que abrange todas as instituições e relações da economia capitalista, do sindicato à própria empresa capitalista, ou seja, coloca a sociedade burguesa como a sociedade civil. Em certo sentido, “trata-se da privatização do poder público que criou o mundo historicamente novo da sociedade civil” (WOOD, 2003, p.217), esvaziando a democracia como luta.

Mas, contraditoriamente, enquanto acontecia o aprofundamento da relação do setor público com o privado na prestação de serviços, também ocorria a proposta dos governos atuais (com Luiz Inácio Lula da Silva e depois com Dilma Rousseff) de expansão da participação da sociedade através do fortalecimento de inúmeras políticas de controle social, como os Conselhos (Educação, saúde, merenda escolar...) em todos os entes federados. Mas não posso deixar de alertar que esta descentralização, tão importante para promover a participação promovida pelos últimos governos, esbarra no problema da existência de fragilidades administrativas nos governos subnacionais que ainda aplicam formas oligárquicas de administrar, além do que, nesse espaço de participação da sociedade civil, estão incluídos os empresários com a visão de lógica do mercado na gestão pública.

Ao mesmo tempo em que o governo implementava o FUNDEB⁶ (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica), ampliando recursos públicos para educação básica em todos os níveis e modalidades, iam surgindo propostas de políticas e programas federais que, no seu conteúdo, apresentavam possibilidade de parcerias com setores privados.

Em 2007, o Ministério da Educação criou o Decreto 6.094 de 24 de abril /07 que apresentou o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação) pelo Ministério de Educação, colocando “à disposição dos estados, municípios e distrito federal, instrumentos de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública” (BRASIL, Ministério de Educação, 2013)⁷. A partir disso, criaram o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação com o objetivo de investir na educação básica através de projetos que envolvessem toda a comunidade escolar por meio de iniciativas que garantissem o sucesso e a permanência com qualidade do aluno na escola. Assim o próprio Ministério o definiu:

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um programa estratégico do PDE, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, inaugurou um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Sendo um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. A partir da adesão ao Plano de Metas, os estados, os municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR). A partir de 2011, os entes federados poderão fazer um novo diagnóstico da situação educacional local e elaborar o

⁶ O FUNDEB substituiu o FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) que distribuía recursos apenas para o ensino fundamental e que foi criado por Fernando H. Cardoso.

⁷ BRASIL, Ministério de Educação. <http://portal.mec.gov.br> acesso em 15 de janeiro de 2013.

planejamento para uma nova etapa (2011 a 2014), com base no Ideb dos últimos anos (2005, 2007 e 2009) (BRASIL, Ministério de Educação, 2013)⁸.

O PAR prevê um planejamento da educação para um período de quatro anos; inicia pela elaboração de um diagnóstico local, com participação da sociedade civil e, a partir dele, são propostas ações de assistência técnica e ou financeira. O diagnóstico da situação educacional que vem sendo realizado nos municípios e nos estados brasileiros através do PAR é elaborado por equipes locais num sistema que utiliza padrão único de questões de múltipla escolha disponibilizado por sistema próprio, o Sistema Integrado de Monitoramento, Controle e Execução (SIMEC), um programa em que se registra o diagnóstico e, ao mesmo tempo, a partir dessa descrição da educação do ente federado, oferta opções de solução (assistência), gerando o plano local. Por esta plataforma, o MEC monitora a execução do mesmo, após a assinatura de termo de compromisso entre prefeitura e Ministério para execução do Plano.

Tanto o diagnóstico quanto o planejamento⁹ estão estruturados em quatro grandes dimensões: gestão educacional, formação de professores e profissionais de serviço de apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos. Para auxiliar na elaboração dos seus planos, o MEC disponibilizou o Guia Prático de Ações, um manual cujo objetivo é orientar a definição das ações que farão parte do PAR. Ele oferta assistência técnica e financeira aos municípios com baixo IDEB, através de ações e subações que serão realizadas pelo MEC (suas secretarias) ou pelo próprio município ou estado ou, ainda, sugere a possibilidade de parcerias privadas para solucionar possíveis problemas detectados no diagnóstico e que impedem o sucesso educacional.

Entre as ações oferecidas, está o Guia de Tecnologias Educacionais que, a partir de chamamento público realizado pelo MEC, pré-qualifica tecnologias e informações suplementares acerca de materiais pedagógicos elaborados por instituições ou empresas públicas ou privadas. Este Guia apresenta atualmente sete categorias: gestão da educação, ensino aprendizagem, formação de profissionais da educação, educação inclusiva, portais educacionais, diversidade e educação de jovens e adultos e educação infantil. Dentro do Guia, a oferta de tecnologias externas ao MEC é realizada em todas as categorias, mas destacarei a categoria da gestão.

Essas políticas são ofertadas aos sistemas de ensino em todos os níveis com o discurso de qualificação da educação, chegando aos estados, municípios e suas escolas desdobradas em

⁸ BRASIL, Ministério de Educação. <http://portal.mec.gov.br> acesso em 15 de janeiro de 2013.

⁹ Este diagnóstico e planejamento serão trabalhados em detalhes no capítulo 3.

várias possibilidades de parcerias (voluntários, privados, ONGs) para tratar dos problemas enfrentados nas instituições, naturalizando relações com o mercado.

O desdobramento do PAR tem se materializado em políticas que, segundo Lucia Camini,

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 de resultados que foram prometidos por meio da fixação de objetivos e metas pelos próprios envolvidos (CAMINI, 2011, p.171).

Isso, por si só, é contraditório; ao mesmo tempo em que a política estimula a elaboração de diagnóstico, planejamento, controle de suas ações pelos próprios municípios e escolas, de acordo com suas necessidades, promovendo emancipação dos sujeitos e controle público dos investimentos, as ações estão vinculadas ao propósito de ampliar o IDEB que, ao ser medido por provas nacionais, acaba desconsiderando as questões locais (debates e produções coletivas) e gera cobrança por elevação dos índices.

A política do PAR propõe investir na educação básica através de projetos que envolvam toda a comunidade escolar por meio de iniciativas ora públicas, ora através de parcerias com setor privado ou com organizações sociais, abrindo uma brecha aos empresários da educação e ao mercado.

Então, há no país uma situação híbrida (AFONSO, 2001; LIMA, 2012; ABRUCIO, 2011): a conformação legal da gestão democrática e seu processo de construção nos últimos vinte anos e a convivência simultânea com aspectos controversos propostos pelo gerencialismo e o mercado. Estas parcerias público-privadas implementadas no Brasil estão sendo amplamente pesquisadas¹⁰, e estes estudos detalham e analisam a política e seus desdobramentos na gestão do Estado e dos demais governos subnacionais. Mas ainda há muitas contradições a serem exploradas, considerando esse complexo contexto: por tratar-se de uma política em andamento que produz novas situações a cada momento, elas estão influenciando a gestão da escola, onde a política se materializa.

A proposta desta investigação é compreender como estes dois processos se encontram – o processo de materialização /efetivação da gestão democrática conquistado nos anos de 1980 e 1990 e o crescimento e consolidação da proposta gerencial no final dos anos de 1990/2000 – especialmente a partir da implantação do PAR e da proposta de gestão calcada

¹⁰ Ver SUSIN (2009); ADRIÃO, PERONI (2001, 2008, 2011,2012), LUMERTZ (2008), CAMINI (2010), PIRES(2010), SHIROMA (2011), FREITAS(2009), entre outros.

na parceria público-privada, observando sujeitos e contradições na trajetória das políticas, desde sua concepção, legislação e materialização no sistema de ensino e na escola.

Através do estudo do tema, a partir de diferentes fontes primárias, secundárias e das publicações e sites do governo federal, chegou-se ao seguinte problema de pesquisa: **Diante do contexto brasileiro, cujo princípio constitucional afirma a gestão democrática, quais as implicações da política de gestão do PAR para a democratização da gestão?**

Buscando conhecer como aconteceu a relação do processo de gestão democrática construído na “regra e no jogo” (MENDONÇA, 2000), na conquista legal de sua prática na escola (em contato com propostas educacionais em curso a partir do PAR e que indicam a estratégia gerencial e as parcerias com setores privados, voluntários e ONGs), definiu-se o seguinte objetivo geral: **Analisar as implicações das políticas de gestão do Programa de Ações Articuladas desenvolvidas para as escolas de educação básica e sua influência na democratização da gestão da educação.**

Este objetivo vem acompanhado dos seguintes objetivos específicos:

- Compreender os movimentos do capital, as redefinições do papel do Estado e as relações oriundas da ascensão da gestão gerencialista.
- Compreender a o contexto brasileiro de reforma e redefinição do papel do Estado e suas peculiaridades nos projetos de gestão da educação.
- Conhecer os sujeitos e as contradições da política do PAR e, particularmente, os programas de gestão da educação implementadas entre 2007 e 2014, desde sua concepção até sua materialização na escola.
- Analisar o PAR na rede municipal de ensino de Porto Alegre e sua implicação na democratização da gestão em duas escolas como exemplo de possibilidade de materialização da política.

Ao olhar a política educacional em curso no Brasil, como ela se constituiu e quais contradições são evidenciadas em seu processo de constituição e materialização, a gestão será o fio condutor para a discussão, desde as propostas do sistema capitalista para as redefinições do papel do Estado e sua gestão, trilhando pela discussão das definições da gestão pública na educação (com ênfase no gerencialismo) e, no caso brasileiro, na discussão do conteúdo da proposta de gestão apresentada pela política do Plano de Ações Articuladas às escolas. O sentido dado a essa discussão será o de reunir argumentos sobre a democratização da gestão da educação no Brasil. A gestão será apresentada em seus múltiplos processos, mas, nesta tese, estará sempre em diálogo com a gestão democrática entendida como o processo brasileiro em construção após a ditadura militar, visando garantir a participação e a definição

das questões da educação, bem como as condições materiais para execução das decisões tomadas coletivamente. Ou seja, procurei argumentar sobre os contextos, os sujeitos, as classes e as correlações de forças para entender a política do PAR.

Para apresentar este estudo, exponho sua sequência dividida em cinco capítulos. No capítulo primeiro, apresento o caminho teórico metodológico percorrido por esta tese e exponho as reflexões sobre o que compreendo como política pública, democracia, participação e gestão, já que proponho analisar uma política pública de gestão da educação. Em seguida, apresento as escolhas metodológicas e as ferramentas de pesquisa e análise, definidas a partir do método materialista histórico dialético. A compreensão das contradições e a construção dos consensos são essenciais na caminhada que foi proposta por mim nesta pesquisa qualitativa.

No segundo capítulo, trato da discussão sobre a crise do capital e as alternativas criadas para sua superação que se entrelaçam com as redefinições propostas para o papel do Estado em cada alternativa e a consequente alteração na gestão do mesmo. Será destacada a proposta neoliberal e suas várias vertentes com ênfase na teoria da *Public Choice* (teoria da escolha pública), buscando referência em autores, como James Buchanan, David Harvey, Reginaldo Moraes e Vera Peroni. Na sequência, faço a discussão da gestão pública na educação à luz das redefinições do papel do Estado com destaque à formulação da Nova Gestão Pública e à ascensão da proposta do gerencialismo e da ampliação do mercado educacional a partir dos estudos de Stephen Ball, Licínio Lima, Susan Robertson, Christian Laval, Jonh Clark, Janet Newman, entre outros¹¹. Finalizo apresentando os Organismos Internacionais e alguns elementos da sua proposta e ação nas políticas educacionais para o mundo, América Latina e Brasil. Reflito sobre as propostas de gestão, a partir das novas configurações internacionais, para compreender suas influências na reconfiguração da gestão do Estado brasileiro na elaboração de suas políticas públicas.

No capítulo terceiro, exponho alguns elementos das especificidades do contexto brasileiro e as discussões sobre a redefinição do papel do Estado e das políticas educacionais, expondo a conformação da gestão democrática e do gerencialismo no país, utilizando Bresser Pereira, Florestan Fernandes, Carlos Montaña, Vera Peroni, Thereza Adrião, Evaldo Vieira e Elaine Rossetti Behring. Destaco algumas contradições e a correlação de forças do complexo

¹¹ Nesta tese dialogarei com alguns autores estrangeiros sobre a questão das relações público-privadas. Esta escolha se deve ao fato de que estes autores apresentaram elementos para a reflexão que nos ajudam a pensar a realidade brasileira a partir da análise dos processos do capitalismo e de experiências semelhantes em seus países.

processo do país a partir da Nova República, com ênfase nos últimos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff em que reúno argumentos sobre os processos de conciliação.

No quarto capítulo, apresento as leituras realizadas sobre as abordagens das políticas educacionais atuais em teses, dissertações e artigos, visando retomar as reflexões realizadas sobre o PDE/PAR até aqui. Na sequência, exploro a organização do movimento empresarial “Todos pela Educação” em 2006 e sua influência na materialidade da política governamental através do “Compromisso Todos pela Educação”. Em seguida, apresento argumentos sobre o Plano Desenvolvimento da Educação – PDE, seu desdobramento no Plano de Ações Articuladas – PAR e a oferta do Guia de Tecnologias em 2007. Ao final, destaco os programas de gestão existentes no Guia e em execução em Porto Alegre – Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE Escola e o Escola Aberta, bem como o Mais Educação (que, segundo o Guia, não é uma tecnologia de gestão, mas exerce forte influência nesta rede e expande o tempo de atendimento aos alunos). Em todo este capítulo, o foco é discutir o conteúdo da proposta, suas concepções e tensões com ênfase na gestão.

No quinto capítulo, exponho alguns subsídios sobre o contexto de gestão educacional da cidade de Porto Alegre, como exemplo do movimento da política numa rede de ensino e o resgate de sua adesão ao Plano através de entrevistas aos coordenadores da mesma na Secretaria de Educação. Para visualizar mais claramente este processo na Rede, pesquisei duas escolas com trajetórias diferentes, apresentando a entrada do PAR e suas políticas de gestão. Nesta apresentação da empiria, procurei destacar as implicações das políticas de gestão em curso nas escolas para a democratização da gestão, considerando a participação da comunidade escolar e a tomada de decisões coletivas.

Por último, apresento as considerações finais, nas quais sistematizo os capítulos desta tese a partir dos eixos de análise referenciados e retomo os argumentos desta construção sobre a democratização da gestão da educação a partir das políticas de gestão do PAR e dos dados empíricos recolhidos.

A tese que apresento nesta sequência de capítulos é de que as políticas estão permeadas pelas contradições do capital e que a democratização da gestão da educação está vinculada a princípios antagônicos de sociedade que se materializam de forma híbrida nas legislações, nas políticas educacionais e nas escolas. No Brasil e em Porto Alegre, há implicações a partir do PAR na gestão da educação que naturalizam as relações com o setor privado, bem como a convivência de elementos da gestão democrática e do gerencialismo, cujos processos de efetivação estão em disputa.

1 OS CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Desconfiai do mais trivial,
na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente:
não aceiteis o que é de hábito
como coisa natural.
Pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural.

Bertold Brecht¹²

Neste capítulo, apresento as definições teórico-metodológicas percorridas para esta tese e os sujeitos escolhidos para construir esse caminho. Jacques Marre (1991, p.9) escreveu que “escolher um tema é caracterizar um determinado processo como relevante” e que não é possível, portanto, fazer uma escolha neutra. Assim, a escolha do tema sobre a materialização das políticas de gestão de educação, desenvolvidas para as escolas de educação básica e suas contradições, em um contexto em que se encontram a gestão democrática e elementos gerenciais, foi baseada na continuidade dos meus estudos sobre a democratização da gestão.

Entre 2005 e 2007, realizei investigação sobre a materialização da política de Conselhos Escolares em unidades escolares estaduais e municipais de Porto Alegre. Observei a trajetória de efetivação desses conselhos em duas redes que apresentavam contextos diferentes de conformação da lei e de sua aplicação. Nesse estudo¹³, foram analisados as possibilidades e os limites da aplicação do regramento em cada escola.

Também participo, desde 2012, do grupo de pesquisa da UFRGS, coordenado pela professora Vera Maria Vidal Peroni e financiado pelo CNPQ, intitulado “Parcerias entre sistemas públicos e instituições do terceiro setor: Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra e as implicações para a democratização da Educação”. Meu subgrupo de pesquisa dedica-se ao estudo do PAR, enquanto conteúdo da proposta e a formação das redes, para interlocução e suas implicações no processo da política.

Na abordagem desta tese, procurei entender os movimentos do capital e suas influências na atual política educacional do Plano de Ações Articuladas, desde a sua

¹² Poemas de Bertold Brecht consulta em 15 de maio de 2016 ao site <http://mepr.org.br/cultura-popular/poesias/96-coletanea-de-poemas-de-bertolt-brecht.html>

¹³ HELO, Liane Bernardi. *Política de Conselhos Escolares: trajetórias de efetivação*. Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 2007, sob orientação da professora Vera Maria Vidal Peroni.

constituição até a sua materialização em programas de gestão executados na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre e em duas de suas escolas públicas¹⁴. O foco concentra-se nas políticas de gestão produzidas pelo PAR após 2007.

O Brasil possui um processo particular de construção de sua gestão democrática, ligado ao movimento pela redemocratização do país, pela afirmação da Constituição Federal de 1988 da educação como direito, pelo princípio da gestão democrática como fundamento, pela reafirmação deste princípio na LDB em 1996 e pela elaboração de legislações estaduais e municipais versando sobre a constituição de Conselhos Escolares, eleição de diretores e outras propostas participativas para a gestão da educação. Enquanto a Europa e os Estados Unidos viviam a crise do Estado de Bem-Estar Social e o encolhimento da ação do Estado, no Brasil havia a afirmação de direitos.

Mas esse contexto também é marcado por muitas contradições e disputas, pelas redefinições do papel do Estado e da concepção de gestão estabelecida nas políticas que ora estimulam o processo de participação e controle social, ora mudam de interlocução e tendem a assumir posição gerencialista, preocupadas com a retórica da democracia em que a participação é controlada, e as soluções apontadas encontram-se no mercado. Então, com o PAR, temos no Brasil um contexto híbrido em que, ao mesmo tempo, verificamos uma política que estimula a gestão democrática e a participação, com critérios universais que todos podem ter acesso, enquanto também propõe uma guinada ao negócio educacional – *Edu business* (BALL, 2012), com a oferta de programas, de cartilhas padronizadas e replicáveis, de softwares e de materiais didáticos para as escolas públicas através do Guia de Tecnologias Educacionais, a partir do diagnóstico local proposto pela política. A legislação da gestão democrática, construída no sentido de estimular a construção participativa de alternativas em cada instituição, convive com propostas e soluções apontadas pelo mercado.

Essas contradições me inquietaram e, dentre tantas possibilidades, assumi o interesse em compreender como essa política executa sua trajetória desde a sua elaboração, suas contradições, disputas, consensos, até sua concretização numa rede de ensino e na escola, em especial na influência sobre a democratização da gestão. Para avançar neste intuito, faz-se necessário deixar claro de onde parti e quem são os sujeitos envolvidos nesta construção.

¹⁴ Escolhi este município pelo critério de ter vivido uma experiência de gestão democrática reconhecida (Escola Cidadã) e reconheço que, se fosse outro município, com outro processo, os resultados seriam diferentes.

1.1 APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE OS CONCEITOS DA PESQUISA

Nesta sessão, apresento os conceitos básicos sobre democracia, participação, gestão democrática, gestão gerencial e política pública, expondo de onde meu olhar partiu para percorrer os caminhos da política educacional do PAR e da democratização da gestão¹⁵.

O Estado de direito democrático, para Evaldo Vieira, exige, entre seus componentes, o voto universal e o “controle social da administração pública” (VIEIRA, 1988, p.11). Algumas sociedades permitem maior ou menor grau deste controle e daí a possibilidade de intensa ou de escassa ação democrática. Ele não se refere a qualquer participação e controle, mas àquela que possibilita a influência das decisões e a participação nos lucros da produção.

Porém, nos dias de hoje, a cidadania democrática muitas vezes se apresenta abstrata e passiva, como “liberdade de expressão, de imprensa, de reunião, tolerância, proteção de uma esfera privada, defesa do indivíduo e da sociedade civil contra o Estado” (WOOD, 2003, p.199). Uma cidadania cada vez mais restrita a processos eleitorais, pois, para Ellen Wood, o capitalismo é incompatível com a democracia, porque restringe o poder popular ao campo político e a escolha formal dos representantes, impedindo que este poder se sobreponha aos imperativos do lucro e da acumulação, sendo inaceitável a participação dos rendimentos. Assim sendo, a separação do econômico e do político é estratégia do capitalismo para dificultar o debate sobre a democracia numa sociedade. Romper com essa participação concedida se torna essencial para a compreensão da materialização dos direitos e da igualdade e para a superação da democracia como abstração.

Concordo com Evaldo Vieira (1988) que a democracia não pode ser compreendida como um estágio, mas como um processo. E é “uma experiência complexa, contraditória, construída historicamente, revelando modalidades distintas de participação” (HELO, 2007, p.36).

Segundo Juan Bordenave (1982, p.8), “a democracia é um estado de participação” e que o mais significativo é o quão importante são as decisões de que se pode participar e qual controle se tem sobre as decisões. Quanto mais coletivas as decisões, mais democráticas elas serão. Em qualquer conceito sobre democracia, “importa o grau crescente de coletivização das decisões” (VIEIRA, 1988, p.12).

¹⁵ O termo gestão em inglês (*management*) significa gerência. Este termo, às vezes, aparece substituindo o conceito de administração, com o mesmo significado. Em outros momentos, os pesquisadores apontam que a distinção entre gestão e administração faz parte de processos de disputa por sentido deste conceito, usado ora como opção do autor, ora como referência de modernidade, ora ainda como tentativa de separar o político do econômico (HELO, 2007).

Como a democracia não é uma questão abstrata, ela ocorre no campo do real e “o que está em jogo neste âmbito é a luta de classes, é a capacidade de produzir, manter, reproduzir e ampliar a hegemonia ideológica e política de uma classe sobre a outra” (HELO, 2007, p.44). Então, o conceito de democracia e participação é utilizado por todos os setores da sociedade, por liberais e democratas, mas o sentido está em disputa. Se alguns o fazem para propor a representação, a participação limitada ou até mesmo para conciliar opressores e oprimidos, outros o fazem para defender a democracia ampliada com a participação cada vez maior da população na definição de ações importantes para o conjunto da cidadania.

Colaborando com essa discussão, Vera Peroni (2012) afirmou que, na gestão democrática, a participação se acentua e que este processo deve ser emancipatório, desde os procedimentos de decisão até a sua execução e nos resultados, visão com a qual tenho afinidade.

No caso brasileiro, os processos de disputa entre as concepções de democracia se acirraram com fim da ditadura militar e com a reorganização dos movimentos sociais e políticos no país¹⁶. O primeiro passo dado foi retomar a pauta das eleições (democracia representativa), seguida de inúmeros movimentos em defesa da ampliação da participação da sociedade nas decisões do país.

A gestão democrática, como já afirmei na introdução desta tese, nasceu no Brasil no bojo dessas lutas pela redemocratização política do país¹⁷ e ganhou conformação a partir da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 206 e referendada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Mas, antes de avançar nesta discussão sobre a gestão democrática, quero deixar claro que nesta tese o conceito de gestão é entendido como “o exercício do poder em nível de definição de políticas, encaminhamentos das decisões para as instâncias de execução e fiscalização do cumprimento das decisões encaminhadas” (SALES, 2006, p.13) e que, portanto, a gestão democrática é entendida como o processo de democratização da sociedade e da gestão.

Sobre a gestão democrática educacional, compartilho com Luciani Paz Comerlato (2013, p.102) que “é uma forma de gerir a educação pautada na participação da sociedade, na sua diferença [...] tanto no pensar pedagógico, quanto na tomada de decisões frente aos mecanismos de gerir a escola pedagógica, administrativa, financeira e jurídica”. Também já concordei com a autora, na introdução deste trabalho, que a gestão democrática parte do

¹⁶ Retomarei este contexto no capítulo sobre o Brasil.

¹⁷ Esta tese é apresentada por PARO (1996,2001), MENDONÇA (2000); OLIVEIRA(2002), ADRIÃO(2002), entre outros autores.

princípio da participação efetiva da comunidade educacional e que ela exige a transparência dos atos e os procedimentos de gestão.

Uma proposta de gestão identificada como democrática deve ser concebida como um processo em construção, sempre se reinventando em que “a discussão das regras está sempre em pauta, sendo possível conservar direitos conquistados (analisar criticamente, inventando criticamente, novos contratos sociais e políticos, novos laços instituintes de convivência)” (FORTUNA, 2006, p. 144).

Preciso, então, considerar que a democratização exige, como Vitor Paro (2001, p.11) destacou, a “atualização histórica e cultural de seus cidadãos, proporcionada pela educação, posto que ela mesma é um valor construído historicamente a ser apropriado pelos indivíduos”. Acrescentou que a educação deve ser “necessariamente democrática, posto que, por seu caráter histórico, supõe a relação entre sujeitos autônomos (cidadãos)” (Ibidem). É preciso, portanto, que se pratique a democracia. Nas palavras de Luis Fernando Dourado, a gestão democrática da educação é

[...] um processo de aprendizado e de luta política, que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do jogo democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeia as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (DOURADO, 1998, p.79).

Também reconheço que a gestão democrática “está intimamente articulada ao compromisso sociopolítico com os interesses reais e coletivos, de classe, dos trabalhadores” (HORA, 2005, p.49) e, como já afirmei, ainda é um processo em construção e reconhecidamente fruto das lutas e da correlação de forças.

Com a crise do capitalismo e as alternativas de sua superação¹⁸, os representantes da classe capitalista apresentaram críticas as organizações burocráticas e afirmaram que o Estado é ineficiente para resolver os problemas, ao mesmo tempo em que apresentavam o modelo de gestão empresarial como estratégia para melhorar o uso do dinheiro público com eficiência.

Para Christian Laval (2004), essa nova gestão pública apresentada pela classe capitalista está sujeita a uma lógica econômica da competitividade que deve tratar o cidadão como cliente. Nessa perspectiva, a educação passa a ser tratada como uma mercadoria, “submetida à obrigação de resultados e inovações” (Idem, p.XVIII).

¹⁸ Este tema também será retomado em detalhes no próximo capítulo.

Na gestão gerencial tudo é centralizado na figura do gestor e na necessidade de controlar todos os processos, particularmente a eficiência dos resultados. Este conceito de controle, no gerencialismo, considera que, no processo de produção capitalista, é inevitável, ao mesmo tempo, o “processo de valorização do capital e o processo de exploração da força de trabalho”. (PARO, 2008, p.61).

No Brasil, o privado sempre esteve presente na educação do país¹⁹, e concordo com Luciani Paz Comerlatto (2013, p.118) que o gerencialismo é mais um “estágio de invasão da lógica do privado no público, disfarçado de promotor do bem público”. Essa mudança, proposta no Brasil a partir dos anos de 1990, “não é só aparente ou superficial, mas ela afeta a própria constituição da educação brasileira, desviando o acento das questões sociais e da gestão democrática, para centralizar nos interesses do mercado” (Ibidem).

Este processo que nos anos de 1980 viveu um contexto que fortaleceu a discussão e os projetos de gestão democrática (eleições de diretores, instituição de colegiados nas escolas e sistemas, debate sobre propostas pedagógicas, etc.), passa a conviver a partir do final dos anos de 1990 com propostas voltadas à entrada do setor privado na educação. Mas é preciso tomar cuidado, pois acredito, assim como Christian Laval (2002, p. 290), que “é falso dizer que o discurso dominante apropriou-se de tudo e que a escola está inteiramente ordenada a serviço da economia capitalista. Basta considerar o estado da correlação de força e examinar as lutas internas [...]” para reconhecer contradições e para afirmar que não houve substituição de uma por outra proposta, mas que a convivência, as inconsistências, os conflitos e as disputas ainda fazem parte do contexto das políticas públicas que hoje estão em curso, o que procurarei apresentar ao longo desta pesquisa que trata da gestão no PAR.

E, por fim, outro elemento que mereceu nosso posicionamento é a própria definição de política pública, já que realizamos estudo de uma política dentro do Estado Brasileiro. Uma das perspectivas iniciais é a própria definição do que é uma política pública, já que o caráter polissêmico do termo ‘política’ leva a várias interpretações, não necessariamente excludentes umas das outras. Para alguns autores, muitas vezes, os níveis de análise – a decisão e o processo político – são separados, centrando o olhar apenas sobre o possível e o impossível da decisão, como algo meramente técnico. Essa não é a perspectiva usada nesta tese. Embora não se almeje a ligação direta entre o quadro amplo da política e as políticas concretas, haja vista a dificuldade de fazê-lo, o levantamento do maior número de variáveis observáveis pode constituir um quadro mais completo da análise do real.

¹⁹ Sobre isso, ver Pires (2015).

Trevor Gale (2003) reconheceu como usual a abordagem que distingue os conceitos de *politics* (processo de formulação da política) e *policy* (o resultado, o efeito, o objeto)²⁰, mas alerta que é preciso reconhecer o jogo que perpassa as políticas – “ a política da política” (p.222) – desde sua formulação até a execução, quem são seus interlocutores, visto que ela não é algo estático. O autor propôs que se observem as fronteiras e interfaces entre quem produz e quem implementa a política, quem tem permissão ou condições de estabelecer o que e o como da política, como ocorrem as negociações de moderação, a persuasão e a coalizão de interesses.

Esta ideia dialoga com os escritos de Janete Azevedo (1997) quando enfatiza que a análise de uma política pública como a educação deve considerar que

As políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm lugar e que por isso guardam estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria (AZEVEDO, 1997, p.5).

A autora destacou que as políticas públicas dão visibilidade e materialidade ao Estado, sendo definidas como “o Estado em ação” (Idem, p.60), mas chama a atenção para o fato de que não se pode esquecer que o espaço da escola e da sala de aula é onde se concretizam as definições sobre a política educacional que as sociedades estabelecem. “O cotidiano escolar, portanto, representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude a uma política – a uma *policy* – entendida aqui como um programa de ação” (Idem, p.59). Entretanto, não se pode deixar de ponderar que até mesmo neste elo final escolar em que a política educacional se concretiza, existem sujeitos que reconhecem, questionam, resistem, reinterpretam a possibilidade da materialização da política já definida.

Para Pierre Muller e Yves Surel (2002, p.14), “uma política pública é formada de medidas concretas que constituem a substância concreta ‘visível’ da política”, sendo esta substância constituída de recursos financeiros (aporte de recursos financeiros), intelectuais (entendidos como a capacidade para a mobilização e a disputa por esta decisão), reguladores (a legislação que dará suporte a novas decisões) e materiais. Considerando esses elementos, pode-se referir que a política pública não serve para resolver um problema, mas que ela se constitui num espaço em que se implementam estratégias e conflitos, em que se testam as soluções. Para os autores, fazer uma política não é resolver um problema, “mas sim, construir uma nova representação dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu

²⁰ Conceitos também utilizados por Pierre Muller e Yves Surel (2002).

tratamento pela sociedade e estrutura, dessa mesma forma, a ação do Estado” (Idem, p.29). Nesta perspectiva, não se pode desconsiderar, na análise de uma política pública, a disputa dos grupos que lutam para que suas demandas sejam atendidas. Evaldo Vieira (1992) colabora com esta discussão afirmando que não existe política pública descolada dos ‘reclamos populares’. Assim, considero que a pressão dos grupos sociais dentro do movimento da evolução do capitalismo articula as possibilidades de concretizar a política.

A constituição da hegemonia em torno da proposta de solução para um problema ou a elaboração de uma nova estratégia pode ser organizada para atender uma pressão imediata ou pensada numa perspectiva mais abrangente. Do mesmo modo, uma decisão pode situar-se na lógica de atender ao sistema ou ao funcionalismo, ou pode considerar o contexto estabelecendo estratégias imediatas ou de longo prazo, preocupando-se com a origem do problema. Qualquer uma dessas possibilidades estabelece tipos diferentes de tomada de decisões que podem aparecer não de forma isolada, mas combinadas. Porém, a intensidade das características de cada uma dessas formas de decisão pode estabelecer maior controle ou emancipação das deliberações por parte da sociedade abarcada pela política.

Pensar as mudanças que uma política pública possa expressar exige que se busque compreender a ação do Estado. Nesta perspectiva, o desafio para o trabalho do pesquisador que estuda uma política pública requer a reconstrução das lógicas em ação, em disputa no processo de decisão, buscando explicitar como tem sido efetuada a escolha ou as escolhas.

Ao fazer análise da política pública, faz-se necessário observar a ação pública em seu conjunto, enquanto fenômeno social que apareceu, tornou-se agenda (sentido) e teve uma resolução atribuída pelo Estado, não de acordo com uma lógica natural, mas compondo um intrincado sistema de relações que envolveram numerosos sujeitos. Stephen Ball (2013) reafirmou a política como processo no qual é preciso observar tudo o que ocorre, toda pressão até virar texto e depois disso ser ‘atuada’, experimentada na prática concreta.

Outra perspectiva que auxiliou na reflexão de políticas públicas é pensar sobre a lógica estruturante do capitalismo que separa economia e política. Minha posição, em consonância com Ellen Wood (2003), é de que não podemos separar a economia e da política para assim observar a constituição de novos ‘marcadores’ ou tendências que influenciam e redefinem os papéis do Estado e das políticas. Parto da tese desenvolvida por Vera Peroni (2013) de que existe uma crise estrutural do capitalismo²¹, e que o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a terceira via são estratégias do capital para minimizar tal crise e a

²¹ Baseada em Mézaros (2002), Harvey (2005) e outros.

consequente queda das taxas de lucro. A autora afirmou que estas estratégias “redefinem o papel do Estado e as fronteiras entre o público e o privado, tanto na alteração da propriedade como em relação ao que permanece na propriedade estatal, mas passa a ter a lógica do mercado” (PERONI, 2013, p.10).

Stephen Ball (2007) alertou para os novos padrões e ortodoxias gerados por estas estratégias de produção mais flexíveis. Para ele, o Estado molda a direção da economia nacional investindo em setores econômicos fundamentais e no desenvolvimento do capital humano, ou seja, as retóricas e as políticas aprofundam os interesses econômicos nacionais. O autor destacou cinco elementos desta nova ortodoxia que predomina nas orientações políticas globalizadas:

1. Melhorar as economias nacionais, apertando as conexões entre escolaridade, emprego, produtividade e comércio.
2. Melhorar os resultados dos estudantes no mercado de trabalho relacionado a habilidades e competências.
3. Alcançar um controle mais direto sobre o conteúdo do currículo e avaliação.
4. Reduzir os custos do governo com educação.
5. Aumentar a participação da comunidade na educação para envolvê-la mais diretamente nas tomadas de decisão na escola e na pressão da escolha de mercado. (BALL, 2007, p.39, tradução da autora).

Com relação ao elemento cinco, esclareço que não está tratando da gestão democrática e do aprofundamento da participação nas definições dos rumos da educação, mas, neste caso, trata da participação para a implantação de políticas de escolhas dos pais e na definição do que a gestora deve fazer para tornar a escola mais atrativa aos seus consumidores.

Ball (2007) também articulou que esta nova ortodoxia e seus desdobramentos se disseminam através de redes políticas e sociais, num fluxo de ideias que propõe a adoção de técnicas gerencialistas com o culto à excelência e aos padrões do mercado. Mas também defendeu, junto com outros autores como Roger Dale (1999), Jenny Ozga e Bob Lingard (2007), que estas ‘soluções mágicas’ disseminadas globalmente são reinterpretadas e ressignificadas de formas diferenciadas em cada local ou país.

Stewart Ranson (2003), ao tratar sobre a visão de que o modelo de gestão a ser seguido é o modelo privado de mercadificação de tudo a partir de planejamento estratégico, do estabelecimento de metas e seu monitoramento, afirmou que a participação do setor privado na educação tem crescido, principalmente através de parcerias público-privadas.

Dialogando com a emergência deste novo padrão de gestão, Jenny Ozga e Bob Lingard (2007, p.68/69) alegam que a atual agenda das políticas educacionais promove grande dependência da medição e da gestão de desempenho. Para tal, as avaliações nacionais

e internacionais transformam-se em ‘políticas como números’ ao propor comparações (pouco levando em conta as questões locais e as diversidades) e soluções padronizadas para a educação focada na construção da ‘sociedade do conhecimento’ a serviço do desenvolvimento econômico do país.

Sempre propondo algo novo – pois o antigo é ineficiente – e com ‘responsabilidade social’(RANSON, 2003), os números são utilizados para indicar novas formas de governança e uma “variedade de parcerias público-privadas e sistemas e serviços de fornecimento” (OZGA e LINGARD, 2007, p.76). São várias as formas de entrada desta ‘parceria’, ora influenciando propostas ou o conteúdo delas junto a governos ou sociedade, ora ofertando táticas de gestão ou ainda ofertando produtos tecnológicos pedagógicos, o que iremos observar ao longo desta pesquisa sobre o PAR.

Definidos estes conceitos iniciais de participação, de gestão democrática, da gestão gerencial e de política pública, reafirmo que eles estão em construção e em disputa. Sua efetivação, com possibilidades e limites de maior amplitude da democracia ou não, dependem da correlação de forças estabelecida ou em processo de organização e ação.

Apresento, na sequência, os métodos e os sujeitos escolhidos para esta pesquisa.

1.2 METODOLOGIA DE PESQUISA: A ESCOLHA DOS MÉTODOS E DOS SUJEITOS.

Já defini minha visão sobre a política na sessão anterior e agora quero destacar que, ao realizar o estudo sobre as novas políticas educacionais de gestão, a partir do PAR e sua influência na democratização da gestão numa rede municipal de educação, esta pesquisa partiu da compreensão do processo do real como um momento em movimento (de uma política em curso e relacionada aos movimentos do capital e da correlação de forças local), segundo a lógica do materialismo dialético do singular e particular.

Lukacs (1978), ao se posicionar sobre a discussão desses conceitos, afirmou que o singular não existe senão em sua relação com o universal e vice-versa. Conforme o autor, “Todo universal abarca, apenas de um modo aproximado, todos os objetos singulares. Todo singular faz parte, incompletamente do universal” (1978, p.109). O meio mediador deste movimento dialético é a particularidade que, longe de ser um ponto firme, abre a possibilidade de múltiplas mediações capazes de agregar novos conhecimentos, de inserir conexões que se ignoravam ou mesmo de ‘limpar’ determinadas mediações concebidas como independentes, mas que podem ser subordináveis. Ou seja, o “movimento do singular ao universal e vice-versa é sempre mediatizado pelo particular” (LUKACS, 1978, p.112). Porém,

é o próprio autor que alerta que a universalidade é infinita e que, ao elaborarmos abstrações sobre uma realidade, esta “não pode jamais fixar-se como sendo o coroamento definitivo do conhecimento” (p.103), mas é a aproximação possível neste momento histórico.

Entendo que não existe uma hierarquia dos momentos da realidade, nem no sentido materialista, nem no sentido idealista. E, assim como Antônio Gramsci, compreendo que o sujeito e o objeto são “momentos relativos da práxis, da atividade histórica do homem” (GRAMSCI, 1995, p.5).

Visando uma aproximação com o objeto de estudo e, ao mesmo tempo, “criando um conhecimento, partindo da realidade presente no campo (NETO, 1998, p.51), fiz a opção metodológica da pesquisa qualitativa. Acredito que “definindo bem o campo de interesse, é possível partir para um rico diálogo com a realidade” (NETO, 1998, p.52).

Na investigação qualitativa interessa mais o processo que o resultado de uma temática. A análise se constitui a partir da visão atual, mas vai adentrando em sua estrutura, buscando as singularidades, as particularidades, tratando de identificar as forças que definem suas características recorrentes. Nesse tipo de pesquisa, o quadro vai ganhando forma na medida em que se examinam e combinam as partes do conjunto e que, portanto, é importante questionar como os sujeitos da investigação percebem, experimentam, interpretam suas vivências.

Sobre a mesma posição, Maria Cecília de Souza Minayo alegou:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências humanas, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. [...] A abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas (MINAYO, 2005, p.22).

Otávio Cruz Neto (1998, p.53) também concebeu o campo de pesquisa como o recorte em termos de espaço realizado pelo pesquisador, “representando uma realidade empírica a ser estudada a partir de concepções teóricas que fundamentam o objeto de investigação”.

Inicialmente realizei pesquisa em fontes primárias para análise documental das atuais políticas federais de gestão da educação a partir do PAR, em sites oficiais do governo (Ministério da Educação- MEC, Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação-FNDE e Instituto Nacional de pesquisas Educacionais – INEP), nas fontes documentais oficiais (Leis,

decretos, pareceres, resoluções, convênios), buscando explicitar o conteúdo da proposta²² e ‘a’ ou ‘as’ concepções de gestão apresentadas nos programas.

Olinda Evangelista (2012) ajudou a pensar sobre este processo, afirmando que “um documento pode ser qualquer tipo de registro histórico, isto é, fotos, entrevistas depoimentos, jornais, revistas, sites e outros, desde que destinados, neste caso, “à difusão de diretrizes políticas para a educação” (EVANGELISTA, 2012, p.1) e refletindo que não há superioridade de um documento sobre outro, pois todos são importantes quando definidos no âmbito de um projeto de produção de conhecimento com a finalidade de conhecer objetivamente o mundo. Para ela, trabalhar com documentos supõe “considerá-los resultado de práticas sociais e expressão da consciência humana possível em um dado momento histórico” (Idem, p.4) e sobre isso temos total concordância.

A autora também contribuiu, assegurando que os documentos oferecem pistas, sinais, vestígios e que a tarefa do pesquisador é compreender os significados históricos dos materiais encontrados. “Importará compreender sua posição em relação à sua história, à história de seu tema e à história da produção de sua empiria” (EVANGELISTA, 2012, p.6). Também ressalta a posição ativa do pesquisador em localizar, selecionar, ler, sistematizar e analisar as evidências para elucidar ou desconstruir as concepções existentes, pois, a cada tempo, as possibilidades interpretativas se alteram:

Documentos são produtos de informações selecionadas, de avaliações, de análises, de tendências, de recomendações, de proposições. Expressam e resultam de uma combinação de intencionalidades, valores e discursos; são constituídos **pelo** e constituintes **do** momento histórico. Assim, ao se tratar de uma política, é preciso ter clareza de que eles não expõem as “verdadeiras” intenções de seus autores e nem a “realidade”. Como fontes de concepções, permitem a captação da racionalidade da política, desde que adequadamente interrogados. A interrogação metódica desse tipo de evidência procura apreender suas incoerências, seus paradoxos, seus argumentos cínicos ou pouco razoáveis. Trata-se de desconstruí-los para captar aspectos da política educacional da qual são, simultaneamente, expressão e proposição (EVANGELISTA, 2012, p. 9 e 10).

A localização do corpus documental da política foi definida entre o período de 2007 a 2014 e muitos dos documentos necessários estão publicados nos sites oficiais do governo. Mas retroagi o período de pesquisa a 2006 para incluir outro local para busca documental no site do Movimento Todos pela Educação, pela necessidade de compreender a influência deste sujeito na elaboração da política investigada. Também busquei os documentos da Secretaria Municipal de Educação Porto Alegre (site, leis, documentos oficiais, dados estatísticos,

²² Este é um conceito utilizado pelo grupo de pesquisa que trata de compreender o que a proposta define ou indica sobre o tema da gestão.

documentos escolares, regulamentos, relatórios, livros, textos). E igualmente utilizei a pesquisa bibliográfica de publicações sobre o tema (livros, artigos, dissertações e teses sobre PDE/PAR) que apresentarei no capítulo específico sobre o PAR, para facilitar a argumentação sobre a política. Mas já assinalo que encontrei alguns estudos sobre o PAR em determinados municípios, mas senti falta da análise destas políticas percorrendo desde as correlações de forças que participaram do processo de elaboração da política até sua materialização numa rede de ensino e suas escolas e sobre a possibilidade de influência destas políticas na democratização da gestão com ampliação da participação nas discussões, nas decisões e na execução das propostas educacionais em curso pela comunidade escolar²³.

Esta visão justifica a proposta deste estudo de observar e analisar a materialização da política do PAR e suas tensões na rede municipal de ensino de Porto Alegre, adentrando em duas escolas com trajetórias de gestão diferentes. A escolha deste município tem dois fatores favoráveis: localização e trajetória. A localização que viabilizou custos e deslocamentos para a realização da pesquisa e a trajetória reconhecida desta rede²⁴ na construção e consolidação da gestão democrática, cuja ideia foi o parâmetro para as discussões sobre as mudanças na gestão da escola e sua relação com as novas políticas de gestão propostas a partir do PAR.

Porto Alegre foi governada entre 1989 e 2004 pela Administração Popular²⁵ que, durante seus quatro mandatos, consolidou leis e experiências de práticas participativas de decisão, entre as quais destaco o orçamento participativo debatido com a população. A educação pública municipal, com base nesse movimento de organização da cidade, buscou implementar um projeto educativo que se adequasse a esse processo e que desse conta das reivindicações históricas dos trabalhadores em educação. Assim, foi implantado um projeto político-pedagógico, denominado Escola Cidadã, que ficou conhecido por promover a democratização da gestão educacional e que “envolveu a democratização das relações dentro da escola, entre a escola e a comunidade, e entre a escola e a SMED” (GANDIN, 2013, p.381). Essa trajetória de gestão, constituída coletivamente, é explicada por Luis Armando Gandin:

A democratização da gestão implicava a criação de um modelo institucional que pudesse gerar a participação empoderada de professores, funcionários, pais e administradores na tomada de decisões na educação em Porto Alegre, bem como um

²³ Aqui definida como os pais, alunos, professores, funcionários e equipe diretiva da escola.

²⁴ Embora seja também reconhecida como experiência de exceção no contexto do país (cf. GANDIN, 2013; AZEVEDO, 2000, TADEU, 1998, entre outros) e que isso, por si só, traga elementos particulares para a discussão se comparado a outras realidades.

²⁵ Tendo à frente da coligação o Partido dos Trabalhadores.

sistema de monitoramento que garantisse a implementação das decisões tomadas coletivamente (GANDIN, 2013, p. 381).

Para Luís Armando Gandin, a experiência realizada em Porto Alegre apresentou-se como uma alternativa às propostas neoliberais baseadas no mercado para gestão e monitoramento das escolas, como ocorria em outras cidades do país e, portanto, ajudou a fortalecer a justificativa de sua escolha para este estudo que se propôs olhar as implicações da entrada de políticas que estimulam as parcerias e a gestão gerencial em ambiente regido pela gestão democrática e que viveu profundamente esta experiência.

Mas este município também viveu contradições na sua gestão que procurei explorar. De 2005 a 2014, Porto Alegre foi administrada pelo Partido Popular Socialista – PPS/ Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e mais tarde pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT com um novo entendimento sobre a gestão que, apesar dos seus diversos e indefinidos momentos, deliberou nos últimos tempos voltar-se para a gestão de resultados. O projeto Escola Cidadã foi sendo abandonado em certa medida, com o fim gradativo de congressos e do orçamento participativo. Mas em alguns aspectos foi mantido, pois já havia a consolidação legal da eleição de diretores, Conselhos Escolares instituídos, elaboração de Projeto Político Pedagógico em curso, bem como a proposta de ensino por ciclos de formação instalada em toda rede. Este rico terreno de contradições e resistências levou-me a escolher a Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre como sujeito a ser explorado nesta pesquisa.

Quando focalizei uma rede de ensino para observar o processo de materialização da política, além da mantenedora, decidi ir até a escola²⁶. Para tanto, escolhi duas instituições municipais de educação, tendo como critérios: a) a escola ser de educação básica municipal; b) uma das escolas ter reconhecida trajetória de vivência dentro do processo de gestão democrática e implantação dos ciclos de formação na rede desde que foram apresentadas as legislações e propostas, e a outra, com processo mais tardio e com resistência à implementação da proposta de ciclos de formação; c) as escolas terem aderido a programas de gestão do PAR na última década.

Ao definir a pesquisa documental e escolher observar uma rede de ensino onde a política foi aplicada, isso implicou numa pesquisa intensiva em documentos e em sujeitos que ajudaram a consolidar algumas abstrações a partir dos dados que os próprios ofereceram e não de hipóteses já definidas previamente. Assim, fui podendo ajustar o foco na medida em que a pesquisa se desenvolveu, sendo este, portanto, um método flexível. Igualmente convém

²⁶ Esclareço que, para mim, não se trata de um estudo de caso; usei um município e sua rede escolar como exemplo para observar as possibilidades de implicações da política do PAR na gestão educacional.

esclarecer que, neste tipo de pesquisa, busquei evidências a partir do significado e das relações sociais que os sujeitos pesquisados atribuem às suas vidas e que, como parte deste estudo ocorre em instituições, está-se tratando de realidades localizadas cujos resultados não podem ser generalizados (MEKSENAS, 2002).

Como o foco são os programas aplicados na escola, mapeei quais programas estão sendo executados através do site oficial da prefeitura/Secretaria Municipal de Educação e de sua constatação junto à coordenação dos programas na Secretaria e com a direção das escolas para recuperar a forma como foram se constituindo enquanto proposta de gestão na escola e como foram sendo incorporados em cada instituição, observando a participação dos segmentos e a tomada coletiva de decisões.

Além de conhecer e desvendar o contexto e a correlação de forças sociais em que as políticas educacionais foram criadas, tornou-se imprescindível compreender como estas foram sendo efetivadas na ponta: na rede e na escola. Foi preciso ouvir o testemunho de quem viveu ou vive a realidade da sua aplicação, pois “fazemos apelo aos testemunhos para fortalecer ou debilitar, mas também para completar o que sabemos de um evento do qual já estamos informados de alguma forma, embora muitas circunstâncias permaneçam obscuras” (HALBWACHS, 2004, p.29). Ao realizar esta pesquisa, a lembrança de cada um na construção desse processo foi valorizada e capaz de ajudar a reconstruir a trajetória da rede e de cada escola em seus aspectos mais significativos.

Assim, optei pela realização de entrevistas semiestruturadas que apresentam algumas poucas perguntas de partida (MEKSENAS, 2002) que procuram estimular os entrevistados a contar sobre os processos de organização e funcionamento dos programas em andamento na escola. Ou seja, pude ir ampliando as possibilidades de investigação de elementos na medida em que a entrevista partiu de algumas questões, mas foi se ampliando porque é “o entrevistado que detém a atitude de exploração do tema” (Idem, p.129). Essa metodologia permitiu compor a trajetória da rede e de cada escola, com grande atenção ao processo que cada uma desenvolveu, observados os limites e as possibilidades de democratização da gestão, a partir da visão dos entrevistados, escolhidos entre aqueles sujeitos que representam a coordenação dos processos de implantação da política do PAR.

Como o foco concentrou-se na rede e nas unidades de ensino, busquei investigar como os sujeitos deste processo se posicionaram nesse movimento. Realizei entrevistas com o Diretor Pedagógico e sua adjunta representante da Secretaria Municipal de Educação – SMED que acompanham e orientam as políticas implementadas nas escolas e com a Coordenadora do Projeto Cidade Escola que acompanha especificamente todos os programas de integralização

e parcerias da Secretaria, totalizando três entrevistas (ANEXO 1). Na escola, as entrevistas foram realizadas com a direção, com o/a professor/a coordenador/a dos projetos (cargo hoje constituído na RME de Porto Alegre) e com o presidente do Conselho Escolar (antigo e atual porque houve eleições e novo Conselho assumiu em 2015), totalizando oito entrevistas, sendo quatro em cada escola (ANEXO 2 e 3). Todo processo de entrevistas seguiu as orientações do Comitê de Ética da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS²⁷ e foi precedido da assinatura de Termo de Consentimento Informado individual.

Da escolha do tema à do campo de pesquisa, dos sujeitos da pesquisa e das tratativas com eles e com suas falas, pontuei minha preocupação com a vigilância ao rigor epistemológico e ético. Se, ao tratar com documentos escritos, é necessário todo um cuidado, da mesma forma observei com a utilização de fontes orais que auxiliam a conhecer melhor a temática pesquisada. Após estas definições metodológicas, vou apresentar outras lentes que utilizei nesta caminhada para realizar a pesquisa e a análise da política.

1.3 A ESCOLHA DAS “LENTES”: PLANEJANDO AS FERRAMENTAS DA METODOLOGIA DE PESQUISA E DE ANÁLISE DA POLÍTICA.

Retomando o que já defini até aqui, a política analisada será vista desde a disputa de sua concepção até sua materialização na letra da lei e na execução por uma rede de ensino no chão da escola regrada pela gestão democrática.

Assim, para realizar a pesquisa sobre as novas políticas educacionais a partir do PAR e de sua influência na gestão da escola, utilizei algumas ferramentas de pesquisa e análise para nortear o olhar sobre o objeto. Entendo que é preciso deixar claro o posicionamento teórico, pois que todo trabalho de pesquisa expressa certa visão de mundo e de sociedade que se vincula à determinada perspectiva teórica e que, portanto, não se pode ser neutro ao analisar as políticas.

Parti do pressuposto de que a realidade, por ser histórica, está em constante movimento e transformação e que, por isso, é preciso considerar o contexto social, político e econômico em que a realidade a ser pesquisada está inserida, e as categorias que se utilizarão como instrumentos para compreender esta realidade “devem corresponder às condições concretas de cada tempo e lugar” (CURY, 2000, p.21).

²⁷ Segundo a qual, como membro do grupo de Pesquisa coordenado pela professora Vera Peroni (oficializada junto à UFRGS e à CAPES), estou autorizada a realizar entrevistas sobre o tema.

Para esta pesquisa, elegi algumas ferramentas de análise dentre as categorias da teoria do materialismo histórico dialético entre as quais os conceitos de sujeito, classe, contradição, totalidade, consenso e hegemonia.

Para que se compreenda um fenômeno pelo método materialista histórico dialético, é preciso compreender o todo da organização e do modo de produção, as relações de trabalho, a constituição das classes sociais, explorando os acontecimentos com o olhar voltado ao econômico e ao social de forma indissociável. José Paulo Netto complementou que, tanto real como teoricamente, as categorias são “históricas e transitórias” (NETTO, 2001, p. 46).

É preciso situar as tendências educacionais que foram pesquisadas “dentro da totalidade do capitalismo global” (ZIZEK, 2012, p.9) e suas relações ou variáveis. Compreendo que o capitalismo se materializa na singularidade e na particularidade das relações, que toda relação é processo, é movimento (LUKACS, 1978) e que não existe processo sem sujeitos. Sujeitos, na definição de Edward Palmer Thompson (1991), que os reconhece como históricos, não apenas autônomos,

[são]pessoas que experimentam suas situações e relações produtivas determinadas como necessidades e interesses e como antagonismos e, em seguida, ‘tratam’ essa experiência em sua consciência e sua cultura (as duas outras expressões excluídas pela prática teórica) das mais complexas maneiras (sim, ‘relativamente autônoma’) e, em seguida (muitas vezes, mas nem sempre, através das estruturas de classe resultantes) agem, por sua vez, sobre sua situação determinada (THOMPSON, 1991, p.182) .

Assim, os sujeitos e processos observados nesta pesquisa sobre as políticas educacionais em curso são vistos como parte do processo econômico e social brasileiro, sob a influência do capitalismo mundial e das reformas do Estado.

Em relação ao conceito de classe, Edward Palmer Thompson (1991) definiu-o como processo e como relação e não como uma estrutura. Ele nem mesmo vê classe “como uma ‘categoria’, mas como algo que ocorre efetivamente (e cuja ocorrência pode ser demonstrada) nas relações humanas” (THOMPSON, 1987, p.9), unificando tanto a experiência quanto a consciência.

Ellen Wood, dialogando com a obra de Thompson, afirmou que “as formações de classe e a descoberta da consciência de classe se desenvolvem a partir do processo de luta, à medida que as pessoas ‘vivem’ e ‘trabalham’ suas situações de classe” (WOOD, 2003, p.76). A classe se define quando os sujeitos históricos e ativos experimentam situações de produção, e elas estabelecem “antagonismos e geram conflitos e lutas que geram a experiência social em ‘formas de classe”” (Idem, p.76). Ou seja, a classe é um “fenômeno visível apenas no

processo” (Idem, p.77), o que corrobora com o que Edward Palmer Thompson (1978) define como sujeitos na experiência da vida material. Classe não pode ser definida como apenas trabalhadores ligados a uma unidade de produção, mas implica numa “ligação que engloba todas as unidades particulares de produção e apropriação” (WOOD, 2003, p. 89).

A classe acontece quando homens e mulheres “sentem e articulam a identidade de seus interesses entre si e com outros homens, cujos interesses diferem (e geralmente se opõem) dos seus” (THOMPSON, 1987, p.10). A consciência de classe, neste sentido, surge de formas diferentes e é “a forma como essas experiências são tratadas em termos culturais: encarnadas em tradições, sistemas de valores, ideias e formas institucionais” (Ibidem).

A primeira variável a considerar junto a este conceito é a luta de classes. “A história de toda sociedade até nossos dias é a história de luta de classes” (MARX, ENGELS, 2001, p.23), mas esta relação não é estática, imutável, ao contrário, é dialética, dinâmica, está sempre mudando. E só se pode ver este movimento de classe como uma formação social e cultural que opera num dado período histórico.

Exemplificarei isso a partir do Brasil. Se observarmos a classe trabalhadora brasileira, podemos afirmar que a mesma conquistou o acesso à educação na legislação. Porém, a consolidação do acesso, da permanência e da qualificação deste processo está em disputa e exige um vigoroso e constante movimento para sua garantia. Da mesma forma, ao observarmos a ação da classe dominante neste momento histórico, percebemos que ela disputa a concepção desta qualificação que os trabalhadores desejam e afirma que as políticas educacionais para a escola pública devem incorporar as parcerias com os empresários. É preciso atenção a este movimento de classes e também ponderar os interesses que a classe dominante mercantil tem neste processo, tanto no aspecto de determinar o conteúdo da proposta educacional, quanto de ofertar produtos, ampliando seus lucros e influência.

Nesse sentido, é preciso considerar a correlação de forças que se estabeleceu, não como causa histórica, mas como princípio de pesquisa e de interpretação. Nos escritos de Antônio Gramsci (2002, p.40), ele afirmou que é preciso considerar diversos momentos na relação de forças: uma relação de força ligada “à estrutura objetiva, independente da vontade dos homens, que pode ser mensurada com os sistemas das ciências exatas ou físicas”, determinada pelo desenvolvimento das forças materiais de produção. Isto permite verificar se existem na sociedade as condições necessárias para uma transformação. O momento seguinte trata da “relação das forças políticas, ou seja, avaliação do grau de homogeneidade e de organização alcançada pelos diversos grupos sociais” (GRAMSCI, 2002, p.40), observados principalmente os elementos da consciência econômico-corporativa e o da solidariedade entre

os membros de um grupo social. Se toda política é resultado do movimento e das tensões de determinados grupos sociais e o Estado, esta tensão diminui sua pressão – por algum tempo, mas sem suprimi-la, visto que é luta – quando se constrói o consenso através da opinião pública.

Antônio Gramsci assim se refere sobre este debate quando pondera sobre a hegemonia estatal ou não estatal:

Através do ‘direito’, o Estado torna ‘homogêneo’ o grupo dominante e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha de desenvolvimento do grupo dirigente. A atividade geral do direito (que é mais ampla que a atividade puramente estatal e governativa e também inclui a atividade diretiva da sociedade civil, naquelas zonas que os técnicos do direito chamam de indiferença jurídica, isto é, na moralidade e no costume em geral) serve para compreender melhor, concretamente o problema ético que, na prática, é a correspondência ‘espontânea e livremente aceita’ entre os atos e as omissões de cada indivíduo, entre a conduta de cada indivíduo e os fins que a sociedade se propõe como necessários, correspondência que é coercitiva na esfera do direito positivo tecnicamente entendido e é espontânea e livre (mais estritamente ética) naquelas zonas em que a coação não é estatal, mas de opinião pública, de ambiente moral (GRAMSCI, Vol. 3, 2002, p. 240).

Considerando que a criação da hegemonia não é algo abstrato, mas um movimento produzido a partir do movimento de disputa entre grupos ou classes sociais, segundo Antônio Gramsci, pode ser determinado por duas formas:

a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como ‘domínio’ e como ‘direção intelectual e moral’. Um grupo social é dominante dos grupos adversários que ele tende a ‘liquidar’ ou a submeter até mesmo com a força armada e é dirigente dos grupos afins e aliados (GRAMSCI, Vol. 5, 2002, p. 62).

A construção da hegemonia das diferentes classes, constituída pela dominação ou direção, tem nos intelectuais um papel fundamental. Se desprender o fator da violência da força armada para impor determinada ordem, resta o convencimento pelo argumento, e Antônio Gramsci (2002) já alertava que todo grupo social cria para si intelectuais (que ele denominava orgânicos) para lhes dar homogeneidade e constituir um senso comum que será provisório, posto que em constante disputa.

Isso reporta a refletir quem forma a opinião pública e quais as influências que se estabelecem no campo das decisões de cada classe social. Voltando ao caso brasileiro, ao observarmos as políticas educacionais de educação para todos²⁸, se de um lado reconhecemos a luta histórica dos movimentos educacionais pela educação pública e de qualidade (defensora

²⁸ Termo muito divulgado desde a Conferência Mundial de Jomtien em 1990 e usado por todas as forças sociais.

da gestão democrática), por outro lado teremos o movimento empresarial utilizando o discurso sedutor de todos pela educação e, num processo ativo de organização em redes, de divulgação de dados e de estudos, para tentar garantir hegemonia da sua proposta de qualidade. É preciso questionar sobre qual o intuito em construir consenso de que todos devem se unir num único e inquestionável objetivo, o bem da educação e do país? Ao consolidar esta proposta, há a pretensão em diminuir a tensão social, retirando-se da cena o conflito de classes?

O “Movimento Todos pela Educação” nasceu de grupo de empresários a partir do chamamento de uma instituição financeira e, em pouco tempo, ampliou sua atuação para além do setor empresarial, ganhando forte apoio da mídia na construção do consenso e da hegemonia da sua proposta educacional.

O contexto é de permanente disputa de concepção de educação entre a classe empresarial e a classe trabalhadora. Apesar do vigor dos empresários em garantir que essa hegemonia se estenda a toda a sociedade, inspiro-me em Antônio Gramsci na sua crença na capacidade das classes trabalhadoras, com a ajuda dos seus intelectuais, expressarem e organizarem seus interesses, reunindo teoria e prática para poderem disputar outra hegemonia:

De resto a organicidade de pensamento e a solidez cultural só poderiam ocorrer se entre os intelectuais e os simples se verificasse a mesma unidade que deve existir entre teoria e prática, isto é, se os intelectuais tivessem sido organicamente os intelectuais daquelas massas, ou seja, se tivessem elaborado e tornado coerentes os princípios e os problemas que aquelas massas colocavam com sua atividade prática, constituindo assim um bloco cultural e social (GRAMSCI, Vol. 1, 2004, p. 100).

Mas este alerta de Antonio Gramsci leva-me a retomar a questão sobre a forma como rapidamente os empresários estão se apropriando dos discursos dos movimentos sobre seus problemas para lhes darem outra interpretação e também a forma como utilizam muitos números para justificarem ações diferenciadas daquelas defendidas pelos movimentos sociais. Ao invés da construção de alternativas discutidas e elaboradas coletivamente em cada rede de ensino ou instituição, as soluções apontadas pelos empresários utilizam a metodologia gerencial e, para tanto, ofertam no mercado inovações didáticas padronizadas e replicáveis.

Neste trabalho de pesquisa, não se esgotarão estas questões, mas procurei trazer à tona alguns elementos dos contextos observados a partir desta perspectiva de disputa hegemônica e suas contradições.

No Brasil, a educação sempre foi de interesse do setor privado (PIRES, 2014). As relações constituídas neste momento particular da educação, entre 2006 e 2014 (do

Movimento Todos pela Educação ao PAR), sopesam compreender como o Estado e os sujeitos envolvidos na política se posicionam e quais suas influências e correlação de forças.

Julgo necessário explicitar que a concepção utilizada neste trabalho é a de Estado como classe e relação (THOMPSON, 1978). Considero que as políticas não são constituídas de forma independente das lutas e tensões entre as classes sociais, nem que são produzidas separadas das discussões sobre as relações de produção da sociedade. Não se trata de balizar pelo determinismo; ao contrário, procurei investigar os diversos contextos e processos que constituem influência sobre as redefinições do papel do Estado (PERONI, 2003) e na constituição da política.

Ao observar este momento particular do capitalismo e das políticas sociais, esse particular é considerado como parte do todo (LUKACS, 1978), não como simples subordinação de uma classe à outra, mas como um processo no qual existem contradições produzidas pelas classes e pela materialização dos modos de produção. Nesse sentido, esses “momentos em movimento do processo real” (LUKACS, 1978, p.89) são complexos e não se esgotam ou não acabam num conhecimento finito, pois se aproximam mais da generalização atual de cada etapa, agregando novas possibilidades particulares. Os primeiros a escrever sobre o PAR fizeram-no à luz de elementos que naquele momento estavam a notar e agora é possível agregar novas informações a partir da observação de outros elementos (pois impossível ver todos os elementos de uma vez), das alterações na correlação de forças e dos movimentos das próprias classes sociais na luta pela manutenção da sua hegemonia.

Essa contradição de elementos dos contextos e processos da gestão democrática e as novas organizações propostas como modernas através do gerencialismo serão explicitadas ao longo da pesquisa e quero deixar claro que não se trata do bem contra o mal, do novo superando e sendo melhor que as velhas relações, mas que serão consideradas as redefinições do papel do Estado brasileiro e seu ajustamento aos moldes capitalistas, especialmente o período da conformação da gestão democrática no Brasil (que é conquista recente) e a entrada da nova gestão pública (com novas articulações com o privado), traduzidas em políticas diversas e contraditórias que estão coexistindo dentro das redes e das escolas públicas.

Nesta pesquisa trabalhei com a concepção de que a constituição das políticas públicas educacionais não ocorre de forma isolada, mas sob influência e pressão das estruturas de redefinição do Estado e de disputa de forças diversas e busquei considerar o máximo possível de processos e variáveis para a análise, como já manifestei na introdução desta tese.

Considerarei também a perspectiva da totalidade, compreendida “como uma totalidade completa. Não é um ‘todo’ constituído por ‘partes’ funcionalmente integradas. Antes, é uma

totalidade concreta, inclusiva e macroscópica, de máxima complexidade. Nenhuma dessas totalidades é simples” (NETO, 2001, p. 56). Ao analisar o método de Marx, ele prossegue afirmando que a totalidade concreta e articulada é “uma totalidade dinâmica – seu movimento resulta do caráter contraditório de todas as totalidades que compõem a totalidade inclusiva e macroscópica” (Idem, p.57) e o que “a análise registra é precisamente sua contínua transformação” (Ibidem). Não há uma verdade estática, impossível de se interrogar, existe um processo a ser observado, descrito, relacionado e questionado.

Como neste estudo a totalidade de um fenômeno foi recortada dentre as demais totalidades existentes, desejei buscar uma visão do todo a ele relacionado, ou seja, as conexões existentes com os processos de redefinição do papel do Estado e as crises do capitalismo com as propostas das políticas educacionais atuais. A realidade pode ser refletida a partir de “seu movimento e em sua complexidade, de suas relações e suas transformações” (LUKACS, 1978, p. 87). Ou seja, só pode ser compreendida na sua singularidade na mediação com as múltiplas “relações com a particularidade e universalidade” (Idem, p. 106). Quanto mais nexos e contradições forem apontados, mais próximos da materialidade do real se pode chegar.

A totalidade está associada a um período histórico particular, não sendo possível analisar o objeto fora deste contexto. Nesse sentido, para entender a conformação das atuais políticas federais de educação, realizei o recorte do período histórico de 2006 a 2014 que vai desde os movimentos empresariais que antecedem a implantação do PAR em 2007 e incluí os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Foi nesse recorte histórico que aconteceu a execução desta política que tem mantido elementos da legislação de gestão democrática ao mesmo tempo em que propõe a nova gestão pública ou gerencial, com soluções de parceria com o privado para os problemas da educação, através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR). Ao traçar este caminho, não é possível desconhecer a discussão sobre os sujeitos que produzem ou “contraem relações determinadas” (MARX, 1978). Quem são os interlocutores do Estado que estão a produzir as atuais políticas de educação? Como se trata de políticas em curso, este é um movimento histórico, repleto de conflitos, de lutas de classe, de correlação de forças constituídas por sujeitos que podem ser observados.

Concordo com a teoria do materialismo histórico que concebe o conhecimento, por sua natureza, “(I) provisório e incompleto (mas não por isso inverídico), (II) seletivo (mas não por isso inverídico), (III) limitado e definido pelas perguntas feitas à evidência (e os conceitos

que informam esta pergunta) e verdadeiro dentro do campo assim definido” (THOMPSON, 1978, p.49).

Neste capítulo, sintetizando, apresentei minha trajetória como pesquisadora, a caminhada dessa pesquisa, a escolha metodológica do materialismo histórico como balizador do olhar e da importância de observar sujeitos e contradições desse processo de conformação e materialização da política de gestão da educação no Brasil, no período que vai de 2007 a 2014. A questão de classe, para mim, está colocada quando resgato elementos da gestão democrática e do gerencialismo embaralhados nos mesmos tempos e lugares, justificados por lutas ou discursos e dados, na busca de construir o consenso e a hegemonia na educação. Isso me levou a pensar uma trajetória de estudos que fosse olhar os contextos, os sujeitos que disputaram ou influenciaram esta política desde sua elaboração até sua materialização numa rede de ensino.

Assim, nos capítulos seguintes, busco analisar as contradições nos contextos em que se materializa o PAR e os programas de gestão, desde as discussões dos movimentos do capital e as implicações para a gestão do Estado e da educação no campo internacional e nacional, até a questão mais próxima, do contexto de Porto Alegre e em duas de suas escolas.

2 CRISE DO CAPITAL E AS ALTERNATIVAS DE SUPERAÇÃO: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO.

Eu quase que nada não sei, mas desconfio de muita coisa.
Guimarães Rosa, 1962.

Neste capítulo, apresento as discussões sobre a crise do capital e a construção de alternativas²⁹ para esta crise. A partir deste debate, quais suas influências na redefinição do papel do Estado, em especial na gestão para compreender os contextos que influenciam a elaboração e execução das políticas educacionais da última década, especialmente do período 2007 a 2014 no Brasil.

Na primeira sessão, trato da crise do capital com ênfase na alternativa neoliberal e suas correntes ou escolas de pensamento com destaque à *Public Choice* ou Teoria da Escolha Pública, a partir de autores como James Buchanan (o idealizador dessa teoria), David Harvey, Reginaldo Moraes, Ricardo Antunes e Vera Peroni, como os que fazem a análise crítica da mesma. Também abordo a alternativa da terceira via e sua proposta de solução no mercado para a gestão, através das contribuições dos mesmos autores e dos questionamentos de Evaldo Vieira, bem como de Anthony Giddens, seu defensor.

Na sessão seguinte, trato do processo de reforma do Estado e da proposta da gestão pública. Neste ponto, abordo a constituição da Nova Gestão Pública, buscando referência, entre outros, nos escritos de Jonh Clark, Janet Newman, Susan Robertson, Licínio Lima e Almerindo Afonso. Na sequência, discuto a ascensão do gerencialismo na educação e a ampliação do mercado educacional, a constituição das redes de políticas e de movimentos em redes, utilizando Stephen Ball e Christian Laval, bem como as formas de privatização.

Seguindo o trabalho, exponho reflexões sobre o papel dos organismos internacionais como sujeitos desse processo de influência na redefinição do papel do Estado e da gestão, focalizando também na política educacional em suas orientações gerencialistas.

Como já afirmado anteriormente em Edward Palmer Thompson (1978), a concepção utilizada neste trabalho é a de Estado como classe e relação. Nessa perspectiva, estão inseparáveis as questões econômicas das políticas, assim como as funções de classe e de Estado, pois concordo com Ellen Wood quando ela afirma que

A divisão do trabalho entre classe e Estado significa não que o poder esteja diluído, mas, ao contrário, que o Estado, que representa o 'momento' coercitivo da

²⁹ As estratégias do capital para a superação da crise são variadas: neoliberalismo, reestruturação produtiva, globalização, terceira via. Neste trabalho, desenvolvo algumas reflexões mais centradas no neoliberalismo e na terceira via.

dominação de classe no capitalismo, corporificado no monopólio mais especializado, exclusivo e centralizado de força social, é, em última análise, o ponto decisivo de concentração de todo o poder na sociedade (WOOD, 2003, p. 49).

As concepções de Estado, de classes e de gestão são ponderadas dentro da sociedade capitalista e busco reunir o maior número de evidências, sejam elas incompletas ou contraditórias no ato de acontecer (no processo), pois assim incorporo mais elementos para compreender e construir o conhecimento (THOMPSON, 1978) sobre a política do PAR.

2.1 MOVIMENTOS DO CAPITAL PARA SUPERAÇÃO DA CRISE

A ascensão do capitalismo foi acompanhada pela criação de instituições e de relações instituídas para satisfazer o crescimento do próprio capitalismo. Como seu objetivo é a ampliação do lucro, a busca incessante de novas “saídas lucrativas” (HARVEY, 2011, p. 30) garante o fluxo do capital, mas provoca a necessidade de “ajuste estrutural” (Idem, p.8). Segundo o próprio David Harvey, as crises financeiras “servem para racionalizar as irracionalidades do capitalismo. Geralmente levam a reconfigurações, novos modelos de desenvolvimento, novos campos de investimento e novas formas de poder de classe” (Idem, p.18).

Os anos de 1990 apontaram para uma crise que, segundo Vera Peroni (2003), foi definida como do Estado pelo diagnóstico neoliberal, mas que, na verdade, tratou-se de uma crise mundial do capital, tese que David Harvey (1989) desenvolveu quando afirmou que suas raízes estavam no campo econômico e descreveu a crise geral do capitalismo nos anos de 1970 (crise do petróleo, aumento dos custos de produção), apontando que houve a busca de mudanças no modelo de acumulação:

Em consequência, as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. No espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta. A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos [...] (HARVEY, 1989, p.140).

Seguindo essa linha de raciocínio, Ricardo Antunes defendeu que este fenômeno exprime um quadro crítico mais complexo, cujo significado mais profundo é “uma crise estrutural do capital” (ANTUNES, 2003, p.31) e que “começava a desmoronar o mecanismo

de regulação” que vigorou na Europa capitalista no pós-guerra. A essência e as contradições dessas mudanças aconteceram quando a crise se traduziu na queda nas taxas de lucro e, a partir disso, a resposta foi reestruturar o capitalismo sem alterar seus pilares essenciais. Mas as mudanças foram “intensas, econômicas, sociais, políticas, ideológicas, com fortes repercussões no ideário, na subjetividade e nos valores constitutivos da classe-que-vive-do-trabalho” (Idem, p.35).

Segundo Ricardo Antunes (2003), os modelos taylorista e fordista que vigoraram na indústria durante o século XX se baseavam na produção em massa de mercadorias com a redução do tempo de produção e o aumento do ritmo de trabalho. Esse padrão estruturou-se com base no trabalho fragmentado, com divisão de tarefas numa linha rígida de produção determinada pela máquina (pela esteira). A atividade reduzia-se a uma ação mecânica e repetitiva separada do trabalho intelectual que era transferido para a gerência científica. Esse modelo de acumulação, baseado na produção de massa, era executado por “operários predominantemente semiqualeificados, o que possibilitou o desenvolvimento do operário-massa (*mass worker*), o trabalhador coletivo das grandes empresas verticalizadas e fortemente hierarquizadas” (ANTUNES, 2003, p.37).

Ao mesmo tempo em que o Estado de bem-estar europeu ‘integrou’ o operariado ao pacto com o capital, pois, em troca do ‘Estado providência’ que garantia direito ao trabalho, a moradia, a educação, etc., aceitou-se a subordinação aos organismos de representação institucional e política. Antunes chama de ‘fetichismo de Estado’, porque se atribuiu ao “poder político estatal um sentido coletivo, arbitral e de exterioridade frente ao capital trabalho” (ANTUNES, 2003, p.39).

Mas a própria massificação e desqualificação do trabalho operário que reduzia sua ação continha a contradição do desejo por maior autonomia do trabalho. “O taylorismo/fordismo realizava uma expropriação intensificada do operário-massa, destituindo-o de qualquer participação na organização do processo de trabalho” (ANTUNES, 2003 , p. 41). Os movimentos de contestação dos trabalhadores, no final dos anos de 1960, foram protestos que questionavam o controle social da produção. Os operários descontentes com os sindicatos passaram a violar internamente, dentro das fábricas, as hierarquias internas e a forçar a mudança nas relações de trabalho. Mas a luta pela superação da divisão social hierarquizada que subordina o trabalho ao capital não se constituiu numa nova proposta de sociedade. O que ocorreu foi que as forças do capital, aproveitando-se da crise, reorganizaram-se com novos processos de trabalho e de gestão.

O processo produtivo foi transformado com a introdução de formas flexíveis de acumulação, do uso do avanço tecnológico e da implantação do chamado toyotismo. A mudança na relação com o trabalho foi a proposta do advento de um trabalhador mais qualificado, participativo, multifuncional em busca da ‘qualidade total’. Era a construção de um novo consenso (inspirado na pós-modernidade), de um novo otimismo colaborativo, mas que, na verdade, expressava a “reorganização do capital com vistas à retomada do seu patamar de acumulação e ao seu projeto global de dominação” (ANTUNES, 2003, p. 50).

Se, no apogeu do fordismo, o número de operários era significativo para qualificar a empresa, no toyotismo o contrário era pregado. Fábrica moderna era aquela que, com um menor contingente, apresentava os melhores índices de produtividade. A estrutura produtiva, então, desconcentrou-se, recorreu-se à terceirização de empresas que passaram a agir como células de produção. Quanto ao trabalhador, ele passou a ser chamado de ‘time de trabalho’ (*team work*), realizador do trabalho em equipe, com múltiplas funções, capaz de operar várias máquinas, sob o sigma de aproveitar o melhor possível o tempo de produção (*Just in time*).

Ao mesmo tempo desta reengenharia de produção, ocorreu intensa retirada de direitos trabalhistas (que se estende aos dias de hoje, no mundo inteiro), desemprego e aumento da fragmentação da classe trabalhadora.

Na Inglaterra, o toyotismo associou-se ao neoliberalismo. Elegendo o sindicato como grande inimigo do capital, a reestruturação produtiva britânica se adaptou a um conjunto de mudanças: formas flexibilizadas de trabalho, enxugamento das unidades produtivas, adoção de elementos do toyotismo, terceirização, precarização das leis trabalhistas:

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para repor os patamares de expansão anteriores (ANTUNES, 2003, p.31).

O Neoliberalismo é um termo que possui muitos significados, desde ser uma corrente de pensamento, uma ideologia ou, até, como define Reginaldo Moraes (2001),

Um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 70, e propagandeadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods (1945), isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (MORAES, 2001, p.10).

O movimento neoliberal tomou forma a partir do livro ‘O caminho da Servidão’ de Friedrich Von Hayek que, além de criticar o avanço socialista do pós Segunda Guerra Mundial, também criticou o Estado de Bem-Estar Social europeu e responsabilizou-o pela “destruição da prosperidade e da competição criadora” (MORAES, 2001, p.28), ou seja, ele era ineficaz, e a solução, portanto, seria reformar o Estado e diminuir sua atuação.

As estratégias do Neoliberalismo acentuaram duas grandes exigências: “privatizar empresas estatais e serviços públicos” (MORAES, 2001, p.35), transferindo para a iniciativa privada as atividades sociais como educação, saúde, previdência e “diminuir a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados” (MORAES, 2001, p.35). Vera Peroni (2005) interpretou esse movimento como uma tentativa de redefinir o papel do Estado, ficando mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital.

O mercado é, nessa visão, o espaço onde os indivíduos se movem. O motor deste movimento seria uma combinação de empreendedorismo individual e a concorrência. “Os participantes do mercado tomam decisões olhando o sistema de preços do mercado livre – é assim que a todo momento ajustam seus planos de produção e de consumo” (MORAES, 2001, p. 44).

Podem-se destacar três grandes escolas do pensamento neoliberal: a) a Escola Austríaca, liderada por Friedrich Von Hayek, que lançou os fundamentos da economia de mercado; b) a Escola de Chicago, com Milton Friedman, Theodore Schultz e Gari Becker que se celebrou nos anos de 1940 pela teoria do capital humano e, a partir dos anos de 1950, pelo transplante ideológico do neoliberalismo para outros países, incluindo América Latina³⁰; c) A Escola de Virgínia ou *Public choice*, liderada por James Buchanan, que defendeu a escolha pública ou coletiva como forma de reconciliar interesses de classes conflitantes e diferentes.

Ponderei ser importante fazer a apresentação mais detalhada das ideias da *Public Choice*, por entender que as ideias desta escola disseminadas pelo Banco Mundial (MORAES, 2001) influenciaram o processo de reforma da gestão no Brasil. Nos anos de 1950, James Buchanan liderou a Fundação *Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy* na Virgínia que, nos anos de 1960, deu lugar ao *Center for Study of Public Choice*. Em 1962, junto com Gordon Tullock, publicaram o *The Calculus of Consent* (O Cálculo do Consenso) em que definem que o comportamento político dos indivíduos deve seguir as regras da

³⁰ A Escola de Chicago treinou economistas do então futuro governo Pinochet, no Chile.

microeconomia e que teríamos que “descobrir o modo pelo qual interesses diferentes e conflitantes são reconciliados ou agregados, numa escolha coletiva” (Idem, p.45).

James Buchanan e Gordon Tullock, afirmavam que “O primeiro passo na nossa construção são, portanto, algumas suposições acerca das motivações e dos comportamentos individuais em atividades sociais, em contraste com as atividades privadas e individualizadas” (<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c1>, p.4)³¹. Para eles, era preciso entender como o indivíduo participa das escolhas e decisões do grupo: se ele é egoísta (pois procura obter o máximo de resultado para si) ou altruísta – ou ambos – e se tem propósitos diferentes, para então entender como esses interesses conflitantes são reconciliáveis.

Nesse sentido, Reginaldo Moraes (2001) expõe que é preciso considerar alguns procedimentos básicos para compreender o modo pelo qual os interesses são reconciliados ou agregados numa ‘escolha coletiva’: a) estudar as regras políticas e os sistemas de decisão política; b) prever as consequências de cada um desses sistemas, o tipo de sociedade e economia que geram e os problemas resultantes desse aparato; c) expor os defeitos da ordem atual (especialmente o intervencionismo, o estado de bem estar, a democracia ilimitada).

Nessa lógica teórica, quando há intervenção política na economia (regulação estatal), isso provoca oferta de renda (emprego e troca de benefícios, corrupção). Se considerarmos que a sociedade em que se vive é predadora e que os indivíduos dedicam-se à ‘captura de rendas’ (*rent seeking*), eles vão aproveitar esses instrumentos (democracia, ofertas da regulação) para adquirir mais vantagens pessoais, sem se preocupar com o outro e com o desperdício dos recursos, desde que seja assegurado seu lucro. Então, seguindo essa lógica, é preciso limitar essa intervenção e a própria democracia que é considerada vulnerável a esta luta predatória por rendas, como forma de sair da crise.

A teoria econômica ajudaria nessa questão ao propor que “os interesses individuais separados são reconciliados através do mecanismo de comércio ou troca” (BUCHANAN, TULLOCK (<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c1>. p.5)³². Seguindo a lógica de que o modelo das instituições sociais deve ser o mercado, é preciso definir as novas regras dessa organização. Em primeiro lugar, ‘mais mercado, menos Estado’ aparece como condição para resolver as mazelas apresentadas pelo comportamento dos indivíduos. Em segundo, definir quais as regras de decisão para a ‘escolha coletiva’.

³¹ No original, *The first step in our construction is, there fore, some assumption about individual motivation and individual behavior in social as contrasted with private or individualized activit.* (<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c1> - acesso em 10 de janeiro de 2014, p.4) (Tradução da autora).

³²No original, *Separate individual interestsare reconciled through trade or exchange mechanism.* (Tradução da autora) site:<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c1> – acesso em 10 de janeiro de 2014, p.5.

O indivíduo pode achar vantajoso concordar previamente com certas regras (mesmo que eventualmente lhe tragam desvantagens) quando espera que os benefícios excedam os custos. Nesse caso, a teoria econômica auxilia a escolha, prevendo algumas características, alguns efeitos direcionais, algumas variáveis definidas. Em outras palavras, é preciso calcular a construção do consenso.

James Buchanan e Gordon Tullock ainda apresentaram que “a escolha importante que o grupo deve fazer, quer queira quer não, é: Como será traçada a linha divisória entre ação coletiva e a ação privada?” <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c1.p.10>)³³.

Reginaldo Moraes (2001) contribuiu com esta discussão quando analisou que o consumo de bens públicos são atividades geradoras de benefícios as quais não são comercializadas, mas que surgem de demandas – um ‘quase mercado’. Como, então, saber a preferência sobre um bem público? Ela é disputada através de programas numa arena política que a define pelo voto de apoio ou de veto. É uma arena onde a iniciativa é centralizada e o referendo realizado de tempos em tempos. Nesse sentido, os neoliberais propõem que, no mercado, o mundo das escolhas é por adesão, descentralizado, e que o referendo é permanente, imediato, e que, portanto, seria mais viável que as escolhas sobre os bens públicos fossem possíveis através de mecanismos que concorram com o mercado.

Assim, nessa lógica, alguns bens tidos como públicos não precisariam ser obrigatoriamente públicos: “Em vez de uma política pública de educação, deixa-se que os indivíduos façam a sua política de educação no mercado de serviços escolares” (MORAES, 2001. p.57). O cidadão passa a ser um cliente que vai realizar escolhas. Outra tática seria descentralizar a oferta e a distribuição dos bens, tornando-a mais competitiva. Para isso ocorrer, é preciso realizar um ajuste estrutural a partir da reforma do Estado para se adequarem a essa nova proposta.

Para compreender estes ajustes, precisei refletir sobre a estratégia da Terceira Via que em seu diagnóstico para superação da crise também culpa o Estado e o caracteriza como ineficiente. A proposta é reformá-lo, tendo o mercado como parâmetro de qualidade (PERONI, 2013, 2015).

Um dos idealizadores desta política, Anthony Giddens (2001, p.36), definiu a Terceira Via como “uma tentativa de transcender tanto a social democracia e tanto do velho estilo quanto o neoliberal”, colocando-se na defesa do livre mercado.

³³No original, *The important choice that the group must make, willy-nilly, is: How shall the dividing line between collective action and private action be drawn?* (Tradução da autora). site:<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c1>- acesso em 10 de janeiro de 2014, p.10.

Não se trata de romper totalmente com a proposta anterior, mas “uma forma de continuidade do que é essencial da fase *thatcherista*³⁴. Com o enorme desgaste que o neoliberalismo clássico acumulou ao longo de 20 anos, era preciso buscar uma alternativa que preservasse, no essencial, as metamorfoses ocorridas” (ANTUNES, 2003, p.97).

Evaldo Vieira (2013, p.194) afirmou que a “terceira via irrompeu na década de 1990, relacionando-se imediatamente com o governo trabalhista de Tony Blair³⁵ de 1997-2007, dando ares de que se tratava de qualquer coisa inovadora”.

A ‘terceira via’, dos recentes governos trabalhistas ingleses, tem sido descrita por um conjunto de afirmativas a respeito dela ‘reconciliar a direita e a esquerda, por meio de uma política econômica conservadora e de uma política social progressista’; terceira via como ‘centrismo radical, nem máxima interferência do Estado (como no socialismo, nem mínima interferência estatal (como no liberalismo); responsabilidade fiscal dos governantes, combate a miséria, carga tributária proporcional à renda, responsabilidade do Estado na segurança, saúde, na educação, na previdência (VIEIRA, 2013, p. 196).

Para Ricardo Antunes (2003), trata-se de dar um frágil verniz social democrático canalizando os descontentamentos da época. Na prática, o próprio Tony Blair propôs que “o papel do governo é promover a estabilidade macroeconômica, desenvolver políticas impositivas e de bem-estar, [...] equipar as pessoas para o trabalho, melhorando a educação e a infraestrutura” (ANTUNES, 2003, p.98), tanto com apoio de empresários quanto de trabalhadores.

Dialogando com estas afirmações de Antunes, Evaldo Vieira (2013, p.201) assegurou que, para “legitimar a crise global com ares de progresso e de promessas de um mundo melhor, ocultaram o rebaixamento do valor do trabalho” (realizando desmontagem dos direitos) e não conseguiram solucionar a expansão do desemprego.

Conforme Antony Giddens (2001), neste mundo sem inimigos onde as classes deixam de ser importantes, e o capital está aliado ao trabalho, foi apresentado um novo contrato social que vincula direitos a responsabilidades. Nele, a sociedade civil (onde cabem todos) deve ser incentivada a assumir as políticas sociais, e o Estado passa a ser o financiador ou aquele que deve proporcionar outros recursos para que as iniciativas sejam executadas. O papel assumido é o do empreendedorismo e da parceria entre sociedade civil e governo. Nessa lógica, a sociedade civil modernizada e empreendedora deve produzir estratégias criativas para resolver os problemas sociais.

³⁴ Referindo-se ao governo da primeira Ministra Margareth Thatcher, grande defensora do neoliberalismo na Inglaterra.

³⁵ Primeiro Ministro da Inglaterra após Margareth Thatcher e Jonh Major.

Ou seja, os sujeitos são responsáveis “pelos destinos da sociedade, mas não qualquer sociedade, uma vez que prega o empreendedorismo e a concepção de mercado no conteúdo da política” (PERONI, 2015, p. 37). O tom individualista demarca perdas para a possibilidade de um projeto de sociedade com justiça social, pois cada cidadão procura seu caminho. Se falhar, a culpa é sua e não do capitalismo. Anthony Giddens (2001), ao resguardar essa lógica, defendeu o conceito de capacidade social (capacidade de usar o acesso aos bens e não necessariamente a igualdade de todos, frente a eles) e o de meritocracia (alguns por sua capacidade vão merecer o bem).

Elaine Rossetti Behring (2008) assim resumiu a condução da reestruturação produtiva sob esta perspectiva:

Vem sendo conduzida em combinação com o ajuste neoliberal, o qual implica a desregulamentação de direitos, no corte de gastos sociais, em deixar milhões de pessoas a sua própria sorte e ‘mérito’ individuais- elemento que também desconstrói identidades, jogando indivíduos numa aleatória e violenta luta pela sobrevivência. Assinala-se, então, que o caráter da organização do trabalho é desagregador da solidariedade de classe e regressivo (BEHRING, 2008, p.37).

Concordo com Elaine Behring (2008) quando afirma que esta subjetividade leva ao individualismo, a busca pelo sucesso particular e a desagregação dos princípios de igualdade para todos e, dialogando com esta ideia, Vera Peroni (2015) acrescenta que esta estratégia é semelhante tanto no neoliberalismo quanto na terceira via, pois ambos investem na teoria do capital humano e no individualismo.

Outro argumento de semelhanças entre as duas correntes é a questão do diagnóstico da crise, pois ambas afirmam que a crise é do Estado. Porém algumas estratégias propostas são diferentes. Enquanto o neoliberalismo propõe o Estado mínimo, a terceira via propõe sua reforma, tendo “como parâmetro de qualidade o mercado, por intermédio da administração gerencial, fortalecendo a lógica de mercado no interior da gestão pública” (PERONI, 2015, p.39). Porém, Vera Peroni alerta que, se o Estado é visto sob perspectivas diferentes, a estratégia de gestão para o neoliberalismo e para a terceira via é a mesma – a gerencial. Em ambas, os ajustes na gestão com cortes de custos, com controle do Estado e com facilitação da entrada do mercado são imperativos.

Voltando às diferenças, encontramos mais uma na perspectiva da democracia. Para a terceira via, o Estado deve ser democrático (o que difere da posição neoliberal), transparente, eficiente, no qual o governo se constitua num administrador de riscos (GIDDENS, 2001). A democracia aqui é vista como uma estratégia para articular a participação da sociedade, numa

visão em que o antagonismo de classes seja controlado ou arrefeça, para que a sociedade possa assumir tarefas que eram do Estado em nome do interesse público. Ou seja, o sentido da democracia é diferente do sentido da participação e decisão plenas de todos os aspectos da sociedade, pois exclui as disputas inerentes do processo democrático e propõe uma democracia representativa e colaborativa, “com mecanismos plebiscitários de legitimação do sistema” (BEHRING, 2008, p.60).

“Para a terceira via, a principal estratégia de retirada do Estado da execução direta das políticas sociais é a parceria público-privada, tanto para a execução das políticas como para o mercado, por meio de uma nova economia mista” (PERONI, 2015, p.44). Mas este mesmo Estado permanece no controle por meio do financiamento e da avaliação. Ou seja, ele não se retira, ele modifica sua atuação (CLARKE, NEWMAN, 2006).

O Estado tem se retirado em alguns aspectos, seus poderes e aparelhos têm sido expandidos em outros – transferindo responsabilidades, mas simultaneamente criando as capacidades de fiscalização e reforço para garantir que estas responsabilidades estão sendo cumpridas. Isto tem envolvido a dispersão do poder estatal através de uma variedade de locais e espaços (CLARKE, NEWMAN, 2006, p.126).

Uma das formas do Estado é deixar de ser o principal executor de políticas, repassá-las para o Terceiro Setor que seria, grosso modo, um setor não estatal e não mercantil que engloba instituições não governamentais – ONGs, de caridade, instituições filantrópicas e até mesmo de ações solidárias e voluntárias. Como forma de evitar o caos social, essas instituições ligadas à sociedade civil propõem a autorresponsabilização do cidadão.

Para Carlos Montaña (2002), trata-se de um novo padrão de resposta à questão social, no qual o Estado é desresponsabilizado, e isso só pode ser compreendido “na sua articulação com a autorresponsabilização dos sujeitos carenciados e com a desoneração do capital na intervenção social, no contexto do novo projeto neoliberal” (MONTAÑO, 2002, p. 235). Mas isso não significa que o Estado não faça parte desse movimento. Ele se afasta parcialmente, porém é “subsidiador e promotor do processo ideológico de transferência da ação social” (Ibidem). O financiamento do terceiro setor deixa isso mais claro, pois a maioria das instituições não consegue, segundo Montaña, sobreviver com seus próprios recursos e desenvolve, junto ao Estado, inúmeras modalidades de cooperação que ele assim resumiu: auxílios e contribuições (que derivam da lei de orçamento), subvenções sociais (custeio de entidades para prestar serviços de educação, saúde e assistência social sem fins lucrativos), convênios, contratos de gestão (em que terceiriza para a iniciativa privada), termos de parceria (com transferência de recursos) e isenção de impostos e renúncia fiscal (não recolhimento de

impostos de instituições filantrópicas e de interesse público). Também alertou que muitas dessas instituições captam recursos de organismos internacionais, não precisando prestar nenhum tipo de contas ao Estado, das suas ações, diminuindo poder e autonomia do próprio Estado com relação à oferta de direitos democráticos.

A estratégia é: usando dessa articulação ou parceria, gerar “aceitação da população de um processo [...] de reestruturação do capital” (MONTAÑO, 2002, p.224) com perda de direitos e de conquistas. O autor apontou para um crescimento dessa articulação que opõe os direitos do consumidor aos direitos do cidadão, com flexibilização dos contratos de trabalho, via terceirização, com o “esvaziamento dos direitos sociais” (Idem, p.225) apresentados não como políticas sociais, mas como ações compensatórias, focadas e ofertadas por uma miscelânea de indivíduos, empresas e ONGs não mais como um direito, mas como uma mercadoria.

Vera Peroni ressaltou que, ao “assumir algumas atividades que seriam do Estado, como a promoção ou a manutenção de bem-estar social, o terceiro setor acaba também assumindo certo poder (econômico/político)” (PERONI, 2015, p.40), pois, sem controle institucional, em nome de quem operam e a quem prestam contas? Que ações definem realizar e com quem dialogam para defini-la? A autora, concordando com Carlos Montaña, afirmou que “as políticas tornaram-se mais precarizadas, entre outros problemas, porque são transferidas as competências sem os recursos correspondentes e necessários para executá-las” (Ibidem) e por perderem o caráter universal.

Uma série de fetiches e de ideologias é utilizada para confeccionar e consolidar a hegemonia do capital. Elaine Rossetti Behring (2008) elencou vários elementos desse processo. O primeiro: a difusão de uma visão conservadora segundo a qual o “reino universal das mercadorias” (Idem, p.66) é a grande utopia, transformando as “relações entre os homens em relações entre coisas” (Ibidem) e ocultando os processos de exploração entre indivíduos e classes sociais. Sob o fetiche do pós-moderno, uma nova estética tecnológica e material imediata fortalece esse movimento. Outro elemento é a cultura da crise para a qual, por exemplo, as políticas sociais são paternalistas, geradoras de desequilíbrios, com um custo excessivo de trabalho e que, nessa perspectiva, devem deixar de ser direito social e devem ser acessadas via mercado, com a mobilização da solidariedade, uma espécie de “clientelismo (pós) moderno ou neocorporativismo, em que a sociedade civil é domesticada” (Idem, p.65). Para a autora, o eixo central dessa cultura de crise são “o pensamento privatista e a constituição do cidadão consumidor” (Idem, p.70) a qual se nutre da perspectiva de que existe uma nova ordem a qual todos devem se integrar e que ela é inevitável. E, por último, destacou

como argumento, que se junta aos demais, a satanização do Estado como prova de que há apenas um caminho a seguir. Se ele é responsabilizado pela crise, a solução é ajustá-lo através de reformas: a política do âmbito do Estado deve ser substituída pela política empresarial e tem-se, então, uma ‘não-política’ universal e a transferência de ações para o terceiro setor. E afirmou que a “relação entre Estado e organizações da sociedade civil também se constitui espaço de construção de adesão e cooptação” (Idem, p.73).

Aqui não irei esgotar a análise desses argumentos, mas achei pertinente trazê-los (embora parciais) para demarcar a forma como são utilizados para construção da hegemonia do capital e confrontar com os argumentos da luta histórica dos trabalhadores por direitos e por democracia que, em muitos momentos do texto, estou a resgatar.

Reafirmo, concordando com os autores citados ao longo dessa sessão, que o Estado permanece atuante, com funções redefinidas para garantir a ação do mercado ou, nas palavras de Elaine Rossetti Behring (2008, p.58): “mais mercado livre e menos Estado social”. E, como exibi acima, as estratégias do capitalismo, sejam elas neoliberais, da terceira via ou outras apresentadas para manter suas taxas de lucro, propõem, apesar das diferenças, algumas táticas semelhantes que envolvem a redefinição do papel do Estado e a ascensão do modelo gerencial e do mercado como parâmetro para as políticas.

2.2 O ESTADO GERENCIAL

Essa sessão trata da discussão sobre o conceito de gestão pública do Estado a partir de vários autores, como Licínio Lima, Susan Roberston, Fernando Abrúcio, João Barroso, John Clarke, Janet Newman e Crhistian Laval e outros, sob a ótica da redefinição do seu papel diante dos movimentos do capitalismo.

A gestão é compreendida como um processo em disputa que se articula num intrincado processo de relações com as mudanças do capitalismo e do Estado em que abordo a discussão do surgimento da Nova Gestão Pública.

Se o capitalismo, em seus movimentos de reestruturação para sair da crise, redefiniu o papel do Estado (PERONI, 2012), isto implica em determinar a forma como a coisa pública é gerida. Nesse período particular do capitalismo, entre o final dos anos de 1970 e 1990, inúmeros processos se delinearam profundamente marcados pela preocupação custo/eficiência:

Produziram-se, a partir daí, dois efeitos no que tange às administrações públicas: a redução de gastos com pessoal e a necessidade de aumentar a eficiência governamental. Propunha-se, portanto, para restabelecimento do Estado, a construção de uma nova burocracia, uma nova forma de organizar o aparato estatal (AMARAL, 2010, p. 58).

Diante das críticas do Estado burocrático, a proposta foi ‘modernizar’ (ABRUCIO, 2003) e aumentar sua eficiência. O Estado foi culpabilizado pela crise e, nesse contexto, promoveu-se uma ampla reforma da administração. No final dos anos de 1970, as ideias da Escola de Chicago predominavam e um conjunto delas despontou:

O desfazer das políticas protecionistas do Estado para viabilizar uma movimentação financeira mais livre, da mesma forma que para o comércio e o trabalho dentro das fronteiras nacionais (ação conhecida como desregulação); a implementação de políticas de competitividade entre os setores público e privado enquanto gerasse eficiência, a privatização de uma série de atividades antes estatais; uma redefinição da atividade estatal (envolvendo um processo duplo de descentralização e recentralização) (ROBERTSON, 2012, p.286).

Esses conceitos são parte do ideário conhecido como Consenso de Washington³⁶ e que levaram a considerar o Estado como principal obstáculo do crescimento econômico e que, por isso, deveria ter sua influência diminuída. Assim, “os mercados e a competição e o papel do setor privado em novas e antigas áreas de serviços, incluindo a educação foram apresentadas como de interesse nacional” (ROBERTSON, 2012, p.286). Porém, o repertório implementado de políticas em que se priorizou a privatização, a descentralização, o pagamento de serviços públicos, segundo Susan Robertson, fracassou (pois acabaram reforçando a pobreza e a desigualdade mundiais e sem atender plenamente as necessidades do capital) e foi preciso, na década seguinte, ‘reabilitar’ o consenso através de parcerias, em particular as parcerias público-privadas, chamando os empresários para estrategicamente participar das políticas públicas.

No final dos anos de 1980, consolidou-se a ideia de que era preciso um novo modelo de gestão e “o modelo gerencial, importado da iniciativa privada, foi o fio condutor das reformas” (ABRUCIO, 1997, p.179). Novos conceitos surgiram: administração por objetivos, serviços públicos voltados aos consumidores, qualidade total, diferentes formas de

³⁶ O Consenso de Washington é uma conjugação das grandes medidas formuladas em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial fundamentadas num texto do economista John Williamson. O Consenso pregava: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial investimento estrangeiro direto com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas), direito à propriedade intelectual. Para maiores detalhes, ver Fellow, 2004.

descentralização. Essa proposta de reforma, segundo o autor, ficou conhecida como Nova Gestão Pública (NGP), e o processo que se estabeleceu, testou várias formas diferenciadas de teorias da administração que não apareceram em sua forma única³⁷, mas que se mesclavam nos diferentes países que as adotaram.

John Clarke e Janet Newman apresentaram o gerencialismo como “um conceito para pensar sobre os projetos de reforma do Estado durante os últimos quarenta anos” (CLARKE, NEWMAN, 2012, p.353), como uma “ideologia que fornece coerência tanto ideológica como organizacional aos cenários organizacionais complexos que emergiram de projetos de reforma do Estado” (Ibidem).

O gerencialismo é uma ideologia que legitima direitos ao poder, especialmente ao direito de gerir, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais. Em primeiro lugar, o gerencialismo é uma estrutura calculista que organiza o conhecimento sobre metas organizacionais e os meios para alcançá-las. Usualmente está estruturado em torno de um cálculo interno de eficiência (entradas-saídas) e um cálculo externo de posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado. Contudo, o gerencialismo também é uma série de discursos superpostos que articulam proposições diferentes – até mesmos conflitantes – a respeito de como gerir e do que deve ser gerido. Assim, diferentes formas de gerencialismo focam liderança, estratégia, qualidade e assim por diante, para produzirem um campo complexo e mutante de conhecimento gerencial (CLARKE; NEWMAN, 2012, p.359).

Os autores falam de um ‘Estado Gerencial’ e localizam o gerencialismo como uma “formação cultural, um conjunto distinto de ideologias práticas que formam um dos alicerces de um acordo político emergente³⁸” (CLARKE, NEWMAN, 2006, p.IX).

Embora precise localizar que os autores exploraram o contexto do Reino Unido e argumentaram sobre a crise do Estado de Bem-Estar Social neste país, assim como o desmantelamento desta ordem social, reconheço que eles se propõem a explorar também as “tensões e tentativas contemporâneas de reinventar o público em novos contratos entre o Estado e a sociedade civil³⁹” (CLARKE, NEWMAN, 2006, p.XIV), o que serve para compreender o que acontece no conjunto de outros países que realizam reformas. Para eles, o acordo do Estado de bem-estar social fundamentava-se nas características de família, nação e trabalho, pleno emprego masculino para o branco e o britânico, legitimando um tipo de cidadania e de relações entre o público e o privado no pós-guerra, a partir dos anos de 1940. Aliados a uma burocracia profissional, capaz de isolar as políticas sociais das vontades

³⁷ Na Grã-Bretanha, a proposta derivava de três modelos ou correntes: Gerencialismo Puro, *Consumerism* e a *Public Service Orientation*. Para maior conhecimento, ver Amaral (2010); Helo (2007).

³⁸ “No original: *Managerialism as a cultural formation and a distinctiv set of ideologies and practices which form one of the underpinnings of na emergent political settlement* (Tradução da autora).

³⁹ No original: [...] *and explore tensions contemporary attempts to ‘reivent’ the public in new settlements between state and civil society* (tradução da autora).

individuais, buscavam equilibrar a administração do Estado. O argumento geral do Estado de bem-estar social baseava-se no seguinte:

Entre o final dos anos de 1940 e o meio de 1970, é possível ver o Estado sendo sustentado por um tripé de neutralidade social: primeiro o acordo político bipartidário que proclamou o Estado de Bem Estar Social (mais ou menos entusiasticamente) como acima das diferenças político-partidárias; segundo, a administração burocrática que prometeu imparcialidade social; terceiro, o profissionalismo que prometeu a habilitação de conhecimento valioso a serviço do público⁴⁰ (CLARKE; NEWMAN, 2006, p.8).

Mas, durante a recessão global e a reestruturação do capitalismo, a partir dos anos de 1970, houve a necessidade de corte de gastos para as políticas de bem-estar, argumento largamente utilizado pela nova direita para justificar e preparar a crise deste Estado. Somado a isso, grupos diversos daquele utilizado pelo modelo britânico para estruturar as políticas passaram a pressionar por seus direitos. A cidadania universal masculina e branca foi pressionada pelas lutas das minorias raciais, pelos movimentos feministas, pelas novas formas familiares para acabar com o modelo que reproduzia desigualdades.

O capitalismo nacional e internacional passou a exigir a renegociação das condições do pleno emprego e, no bojo da crise do contrato social, o neoliberalismo passou a apontar o mercado como o mecanismo para distribuir benefícios, serviços e renda aos cidadãos. (CLARKE; NEWMAN, 2006).

Assim, o Estado de bem-estar passou a ser visto como aquele que precisava ser reformado para que liberasse as forças de mercado, para que reduzisse seus custos e, para isso, precisava mudar as estruturas da administração pública.

A primeira onda de reformas nos anos de 1980 estava preocupada em melhorar a eficiência dos serviços públicos a partir das estruturas existentes. Nos anos posteriores, as reformas passaram a seguir o modelo baseado no mercado que passou a ser introduzido de várias formas, “incluindo privatização direta, contratação de serviços selecionados e a introdução da cobrança de serviços”⁴¹ (CLARKE; NEWMAN, 2006 p.20). Um bem-estar oferecido sem o Estado.

⁴⁰ No original: *Between the late 1940s and the mid-1970s, then, it is possible to see the welfare state as being sustained by a triple social neutrality ; first, the bi-partisan political settlement which proclaimed the welfare state(more os less enthusiastically) as above party politicl differences;second, bureaucratic administration which promised social impartiality; and third, professionalism which promised the application of valued knowledge in the service of the public* (Tradução da autora).

⁴¹ No original: *[...] including direct privatisation, contrating out selected services and the introduction of charging for services.* (tradução da autora).

Mais recentemente, tem havido o desenvolvimento de parcerias entre os setores públicos e privados em empreendimentos conjuntos, embaralhando as fronteiras entre o que é público e o que é privado. São propostos “empreendimentos conjuntos ou a capitalização de novos empreendimentos através da iniciativa financeira privada”⁴² (CLARKE; NEWMAN, 2006, p.20). Esses empreendimentos incluem a terceirização de serviços de suporte (como a limpeza, por exemplo), mas também os serviços essenciais (como a saúde). O papel do governo não é apenas de mercantilizar, mas de “fazer mercados” (CLARKE; NEWMAN, 2012, p.364).

As fronteiras entre os setores públicos e privados ficaram cada vez mais embaralhadas, sem nitidez, e os processos de reforma não se deram de forma sequencial, mas reunindo formas híbridas de gestão das instituições. Porém, algumas questões foram recorrentes nas reformulações das estruturas: a definição de metas, de indicadores de performance dessas metas e a premiação individual àqueles que alcançassem resultados, ou seja, aos que tivessem mérito.

Usando o discurso de modernização do Estado em substituição da burocracia ineficiente, rompeu-se o acordo político econômico proposto pelo Estado de bem-estar social e, em seu lugar, propuseram um “retorno à contratualização, separação comprador-fornecedor e mercados internos ou quase mercados; uma economia mista de prestação e financiamento de serviços” (CLARKE; NEWMAN, 2012, p.358). Nesse processo, o poder do Estado deve se dispersar e se diluir em poder dos gerentes.

Assim, aqueles que gerenciam, devem ter poder para construir estratégias flexíveis que se adaptem às condições locais e que permitam a competição; para isso, devem livrar-se do controle governamental. Essa dispersão do poder é uma estratégia política que afrouxou e encolheu os vínculos com o Estado, dando às agências locais a responsabilidade de atuar de forma autônoma para ofertar serviços aos clientes. Mas eles estão empoderados para fazer escolhas, ao mesmo tempo em que são controlados por avaliações, rankings, pela competitividade da escolha, pelo bom desempenho, ou seja, não estão tão livres assim. Por outro lado, o Estado não abandona seu papel de governo nesta dispersão de poder, pois é ele que estabelece as regras do jogo, define as possibilidades de parcerias dos novos mercados e centraliza as avaliações.

⁴² No original: [...] *in joint ventures* , *and the capitalisation of new ventures through the Private Finance Initiative* (Tradução da autora).

Esta redefinição do papel do Estado e da gestão ocorre nos processos de reforma do Estado de bem-estar europeu a partir dos anos de 1990 e segue padrão semelhante nos Estados Unidos e em outros países da América.

Nos Estados Unidos da América, a Nova Gestão Gerencial foi consolidada a partir do movimento Reinventando o Governo, nos anos de 1980 e 1990. Na obra *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público* de 1994, David Osborne e Ted Gaebler apresentaram como o *management* foi absorvido na gestão pública.

Para eles, “as burocracias hierárquicas e centralizadas concebidas nos anos de 1930 e 40 simplesmente não funcionam bem no quadro altamente mutável da sociedade e da economia dos anos 90, rico de informações e conhecimento” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 12). Esse ambiente “exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis” (Idem, p.16) e com alta produtividade diante dos investimentos realizados. O modelo proposto é inspirado no processo de modernização das empresas.

Os governos empreendedores devem promover a competição entre os que prestam serviço ao público, que passa a ser cliente. A solução será não só fornecer serviços públicos, mas catalisar “todos os setores – público, privado e voluntário – para a ação conjunta dirigida à resolução de problemas da comunidade” (OSBORNE; GAEBLER, 1994 p. 21). A comunidade é responsabilizada pelas soluções e é considerada mais eficiente, criativa e eficaz para administrar os problemas. O papel do Estado é remover os obstáculos à participação da comunidade organizada e financiar os resultados, avaliando o desempenho do trabalho.

David Osborne e Ted Gaebler (1994, p.337) defenderam que “ao se afastar da burocracia administrativa, o governo empreendedor precisa abranger tanto o mercado, quanto a comunidade”: o mercado (com mudanças no sistema), as opções do consumidor e a entrada da iniciativa privada no setor público.

Independente do lugar que se olhar, nessa nova forma de organizar o Estado e a gestão, fica visível “a introdução de novas formas de regulação social” (BALL, 2011, p.21) especialmente no setor público em que se concentra a proposta de produzir novas estruturas e tecnologias de controle. “Os pontos chave de ligação entre a reestruturação e a reavaliação (ou redirecionamento ético) do setor público são os discursos de qualidade, de excelência, efetividade, bem como a lógica e cultura do novo gerencialismo” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p.24).

Essa nova racionalidade, proposta por quaisquer das teorias descritas, apregoa a modernização. A administração pública é tratada como um instrumento subordinado a critérios de produtividade e eficácia, tomando a iniciativa privada como modelo que, segundo

Licínio Lima (2002), reedita o taylorismo. Para ele, a ideia de que ‘ser moderno é ser eficaz’ é uma obsessão tayloriana, bem como a cooperação, o consenso e o clima favorável à solução de problemas. A esse ressurgimento de racionalidade organizativa, o autor chama de neotaylorismo:

A modernização significará, para o futuro, racionalização, eficácia, eficiência, alcance de solução certa, otimização, relação favorável custo/benefício, progresso... O império da racionalidade econômica institui a procura de eficácia à escala universal, dispensando a história, menosprezando a pergunta essencial – eficácia para que, segundo quem e em benefício de quem? – e recusando outra resposta que não a do progresso e a do interesse geral (LIMA, 2003, p. 119).

A racionalidade que se propõe é a de que, ao criticar a burocracia, o ambiente externo (o mercado) seja chamado para organizar a administração. E impõe a “capacidade de relacionamento estreito e dependente entre organização (empresa como exemplo a seguir) e ambiente (mercado como realidade omnipresente)” (LIMA, 2003, p.121). Tudo é resumido a uma questão técnica e de gestão.

Retomando, os modernos programas de reforma, adotando a iniciativa privada como modelo, levarão a administração pública a tratar os cidadãos como clientes e consumidores (como defendiam James Buchanan e Gordon Tullock) ou privatizar os serviços públicos e garantir os interesses do cidadão através da escolha proposta pelo mercado (*Public Choice*). Outra configuração é a solução “mista de público e privado em concorrência” (LIMA, 2003, p. 122) ou em aliança.

É neste quadro de possibilidades e de apelo à modernização (AFONSO, 2002) que conceitos são ressignificados e despolitizados (LIMA, 2002) com o intuito de seduzir e conquistar a adesão à proposta. Entre os conceitos estão a autonomia, a descentralização e a participação:

A *autonomia* (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma cultura de organização-empresa; a *descentralização* é congruente com a ‘ordem espontânea’ do mercado, respeitadora da liberdade individual e garante eficiência econômica; a *participação* é essencialmente uma técnica de gestão, um fator de coesão e consenso. Mesmo a organização sem fins lucrativos é vista como uma espécie de mercado, vocacionada para a prestação de ‘serviços’ aos ‘interessados’ ou ‘utentes’, tendo em vista objetivos consensualmente estabelecidos, alcançados através de tecnologias certas e estáveis e comandadas por perspectivas neogestionárias” (LIMA, 2002, p. 20).

A intensificação do uso desses conceitos, recontextualizados à moderna gestão, são utilizados para defender uma maior eficiência e eficácia à legitimação da ação governamental. Assim, o conceito de autonomia torna-se retórico e é “desprovido de sentido político

substantivo e não significa mais autogoverno, soberania, capacidade de se autogerir” (LIMA, 2011, p.15). Distancia-se de sua concepção histórica ligada à democracia e participação e aproxima-se da proposta da administração pública empresarial ao propor “algum grau de liberdade de execução, adaptação local” (idem, p.20) para operar orientações produzidas por outros, ou seja, é uma autonomia procedimental.

A descentralização, que deveria estar ligada ao conceito de autonomia e democracia, passa a ser proposta com o caráter de descentralização territorial de competências, ou seja, a execução da administração é descentralizada, mas os poderes de decisão são afastados e centralizados através de “uma cuidada separação entre concepção (nível central) e execução (nível periférico)” (LIMA, 2002, p. 59). A participação passa a ser vista como colaboração para pôr fim aos conflitos e à desunião da classe trabalhadora. O conflito é visto como dificuldade de comunicação e não “posições e interesses divergentes e assimetrias de poder” (Idem, p.133). É preciso se engajar, integrar-se à administração pública numa perspectiva de “delegação política” e de encargos e não na participação da direção e dos processos de decisão.

Nesse processo, “a participação significa integração e colaboração e não representação e intervenção política, com vencedores e vencidos, numa luta democrática entre distintos projetos e interesses” (LIMA, 2003, p.133). A luta de classes deve desaparecer e ser vista como um entrave à modernização e à solução dos problemas da gestão.

O Estado deve ser “regulador, incentivador e corretor de assimetrias” como descreve Almerindo Afonso (2002, p.53), diminuindo sua presença ao mesmo tempo em que reforça a “mobilização da comunidade e a iniciativa da sociedade civil” (Ibidem). O poder centralizado assume o discurso da busca da qualidade com a racionalização de recursos. Para o autor (Idem, p. 50), cada vez mais palavras como “responsabilização, avaliação, otimização, racionalização, eficiência, inovação, eficácia e qualidade” aparecem nos discursos governamentais e, segundo ele, é uma forma disfarçada de anunciar a “escassez de recursos e o desinvestimento”.

Segundo João Barroso (2011), nessa lógica estatal, a autonomia está destinada a aliviar a administração central dos problemas de execução que não consegue resolver, reforçando e melhorando, ao mesmo tempo, os mecanismos de planejamento e de controle que ele afirma passarem do controle direto (regrado por legislações e normas) a um controle remoto baseado em resultados.

Assim, conforme apresenta Fátima Antunes (2010, p.241), o Estado passa de um papel de gestão direta para um “papel de monitoração e avaliação”, bem ao gosto da Nova Gestão

Pública. A autora também destaca que o Estado tem se distanciado da realização das políticas e que tem utilizado o ‘excessivo voluntarismo’ para controlar o medo do descontrole social e econômico em face da ampliação das desigualdades. Ou seja, uma mera “gestão controlada das desigualdades” (Ibidem).

E o papel do Estado, em nome desta modernidade, será de reformular-se para promover ou garantir esta proposta. Ele deverá ser forte para centralizar as decisões e ser fraco ou desaparecer para que o mercado possa agir, ou seja, “mais Estado e mais mercado” (PERONI, 2015).

Licínio Lima (2012, p.94) alerta sobre a complexidade das “relações entre Estado, sociedade civil e o mercado e do hibridismo resultante de suas interseções e tensões em torno da educação” que resultam em políticas ora devolvidas à sociedade civil, ora ao terceiro setor heterogêneo, ora ao mercado de aprendizagem emergente. Vejamos mais elementos desta proposta de reformulação do Estado na educação.

2.3 A ASCENÇÃO DO GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO

A estratégia neoliberal propõe mudança no setor público que envolve desde a privatização direta até a liberalização ou flexibilização para que o mercado possa adentrar no setor estatal. A educação encontra-se nessas possibilidades e mais fortemente nesta última.

As reformas e os discursos dominantes apresentam uma lógica de mudança no ensino que propõe um modelo escolar “que considera a educação como um bem essencialmente privado e cujo valor é, antes de tudo, econômico” (LAVAL, 2004, p. XI). Esta tendência, que não é uma realidade acabada, está em processo de constituição e vive o embate com forças que desejam a escola pública, democrática e voltada à emancipação do conhecimento.

Esse novo modelo escolar fundamenta-se na sujeição ao econômico e usando o discurso da constituição do ‘homem flexível e autônomo’ capaz de prestar serviço às empresas e à sociedade, assume que a educação “é uma atividade que tem custo e um rendimento e cujo produto é assimilável a uma mercadoria” (LAVAL, 2004, p.5). O setor privado é estimulado por esta concepção a participar da formulação de políticas para dar conta das necessidades do mercado. Usando o discurso de crise do Estado e de incompetência burocrática, o modelo de gestão apontado para a educação é o de modernização tecnológica e empresarial. Esta seria descrita como competente para solucionar problemas e adequar a escola para a lógica de produtividade e rentabilidade do mundo mercantil.

O ‘homem flexível’, capaz de ‘aprender a aprender’ produziria mão-de-obra adaptada para as novas condições de trabalho do ‘capitalismo flexível’. A escola, assim, deveria constituir parcerias múltiplas com famílias, organizações e empresas para dar uma resposta à necessidade do mercado e realizar a formação dos sujeitos. Em outras palavras, o cidadão deve se responsabilizar pelo dever de aprender ao longo da sua vida.

A nova pedagogia passa “de uma ‘lógica de conhecimentos’ para uma ‘lógica de competências” (LAVAL, 2004, p.58) em que as habilidades são o foco, e a meritocracia é reforçada com a ideia de que sucesso ou fracasso são determinados pelos indivíduos ou clientes. Ao Estado cabe avaliar essas competências e estimular e ou facilitar a entrada do setor empresarial na definição e execução das políticas educacionais para elevar os índices de sucesso que vão determinar.

O mercado educacional passa a ser um novo filão da economia, seja pela oferta de escolas privadas⁴³, seja pelo estímulo à escolha e competição entre escolas pelos cidadãos ‘clientes’, seja pela elaboração e venda de produtos pedagógicos às instituições de ensino. De forma direta ou indireta, a mercantilização da escola avança, pois estamos falando de ações que totalizam mais de 20% dos investimentos públicos em diversos países, ou seja, a educação é um mercado promissor que envolve muitos recursos.

Os liberais Ted Gaebler e David Osborne já propunham que era preciso fazer mais com menos, focalizando nos resultados (mais educação, mais escolas ofertadas). Para eles, o governo deve ser empreendedor e promover a competição de serviços ao público e dando “poder aos cidadãos, transferindo o controle dessas atividades da burocracia para a comunidade” (1994, p.20). O governo, assim, além de focar nos resultados, deve oferecer opções (escolas, programas, treinamento), correções ou ‘remédios’ aos problemas e, para isso, deve descentralizar a autoridade além de oferecer o serviço público capaz de agregar todos os setores (do público ao privado) para agirem juntos na resolução de problemas.

Essas oportunidades, geradas por essas novas relações, não foram apresentadas de forma unificada, muito pelo contrário; neste campo, há a convivência de formas organizacionais diversas: burocrática, profissional, gerencial. Observa-se que as experiências inglesas e norte-americanas, inicialmente apresentavam uma diversidade de oferta de tipos de escolas e, em seguida, a propagação da teoria da escolha dos pais (CLARKE; NEWMAN, 2012; RAVITCH, 2011). Isso provocou a competição entre as escolas que passaram a selecionar alunos (procurando e mantendo os melhores e evitando os piores e difíceis) para

⁴³ Como as *Charter Schools* criadas por empresas nos EUA.

privilegiar o desempenho das instituições. Este pressuposto tem consequências na noção de escola como bem público capaz de assegurar o direito à educação, especialmente àqueles que, pelos padrões estruturais da sociedade, foram injustiçados.

A defesa do governo orientado para o mercado, com a entrada do setor privado no setor público é parte da proposta de Ted Gaebler e David Osborne. Segundo eles, o mercado é impessoal, invisível e um espaço que pode levar a resultados pouco equitativos, necessitando assim de outro elemento para equilíbrio da sociedade: a “transferência de poder para a coletividade. Precisamos do calor e do cuidado das famílias dos vizinhos e das comunidades, para completar a eficiência e a efetividade dos mecanismos de mercado” (GAEBLER; OSBORNE, 1994, p.337).

Toda essa responsabilidade de ofertar a melhor escola aos pais é repassada para o gestor que, visando tornar a instituição mais atrativa para ser escolhida, assume a penetração de valores e de uma racionalidade capitalista e mercadológica: torna-a flexível, competitiva, procura ser custo-efetiva e, principalmente, ser satisfatória ao consumidor. Mas essa liberdade da escola para disputar consumidores é disciplinada por mecanismos nacionais de controle e de avaliação que geram julgamentos e classificações públicas que reforçam a imagem de eficiência ou não da instituição que pode ser fechada se não apresentar resultados positivos na avaliação, como relatado na Inglaterra e nos EUA (CLARKE; NEWMAN, 2012; RAVICHT, 2011).

O setor público, palco de tensões e disputas ideológicas em torno do atendimento da educação, passa a ser “harmoniosamente transformado numa série de serviços determinados, prestados por uma diversidade de organizações” (CLARKE; NEWMAN, 2012, p. 369). Não importa se pelo setor público, pelo setor privado ou por órgãos voluntários (e essas fronteiras ficam embaralhadas). Importa que seja eficiente aos olhos da sociedade que julga e classifica as escolas. Nesse sentido, outro elemento que se coloca para reflexão é sobre quem é o responsável pelo sucesso ou fracasso. Para esta proposta, toda a sociedade civil é responsável, unida numa rede política cuja intenção é a “colaboração organizacional” (Idem, p.371). Reafirma-se uma diluição do poder na tentativa de harmonizar as relações entre as classes, muito embora seja preciso destacar que o poder do capital e da renda está muito concentrado produzindo o aumento da pobreza, o que é mobilizador da luta de classes.

Esta forma se ajusta às reformas gerencialistas propostas mundialmente: centralização na formulação das políticas, currículo e avaliação, “descentralização de certas competências, embora principalmente de caráter técnico e operacional e, por vezes, financeiro, alargando as fontes de financiamento a entidades privadas e responsabilizando de forma crescente as

famílias dos alunos” (LIMA, 2013, p.67). Nesse contexto, os processos de gestão democrática e participação nas tomadas de decisão são pouco relevantes.

O estímulo às parcerias público-privadas – PPPs – ganhou força no final dos anos de 1990 com as grandes agências internacionais, entre as quais o Banco Mundial-BM, as Nações Unidas e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Entre os organismos da ONU, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) foi pioneiro em propor ações em colaboração (ROBERTSON; VERGER, 2012).

Essa ideia de parcerias, também adotada e regulamentada pelo Brasil, age como “um mecanismo útil, não apenas por colocar diferentes atores juntos e, por isso, diferentes grupos e diferentes tipos de conhecimento, mas por intermediar, mais do que mitigar ou mediar, a privatização na e da educação” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1141).

O mercado é apresentado como gerador de ‘soluções mágicas’ receitas rápidas e replicáveis para solucionar velhos problemas. Ao Estado cabe avaliar as escolas e agir no sentido de garantir e ampliar o mercado educacional, redefinindo, assim, suas funções. Ele coloca em campo agentes não estatais para tratar das questões públicas. Stephen Ball (2013) afirma que, cada vez mais, o Estado contrata e monitora, e que a reforma do setor público é uma oportunidade de lucro para o novo negócio educacional.

A ascensão dessas parcerias é vista como um processo complexo, na qual se pode definir certo padrão de ação, desde a elaboração das políticas à divulgação das concepções que incorporam os interesses do setor privado. Susan Robertson e Antoni Verger (2012) alertam para o surgimento de uma indústria especializada em torno das parcerias que incluem sites especializados, empresas de consultoria, equipes de mídia, bancos, fundações que exportam sua ‘expertise’.

Além disso, novas formas de organização dos sujeitos estão sendo efetuadas. Nessa nova configuração, as soluções “baseadas no mercado estão sendo privilegiadas e fortalecidas através do surgimento de uma nova elite global, conectada em rede, formada por promotores de políticas e ‘novos’ filantropos” (BALL, OLMEDO, 2013, p.33).

As “políticas de redes são um novo tipo ‘social’ envolvendo determinados tipos de relações sociais, fluxos e movimentos. Elas constituem comunidades políticas, geralmente com base em concepções compartilhadas de problema social e suas soluções”⁴⁴ (BALL, 2012, p.5), uma forma de mobilizar inovações, pessoas, capitais e ideias, ou seja, uma “política em

⁴⁴ No original: *Policy networks are one type the new social, involving particular kinds of social relationships, flows and movements. They constitute policy communities, usually based upon shared conceptions of social problems and their solutions* (tradução da autora).

movimento” (BALL; OLMEDO, 2013, p.35) capaz de reunir, em torno de um discurso ou ideia, sujeitos diversos.

A rede é um dispositivo analítico, como um “tipo de tecido conjuntivo que se junta e fornece alguma durabilidade destas formas distantes e fugazes de interações sociais”⁴⁵ (BALL, 2012, p.5). Mas, ao mesmo tempo, este conceito é abstrato, pois esta nova forma de relacionamento reúne patrocinadores, apoiadores, contratados, financiadores, consultores, todos ligados, mas sem a clareza de quem começa e de quem conclui a ação. Os sujeitos são reais, declaram, convencem, organizam, influenciam, definem, mas não há um responsável único pela ação. Tornam-se uma força que age com poder, mas um poder diluído e não pessoal. Dessa forma, “as fronteiras entre o Estado, a economia e a sociedade civil estão borradas” (BALL, 2012, p. 9). Novas vozes agem na política, através de organizações autônomas, mas “estruturalmente casadas” (p.10), o que dificulta a possibilidade de mapear as relações de poder, mas que produz mobilidade política e ampla capacidade de convergência e constituição de novos consensos. Essa nova forma de fazer política é um processo emergente e complexo, pois

As políticas se movem e são adaptadas por redes de relações ou conjuntos, envolvendo diversos participantes com uma variedade de interesses, compromissos, objetivos e influências que são realizadas juntas e subscrevem um conjunto discursivo, que circula dentro e é legitimada por essas redes de relações⁴⁶ (BALL, 2012, p. 11).

Mas as políticas são criações sociais, são ideias em disputa que não se movimentam no vácuo, são produzidas por um ativismo (no caso analisado por esta tese, por um intenso ativismo da classe empresarial) que produz a “economização do social” (BALL, 2013, p.45).

Stephen Ball (2013) alerta que cada vez mais a ajuda dos organismos internacionais e dos filantropos (Fundações e ONGs) deixam de ser doações e passam a ser investidas em negócios educacionais e no desenvolvimento de soluções baseadas no mercado de problemas educacionais. É o que Ball (2013) chama de *‘filantropia 3.0’*.

Susan Robertson (2012) chega a afirmar que uma nova indústria especializada surgiu em torno das parcerias e das redes que vão se distribuir desde a elaboração de políticas,

⁴⁵ No original *as a kind of connective tissue which joins up and provides some durability to these distant and fleeting forms of social interaction* (tradução da autora).

⁴⁶ No original: *That policies move through, and are adapted by, networks of social relations or assemblages, involving diverse participants, with a variety of interests, commitments, purposes and influence, which are held together by subscription to a discursive ensemble, which circulates within and legitimated by these network relations* (Tradução da autora).

passando à divulgação de concepções do setor privado até a infraestrutura para execução da política, promovendo a ascensão de novos atores privados.

Para unir redes de empreendedores, as parcerias público-privadas são o “guarda-chuva perfeito” (ROBERTSON, 2012, p.1143), pois, neste caso, a lógica de gestão da educação é apresentada de acordo com a lógica de mercado, sendo o setor privado responsável pela oferta das soluções, e o Estado assegurando o financiamento e o ambiente político favorável à parceria. Todos unidos em torno de um objetivo que é fazer o bem social que, por um lado, aplaca a tensão na cobrança dos cidadãos sobre a oferta dos serviços de qualidade e, por outro, gera lucro aos empresários que ofertam, agora, estes serviços.

O Estado não se exime, nem desaparece, mas favorece o mercado, tornando-se ao mesmo tempo seu cliente e dialogando com os empresários em redes de políticas e parcerias que facilitam esta ampliação e a influência na definição de novas políticas geradoras de novos negócios.

Ancorados no discurso de reforma educacional e modernização, motor das mudanças, o setor privado vai adentrando na educação pública desde assessoramentos, investigações, avaliações e outras formas de influência, participando cada vez mais intensamente da elaboração e da execução de políticas públicas como poderemos ver materializado no exemplo do caso brasileiro no capítulo seguinte. Stephen Ball e Deborah Youdell (2007) chamam esse processo de ‘privatização da política’ e defendem a tese de que existe um conjunto de tendências que já ocorrem e que ele denomina de privatização encoberta da educação pública ou *privatização endógena*. Para os autores “essas formas de privatização implicam na importação de ideias, métodos e práticas do setor privado a fim de fazer que o setor público seja cada vez mais como uma empresa e cada vez mais comercial” (BALL; YOUDELL, 2007, p.13).

Para eles, esta fase está muito adiantada e destacam que esse comportamento cada vez mais próximo de formas de mercado pode ser constatado através “da transferência da responsabilidade da gestão para os centros de ensino e das novas formas de escolha dos centros docentes, com a distribuição de vales escolares para serem usados em centros de ensino públicos ou privados” (Idem, p.16) ou ainda com subvenções que caracterizam um quase mercado. Outro elemento desta fase é a adoção de “mecanismos de gestão de resultados, incluindo às vezes a fixação de salários em função dos resultados” (Idem, p.20) o que apontam como sendo uma forte influência na reorientação no trabalho dos professores nas próprias aulas a partir da publicação dos resultados e da classificação em tabelas que vinculam o financiamento aos resultados.

Stephen Ball e Deborah Youdell defendem que esse processo em curso prepara a educação pública para a incorporação da *privatização exógena* com a incorporação do setor privado nos centros de ensino com a contratação de serviços educativos para aperfeiçoamento, inspeções, consultorias, subcontratação de serviços de limpeza, transporte para atendimento a alunos excluídos, para avaliação, ou mesmo de centros de ensino (como os técnicos, por exemplo), abrindo “novas e substanciais oportunidades de benefícios para as empresas” (Idem, p.22).

Porém, os autores alertaram que esta prática de associação tem trajetórias diferentes em cada país, em cada contexto, e isso deve ser levado em conta, o que pretendo utilizar ao longo da discussão sobre a política do PAR no Brasil. Em muitos países, o desenvolvimento dessas tendências para a privatização são “características de novos projetos de educação adotados, muitas vezes com o financiamento do Banco Mundial e de ajuda internacional” (Idem, p.37) e estreitamente relacionados ao processo de globalização e das necessidades da reestruturação produtiva. Vejamos alguns elementos da ação dos organismos internacionais e sua opção pela divulgação e defesa da gestão gerencial e das parcerias público privadas na educação.

2.4 A POSIÇÃO E A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Nesta sessão, apresento algumas reflexões a respeito da ação e do ideário sobre gestão da educação de alguns dos organismos internacionais, a saber: Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial – BM e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

Os organismos financeiros – FMI e BM⁴⁷ – foram criados após a segunda Guerra Mundial em 1944, com objetivos de controlar as economias internacionais, reconstruir os países e evitar instabilidades financeiras. Com exigência de cotas de depósito ou de participação nos mercados mundiais para ser membro e ter voto, ambos os organismos ‘socorrem’ países, concedendo empréstimos para execução de políticas estruturais ou sociais e para os quais estabelecem condições e orientações políticas para realizar a permissão. O

⁴⁷ FMI possui 188 países membros, com sede em New York, e o BM é uma agência das Nações Unidas que possui 150 países membros com sede em Washington, EUA, país que detém forte influência nos dois organismos.

FMI é considerado um dos principais sujeitos econômicos internacionais e um dos responsáveis pela difusão das políticas neoliberais no mundo.

Esses dois organismos, por transitarem no campo econômico impondo regras para prestarem auxílio aos países, transformaram-se em sujeitos com muito poder. “As condições de empréstimos para privatizações e reformas financeiras amplas se distanciam das questões estritamente monetárias, para se aproximarem dos interesses dos países mais poderosos do FMI, particularmente dos EUA” (MOREIRA, 2015, p.1) que, segundo o autor, detêm 18% dos votos do Conselho, mais do que América Latina, Sul da Ásia e África Subsaariana juntos.

“Em troca de empréstimos (a juros bastante altos), o país deve cumprir certas exigências, para que esta crise não se repita. Essas exigências são elaboradas pelo próprio FMI, portanto não isenta de interesses dos países mais ricos” (MIOTTO, KRUIELKI, FARIAS, LOBATO, TONI, 1999, p.4) em evitar crises nas economias nacionais que possam envolver o mundo e ou diminuir taxas de lucro do capitalismo.

Paul Singer (2000), apud Laerte Moreira (2015, p.1), declarou que existe uma receita padrão aplicada pelo FMI no Terceiro Mundo para conceder os empréstimos: a “contenção do crédito, do gasto público e dos salários, o que produz recessão (= baixo crescimento da economia). Com isso, as contas externas voltam ao equilíbrio, a inflação cai. Mas muitas empresas quebram e o desemprego sobe”. Essa fórmula foi aplicada na América Latina, nos anos de 1980, e causou problemas estruturais nos países entre os quais destacaremos dois: primeiro no campo político “o poder exercido pelo FMI é tão grande que invade a área das decisões políticas do país” (Idem, p.2), pois não considera os seus interesses, e o acordo, sendo firmado pelo governo federal, deixa de fora a participação da decisão os estados e municípios, do que os afeta diretamente e terão que se adaptar a essa receita padrão. Em segundo, as condições macroeconômicas de ajuste, fixadas pelo acordo, “têm consequências no plano social, agravando situação já muito precária e fragilizada” (Ibidem) seja pelo desemprego gerado, seja pelo enxugamento de despesas que corta recursos de programas sociais.

Em consonância com essa influência neoliberal e sob o controle dos países mais ricos, o Banco Mundial tem um portfólio de empréstimos no qual o setor educacional está contemplado. Susan Robertson (1995) afirma que esta influência sofre reinvenções para se manter e, entre elas, propõe a chamada Agenda Estratégia 2020 para Educação, em que realiza um diagnóstico de crise na educação por falhas na regulação e supervisão e advoga para si um “maior papel na governança global, assim como defende um papel expandido do setor privado no desenvolvimento” de soluções (ROBERTSON, 1995, p.284).

Realizado por economistas, as propostas têm ênfase sobre a “regulação do custo x benefício, e não sobre a qualidade da instrução” (MIOTTO; KRUIELKI; FARIAS; LOBATO; TONI, 1999, p.5). Para os autores, no mundo globalizado, as empresas migram para locais com mão-de-obra barata, onde é preciso qualificar minimamente essa mão-de-obra. Assim, há uma preocupação econômica com o analfabetismo nos países subdesenvolvidos. Segundo eles, a fórmula proposta pelo BM seria investir em infraestrutura (livros didáticos, bibliotecas), formação acelerada e sucateamento da profissão do professor, já que “bem equipada, qualquer pessoa pode ensinar crianças, sem necessidade de maiores treinamentos” (Idem, p.6), ou seja, formação de mão-de-obra barateada.

Mas, a partir da necessidade de ‘reinvenção’ da ação do banco (ligada a críticas neoliberais e ao surgimento da terceira via), nos anos de 1990, ancorado em números e dados, o BM apresentou um novo discurso sobre a necessidade de avanço da qualidade da educação. Ora, não se pode ser ingênuo a ponto de acreditar que esta qualidade não esteja vinculada às novas necessidades do mercado, pois, segundo o próprio banco, seu objetivo passa a ser “Aprendizagem para Todos, a garantia de que todas as crianças e jovens [...] adquiram o conhecimento e as habilidades de que necessitam para terem vidas saudáveis, produtivas e obterem um emprego significativo” (BANCO MUNDIAL, 2011, s/p.). A aprendizagem concebida dentro e fora da escola inclui programas formais e não formais. Assim, as reformas devem dar conta dessa nova exigência (o que será realizado com oferta financeira e técnica do BM) e o propósito desta estratégia logo se evidencia:

A escancarada ampliação do que se considerava sistema educacional presta-se a dar conta da operação de tornar objetivos e operacionais aqueles sistemas, de acordo com os parâmetros oriundos da iniciativa privada, compatibilizando e hierarquizando seus diversos componentes de forma a permitir a responsabilização (*accountability*) e o monitoramento dos resultados (BASTOS, 2015, p.5).

Com muitas críticas à privatização direta neoliberal, o BM passou a divulgar a ideia “de parcerias, em particular as PPPs” (ROBERTSON, 1995, p.290). Criou uma rede de divulgação desta proposta, com consultores e disseminação de ‘boas práticas’ e, para o Estado, propõe que, em sua gestão, estariam os “governos tornando-se menos os provedores de bens e serviços e mais os facilitadores e reguladores da atividade econômica” (Idem, p. 288). Para a educação, o desafio seria “criar aprendizes que sejam, por um lado empreendedores ágeis e dispostos a aceitar riscos e, por outro, que sejam engajados no setor privado num panorama maior das atividades educacionais (tais como treinamento no trabalho, publicações, iniciativas tecnológicas) (Ibidem).

A partir dos anos de 1980, o Banco “acentua decisivamente sua influência sobre a formulação de políticas educacionais das nações endividadas da África e América Latina” (BASTOS, 2015, p.8). Os países viviam ajustes estruturais e crise das dívidas externas que, não obstante os investimentos destes organismos internacionais, viam sua situação se agravar cada vez mais, especialmente com impactos econômicos e sociais devastadores.

Outro organismo internacional que teve e tem forte influência na educação é a UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) que é uma organização fundada em Paris em 1946 com o objetivo de contribuir para a paz e segurança no mundo mediante a educação, a ciência, a cultura e as comunicações. Em sua página na internet está escrito que seu objetivo principal é reduzir o analfabetismo e assim define sua ação:

Devido a uma combinação de fatores – como pobreza, disparidade de gênero, isolamento geográfico e situação da minoria – a qualidade da educação é um sonho distante para muitos, sobretudo para meninas de famílias pobres de áreas rurais. Elas estão entre as crianças que enfrentam as maiores barreiras de acesso à educação. Uma das principais responsabilidades da UNESCO é defender o direito de toda menina e menino, e de todo homem e mulher jovem e adulto, a ter educação de qualidade ao longo da vida – independentemente da definição (formal, não formal ou informal). <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/education/education-for-all/>.⁴⁸

Essa ação coaduna com as estratégias já apresentadas pelo Banco Mundial que, tal como a UNESCO, são agências integrantes do Sistema das Nações Unidas (ONU). Ambas influenciam as reformas educacionais dos países subdesenvolvidos e monitoram essas mudanças a partir, por exemplo, da publicação anual da UNESCO do Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos no qual relatam o progresso global dos seis objetivos de quem é signatário dos Compromissos da Conferência Mundial de Educação para Todos e “apresenta evidências para informar gestores de políticas públicas sobre questões temáticas específicas como atingir as populações marginalizadas, conflitos, habilidades para juventude ou sobre ensinar e aprender” (Ibidem).

Vejamos um pouco mais sobre os desdobramentos desta ação dos organismos internacionais nas reformas a partir da América Latina onde a virada em direção ao neoliberalismo ocorreu no final dos anos de 1980, início de 1990 com as eleições de Carlos Salinas no México, Carlos Menem na Argentina, Carlos Peres na Venezuela, Fernando Collor no Brasil e Alberto Fujimori no Peru, num contexto de luta pela redemocratização após ditaduras militares. Esses países realizaram amplas reformas abrangendo desde legislação,

⁴⁸ Site consultado em 25 de maio de 2014.

planejamento, currículo, avaliação, etc. e como “parte de um movimento internacional que vem outorgando à educação a estratégia fundamental para redução das desigualdades econômicas e sociais nacionais e internacionais” (NOMA, 2010, p.58); as reformas sofreram influência destas agências multilaterais, principalmente do BM e da UNESCO.

Essas reformas tiveram como marco a Conferência Mundial de Jomtien em 1990. Esse encontro, patrocinado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e pelo Banco Mundial, aprovou a Declaração Mundial de Educação para Todos – EPT que passou a ser implementada pelos 155 chefes de Estado que participaram do encontro⁴⁹.

Entre os objetivos aprovados no encontro – traduzidos em artigos – estavam:

ARTIGO 1 SATISFAZER AS NECESSIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAGEM: cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas.

ARTIGO 2 EXPANDIR O ENFOQUE [...] no que há de melhor nas práticas correntes.

ARTIGO 3 UNIVERSALIZAR O ACESSO À EDUCAÇÃO E PROMOVER A EQUIDADE (A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos).

ARTIGO 4 CONCENTRAR A ATENÇÃO NA APRENDIZAGEM [...] as pessoas aprenderem de fato, ou seja, apreenderem conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores.

ARTIGO 5 AMPLIAR OS MEIOS DE E O RAIO DE AÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA [...] aprendizagem por toda a vida.

ARTIGO 6 PROPICIAR UM AMBIENTE ADEQUADO À APRENDIZAGEM (garantir a todos os educandos assistência em nutrição, cuidados médicos e o apoio físico e emocional).

ARTIGO 7 FORTALECER AS ALIANÇAS: autoridades responsáveis pela educação nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa.

ARTIGO 8 DESENVOLVER UMA POLÍTICA CONTEXTUALIZADA DE APOIO (Políticas de apoio nos setores social, cultural e econômico).

ARTIGO 9 MOBILIZAR OS RECURSOS [...] será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários.

ARTIGO 10 FORTALECER A SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL [...] Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem constitui-se uma responsabilidade comum e universal a todos os povos e implica solidariedade internacional e relações econômicas honestas e equitativas, a fim de corrigir as atuais disparidades econômicas (UNESCO, 1998, p.2).

Em todo o texto, a preocupação com o descontrole da miséria e com a constituição de educação ‘por toda a vida’, inclusive fora da escola, foi destacada e exprime um novo olhar sobre a educação, propondo outros espaços para que ela aconteça, responsabilizando o indivíduo por buscá-la. O foco está na aprendizagem de condições mínimas de socialização do cidadão. André Silva Martins (2009, p.22) defende que existe uma nova pedagogia da

⁴⁹ O Brasil está entre os seis países com mais altos índices de analfabetismo do mundo (UCZAK, 2014).

hegemonia que congrega em seu interior “um intenso movimento das forças do capital em produzir uma nova educação política com o objetivo de difundir referências simbólicas e materiais para consolidar um padrão de sociabilidade afinado com as necessidades do capitalismo contemporâneo”.

Outro elemento que destaco é que, para garantir a aprendizagem, é proposto o alargamento da solidariedade com a mobilização de recursos públicos, privados e voluntários, numa clara defesa das parcerias no atendimento ao serviço público da educação. Assim, iniciativas práticas de ‘voluntariado’, ‘empresas cidadãs e ‘organismos socialmente responsáveis’ se proliferam, pois, na perspectiva da classe empresarial, “os índices dramáticos da escolarização das massas nos países periféricos indicavam a necessidade de alterações na formação humana, tanto no aspecto técnico quanto no ético-político para assegurar a consolidação do capitalismo em sua nova fase” (MARTINS, 2009, p.22) de reestruturação produtiva.

A proposta era de que recursos financeiros, públicos, privados e voluntários fossem mobilizados para financiar a educação básica (SHIROMA; MOARES; EVANGELISTA, 2004). Os países que assinaram a Declaração também aprovaram um Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem que se constituiu numa “espécie de guia para os governos, os organismos internacionais, as instituições de cooperação bilateral, as organizações não governamentais e para todos aqueles comprometidos com a educação para todos” (UCZAK, 2014, p. 73). Esse plano apresentou diretrizes para que os países elaborassem seus Planos Decenais de Educação, observando, entre outros objetivos, o aperfeiçoamento das capacidades gerenciais e tecnológicas para a gestão da educação, o desenvolvimento de um contexto político favorável a cada país para a melhoria da qualidade, tendo como foco o Ensino Fundamental e a preparação de um trabalhador flexível e capaz de atender às demandas do mercado globalizado.

Cada país passou a elaborar seu plano de ação⁵⁰ para melhorar seus índices educacionais e, para tanto, a recomendação no plano da gestão é de que cada nação procure “aperfeiçoar capacidades gerenciais, analíticas e tecnológicas para gestão da educação” (UCZAK, 2014, p.73) cuja orientação é de que a avaliação passe a ser um instrumento da gestão quando reforça a necessidade de aperfeiçoamento destes instrumentos de cálculo de

⁵⁰ No Brasil, percebe-se o alinhamento a esta política através da ação do Ministério da Educação que publicou o Plano Decenal Educação para Todos (1993-2003) e materializou reformas com a Emenda Constitucional 14/1996 que criou o FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e o Plano Nacional de Educação aprovado para o período 2001-2011.

rendimento dos educandos e dos sistemas para “construir um banco de dados administrativo” (Ibidem) com a finalidade de medir a qualidade da educação e de fazer projeções.

Com foco no Ensino Fundamental, o referido Plano foi assim resumido por Lucia Uczak (Ibidem):

percebe-se a lógica da educação como mecanismo de preparação do trabalhador flexível, útil ao mercado, capaz de atender às demandas do mundo globalizado. Destaca-se a necessidade da ampliação do acesso à educação básica como meio de fomentar a equidade. A ampliação do acesso não implica, segundo o documento, aumentar os custos, mas utilizar os recursos com mais eficácia, [...] usando a lógica do ‘fazer mais com menos’.

Dez anos após Jomtien, ocorreu em 2000 a Conferência Mundial de Educação em Dakar⁵¹ para avaliar e retomar os compromissos firmados em 1990 – agora expandidos para o período 2000/2015. Amélia Kimiko Noma (2010, p.63) avalia que se repactuou um “conjunto de metas mais simplificadas associando, para isso, a educação ao combate à pobreza e unindo os esforços dos governos e das sociedades civis” para monitorar e avaliar a educação fundamental. O Movimento *Education for All* – EFA agiria “com o compromisso de fornecer educação básica de qualidade para todas as crianças, jovens e adultos” (www.unesco.org/efa)⁵². Governos de 164 países se comprometeram a promover o EFA que identificou seis metas a serem cumpridas até 2015:

1. Expansão e aprimoramento da assistência e educação da primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas.
2. Garantir que, em 2015, todas as crianças, especialmente meninas, crianças em situações difíceis e crianças pertencentes a minorias étnicas tenham acesso a uma educação primária de boa qualidade, gratuita e obrigatória, e possibilidades de completá-la.
3. Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam satisfeitas mediante o acesso equitativo à aprendizagem apropriada e a programas de capacitação para a vida.
4. Atingir, em 2015, 50% de melhora nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente para as mulheres e igualmente de acesso à educação fundamental e permanente para todos os adultos.
5. Eliminar, até 2005, as disparidades existentes entre os gêneros na educação primária e secundária e, até 2015, atingir a igualdade entre os gêneros em educação, concentrando esforços para garantir que as meninas tenham pleno acesso, em igualdade de condições, à educação fundamental, de boa qualidade e que consigam completá-la.
6. Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de modo que resultados de aprendizagem, reconhecidos e mensuráveis, sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização, cálculo e habilidades essenciais para a vida (UNESCO, 2001).

⁵¹Sob a coordenação da UNESCO, do Banco Mundial, da UNICEF, do PNUD e da UNFPA.

⁵² Acesso em 14 de maio de 2014. No original: *is a global commitment to provide quality basic education for all children, youth and adults* (tradução da autora).

Novamente destaca-se a educação por toda a vida e a capacitação dos jovens e adultos com habilidades essenciais necessárias ao mundo do trabalho, bem como a preocupação em expandir a garantia de escolaridade para a primeira infância como forma de ampliar o tempo de escolarização das crianças e o sucesso na sua integração à sociedade.

Para divulgar e regionalizar a ação da UNESCO com apoio e controle sobre as metas estabelecidas nestas conferências, foram realizados muitos encontros na América Latina que estabeleceram parcerias para elaboração e execução das reformas modernizadoras necessárias à adequação das propostas das conferências.

Entre tantas articulações⁵³, apartarei duas que considero fundamentais para compreender a ação divulgadora e criadora de consensos sobre o ideário divulgado pelos organismos internacionais. A primeira, criada em 1995, foi o PREAL – Programa de Promoção de Reformas Educativas na América Latina e Caribe com forte apoio e financiamento de agências dos EUA: “Considerando o momento histórico da criação do programa e os sujeitos envolvidos no processo, pode-se afirmar que a intencionalidade foi criar uma agência que fomentasse, ampliasse e fortalecesse as articulações entre os setores público e privado” (UCZAK, 2014, p.109).

Estimulador de avaliações para mensurar dados de qualidade, Lucia Hugo Uczak resgatou como o próprio PREAL define sua missão:

Contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación mediante la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa; identificar y divulgar las buenas prácticas y el monitorear el progreso educativo en los países de la región⁵⁴ (PREAL, apud UCZAK, 2014, p.109).

Mas a autora ressaltou que o conceito de qualidade “está associado a dados mensuráveis referentes à avaliação de desempenho dos alunos e resultados das escolas” (Ibidem) e também resgatou os indicadores que, segundo o PREAL, assinalam problemas de qualidade: “gasto por aluno; alto índice de repetência; baixas taxas de conclusão; notas baixas nas avaliações de larga escala; fraco desempenho em ciência e tecnologia” (Ibidem). Essa visão de qualidade, para ela, reporta a uma concepção tradicional e conservadora de educação na medida em que importa mais o que é passível de ser medido pelas agências avaliadoras. Além disso, destacou que

⁵³ Para detalhes sobre Conferencias, instituições, Fóruns e Cúpulas realizadas na América Latina e Brasil ver Uczak (2014).

⁵⁴ Disponível em: <<http://www.preal.org/Quienes.asp>>. Acesso em: 26 jan. 2011.

[a] chamada ao envolvimento de toda a sociedade na promoção de reformas educacionais é uma constante nos diferentes instrumentos de comunicação utilizados pelo PREAL, tanto como recomendação específica às escolas para melhoria da gestão [...] quanto na realização de parcerias com empresários, para que estes indiquem o perfil de cidadão que o mercado de trabalho espera e contribuam com financiamento de eventos relacionados ao tema (UCZAK,2014, p.111).

O PREAL aliou-se a agências nacionais (no Brasil contou com a Fundação Getúlio Vargas) para divulgar seus documentos e pesquisas e para realizar fóruns, chamando os empresários para que contribuíssem com o que “deve se dar através dos conhecimentos especializados sobre administração e finanças, apoiando financeiramente os programas e projetos inovadores e, sobretudo, respaldando os políticos que estejam a favor das reformas pretendidas” (UCZAK, 2014, p.114), potencializando o consenso pretendido de ampliar o papel do mercado na educação. No Brasil, temos sob esta influência o nascimento do movimento empresarial Todos pela Educação, que apresentarei com detalhes mais adiante.

A segunda articulação que destaquei foram os projetos do PPE – Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe que em 2002 aprovou o PRELAC – Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe que “se constituem em um fórum regional de discussões das políticas governamentais em educação, na qual se destaca, como protagonista, a UNESCO” (MONA, 2010, p.66).

Muito inspirados no Relatório Delors⁵⁵ que já propunha que a aprendizagem precisa ser um processo para vida toda, estimulando o empreendedorismo (aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e a aprender a ser), o PRELAC apresentou cinco focos estratégicos para promover mudanças nas políticas educativas:

1) nos conteúdos e práticas da educação para construir sentidos sobre nós mesmos, os outros e o mundo em que vivemos; 2) nos docentes e no fortalecimento de seu protagonismo na mudança educativa para que respondam às necessidades de aprendizagem dos seus alunos; 3) na cultura das escolas para que estas se convertam em comunidades de aprendizagem e participação; 4) **na gestão e flexibilização dos sistemas educativos para oferecer oportunidades de aprendizagem efetiva ao longo da vida;** 5) **na responsabilização social da educação para gerar compromissos com seu desenvolvimento e resultado** (UNESCO, 2002 apud MONA, 2010, p.67, grifos meus).

Em vários momentos da apresentação das recomendações dos organismos internacionais, pude constatar que as reformas propostas apontavam para mudanças na gestão da educação, avaliações sistemáticas da educação seguindo padrões internacionais, com corte nos custos (fazer mais com menos) e com a indicação de parcerias como forma de modernizar

⁵⁵ Publicado pela UNESCO nos anos de 1990. Para maiores detalhes sobre o relatório, ver MONA (2010).

a educação e solucionar seus problemas de qualidade, como se pode verificar no grifo acima e que resgatei no texto repetida e propositalmente para reafirmar uma sincronia de discurso e ação dos organismos citados.

A América Latina vivia processos de recuperação da democracia em substituição a longas ditaduras militares em vários países que procuravam reconciliar as desigualdades extremas, as novas possibilidades sociais e políticas. Sob forte influência do neoliberalismo e dos encontros, conferências mundiais e regionais da agenda internacional Educação para Todos, os Estados propuseram acesso à educação e redução da pobreza e fomentaram o discurso da legitimidade às parcerias e às novas formas de produzir políticas.

Em síntese, neste capítulo, procurei apresentar alguns elementos do contexto do sistema capitalista e sua busca de alternativas para superar a crise, bem como as propostas de gestão voltadas a redefinir o papel do Estado com mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, como estratégia que visa manter ou aumentar as taxas de lucro. Trilhei pelo neoliberalismo (privatização, flexibilização do trabalho, escolha pública) à terceira via (fortalecimento da lógica de mercado na gestão pública, terceiro setor), afirmando que o papel do Estado permanece atuante, garantindo a ação do mercado – redefinindo seu papel social – e patrocinando a ascensão do gerencialismo e da reforma para adaptar-se a essa nova gestão pública baseada na administração ‘moderna’ de metas e resultados, com serviços públicos voltados aos consumidores, com redução de custos e liberação das forças do mercado para atuar no público através das parcerias público-privadas.

Além disso, expus argumentos sobre essa tendência e seu desdobramento na gestão da educação cujas propostas reformadoras apontam para um processo de maior abertura ao setor privado de múltiplas formas e sutilezas. A educação passa a ter no mercado o parâmetro para sua gestão, e considero que estas mudanças são parte da reestruturação do capital que, neste campo, ganham um importante aliado como sujeito de influência: os organismos internacionais. Estes passam a movimentar-se através de conferências, encontros e estruturas para divulgar e ‘convencer’ os países em torno de uma pauta de necessidade de reformas institucionais dos sistemas de ensino, “sob a justificativa de fomentar a modernização, a descentralização administrativa e a competitividade para inserção desses países no mundo globalizado” (MONA, 2010, p. 65), agindo como força supranacional e repercutindo sobre os sistemas nacionais.

Compartilho da preocupação que Licínio Lima apresenta quando alerta que existe um movimento de organizações internacionais de diversos tipos (públicas, privadas, políticas, culturais, econômicas – BM, OCDE, EU, UNESCO) que, com renovado vigor, produzem e

divulgam conhecimento sobre educação, comparações internacionais, resultados de testes e avaliações, boas práticas, mas, especialmente, “a advocacia de doutrinas e orientações políticas que circulam sem precedentes, objetos de diplomacia e das relações entre Estados, ou da negociação de empréstimos, da cooperação internacional, da assistência técnica” (LIMA, 2012, p.138). Uma ‘engenharia educacional’ capaz de justificar decisões político-administrativas.

Com um discurso humanitário de combate à pobreza (ou de temor do descontrole da pobreza?) os organismos propõem a “adoção de políticas inclusivas focalizadoras de caráter emergencial e temporário, como modelo ideal de política social” (LIMA, 2012, p.69) e influenciam ações educativas na América Latina ao proporem políticas de controle e avaliação do ideário da gestão gerencial. Mas trata-se de um processo contraditório com consentimentos e resistências em cada país, “com embates entre as orientações externas e os interesses internos e com os conflitos de classe que perpassam a relação entre o Estado e a sociedade” (Idem, p.70).

No Brasil, as reformas e a entrada dessas orientações se materializaram num contexto particular de democratização do país cujos governos participaram das conferências mundiais e admitiram suas agendas, passando a estruturar as políticas educacionais que agregaram, ao mesmo tempo, a gestão democrática e o gerencialismo. É preciso destacar que este é um contexto que propiciará uma trajetória específica de lutas e de construção de consensos e, se a relação do Estado com as políticas vai se alterando, isso também vai ocorrer no campo educacional. É o que percorrerei no capítulo seguinte.

3 PECULIARIDADES DO BRASIL: SUJEITOS EM MOVIMENTO E AS CONTRADIÇÕES ENTRE AS FORMAS DE GESTÃO.

A realidade pode ser mudada só porque e só na medida em que nós mesmos a produzimos e na medida em que saibamos que é produzida por nós.

Kosik, 1976

Neste capítulo, apresento as peculiaridades do contexto brasileiro de redefinição do papel do Estado que, embora considerando as influências do capitalismo mundial e a ação dos organismos internacionais, possui uma trajetória particular complexa e contraditória de correlação de forças e de conquistas de políticas sociais, bem como de garantias e perdas de direitos.

Na primeira sessão, trato de resgatar o período atual brasileiro, especialmente da última década, envolvendo os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro de Dilma Rousseff. Mas, para compreender esse período, foi necessário revisitar a Nova República pós-ditadura militar para abranger a correlação de forças e a construção de consensos, apresentando sujeitos de interlocução e influência que impactaram fortemente o papel do Estado e as políticas de gestão em curso. A passagem dos anos de 1980 a 1990 são fundamentais para a compreensão das Reformas e das grandes contradições políticas, econômicas e sociais em curso como contexto em que a gestão democrática e o gerencialismo são implantados no país.

Na segunda sessão, abordo as orientações do Estado na construção da gestão democrática e do gerencialismo a partir da Constituição de 1988 e dos documentos que estabelecem muitas das regras de gestão a partir das parcerias público-privadas e das orientações gerencialistas no Brasil, como as leis das OS e OCIPS, Carta de Brasília (2008) e o Decreto 7478 (2011).

Na terceira parte deste capítulo, trato dos Planos Nacionais de Educação do período em análise, desde o Plano Decenal de Educação aprovado em 2001 até o atual PNE aprovado em 2014, com destaque aos elementos da gestão da educação que foram definidos e a absorção dos movimentos e processos existentes no país com relação à gestão democrática, às parcerias e às formas de privatização.

Bem ao tempo do auge das discussões neoliberais e do gerencialismo nos países da Europa e Estados Unidos da América, o Brasil viveu a discussão do retorno à democracia e à

abertura política⁵⁶, procurando superar o longo período de ditadura militar vivido entre os anos de 1960 até o final dos anos de 1980. Com uma transição “pactuada pelo alto” (FERNANDES, 1985) entre militares e burguesia, os grupos unificados pela luta em torno da democracia apresentavam uma correlação de forças de que se esperava ser possível agregar consensos em torno de um grande avanço na democratização da gestão do Estado e dos direitos para o conjunto da cidadania. Mas a disputa de um projeto societário, que teve na Constituição de 1988 uma vitória importante, teve reviravoltas com os projetos apresentados pelos governos eleitos e com os processos de privatização iniciados por Fernando Collor de Melo, aprofundados pela Reforma do Estado proposta por Fernando Henrique Cardoso.

Foi preciso retomar alguns elementos da construção da chamada Nova República (sem a pretensão de esgotá-los por sua complexidade e variedade) para tentar compreender as escolhas realizadas, as resistências e influências dos movimentos do capitalismo e dos organismos internacionais e da correlação de forças local para a apreensão do que temos hoje enquanto políticas e possibilidades de parcerias público-privadas e gestão do Estado e da educação, especialmente no período dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff.

3.1 REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO E A DEMOCRATIZAÇÃO

O Brasil viveu uma das mais longas ditaduras da América Latina: construiu o consenso, combinando a cassação de direitos políticos com “crescimento econômico, consumismo e segurança nacional” (SADER, 2003, p.137). Como já afirmei na introdução, com o esgotamento da ditadura militar, um novo pacto foi construído pelos mesmos segmentos que a apoiaram, constituindo um novo consenso que propôs “democratização política e combate ao déficit social” (SADER, 2003, p.137). Esse período, a partir ainda da eleição indireta de Tancredo Neves – o primeiro presidente civil pós 1964 – foi chamado de Nova República.

O clima político do país necessitava da criação de um novo consenso com as parcelas da sociedade, pois, além de greves por todo país,

começava a se rearticular a oposição ao regime em segmentos sociais, como a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),

⁵⁶ Nome dado ao processo de transição da ditadura militar, instituída em 1964, para a redemocratização do país com o retorno das eleições diretas para presidente e governador, reorganização partidária e a anistia dos políticos cassados.

as organizações de trabalhadores no Ensino Superior e da educação básica, o movimento sindical, especialmente no ABC Paulista, etc. (HELO, 2007, p. 63).

A ideia de democracia estava associada à ausência da ditadura e destacou nesse período de abertura política a campanha das ‘Diretas Já’, em 1984, que mobilizou o país em grandes comícios pelo retorno das eleições diretas e democráticas em todos os níveis.

Mas o bloco hegemônico – burguesia, oligarquia e militares – rearranjou-se para conter a oposição. Reafirmou-se o “moderno espírito da conciliação” (FERNANDES, 1985, p.55) num país onde cabiam todos em defesa da democracia sem, no entanto, alterar o modelo capitalista e desigual, e as mudanças que ocorreram eram para ajustar a ordem burguesa.

Assim, colocou-se uma pedra sobre o passado, promovendo a anistia ampla, geral e irrestrita a todos os envolvidos nos processos repressivos da ditadura, perseguidos e perseguidores: o mito da conciliação foi unificado pelo discurso da democratização. O presidente foi eleito de forma indireta pelo congresso e era um civil, Tancredo Neves, que havia sido ministro dos governos militares e que morreu sem assumir o cargo. Porém, foi construída uma aura de ‘salvador da pátria’ em seu entorno, procurando dar à Nova República a legitimidade popular necessária e transformando a morte do presidente num grande espetáculo (VIEIRA, 2015).

Seu vice, José Sarney (do então Partido Democrático Social/PDS/ ex-ARENA), que apoiou os militares durante a ditadura, assumiu em abril de 1985 e herdou uma dívida externa em ascensão e um “país derruído pela inflação [...] e que será o fermento para a possibilidade histórica da hegemonia neoliberal” (BEHRING, 2008, p.137)⁵⁷.

O período foi marcado pela manutenção de traços políticos do passado: clientelismo e nepotismo com a proliferação de cargos de confiança e com o controle burocrático. Também, sob forte pressão internacional do FMI para adaptação aos novos delineamentos da economia internacional, ocorreu a suspensão da moratória da dívida externa e a normalização das relações com a comunidade financeira internacional por meio de um acordo de ajuste fiscal⁵⁸ de combate à inflação e de impactos sobre os assalariados, frustrando as expectativas trazidas pela abertura democrática (VIEIRA, 2015).

Com forte intervenção assistencialista e com o slogan ‘Tudo pelo Social’, mas sem maciços investimentos em políticas sociais, o governo transferiu a mobilização popular para a

⁵⁷ Entre o ano de 1989 e início dos anos de 1990, o Brasil teve uma hiperinflação que atingiu o índice de 2.751% (VIEIRA, 2015).

⁵⁸ No período, foram aplicados quatro planos econômicos: Plano Cruzado, Plano Cruzado II, Plano Verão e Plano Bresser, sem conseguirem controlar a inflação.

arena política do Congresso Constituinte⁵⁹. Em 1988, foi aprovada a nova Constituição Federal, marcada por intensos debates em torno da afirmação de direitos e de democratização da sociedade e da educação, que “ultrapassou o controle das elites” (BEHRING, 2008, p.142) que serão logo em seguida retomados por ela através de emendas à Constituição ou através da sua não regularização por parte dos governos posteriores.

Conhecida como Constituição Cidadã, a mesma teve muitos avanços, entre os quais reestabelecer as eleições diretas, consagrar a educação como direito (artigo 6º) e estabelecer a gestão democrática no ensino público como princípio (artigo 206). A incorporação deste princípio marcou um avanço na legislação brasileira e foi fruto do intenso tensionamento realizado principalmente pelo Fórum em Defesa do Ensino Público e Gratuito na Constituinte, criado em 1986. A defesa da democratização da educação, consolidada no conceito de gestão democrática, destacava-se na contramão das discussões sobre o princípio de gestão empresarial tão em voga nesse momento histórico do capitalismo mundial.

Assim, no final dos anos de 1980, temos “os melhores e mais contagiantes momentos da luta popular pela conquista de uma sociedade livre no Brasil, de um Estado capaz de submeter-se ao controle social da administração pública” (VIEIRA, 2015, p.399) e de uma crise que chegava ao “limite do suportável e que exigia mudanças nas regras do jogo” (BEHRING, 2008, p.144). Nesse contexto, ocorreu a primeira eleição direta pós-ditadura em 1989, levando ao segundo turno Fernando Collor de Mello e Luiz Inácio Lula da Silva.

Novamente prevaleceu a “conciliação em proveito da classe dirigente” (VIEIRA, 2015, p. 410), e Collor foi eleito com um discurso para os ‘descamisados’⁶⁰ e forte apoio da mídia nacional. Governando por meio de decretos e medidas provisórias e em sintonia com a cultura monetarista, adotou um novo plano econômico (Brasil Novo ou Plano Collor) que confiscou ativos financeiros e tentou recompor as finanças do país.

Porém, com intensa oposição das elites que se negavam a sofrer perdas, o governo reconheceu o fracasso do primeiro plano e lançou o Plano Collor II que, orientando-se pela ortodoxia neoliberal⁶¹, propôs cortes nos gastos públicos e colocou “em marcha as chamadas ‘reformas estruturais’, a exemplo do programa de privatizações e de redução de tarifas aduaneiras” (BEHRING, 2008, p.150). Essa abertura às importações apostou no ingresso de capital externo para alavancar um novo ciclo de crescimento, mas colocou os empresários

⁵⁹ Que transformou o atual Congresso (Câmara dos Deputados e dos Senadores) em Constituinte, sem eleger uma Assembleia para este fim.

⁶⁰ Este termo foi usado por Collor, desde sua campanha eleitoral, para se referir aos trabalhadores e pobres do país.

⁶¹ Segundo Vieira (2015), Collor vendeu em 1991, 17 empresas estatais sem, no entanto, gerar dinheiro, pois as mesmas foram pagas com o chamado dinheiro podre (títulos da dívida pública, sem valor no mercado).

nacionais numa situação de desvantagem. As reformas orientadas para o mercado, para Collor, complementariam o processo de modernização para recuperação da capacidade gerencial e financeira do Estado, o que não acabou acontecendo.

O governo chegou a lançar um projeto para educação básica de retomada⁶² dos centros de educação integrada – CAIAC, que também pouco avançou e sequer atingiu a meta de suas construções. Porém, a expansão acelerada das matrículas nas instituições de ensino superior privada continuava, atingindo índices em torno de 66,97% das vagas em 1990, segundo Evaldo Vieira (2015). Ao mesmo tempo em que se estimulava a privatização do ensino universitário com a expansão de universidades de baixo custo e noturnas, a reforma universitária reduziu investimentos no ensino superior público e na pesquisa, causando desagrado entre os movimentos educacionais.

Acumulando críticas das elites descontentes com os rumos econômicos e acusações de corrupção, o “caçador de marajás”, como Fernando Collor de Melo se autodenominou na campanha presidencial, renunciou para não sofrer *impeachment*. Seu vice, Itamar Franco, assumiu em 29 de dezembro de 1992 e governou até 01 de janeiro de 1995 com a missão de recompor a articulação política e burguesa no país.

O governo de Itamar Franco foi marcado pelos escândalos relacionados à liberação de recursos públicos a entidades filantrópicas e prefeituras através das subvenções sociais e pelas emendas das empreiteiras (em que havia pagamento de propina para que ocorressem as liberações). Também foi marcado pela busca da estabilidade econômica e da elaboração do Plano Real⁶³, em 1994, que reduziu a inflação recorrendo à sobrevalorização cambial e a captação de recursos no exterior. Para recompor o equilíbrio e sua viabilidade política (nos termos monetarista/financista), outros indicadores sofrem deterioração, como o déficit fiscal e as altas taxas de juros que aumentaram a dívida interna e o desemprego. O governo, para equilibrar a balança comercial, propôs subvenções e concessões (como a liberação de pagamento de ICMS pelas empresas). Ou seja, realizou o controle da inflação, mas gerou queda nos investimentos e cortes nas políticas sociais, penalizando ainda mais os trabalhadores para agradar e manter as taxas de lucro dos empresários e financistas.

No campo educacional, apresentava-se um penoso quadro aos professores das escolas públicas, com baixos salários, greves recorrentes e elevadas taxas de evasão e repetência. Itamar Franco colocou o Brasil como signatário da Conferência Mundial de Educação para

⁶² Inspirados nos CIEPs, criados por Leonel Brizola no Rio de Janeiro.

⁶³ Para Behring, o Plano segue as exigências do FMI/Banco Mundial quando Fernando Henrique Cardoso era Ministro da Fazenda.

Todos em Jomtien, mas isso pouco agregou para mudança desse quadro educacional, pois não foram realizadas políticas públicas de impacto que interferissem na situação.

Retomando o contexto, para garantir a frágil estabilidade econômica, as elites apresentaram e fomentaram o consenso em torno de Fernando Henrique Cardoso do PSDB–Partido Social Democracia Brasileira⁶⁴ como único candidato capaz de manter a inflação sob controle. Eleito em 1994, em primeiro turno, este intelectual orgânico da terceira via, em seu governo realiza um processo avassalador de privatizações e de crescimento da dívida externa⁶⁵.

Já foi citado que o Estado foi culpabilizado pela crise, e a alternativa apresentada foi a de reformá-lo. Foi, então, criado no Brasil um Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE que assim definiu o diagnóstico da crise no país:

A crise do Estado definiu-se então como: 1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; 2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, que se reveste de várias formas: o Estado de bem estar dos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo e o estatismo nos países comunistas; 3) superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (PEREIRA, 1998, p.15).

O Ministério propôs a redefinição do papel do Estado, menor e mais forte, com tarefas bem definidas, enquanto outras atividades deveriam ser repassadas ao mercado que passou a ser visto como a melhor forma de controle da sociedade. Em nome de uma maior eficiência, pregou-se a necessidade de uma nova administração pública e, para substituir a burocracia, propôs-se o Estado gerencial.

Segundo a proposta de Luis Carlos Bresser Pereira, ministro do MARE e intelectual orgânico da proposta, os processos básicos da reforma do Estado seriam quatro:

a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho, em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização [...]; b) redução do grau de interferência do Estado [...], transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país ao invés de protetor [...]; c) aumento da governança do Estado, ou seja, a sua capacidade de tornar efetivas as decisões de governo, através do ajuste fiscal[...]; d) aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo graças às instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses [...] (PEREIRA, 1998, p.60).

Para estes programas que visavam reduzir o tamanho do Estado e transferir responsabilidades para a sociedade civil, Bresser Pereira apontou que o Estado, o mercado e a

⁶⁴ Antes de 1988 foi do MDB/PMDB.

⁶⁵ Conforme Evaldo Vieira (2015), a dívida salta de 148 bilhões no início do seu governo, em 1995, para 231 bilhões em 2000.

sociedade civil eram os mecanismos fundamentais tanto no controle quanto na sua execução. Eis cada um dos três programas de reforma:

a) A privatização, de forma simplificada, foi a venda do patrimônio estatal para diminuir a máquina estatal e fazer poupança, abrindo espaço para o mercado. Essa transformação de uma empresa estatal em privada foi um processo amplamente aplicado no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a venda de estatais de energia e de exploração de minérios. Em efeito cascata, muitos estados da federação executaram a proposta do governo federal e venderam empresas estatais e, como já afirmei, apoiada em Elaine Rossetti Behring (2008), sem que isso se traduzisse em recursos aos entes federados, pois além de aceitarem as chamadas moedas podres antes de repassarem as estatais, promoveram recuperações e assumiram encargos trabalhistas com custos elevados.

b) A publicização é definida no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1996), como aquela que trata de “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não estatal” (PEREIRA, 1998, p.61). No Plano, aparece claramente esta definição quando são distinguidos quatro setores do Estado:

NÚCLEO ESTRATÉGICO: Corresponde ao governo. [...] é o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento.[...];

ATIVIDADES EXCLUSIVAS: é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder de fiscalizar, regulamentar, fomentar. [...];

SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS: Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder do Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde [...]. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO: Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura (BRASIL, MARE, 1996, p.52,53).

Referindo-se às atividades não exclusivas do Estado, em que se incluem a educação e a saúde, Bresser Pereira (1998, p.66) afirma que “se o seu financiamento é uma atividade exclusiva do Estado [...], sua execução definitivamente não o é. Pelo contrário, são atividades competitivas”. Segundo ele, não há razão para que estas atividades sejam monopólio estatal e que não se justifica que sejam também privatizadas. Ele defende que essas atividades podem ser controladas pelo Estado, mas principalmente devem passar pelo controle social e pela constituição do quase mercado. Assim, surgem as instituições de direito privado, voltadas para o interesse público como as Organizações Não Governamentais – ONGs, Organizações

Sociais – OS, Organização Social Civil de Interesse Público – OCIPs e, recentemente, a Parceria Pública Privada – PPP.

A Lei 9637, de 15 de maio de 1998, regulamentou a qualificação de Organizações Sociais, qualificando-as como pessoas jurídicas de direito privado para atuar em atividades de ensino, pesquisa, cultura e saúde, entre outros.

No ano seguinte, a Lei 9790/99 das OSCIPs – Organização Social Civil de Interesse Público – qualificava organizações para universalização dos serviços a pessoas jurídicas de direito privado com objetivos sociais, com pelo menos uma das seguintes finalidades: a) promoção da assistência social; b) promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; c) promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis)⁶⁷.

Esse processo de publicização, através da legitimação, repassa ao cidadão as questões sociais e desresponsabiliza ainda mais o Estado na elaboração e execução de políticas sociais. O cidadão empreendedor (PERONI, 2013) terá de construir as alternativas e ser responsável pelo sucesso ou fracasso, enquanto o Estado pode ou não financiar este processo.

c) O terceiro programa que redefiniu o Estado é a terceirização, que trata de transferir para o setor privado serviços chamados auxiliares ou de apoio, como, por exemplo, limpeza, transporte, vigilância, processamento de dados, entre outros. Segundo a lógica da Reforma do Estado, proposta nos anos de 1990, esses serviços devem ser licitados publicamente e, a partir daí, contratados. O mercado define através de competição quem assume a tarefa de prestar o serviço, ou seja, abre para o mercado atividades que antes eram realizadas pelo Estado. O papel do Estado deve ser “menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição” (PEREIRA, 1998, p.89).

Esse modelo de gestão do Estado propõe, nas palavras do reformador Bresser Pereira, que “o espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não estatal” (PEREIRA, 1998, p.67). Assim, dentro do público não estatal estão todas as organizações da sociedade civil que não são estatais nem mercantis, entre as quais aparecem as organizações não lucrativas, as instituições de caridade, as atividades filantrópicas, as ações solidárias, voluntárias, etc. Ou seja, é um vasto conjunto de organizações sociais “que, por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais” (SANTOS, 2002, p.50).

⁶⁶http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis (Acesso em 10 de janeiro de 2014).

⁶⁷http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis (Acesso em 10 de janeiro de 2014).

Carlos Montaña, como eu já afirmei anteriormente, definiu estes fenômenos da privatização, da publicização e da terceirização como “um novo padrão de resposta social à questão social” (MONTAÑO, 2002, p.186) e que este processo seguiu dois caminhos: “a re-mercantilização dos serviços sociais [...] e a re-filantropização das respostas à questão social” (p.187). Na primeira hipótese, existe o fornecimento de serviços sociais aos cidadãos, realizado por empresários, com a ampliação desse mercado e, na segunda, “pressupõe que parte da população não é atendida pelo Estado, nem pelo setor privado e passa para a órbita da sociedade civil a iniciativa de assisti-la mediante práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas” (MONTAÑO, 2002, p.187). Nesse espaço, segundo o autor, de forma integrada ao neoliberalismo, surgiu o terceiro setor.

Para Carlos Montaña, o processo de ‘re-instrumentalização’ da sociedade pelo capital ocorre em três dimensões: a re-instrumentalização do Estado através da Reforma do Estado, a re-instrumentalização das relações de produção, mediante terceirização, a flexibilização das leis trabalhistas e a re-instrumentalização da sociedade civil através do terceiro setor que, na sua visão, desarticula as lutas sociais, pois “a resposta às necessidades sociais deixa de ser uma responsabilidade de todos (na contribuição compulsória e do financiamento estatal, instrumento de tal resposta) e um direito do cidadão, e passa agora a ser uma opção do voluntário” (MONTAÑO, 2002, p.240). O autor ainda avaliou que a imagem das atividades estatais é ‘satanizada’ como corrupta e ineficiente, e o terceiro setor é propagado como mais ágil, eficiente e democrático. Assim, a desresponsabilização do Estado é compensada ou ampliada pelos sistemas privados: mercantis (empresariais, lucrativos) e filantrópicos-voluntários (chamado terceiro setor).

Sobre esta filantropia, retomo Stephen Ball (2013, p.34) quando este afirmou que ela passa da caridade paliativa para a caridade lucrativa ou na já citada *filantropia 3.0* na qual, alicerçada na ideia de ‘fazer o bem e ter lucro também’, os novos filantropos tomam para si a responsabilidade de o mercado fazer sucesso onde os estados e as ONGS fracassaram. Assim, “o mercado é apresentado de forma acrítica como um espaço compensatório e como uma nova fonte de soluções alternativas para problemas de desenvolvimento” (Ibidem). As empresas passam a pesquisar e desenvolver tecnologias que, ao mesmo tempo, auxiliem na solução de problemas e gerem oportunidade de lucro.

O terceiro setor, em geral, não tem condições de autofinanciamento, necessitando de transferências de fundos públicos para o setor privado (PERONI, ADRIÃO, 2005). Carlos Montaña (2002) afirmou que esta transferência é chamada de parceria do Estado com a sociedade e que, ao financiar a participação, agrega possíveis antagonistas da reforma e

transforma-os em parceiros. Ao ter feito isso, o Estado criou “uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial” (MONTAÑO, 2002, p.241).

Como defensor da Reforma, Bresser Pereira (1998, p. 80) afirmou que a ação do Estado deve ser orientada “para o cidadão usuário ou cidadão cliente”, individualista, “menos protegido ou tutelado pelo Estado” (p.90). O Estado proposto terá espaço para as demandas do setor público crescerem, mas no “plano não estatal do controle social” (p.78). Para o autor, o melhor mecanismo de controle social é o mercado, já que, através da concorrência, em princípio, se obtém os melhores resultados com os menores custos. Em seguida apontou a democracia direta como mecanismo ideal de controle das organizações públicas que, no plano nacional, só pode ser praticada de maneira limitada.

Sobre a democracia, retomo que ela é vista pelos neoliberais e reformistas, em seu diagnóstico, como um dos aspectos responsável pela crise e como um entrave ao desenvolvimento. Para eles, as “democracias são ingovernáveis” (MORAES, 2001, p.62) porque a necessidade de criação de políticas sociais voltadas para os pobres constitui um regime em que se gasta sem limites, estabelecendo uma crise crônica: o Estado está sempre endividado. Para os neoliberais “é urgente barrar a vulnerabilidade do mundo político à influência perniciosa das massas pobres, incompetentes, mal sucedidas” (MORAES, 2001, p.63).

Essas políticas de atendimento à população mais carente, segundo os neoliberais, também geram uma burocracia estatal poderosa e irresponsável, o que é considerado mais um elemento a ser agregado aos responsáveis pela crise do Estado. Então, nesse argumento, é preciso reduzir o universo político, ‘emagrecendo o Estado’ e reduzindo o número de funcionários. Essa lógica de pensamento é marcada pela tensão entre liberdade individual e democracia, mas o que importa é proteger a liberdade de mercado contra o Estado e contra a ‘tirania das maiorias’. A partir desta afirmação, concluo que, para o neoliberalismo, a democracia ilimitada é incompatível com o liberalismo e “que o controle sobre o Estado é fundamental para garantir os limites da democracia e os interesses da classe hegemônica” (HELO, 2007, p. 53).

Para o reformador Bresser Pereira, se o Estado assumiu novos papéis, se a administração burocrática tornou-se ineficiente, era necessário assumir “novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que o controle de procedimentos” (PEREIRA, 1998, p.80). Para garantir a governabilidade, o Estado ‘forte e

menor' deve legitimar o seu governo e conseguir aumentar essa legitimidade através do apoio da sociedade civil e da capacidade de agregar os diversos interesses.

Para esta proposta, a governabilidade em regimes democráticos depende: “a) da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; b) da existência de mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas; c) da sociedade limitar suas demandas” (PEREIRA, 1998, p.82).

Assim, o cidadão seria menos tutelado e mais livre, mais competitivo e menos individualista (pois ciente dos seus direitos) e mais solidário porque “mais apto à ação coletiva e, portanto, mais disposto a se organizar em instituições de interesse público” (PEREIRA, 1998, p. 90), sejam elas através dos Conselhos para acompanhar políticas e agências estatais propostos pelo próprio governo, sejam elas instituições de ações voluntárias e não governamentais. Nesse sentido, arquiteta-se a imagem de “construção e ampliação da cidadania e da democracia, porém retirando as reais condições para sua efetiva concretização” (MONTAÑO, 2002, p.240), pois a elaboração, o financiamento e o controle das políticas ficam a cargo do Estado, e o cidadão, agora cliente, fica com a responsabilidade de execução da política.

Este novo arranjo do papel do Estado e da democracia passa a influenciar a educação e o surgimento de novas formas de gestão. No campo educacional, nesse período, têm-se vários acontecimentos e legislações aprovadas. Em 1996 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB que referendou a gestão democrática como princípio da educação, mas cuja tramitação, que iniciou com um diálogo vigoroso com os movimentos educacionais, durante o processo, sofreu modificações na correlação de forças com a substituição de congresso via eleição que apresentou modificações e substitutivos, que não serão abordados neste estudo⁶⁸, mas que produziram uma troca de interlocução e uma legislação que exibiu elementos de concepção de Estado e sociedade neoliberal (PERONI, 2003), como, por exemplo, com a definição da avaliação nacional ser obrigatória a todos os estados e municípios. Embora ela já existisse desde 1990, essa avaliação era terceirizada sob a realização da Fundação Carlos Chagas e, a partir da LDB, ela passa a ser obrigatória, e todos os estados e municípios participam dela, ou seja, a política passou a ser central e definida pelo Estado, porém sua execução continuou sendo realizada de forma terceirizada mesmo após a LDB. As avaliações Nacionais sofreram muitas mudanças ao longo dos anos, ações por amostragem, provas em vários segmentos até a constituição do Sistema de Avaliação da

⁶⁸ Para mais detalhes deste processo, ver PERONI (2003).

Educação Básica – SAEB) composto pela Prova Brasil, Prova ANA (Avaliação Nacional de Alfabetização criada após o Pacto de Alfabetização).

Na lógica de alteração da correlação de forças, ocorreram alterações na Constituição. Foi criado o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério instituído pela Emenda Constitucional n.º 14/1996 e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Este fundo de natureza contábil propôs uma nova racionalidade ao sistema educacional quando, em seu artigo 60, retirou a expressão ‘poder público’, definindo como sendo os ‘estados, municípios e distrito federal’ os responsáveis por universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo sem aumentar recursos para fazê-lo. Para Vera Peroni (2003), isto praticamente retirou a responsabilidade da União de assegurar o direito à educação e, em específico, com o ensino fundamental, pois seu caráter seria apenas redistributivo (conforme número de alunos) e supletivo quando houvesse necessidade. Sem entrar na discussão de todos os elementos desta emenda, usarei este ponto para argumentar que este fundo de caráter redistributivo dos recursos destinados à educação básica propôs fazer mais com o mesmo recurso, pois, sem aumentá-los, postulava avanços no atendimento, ou seja, redistribuiu e descentralizou a responsabilidade da política, bem ao gosto da gestão liberal.

A EC 20/98 tratou de alterar a Previdência com a criação do Fator Previdenciário e que se constituiu em perda ou restrição de direitos, assumindo uma lógica fiscal assentada numa perspectiva de envelhecimento da população, e seu impacto “combinado ao impulso à previdência complementar, consolidou a dualidade entre uma previdência pobre para os pobres, aqui contribuintes, e uma previdência complementar para os que podem pagar” (BEHRING, 2008, p.262). Passou a valer o tempo de contribuição em substituição ao tempo de trabalho, restringindo o acesso de milhões de trabalhadores à aposentadoria.

Usei estes dois exemplos para demonstrar que, apesar da conquista de direitos na Constituição, a correlação de forças (vinculada aos interesses do capital no Congresso) foi restringindo esses direitos. Afora isso, o governo, seguindo as orientações e exigências internacionais, como já descrevi, criou um Ministério de Reforma do Estado, e passou a dialogar com instituições representantes do capital, apresentando propostas de implantação da gestão gerencial, com a avaliação institucional e com o controle de qualidade, sem discutir com a sociedade de qual qualidade se estava falando.

Também em 1998 iniciava-se a tramitação do Plano decenal de educação (uma necessidade constitucional e recomendação da Conferência Mundial Todos pela Educação), referendando a gestão democrática da educação, estabelecendo muitas metas, mas sem prever

custos ou aumento de financiamento, pouco avançando na organização do sistema nacional de educação e no regime de colaboração (SOUZA, 2014).

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso – FHC, foi aprovada a reeleição de presidentes. Sobre este processo pairam muitas denúncias de corrupção e de compras de voto para garantir a proposta e propiciar a reeleição do então presidente⁶⁹. Também foi muito forte o poder das empreiteiras financiando governadores, deputados e senadores conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (VIEIRA, 2015). Neste contexto, FHC é reeleito e segue com ajustes para tentar manter o Plano Real e a estabilidade, gerando mais desemprego e flexibilização do trabalho.

O governo federal então, para seguir na lógica dos ajustes e para restringir ainda mais os investimentos no setor público, criou a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, que se apresentou, de um lado, como moralizador da aplicação de recursos públicos e, de outro, serviu para justificar cortes nas políticas sociais (BEHRING, 2008) e no pagamento dos funcionários públicos.

Para Evaldo Vieira (2015, p.634), no período FHC, “inaugurava-se um novo ciclo de acumulação do capital no Brasil, aprofundando-se mais e mais o capitalismo associado ao capital internacional, apesar dos brados de anunciadores de outras das infinitas modernizações do país”. Acrescento a este pensamento a conclusão de Elaine Rossetti Behring (2008, p.167) de que as mudanças estruturais induzidas por este projeto fundado numa coalizão de forças políticas conservadoras “revertendo a pauta progressista dos anos de 1980” com recrudescimento das condições de vida e ataques as políticas sociais.

Mas, a partir dessa necessária vista ao projeto de reforma de Estado proposta por FHC (para entender um pouco mais do contexto da introdução do gerencialismo como padrão de gestão no país), vou avançar mais nas contradições do período e focalizar nos governos seguintes, pois a política educacional de gestão que estou trabalhando, foi gestada e executada no período dos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, entre 2003 e 2014.

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente em 2002⁷⁰ pelo Partido dos Trabalhadores, vencendo o candidato apoiado por Fernando Henrique Cardoso para o qual havia perdido duas eleições. Seu vice era o empresário José de Alencar, do Partido Liberal e esta aliança ou coalizão, na visão de Boito (2007), não rompeu com a hegemonia do grande

⁶⁹ O governo constituiu a “operação abafa” que se destinou a evitar a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, no Congresso Nacional, com a finalidade de investigar a compra de votos para aprovar a emenda da reeleição. Para maiores informações, ver Vieira (2015).

⁷⁰ A posse ocorre em 01 de janeiro de 2003.

capital internacional, mas promoveu a ascensão política do empresariado brasileiro ao bloco de poder.

O Brasil vivia um processo de baixo crescimento no bojo do liberalismo conservador, cuja opção era pela modernização e dependência “mediante um projeto ortodoxo de caráter monetarista e financista/rentista. Em nome do ajuste fiscal, privatizaram a nação, desapropriaram o seu patrimônio e desmontaram a face social do Estado” (FRIGOTTO, 2011, p. 240), referindo-se ao intenso processo de venda e privatização de estatais realizadas por FHC e na postura de minimizar o papel do Estado na execução de políticas sociais. Luiz Inácio Lula da Silva venceu apoiado por amplas camadas populares que viam a esperança de um governo progressista capaz de alterar o projeto societário em curso e em disputa⁷¹.

No campo econômico, Vanessa Petrelli Correa (2015, p. 18) afirmou que “o período que vai de 2004 a 2010 na economia brasileira apresentou um processo de crescimento maior do que a média dos últimos vinte anos anteriores, acompanhado de maior inclusão social”. Para a autora, o período de crescimento, que produziu a capacidade de maior inclusão, deveu-se a uma combinação de três fatores: cenário internacional favorável (crise americana e crescimento de novos mercados, como o chinês); dinâmica redistributiva interna (aumento salário mínimo, transferências públicas de renda e crédito que afetaram e ampliaram o consumo interno); ação do Estado na expansão dos investimentos públicos e financiamento dos investimentos privados. Ou seja, além da conjuntura internacional favorável e da ampliação do consumo como fator de geração de crescimento, houve a opção de investir em infraestrutura e políticas sociais.

Porém, a radicalidade na produção de um novo projeto de sociedade não se efetivou plenamente, pois o governo de Luiz Inácio Lula da Silva manteve a opção por um governo desenvolvimentista (FRIGOTTO, 2011) no qual existem, nas palavras de Gaudêncio Frigotto, elementos de ‘continuidade e descontinuidades’ das políticas anteriores, com os quais tenho concordância na análise.

Para Frigotto, a continuidade deveu-se à opção de prosseguimento da conciliação entre a “minoría prepotente e a maioria desvalida, combatendo a desigualdade dentro da ordem de uma sociedade capitalista onde sua classe dominante é das mais violentas e despóticas do Mundo” (FRIGOTTO, 2011, p. 239), sem confrontar as relações sociais. Para ele, a política macroeconômica se manteve, e a disputa “de um projeto societário antagônico à

⁷¹ Por sua elevada popularidade, aceitação e repercussão de algumas políticas inovadoras no combate à desigualdade (a participação popular através dos Conselhos), o período foi definido por alguns escritores como Lulismo (VIEIRA, 2015; ABRUCIO, 2011).

modernização e ao capitalismo dependente” (Idem, p.241), com foco no consumo, deu continuidade ao que se vivia no período anterior.

Armando Boito Junior (2007) também destacou sobre isso que a burguesia industrial e agrária melhorou sua posição no bloco de poder com o aumento das exportações, mas sem quebrar a hegemonia do bloco das finanças que permaneceu obtendo taxas de lucro superiores as do sistema produtivo, embora este tenha alcançado um patamar mais confortável com o aumento do superávit primário. O autor destaca que, nos limites do crescimento das exportações, estava a falta de infraestrutura e de recursos humanos. Como todos os dólares advindos da exportação ou foram direcionados para pagamento da dívida externa e ou para a manutenção dos juros elevados, a falta de infraestrutura (silos, portos, estradas) deveria ser “superada pelas Parcerias Público-Privadas” (BOITO JR., 2007, p. 254).

Durante o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a constituição do chamado Terceiro Setor (setor público não estatal) ampliou-se com a publicação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública e definiu no seu artigo segundo, que parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis). A concessão patrocinada é a concessão de serviços e obras públicas mediante cobrança de tarifas dos usuários. A concessão administrativa refere-se à contratação de prestação de serviços para a administração pública (obras, fornecimento e instalações de bens).

Mas o país se projetou no que Armando Boito Jr. (2007, p. 256) chama de uma *nova geografia comercial*: “política externa ao mesmo tempo dependente (frente ao imperialismo) e conquistadora (frente às pequenas e médias economias da periferia)”. Esse processo consolidou o Brasil na categoria de 8ª potência mundial econômica (ainda que sem alterar as desigualdades internas) e de país chamado emergente. Sem confrontar as relações sociais dominantes, harmonizou as políticas com os interesses da classe dominante e com as possibilidades apresentadas pelo capitalismo internacional.

Mas, como esse sucesso nas exportações brasileiras, para se manter, precisa de arrocho salarial⁷², qualquer projeto societário alternativo ficou comprometido. Armando Boito Jr.(2007) argumentou que houve muito mais investimentos no grupo de trabalhadores desorganizados do que no campo da ampliação dos direitos trabalhistas e sociais. O movimento popular organizado, que apoiou a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, ficou de

⁷² A fórmula do arrocho é para manter custos da produção baixa e produtos competitivos para exportação.

fora do poder ou com pouca participação no governo, enquanto grupos minoritários, com os quais havia uma dívida social histórica (como índios, negros, comunidade LGBTQTS, portadores de necessidades especiais, mulheres, etc.), foram contemplados com políticas compensatórias.

Mas, ao mesmo tempo em que não se avançou em direitos universais aos trabalhadores, essas políticas chamadas de compensatórias significaram um enorme avanço na democratização da sociedade e na inclusão destes segmentos em programas sociais, formação e possibilidades de emprego a milhões de brasileiros.

Todavia, se de um lado havia a pressão por ampliação de direitos, por outro havia compromissos econômicos firmados por FHC e um mercado econômico apavorado (VIEIRA, 2015). Isso ajuda a explicar em parte que, entre seus primeiros projetos, de um lado estava a criação de uma Secretaria Nacional de Emergência Social para combater a miséria (mote de sua campanha Brasil sem Miséria) e, de outro, a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social, composto por banqueiros, empresários, economistas, produtores rurais e sindicalistas para discutir os rumos do desenvolvimento no país. Ao materializar a coalizão e incluir o empresariado nessa nova forma de consulta à sociedade, configurou-se um novo ‘pacto social’ entre o capital e o trabalho (MARTINS, 2013).

Para Evaldo Vieira, o presidencialismo de coalizão de Luiz Inácio Lula da Silva garantiu o fim das renovações contratuais com o FMI⁷³, aumentou a renda da população e o consumismo, mas também enriqueceu bancos e empresas. Para o autor, esse governo tornou “irrealizável um verdadeiro programa socialista democrático [...] que permitisse a democracia capaz de dar maior grau de coletivização aos interesses populares” (2015, p.800).

Contudo, a despeito dessa unidade burguesa e da ampliação do seu poder no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, Gaudêncio Frigotto (2011) sublinha diferenças com o governo da década anterior, elencando que ambos se distinguem em diversos aspectos: a retomada da face social do Estado através da ampliação de políticas e programas direcionados aos que vivem abaixo da linha de pobreza (aumento do salário mínimo, diminuição do desemprego em relação ao governo liberal de FHC), além da alteração na política externa e nas privatizações. Isso se traduziu na saída de milhões de brasileiros da linha abaixo da situação de pobreza⁷⁴ e no aumento da classe média brasileira, no aumento do consumo individual que

⁷³ Pela primeira vez, o país passa a ser credor do organismo e não renova empréstimos externos.

⁷⁴ Governo anunciou a saída de mais de 30 milhões de brasileiros da situação de pobreza extrema e Lauro Edilson Bernardi (2015, p. 24) nos apresenta alguns dados sobre isso, sem deixar de destacar que o Brasil está entre os países em que ocorre níveis de desigualdade muito alta – 10% mais ricos detêm 70% de toda riqueza – “De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNADs 2001-2009/IBGE, a extrema pobreza reduziu-se de 10,54% para 5,16% da população brasileira nesses nove anos. Estudiosos do tema alertam, porém, que a pobreza no meio rural é mais intensa quando comparada à urbana, referindo-se a uma blindagem de

retroalimenta a necessidade de aumento da produção industrial e na diminuição do processo de venda das estatais.

Foi criado o programa Bolsa Família⁷⁵ pela Lei 10836 em janeiro de 2004 que substituiu o Bolsa Escola e que mantém a transferência direta de renda para em torno de 15 milhões de pessoas e que assim é definido pelo governo:

Bolsa Família é um programa federal destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 154 mensais, que associa a transferência do benefício financeiro do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, alimentação, educação e assistência social. Através do Bolsa Família, o governo federal concede mensalmente benefícios em dinheiro para famílias mais necessitadas. <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>⁷⁶

O programa buscou garantir a essas famílias o direito à alimentação e ao acesso à educação e à saúde, e vinculou o recebimento do benefício a inclusão do beneficiário a um cadastro único no qual se verifica a necessidade dos acompanhamentos imediatos a outros programas federais e o acompanhamento da saúde (vacinação, tratamentos, etc. que já garantiram redução da mortalidade infantil no país) e o acompanhamento da frequência na educação, como estratégia de combate ao trabalho infantil.

No campo educacional, embora não apresente uma proposta orgânica como FHC sobre implantação do gerencialismo, na prática Luiz Inácio Lula da Silva assumiu de forma pulverizada muitos elementos dessa proposta o que provocou contradições na elaboração de políticas anunciadas como a de melhoria da qualidade da educação, por meio de parcerias do público e do privado, cuja abrangência de ação vai desde a influência sobre o conteúdo do conhecimento, até os métodos da sua produção que passam a ser ofertados aos entes federados e às escolas por instituições privadas ou ONGs/ Institutos que praticam a filantropia (o bem para a população), mas visando ao lucro.

Outro aspecto que se pode destacar neste campo diz respeito às concepções e à gestão das políticas orientadas para a pedagogia dos resultados e baseada em provas nacionais, como a Prova Brasil, que compõe o IDEB, e um *ranking* de notas das escolas é divulgado em todo o país. Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais, o

injustiça que ainda resiste às políticas sociais acionadas. Ao aprofundar a análise destas informações, tomando como referência os parâmetros normativos que consideravam pobres aquelas famílias com renda mensal per capita inferior a R\$ 140,00 e extremamente pobres, aquelas com renda per capita de até R\$ 70,00, identifica-se a redução da pobreza ocorrida entre 2001 e 2009 no Brasil rural. Em 2001, havia 54% da população em situação de pobreza e 28% na extrema pobreza, passando em 2009 para 33% e 14%, respectivamente.

⁷⁵ No governo Fernando Henrique, havia sido criado o Bolsa Escola que era destinado exclusivamente para famílias em estado de pobreza ou de extrema pobreza e vinculado ao controle de frequência dos alunos para receberem tal benefício.

⁷⁶ Acesso em 21 de janeiro de 2015.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo INEP em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir, em um só indicador, dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e 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. <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>⁷⁷

Ao analisar este Índice, manifesto que não se trata de considerar que uma avaliação nacional seja dispensável; pelo contrário, ela deve servir de base para elaboração de propostas, porém, o modelo brasileiro de avaliação institucional em larga escala avalia apenas linguagem e matemática, deixando de fora as demais áreas do conhecimento e os muitos elementos da educação, bem como a discussão com os demais segmentos da comunidade escolar, o que compromete uma avaliação mais democrática e consistente. Essa avaliação é aplicada às escolas de todo país, e uma lista com *ranking* dos melhores e piores indicadores é publicada a cada dois anos. Essas notas são apresentadas a parceiros potenciais da escola: professores, pais, alunos, funcionários, autoridades e a toda sociedade civil o que acaba por expor escolas ao julgamento público, à competição pelos melhores indicadores e a estimular a construção de um currículo organizado em torno das competências avaliadas pelo Índice.

Mas, se comparados a outros países, há uma diferença significativa na reação diante das avaliações nacionais. Se em outros países as escolas com baixos escores nas avaliações são punidas ou fechadas, no Brasil uma lógica inversa foi aplicada. A avaliação do IDEB foi mais diagnóstica do que de premiação ou punição, e o governo ofertou políticas educacionais priorizando as escolas que tivessem os resultados mais baixos.

Contraditoriamente, os números do IDEB apontam situações exitosas (a serem divulgadas e multiplicadas) e situações de ‘fracasso’ a serem superadas (com proposta de políticas públicas, investimentos e parcerias para a correção deste percurso). As escolas de educação básica com os piores índices foram convidadas a aderirem ao Compromisso Todos pela Educação do Governo Federal e, a partir de um diagnóstico local e de um plano de ação, a usarem de novas estratégias e tecnologias educacionais para melhorar seus indicadores. Mas há um aspecto fundamental nesta política: os programas podem ser em parceria com o setor privado, o que promove a ampliação do mercado educacional.

Neste contexto, surge o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE em 2007 e criado o Plano de Ações Articuladas – PAR que ofertou assistência técnica e financeira a

⁷⁷ Acesso em 21 de janeiro de 2015.

estados e municípios, inicialmente para as escolas com IDEB mais baixo (o que caracteriza o programa como um grande avanço, pois pela primeira vez oferta ajuda e, contraditoriamente ao enfoque liberal, auxiliou quem não estava bem ao invés de premiar quem estava tendo sucesso). Porém, a conciliação mais uma vez pode ser constatada pela ação do movimento empresarial Todos pela Educação que surgiu antes do lançamento do PAR / PDE e que não só aderiu e apoiou o programa, como consensuou suas bandeiras junto à política de governo, influenciando seu conteúdo e depois ofertando seus produtos. Como esta política é o foco desta pesquisa, terá um capítulo à parte, a seguir.

Mas, se de um lado o setor privado foi mantido como parceiro para a educação, surgiram elementos contraditórios ou diferentes do processo anterior. Destaco novamente que a abrangência das políticas educacionais estende-se a grupos antes não atendidos e ao financiamento, dentre os quais a criação de dezoito novas universidades no país, a ampliação dos Institutos Federais (IFETs), as políticas voltadas à educação de jovens e adultos e a criação do FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação para a educação infantil e ensino médio, além do fundamental. No financiamento ainda, há ampliação do acesso à universidade seja pelo FIES – Fundo de Financiamento Estudantil que custeia os estudos a alunos em universidades privadas em todo país, através do PROUNI – Programa Universidade para Todos, pela implantação das cotas nas universidades públicas, garantindo acesso a alunos negros e índios e ou de baixa renda.

Também se pode destacar a fixação do piso nacional para o magistério da educação básica; ainda que pesem as dificuldades de sua implantação plena e a contestação e descumprimento por parte de estados e municípios, foi conquista importante para os trabalhadores em educação.

Retomando Gaudêncio Frigotto (2011), ele avaliou que essa fragmentação em políticas focadas amenizam alguns efeitos (e, reafirmo, foram de grande importância à classe trabalhadora), mas “não alteram substancialmente as suas determinações. E, dentro dessa lógica, foi dada ênfase aos processos de avaliação de resultados balizados pelo produtivismo e à sua filosofia mercantil” (p. 245) com a naturalização das parcerias público-privadas.

Luiz Inácio Lula da Silva reelegeu-se para um segundo mandato, ancorado em amplo apoio popular. Porém, a conjuntura, a partir de 2011, paulatinamente observou uma queda das taxas de crescimento econômico, abrindo uma nova etapa na orientação do crescimento.

Uma explicação dos economistas sobre essa mudança de cenário se deveu a “excessos de gastos que teriam provocado uma espiral inflacionária, como também a piora das contas públicas” (CORREA, 2015, p. 18), sendo necessário realizar um ajuste fiscal. O

desenvolvimento, nesta interpretação, deveria ser entregue ao livre mercado, sem o controle do Estado, mas apoiado por ele. Mais uma vez reeditou-se⁷⁸ a necessidade de minimização do Estado e a ideia da sua culpa ao promover políticas sociais e causar crise, quando sequer tivemos Estado de bem-estar social no país.

Vanessa Petrelli Correa (2015) divergiu desta solução que, para ela, contrapõe-se aos pilares que garantiram o crescimento na economia já referenciados acima. Para ela, a desaceleração dos investimentos públicos e das empresas estatais diminuiu a confiança no futuro⁷⁹ e naquilo que alavancou o crescimento até 2010. Somado a isso, a desvalorização cambial e o não aumento real do salário mínimo afetaram o consumo e, se não há demanda, não há investimento, e a bola de neve vai rolando e ampliando cada vez mais a desaceleração do crescimento. Externamente, o cenário sofreu alterações com a retomada da economia norte-americana e europeia, cuja produção em parte represou as exportações brasileiras e diminuiu a entrada de divisas com a diminuição das exportações agrícolas e minerais vinculadas ao mercado chinês.

Mesmo na perspectiva de um novo cenário internacional e já vivendo certa crise interna no modelo econômico social, Luiz Inácio Lula da Silva elegeu sua sucessora em 2010: Dilma Vana Rousseff. Para lidar com essa situação de alteração de conjuntura, logo o governo Dilma passou a ofertar incentivos aos investimentos privados, mas ofereceu desonerações tributárias, queda de juros que reduziram os custos da produção, mas “não alavancaram o investimento privado” (ROSSI, BIANCARELLI, 2015, p.14), pois elas foram implementadas sem contrapartidas formais de compromisso do setor privado com novos investimentos.

As correções financeiras propostas e executadas acabaram comprometendo toda uma “agenda de desenvolvimento com inclusão social” (Idem, p. 16), e o baixo crescimento foi creditado à intervenção do Estado, “às leis trabalhistas, aos aumentos de salários” (Ibidem). O desenvolvimento, nesta perspectiva, deveria ser entregue à livre operação do mercado, mas, segundo Pedro Rossi e André Biancarelli (2015), ele buscou apenas estabilidade de preços e equilíbrio fiscal, ignorando “a importância de investimentos públicos e das políticas [...] para amenizar as flutuações da renda e emprego” que poderiam manter a expectativa de demanda e fazer o país crescer ao invés de criar o pessimismo.

⁷⁸ Bresser Pereira usou tal argumento ao propor no governo FHC a reforma do Estado.

⁷⁹ Aqui destaca-se a crise na Petrobrás investigada por inúmeros escândalos de desvios de recursos e pagamentos de propinas de empresas a funcionários e políticos de mandatos anteriores e do período.

Apontado pelos porta-vozes do setor financeiro como grande vilão, mais uma vez a redução de investimentos em políticas públicas é apontada como saída para a recessão e para retomada dos investimentos.

Porém, a presidenta Dilma Rousseff manteve os programas federais propostos por Luiz Inácio Lula da Silva (Minha casa minha vida, Bolsa família, Ciências sem fronteiras, entre outros) e, entre suas ações para a educação, destaco a manutenção da política do PAR e a apresentação de novas propostas entre as quais destaco duas: 1) Criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec⁸⁰, Lei 12.513/2011, com o objetivo de “expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país” <http://portal.mec.gov.br/pronatec>⁸¹. Contraditoriamente de um lado se observa que “os impactos são particularmente intensos entre beneficiários do Bolsa Família e de participantes residentes no Nordeste” (Estudo Técnico 08, 2015, p.23) e, de outro, fortaleceu-se a manutenção do Sistema S⁸² (de natureza privada) no programa federal, “sendo contemplado como beneficiário direto e preferencial de recursos públicos em muitas iniciativas do programa” (RODRIGUES; SANTOS 2015, p. 123) e mantendo a característica histórica de predomínio de oferta privada de EPT no Brasil que, em 2010, respondia por 56,49% do total de matrículas” (SANTOS; RODRIGUES, 2013, p.297). 2) Pacto pela Alfabetização na Idade Certa, criado pela portaria 867 de julho de 2012 que se trata de um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas em língua portuguesa e matemática até os oito anos de idade, isto é, ao final do 3º ano do ensino fundamental em todo país. Em sua página, o MEC ressalta que este programa, que procurou atender o Compromisso Todos pela Educação, deu ênfase ao “fortalecimento dos conselhos de educação, dos conselhos escolares e de outras instâncias comprometidas com a educação de qualidade nos estados e municípios” (<http://pacto.mec.gov.br/o-pacto>)⁸³, ou seja, no discurso se referenda à democratização da gestão, mas também cabem todos os parceiros, entre eles os

⁸⁰ Desde seu primeiro mandato, o presidente Lula deu atenção à educação profissional, com a criação dos Institutos Federais de Educação Tecnológica – IFTEs, consolidando a educação profissional como uma das principais políticas públicas implantadas pelo governo na educação. Pelos dados do MEC de 2011 a 2014, foram realizadas mais de 8,1 milhões de matrículas no Pronatec, entre cursos técnicos e de qualificação profissional, em mais de 4.300 municípios. Em 2015, foram 1,3 milhão de matrículas. Para maiores detalhes, ver SANTOS; RODRIGUES (2013; 2015).

⁸¹ Acesso em 14 de março de 2015.

⁸² É criado, na década de 1940, o Sistema Nacional de Aprendizagem – Sistema S, pelos industriais paulistas, sob as premissas da colaboração entre capital e trabalho; incluem Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); Serviço Social de Transporte (Sest).

⁸³ Acesso ao site em 28 de outubro de 2015.

privados, pois seus comitês de gestores nas quatro instâncias – Nacional, Institucional, Estadual e Municipal – com funções de mobilização e monitoramento das ações do Pacto (o que estimula o controle social) englobam a participação de toda sociedade civil, do professor ao empresário – o que se coaduna com as orientações do TPE e dos organismos internacionais.

O MEC também disponibilizou um sistema de monitoramento – o SisPacto, destinado a apoiar as redes e a assegurar a implementação de diferentes etapas do Pacto, a exemplo do PAR. Os professores que participaram do Pacto receberam uma bolsa auxílio de R\$ 100,00 para transporte e alimentação nas formações obrigatórias. Também estava previsto premiação a experiências exitosas. Uma mistura de estímulo à formação em todo o país, que reconhecidamente é um avanço, mas com a possibilidade de premiação, bem ao gosto da gestão gerencial.

Usei estes dois exemplos de programas para argumentar que as políticas educacionais de impacto, elaboradas no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, foram incorporando cada vez mais elementos da gestão gerencial.

Ainda no campo educacional, no primeiro mandato, o PAR foi mantido, como já afirmei, e houve a publicação em 2013 de um novo Guia de Tecnologias Educacionais (que explorarei no capítulo seguinte que trata da política do PAR) e também a elaboração do Plano Nacional de Educação aprovado em 2014 para um período de dez anos. Esse plano manteve a reafirmação da gestão democrática, mas incorporou as parcerias como alternativa para a educação (o que tratarei em maiores detalhes um pouco à frente neste capítulo).

Ao assumir um segundo mandato em 2014⁸⁴, a presidenta Dilma Rousseff anunciou um novo slogan de governo: O ‘Pátria Educadora’ e, em seu discurso de posse, afirmava a educação como prioridade e a universalização do acesso a um ensino de qualidade em todos os níveis. Reafirmou mais recursos para a educação e a ampliação do atendimento à educação infantil com creches e escolas para atendimento da meta do PNE de universalização das crianças com 4 a 5 anos na escola, destacando a ampliação de vagas no Pronatec para aumentar a “competitividade da economia brasileira” (<http://portal.mec.gov.br>)⁸⁵.

⁸⁴ Esse segundo mandato não faz parte do recorte de tempo desta pesquisa, porém gostaria de agregar a observação de que nos anos de 2015 e 2016 a disputa de classe se acirrou e que novamente a burguesia se rearticulou em torno do bloco político que apoiava FHC, passando a apostar num governo de ajuste fiscal e corte de direitos trabalhistas. Em 2015, Dilma Rousseff sofre oposição em ampla campanha de mídia que culpabilizou o governo pela crise e apontou as denúncias de corrupção como sendo apenas deste período. Em 2016, um processo de impeachment tramitou no Congresso sem conseguir comprovar crimes. Os deputados e senadores (muitos dos quais eram investigados por corrupção) acabaram afastando a presidenta por *impeachment*, o que foi chamado de golpe por muitos intelectuais do país e da América Latina (GENTILI/CLACSO, 2016).

⁸⁵ Acesso em 10 de maio de 2016.

Aparentemente os programas educacionais seguiriam neste segundo mandato num misto de ampliação de garantias de direitos e de investimentos numa híbrida convivência com as parcerias e o setor privado. Essa convivência híbrida coloca em contradição as políticas educacionais em que coabitam a gestão democrática e o gerencialismo. Embora já tenha descrito este contexto, vou apresentar um pouco mais destas disputas e contradições a partir de suas orientações legais.

3.2 CONTRADIÇÕES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E DA GESTÃO GERENCIAL NAS LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS

Tendo apresentado elementos do contexto brasileiro desde os anos de 1980 até 2014, vou ampliar as discussões sobre a gestão da educação nesse mesmo período à luz das orientações e regras que estabeleceram a gestão democrática e a gestão gerencial no Brasil.

A luta pela democratização da educação se rearticulou a partir do surgimento, em 1986, do já citado Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público e Gratuito na Constituinte – FNDEP, durante a Assembleia Constituinte que alteraria a legislação federal do país. Este Fórum, composto maciçamente por entidades educacionais e estudantis, defendia a eleição dos dirigentes das escolas, a participação da comunidade escolar nas decisões das unidades de ensino, o financiamento público para a escola pública, ou seja, a autonomia administrativa, pedagógica e financeira, com a ampliação da participação nas instâncias decisórias. Essa discussão consolidava o conceito de gestão democrática da educação, na contramão das discussões do capitalismo sobre o princípio de gestão empresarial na atividade pública.

Com a aprovação da Constituição Federal do Brasil que restabeleceu a democracia, a educação foi reconhecida como direito social (artigo 6º), e foi afirmado o princípio da gestão democrática do ensino público (artigo 206), o que marcou um avanço na legislação brasileira. Na sequência, nos anos de 1990, os estados da federação elaboraram suas constituições, repetindo o texto constitucional sobre a gestão democrática e passaram a regulamentar lentamente esse princípio através das chamadas Leis de Gestão Democrática.

Sobre a prestação da educação como direito, Daniela Pires (2013) afirmou que ali se encontrava uma contradição: ao assegurar que a educação é um direito de todos e um dever do Estado e da família em colaboração com a sociedade, ela deixa de ser uma mera colaboradora na oferta do direito à educação, pois a sociedade assume cada vez mais papel de destaque na promoção da educação, embora a maior oferta seja da esfera pública.

No artigo 209 da CF, foi estabelecido que o ensino fosse livre à iniciativa privada, desde que cumprisse as normas gerais da educação nacional e, no artigo 213, que os recursos públicos fossem destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Nesses artigos da CF, ficaram declaradas textualmente duas grandes forças que atuavam nesse momento histórico: de um lado o grupo que reafirmava a gestão de democrática na educação e, de outro, o grupo que defendia os “interesses relacionados à educação privada ou, ainda, ‘dos setores confessionais’, isto é, estabelecia, em certa medida, o embate entre a perspectiva da gestão democrática e a lógica privada empresarial” (PIRES, 2013, p. 166).

Contraditoriamente, a CF reafirmou a gestão democrática como princípio, mas introduziu as várias noções de público e privado: público como estatal, público nem estatal nem privado, privado como terceiro setor (OLIVEIRA, 2002) que foram, nas décadas seguintes, pautar as discussões sobre a promoção da educação no país.

Outra característica desse período foi sobre a interlocução que ocorreu entre membros da sociedade civil e política para a consolidação da legislação. Setores organizados da educação, sindicatos e associações científicas foram publicamente interlocutores do governo e realizaram inúmeros encontros e conferências para consolidar suas propostas.

Mas, na metade da década de 1990, essa interlocução começou a se alterar, e o governo federal de Fernando Henrique Cardoso começou a se afastar desses interlocutores e a dialogar mais intensamente com instituições ligadas ao capital e a abraçar as orientações de organismos internacionais como o Banco Mundial, a UNESCO, o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL (PERONI, 2003).

Nos anos de 1990, a luta pela democratização da educação se consolidou como conquistas da legislação, mas esse processo foi marcado por esta troca de interlocução e pelas alterações na correlação de forças do Congresso. Depois de um longo e disputado processo (PERONI, 2013), foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/1996 que, apesar do contexto, estabeleceu importantes avanços para a gestão democrática, entre os quais destaco:

Artigo 3º- O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII- gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino (EDUCAÇÃO-LEGISLAÇÃO FEDERAL, 2009, p.41).

Essa redação ampliou “o ordenamento constitucional, compreendendo, na gestão democrática, todos os mecanismos criados pela própria lei e pela legislação que viesse a ser elaborada pelos diferentes sistemas de ensino” (MENDONÇA, 2000, p.125), abrindo caminho para a incorporação de avanços regionais e locais.

Outra referência, no artigo décimo segundo, estabeleceu o dever da escola de considerar a família e a comunidade, dando um importante passo na gestão democrática, apesar do uso da expressão ‘informar aos pais’ não dar conta, nem ser ideal para uma gestão que pretendia incluir em seu processo de construção os seus beneficiários:

Artigo 12- Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

[...]

VI-articular com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII-informar aos pais e responsáveis sobre a frequência e do rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica (EDUCAÇÃO – LEGISLAÇÃO FEDERAL, 2009, p.48,49, grifo da autora).

Também se encontrou outra referência sobre a gestão democrática, no artigo décimo quarto:

Artigo 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I-participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II-participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes. [...] (EDUCAÇÃO – LEGISLAÇÃO FEDERAL, 2009, p.50)

O inciso segundo representou um avanço na legislação quando cita a figura do Conselho Escolar e a garantia de participação da comunidade. Mas a legislação não definiu o caráter dessa participação nem as funções desse Conselho Escolar e principalmente se ele é deliberativo. Essa função só foi definida mais tarde, nas legislações estaduais e municipais e variou de ente para ente.

Duas grandes contradições podem ser destacadas nesse processo de conquista da legislação democrática da educação. O primeiro diz respeito a observar que isso se realizou numa sociedade de cultura autoritária, recém-saída de um processo ditatorial de cassação de direitos e que o debate que se estabeleceu e a conquista dessa legislação foram um grande avanço, mas de forma alguma garantiram a criação imediata de uma cultura de relações democrática nas escolas. Ao mesmo tempo em que a legislação criou a possibilidade de não só executar, mas também de participar, elaborar e avaliar as políticas, é preciso considerar que isso só vai se efetivar quando houver democratização das relações pedagógicas e

institucionais e quando houver a superação da estrutura de poder vertical dentro da escola e desta com a comunidade, e isto é um processo ainda em construção.

O segundo aspecto é que toda a legislação conquistada foi inicialmente fruto de um profundo processo de interlocução do governo com a sociedade civil organizada (aqui definida como setores ligados à educação que tinham claro o projeto de educação e de sociedade calcado na gestão democrática da educação) no contexto de redemocratização do país. Porém, durante esse processo, os governos foram diminuindo o diálogo com esses grupos, passando a priorizar outros interlocutores ligados ao capital para a elaboração de suas políticas, como, por exemplo, o Instituto Herbert Levy (PERONI, 2005) e, mais recentemente, a partir de 2006, pode-se destacar a interlocução com o Movimento empresarial Todos Pela Educação. As propostas definidas, a partir da troca de interlocutores, claramente se adequaram às orientações do ajuste estrutural do capitalismo mundial.

Essa correlação de forças se traduziu na prática na pouca regulamentação de direitos expressos na Carta Constitucional e também na realização de inúmeras Emendas Constitucionais (EC), como os exemplos que já destacamos – EC 14 e EC 20 – para exemplificar a redução ou perda de direitos.

Essa troca de interlocução, especialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso, aprofundou as contradições do período de reafirmação da gestão democrática, defendida pelo movimento educacional organizado e pelos sindicatos, firmada na defesa de princípios de participação e autonomia, e da postura governamental em facilitar a entrada de propostas gerenciais na educação, calcada em princípios voltados ao mercado.

Assim, os governos foram produzindo legislações e documentos em que podemos ver orientações gerenciais de forma cada vez mais evidente. Já abordei a Lei das Organizações Sociais (Lei 9637/98) que qualificou as entidades como pessoas Jurídicas de direito privado para atuar no setor público e como a Lei das OSCIPs (Lei 9790/99) que qualificou organizações para tratarem da universalização de serviços, conforme preconizado na proposta de reforma do Estado e pela política assumida por Fernando Henrique Cardoso. Esse público não estatal, livre de licitações, concursos (alterando relações de trabalho) podia “receber bens, financiamento e funcionários públicos a fim de cumprir as metas existentes no contrato de gestão” (VIEIRA, 2015, p.657). Mas não posso deixar de destacar também que essas Organizações concentraram investimentos a partir de isenções de impostos que as empresas

realizam em projetos sociais⁸⁶ que, de um lado, diminui arrecadação (e investimentos públicos) e, de outro, faz crescer o terceiro setor.

Evaldo Vieira (2015) resumiu muito bem a posição das políticas públicas ao afirmar que desapareciam seus principais atributos de serem universais e serem públicas. Passam ao público não estatal, pulverizadas em múltiplos atendimentos, sem muito controle, ainda que muito importantes para o cidadão que é atendido. No governo Luiz Inácio Lula da Silva em 2004, a Lei 11.079 regulamentou as parcerias público-privadas, ampliando a publicização e abrindo mais ainda o leque, com a possibilidade de concessão de serviços e obras mediante cobrança de tarifas e ou a contratação de serviços para a administração pública. Na lógica da conciliação, Luiz Inácio Lula da Silva articula-se com empresários e amplia a ação destes no setor público. Em 2007, cria o Plano Desenvolvimento da Educação e o PAR, cuja articulação apresentarei no próximo capítulo.

Em maio de 2008, foi publicado um documento sobre Gestão Pública, chamado Carta de Brasília, produzido ao final do Congresso do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração – CONSAD em conjunto com o ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ainda no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que propôs um pacto para “melhorar a gestão pública” e “que a orientação e atuação do Estado deve ser para resultados e com foco no cidadão” (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos/decretos1/1998>)⁸⁷. O documento coadunava com as reformas propostas para o Estado e indicava que, entre os elementos para seu bom desempenho, estavam a introdução da gestão por competências, com introdução de incentivos e responsabilizações, a atuação do Estado para resultados e, para isso, uma articulação entre planejamento e orçamento, a intensificação do uso de tecnologias e apoio à gestão do conhecimento e à disseminação de boas práticas de gestão, a alteração da lei de licitações, regulamentação das parcerias do Estado com a sociedade civil e a modernização da regulamentação das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos. A carta não só reafirmava as discussões gerenciais e liberais em curso no país, como procurou dar visibilidade ao tema, em desdobramento com os estados da federação.

Por último, destaco o Decreto 7478 de 11 de maio de 2011 que criou a Câmara de Gestão, Desempenho e Competitividade – CGDC do Conselho do Governo, no governo de Dilma Rousseff com o objetivo de

⁸⁶ Os dez maiores investidores sociais em 2000, segundo Evaldo Vieira (2015,p.661), foram: Fundação Bradesco, Fundação Banco do Brasil, Fundação Roberto Marinho, Fundação Victor Civita, Instituto Itaú Cultural, Vitae, Instituto Ayrton Senna, Fundação Vale do Rio Doce, Fundação CSN, Fundação Abrinq.

⁸⁷ Acesso em 10 de outubro de 2015.

Formular políticas e medidas específicas destinadas à racionalização do uso de recursos públicos, ao controle do aperfeiçoamento da gestão pública, bem como de coordenar e articular sua implementação, com vistas à melhoria dos padrões de eficiência, eficácia, efetividade, transparência e qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão, no âmbito do poder executivo. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1/decretos1/2011>⁸⁸

A Câmara foi composta de quatro ministros (Fazenda, Planejamento orçamento e gestão, Desenvolvimento indústria e comércio exterior e Casa civil) e quatro representantes da sociedade civil, lideranças na área da competitividade empresarial designados pelo presidente da república. Foi nomeado Jorge Gerdau (presidente do grupo Gerdau, do TPE, conselheiro do CDES e que presidiu a Câmara de políticas e gestão); Abilio Diniz (Pão de Açúcar, Ponto Frio, Sendas, Extra); Antonio Maciel Neto (Susano) e Henri Philippe Reinhustul (ex-presidente da Petrobrás entre 1999/2001).

Mesmo sem remuneração, esta Câmara ganha poder e dá energia a sujeitos do meio empresarial num processo que cada vez mais consolida a estratégia de que os parâmetros do mercado e das parcerias público-privadas devem ser assumidos na gestão do Estado, como fui apresentando ao longo desta sessão.

Na sessão seguinte, explanarei um pouco mais das possibilidades do regramento estabelecer situações híbridas entre gestão democrática e gerencialismo na educação brasileira nos Planos Nacionais de Educação. Destacarei os dois Planos por se tratarem de processos que envolveram ampla participação da sociedade em sua discussão, em dois momentos diferentes da correlação de forças no país e para explorar essas contradições e suas metas de gestão.

3.3 PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO HÍBRIDA DA EDUCAÇÃO

Desde a Emenda Constitucional nº 59/2009, o Plano Nacional de Educação (PNE) passou de uma disposição transitória da LDB (Lei 9.394/1996) para uma exigência constitucional, com periodicidade decenal, com o papel de articular o Sistema Nacional de Educação e com previsão de financiamento vinculada ao percentual do Produto Interno Bruto – PIB.

⁸⁸ Acesso em 10 de outubro de 2015.

O Brasil desencadeou, no governo Fernando Henrique Cardoso, o processo de elaboração do primeiro Plano Decenal de Educação⁸⁹. Sabendo-se “do envolvimento da sociedade na trajetória de construção da gestão democrática em educação” (PERONI; FLORES, 2014, p. 181), mas que também houve alterações na correlação de forças e nos interlocutores, que o país era signatário da Conferência de Jomtien⁹⁰ e que, portanto, havia metas estabelecidas para serem atingidas, pode-se dizer que

Esse processo iniciou com a participação de várias entidades entre as quais o Conselho Nacional de Secretários de Educação/Consed, a União dos Dirigentes Municipais/UNDIME e a Confederação dos Trabalhadores em Educação/CNTE. Do debate dessas entidades com o Ministério da Educação/MEC, teve início a elaboração de um documento que chegou a ser discutido nos estados e municípios, mas que foi sendo relegado em função da influência de outros interlocutores (HELO, 2007, p. 68).

Ou seja, havia duas propostas que se traduziram em dois Projetos de Lei submetidos ao Congresso: o “PL nº 4.155, de 10 de fevereiro de 1998 e do PL nº 4.173, de 11 de fevereiro de 1998, de autoria, respectivamente, da sociedade civil organizada através do Congresso Nacional de Educação – CONAE e a do Poder Executivo federal” (SOUZA, 2014, p.148). Duas formulações opostas quanto às suas concepções e projetos societários: “no primeiro caso, pela ampla participação social [...] e, no segundo, conforme as orientações do MEC” (Ibidem). O segundo Plano foi hegemônico e aprovado em 09 de janeiro de 2001 – Lei 10.172 – valendo, a partir de então, por uma década e estabelecendo como um dos seus objetivos⁹¹

A democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm⁹²

A reafirmação da gestão democrática representou um avanço qualitativo do Plano e “expressou parcialmente os anseios e propostas da sociedade da época, embalada por ideais democráticos” (PERONI; FLORES, 2014, p.181), entretanto, além de muito amplo, o que

⁸⁹ Desde o Manifesto dos Pioneiros em 1932, já se debatia sobre a necessidade de um planejamento nacional.

⁹⁰ Para mais detalhes sobre esta Conferência e sobre Fórum Mundial de Educação de Dakar, que avaliou as metas de Jomtien, ver: UCZAK (2014); TORRES (2000); SHIROMA, MOARES, EVANGELISTA (2004).

⁹¹ O PNE aprovado apresentou 295 objetivos e metas relacionadas ao conjunto de níveis – educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior – e modalidades de ensino – Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena –, tratando também da Formação dos Professores e Valorização do Magistério, do Financiamento e Gestão, além do Acompanhamento e Avaliação do Plano.

⁹² Acesso ao site em 27 de março de 2014. Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001, que trata do Plano Nacional de Educação (2001/2011).

dificultava sua execução, o PNE “era muito inconsistente, pois, embora previsse metas de expansão de todos os níveis e modalidades de ensino no país, não presumia custos e tampouco fontes de recursos adicionais para financiá-las” (SOUZA, 2014, p. 151). Era uma carta de intenções, sem recursos, que desconsiderou muitas das discussões com a sociedade civil, mas não posso deixar de destacar que, pela primeira vez, um Plano era discutido na sociedade e no Congresso propondo o regime de colaboração entre os entes federados para gerir a educação, o que considero um progresso.

Ao discutir os Planos Nacionais, Vera Peroni e Maria Luiza Flores (2014) registraram alguns aspectos em que este primeiro plano deixou a desejar, entre eles, a omissão do Estado em “exigir dos gestores estaduais e municipais a elaboração dos seus planos de educação à luz do PNE e mesmo aquelas ações necessárias para apoiá-los nesta tarefa” (p.182). Para as autoras, sem isso a população não teria a ferramenta para pressionar o governo local sobre a destinação dos recursos nos planos plurianuais, para execução das metas.

Ao término da vigência do Plano, o saldo era de que “14 estados, além do Distrito Federal, sem Plano Estadual de Educação (PEE) (54% do total de 26) e, em 2011, cerca de 2.181 municípios (39,2% de 5.565) sem Plano Municipal de Educação (PME)” (SOUZA, 2014, p. 157)⁹³, o que deveria ser um desdobramento do Plano Nacional.

Retomando a avaliação de Vera Peroni e Maria Luiza Flores (2014), elas afirmaram que, quando foi encaminhada a discussão do próximo Plano, umas das ausências foi o governo não ter encaminhado um diagnóstico sobre as metas do PNE 2001-2010, nem dos investimentos realizados para atingir essas metas, mas que, a partir de 2008, ele promoveu a mobilização da sociedade através da realização de encontros municipais, regionais, estaduais e o nacional para discutir e votar um Documento Base no Congresso Nacional de Educação–CONAE 2010. Esse documento foi entregue ao MEC que, por sua vez, elaborou o projeto de Lei 8.035/2010 enviado à Câmara Federal.

As autoras também resgataram que as entidades como CNTE e ANPED, entre outras manifestações, avaliaram que o Projeto desconsiderava parte substancial das recomendações da CONAE, e que a sociedade organizada realizara intenso movimento de debate público e de encaminhamentos de emendas junto aos parlamentares. Neste processo, a questão do financiamento foi central (ampliação dos investimentos do PIB na educação), assim como o “alargamento do entendimento daquilo que passou a significar investimento público em educação, passando a contemplar incentivos, bolsas de estudo e isenções fiscais” (Ibidem,

⁹³ Donaldo Bello de Souza reúne, neste artigo, diversas avaliações acadêmicas sobre o PNE 2001-2010 e alguns elementos preliminares sobre o segundo Plano.

p.183). Contraditoriamente houve aumento da vinculação do PIB para a educação (Meta 20) que passou para 10%, mas, ao estipular esta ampliação, fê-lo na letra da lei, afirmando que é para a educação, retirando a palavra ‘pública’ e abrindo assim a possibilidade deste aumento de recurso ser gasto com Organizações Sociais e até com empresas que forneçam produtos educacionais aos entes federados, ou seja, com gastos não assumidos diretamente pelo Estado.

Em 25 de junho de 2014, foi aprovada a Lei 13.005 que estabeleceu o novo PNE com vigência entre 2014 e 2024. Após esse longo processo de debate, houve avanços e retrocessos, fruto da correlação de forças que se estabeleceu, mas que culminou em mudanças no conteúdo do projeto, como exemplifiquei acima ou como argumentarei na sequência.

Olhando para a legislação, no campo da gestão, em sua diretriz número VI, novamente se referendou a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (BRASIL, MEC, L13005/PNE). Não entrarei na discussão de cada diretriz (dez no total), mas esclareço que, para atingir as diretrizes, foram estabelecidas vinte metas que, segundo a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC (2014)⁹⁴, foram organizadas em blocos: as metas estruturantes para garantia do direito à educação básica (universalização do acesso, da alfabetização, ampliação da escolaridade e de oportunidades educacionais – metas 1,2,3,5,6,7,9,10 e 11); as metas que tratam da redução das desigualdades e a valorização da diversidade (metas 4 e 8); as metas que tratam da valorização dos profissionais da educação (15, 16,17 e 18); um quarto grupo que trata do ensino superior (metas 12,13,14); por fim, o financiamento e as normas de cooperação, da descentralização, das competências e dos padrões de qualidade estão presentes na meta 20 e a reafirmação da gestão democrática na meta 19, que são elementos fundantes para instituir o Sistema Nacional de Educação.

Como a gestão é foco desta tese, destaco a meta 19 e suas estratégias para a educação brasileira:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, **associada a critérios técnicos de mérito e desempenho** e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Estratégias:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, **critérios técnicos de mérito e desempenho**, bem como a participação da comunidade escolar;

⁹⁴ Consulta realizada em 15 de janeiro de 2015.

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas e formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (BRASIL, MEC, L13005/PNE, negritos da autora).

Fica evidente a reafirmação das grandes conquistas da gestão democrática ao longo das últimas décadas com o fortalecimento de conselhos e fóruns, com o favorecimento da autonomia pedagógica e financeira, mas que, contraditoriamente, ressalva a entrada de elementos gerencialistas ao associar critérios técnicos de mérito e desempenho, alterando o conteúdo da proposta de gestão. Concordo com a avaliação realizada por Vera Peroni e Maria Luiza Flores de que a efetividade da consulta pública à comunidade tem seu resultado restringido pelos critérios, e que essa redação tentou articular dois mecanismos de gestão com concepções diferentes e até mesmo antagônicas.

Sintetizando, esse capítulo tratou de abordar elementos do contexto brasileiro em que trouxe argumentos sobre o vigoroso debate da sociedade organizada em torno da democratização do país e da influência desta em legislações que garantiram e ampliaram direitos aos cidadãos. Nos anos de 1990, a correlação de forças foi alterada com a entrada potente de outros interlocutores e sujeitos que influenciaram o contexto de proposta de reforma do Estado.

Apresentei os governos do período e suas semelhanças em executar a conciliação burguesa como forma de garantir governabilidade e acomodação e as contradições entre os

governos liberais e reformadores dos anos de 1980 e 1990 com os governos mais populares dos anos de 2000 (muito embora estes tenham dado sequência a muitos projetos liberais já em andamento e tenham assumido muitos elementos da gestão gerencial em suas políticas, sem, no entanto, fazerem-no de forma orgânica, também propuseram políticas sociais de avanço de direitos à população antes excluída).

Neste estudo, procurei ver a influência desses movimentos na elaboração das políticas educacionais brasileiras e, em especial, nas políticas da última década, isto com o olhar focado na elaboração das principais orientações sobre gestão democrática e do gerencialismo, resgatando as legislações, os documentos e os planos que colocaram em contradições e em convivência as duas formas de gestão.

Se, por um lado, a gestão democrática foi sendo reafirmada, é preciso que eu diga novamente que ela não está consolidada, está em processo com avanços e limites. Também vejo que a gestão gerencial, com parâmetros do mercado, tem avançado muito nos últimos anos, mas que também está em processo de consolidação e de ampliação do setor privado na educação.

A partir dos anos 2000, foram criados os “amigos da escola” como parceiros para auxiliarem nos problemas locais e, mais recentemente, em 2006, a criação do movimento empresarial Todos pela Educação que não só se propôs a contribuir para qualificar a educação no país como transformou os empresários em “interlocutores e clientes do Estado” (BERNARDI; UCZAK; ROSSI, 2014) ao influenciarem na elaboração de política, no seu conteúdo e na oferta de produtos tecnológicos educacionais para sua execução. A disputa na formulação da política educativa tem de um lado a expansão do Estado para a realização de igualdade de oportunidades e democratização da educação pública e “simultaneamente tenta a reduzir o Estado, abrindo o campo da educação à iniciativa privada” (AFONSO, 2002, p.38).

A discussão que apresentarei no próximo capítulo trata de desvelar um pouco mais os sujeitos e a consolidação de políticas que garantiram a ampliação da possibilidade de entrada do setor privado na educação, focalizando-me na discussão das políticas de gestão ofertadas às escolas em contraponto com a legislação democrática. Exponho, a seguir, as contradições e construções hegemônicas da política do PAR com destaque aos programas de gestão.

4 AS POLÍTICAS DE GESTÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

Etiqueta de preço.
 Parece que todo mundo tem um preço
 Eu me pergunto como eles dormem à noite
 Quando as vendas vêm em primeiro lugar
 E a verdade vem em segundo lugar
 Apenas pare por um minuto e
 Sorria
 Por que todos estão tão sérios
 Agindo tão misteriosamente?⁹⁵

J. Jessie

Quando se observa uma política em curso e, em seu contexto, pergunta-se: onde está a ‘verdade’? Tudo está no mercado e tem preço? O que vem em primeiro lugar? Não existe uma verdade única, mas um entrelaçamento de particularidades que formam uma totalidade para quem olha. Partindo destas indagações, proponho neste capítulo adentrar na discussão de como todo o movimento descrito sobre a crise do capital, da redefinição do papel do Estado e a conformação da nova gestão pública influenciaram nas políticas federais de gestão da educação brasileira e na proposta de solução pautada no mercado.

Na primeira sessão, apresento as leituras realizadas sobre as abordagens das políticas educacionais atuais em teses, dissertações e artigos, reunidos em dois blocos temporais: um mais próximo, escrito logo após a publicação dos Decretos do PDE/PAR e outro já avaliando a execução da política, com o objetivo de consolidar algumas posições adotadas nesta tese e esclarecer elementos que explorarei um pouco mais.

Na segunda sessão, trato da criação da ação empresarial que criou o Movimento Todos Pela Educação – TPE – que propôs a parceria pública com o setor privado para qualificar atendimento da educação no país e como este movimento acabou sendo incorporado à proposta de governo com o nome Compromisso Todos Pela Educação. Este movimento, em seu processo de criação, interlocução e propostas, contrapõe-se ou minimiza os interlocutores e defensores da proposta de gestão democrática que é constitucionalmente garantida no país. Aqui apresento argumentos sobre os sujeitos e as contradições desse movimento.

Como já apresentei o múltiplo e contraditório contexto internacional e nacional em que a política foi criada, na seguinte sessão apresento a política elaborada em 2007 e em curso

⁹⁵ No original: *Price tag* foi gravada pela britânica Jessie J, em composição com Bobby Ray Simmons, Claude Kelly, Dr. Luke (2011): *Seems like everybody's got a price/I wonder how they sleep at night/ When the sale comes first/ And the truth comes second /Just stop for a minute and Smile/ Why is everybody so serious / Acting so damn mysterious.*

no país. Início com argumentos sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação e os programas ofertados pelo governo federal a todos os estados e municípios como forma de qualificar a escola através do PAR e do Guia de Tecnologias. Por último, destaco alguns programas de gestão do Guia, escolhidos entre os que mais apareceram nas escolas da Rede Municipal de Porto Alegre. Essa abordagem focou em como a parceria entre o setor público e privado foi sendo proposta e se intensificando no Brasil, a partir do TPE, principalmente nas propostas de gestão que são ofertadas às escolas.

4.1 RESGATANDO ALGUNS ESTUDOS SOBRE AS POLÍTICAS DO PDE/ PAR

Muitos pesquisadores vêm procurando estudar e desvendar o processo de elaboração escrita e execução da política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação materializada no Plano de Ações Articuladas, buscando compreender os sujeitos envolvidos no processo, a participação do empresariado e as múltiplas formas de entrada do setor privado na educação pública e as contradições da gestão educacional. Apresentarei alguns desses estudos que identifiquei através de levantamento nos bancos de teses e dissertações das bibliotecas de universidades brasileiras, de artigos publicados em revistas educacionais e livros sobre o tema.

Ao realizar esta revisão bibliográfica sobre as políticas de educação no período de 2007 a 2014 – Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e Plano de Ações Articuladas e Guia de Tecnologias – passados alguns anos de decreto das mesmas, procurei agrupar as leituras realizadas em dois blocos: os escritos logo após a formulação legal das políticas, focados no contexto de sua elaboração e ou no próprio conteúdo da lei, entre os anos de 2007 e 2010, e outro que tratou de aprofundar o olhar sobre o contexto e a análise dos resultados, dos efeitos ou mesmo das contradições existentes no processo de elaboração e execução da política, decorridos algum tempo de sua implementação, sendo elas num tempo intermediário ou mais recente, entre os anos de 2011 a 2014. Procurei destacar nos estudos os sujeitos deste processo e as implicações já apontadas para gestão da educação.

No primeiro bloco, destaco os escritos realizados entre 2007 e 2010: Dermeval Saviani/UNICAMP, (2007); Theresa Adrião/UNESP e Teise Garcia/USP (2008); José Marcelino de Resende Pinto/USP, Josué Luiz Guimaraes/USP e Rubens de Camargo/UNESP(2008); Nora Rut Krawczyk/UNICAMP (2008); Lucia Camini/ UFRGS

(2009); Liliene Xavier Luz/ UNICAMP (2009), Elton Luiz Nardi/UNISINOS/UNIOESC, Marilda Pasqual Schneider/UFSC e Zenilde Durli/UFSC (2010).

Dermeval Saviani, da UNICAMP, em 2007, publicou na revista *Educação e Sociedade* o artigo *‘Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC* que, alguns meses após o lançamento do Plano, questionava se o MEC seria capaz de enfrentar a questão da qualidade de ensino das escolas de educação básica. Analisou a configuração do Plano, destacando algumas de suas ações e sua singularidade em relação aos planos anteriores, como o Plano Nacional de Educação, destacando que seu sentido positivo é preocupar-se com o problema qualitativo da educação básica. O autor interrogou se o PDE é um plano de educação ou um programa de metas e pontuou que o governo federal “realizou movimento de aproximação com o empresariado” (SAVIANI, 2012, p.1243) e que, ao formular a política, o fez “em interlocução com esta parcela da sociedade e não com os movimentos sociais” (Ibidem) e que, para dar sustentabilidade ao plano, capitalizando a receptividade da opinião pública, apoiou-se na proposta (5 metas) do Movimento empresarial Todos pela Educação, que ocupava a mídia. Embora reconheça avanços no PDE, por tratar da questão da qualidade da educação, alertou que “se o MEC seguir na trilha proposta pelo movimento empresarial ‘Compromisso Todos pela Educação’, os limites do PDE resultarão incontornáveis” (SAVIANI, 2012, p.1251), pois o que os embasa é uma espécie de “pedagogia de resultados, em que o governo se equipa com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas” (Idem, p. 1253).

Rubens de Camargo, José Marcelino de Resende Pinto e Josué Luiz Guimarães publicaram, em *Cadernos de Pesquisa*, em 2008, o artigo *Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação*, analisando algumas expectativas, impasses e impactos do financiamento das ações do PDE. Os autores apontaram que o “PDE está diluído em uma longa série de Decretos, Portarias, Editais, Termos, Chamadas, Protocolos de Intenção, Resoluções, Projetos de Leis, etc.” (CAMARGO; PINTO; GUIMARAES, 2008, p. 827) que dificultam a análise do financiamento e concluem que “o PDE foi lançado mais de olho no marketing do que na viabilidade financeira” (Idem, p.829). Além de dados parciais divulgados pelo MEC que, segundo os autores, deixam lacunas sobre como estão os demais municípios, eles também apresentaram sua preocupação com o ‘furor avaliatório’ centrado no desempenho dos alunos, tanto para estimular a qualidade, quanto para condicionar o repasse de recursos mediante metas pré-acordadas.

Também em 2008, Theresa Adrião e Teise Garcia publicaram *Oferta educativa e responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas*. Analisaram as perspectivas de

responsabilização presentes no PDE. As autoras destacaram a mudança do padrão burocrático da gestão que denominaram de ‘reforma da administração pública gerencial’, “centrado na transposição das relações e da lógica do mercado para a gestão pública, como alternativa necessária à modernização e ou à indução de melhoria no funcionamento do Estado” (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p.781). No campo educacional, resgataram elementos do cenário que estimulam a responsabilização pelos resultados da educação. Para superar debilidades da oferta educacional, a reforma pregou a adoção de mudanças no padrão de gestão, aliada à introdução de mecanismos de avaliação. Esta pauta está articulada a uma agenda internacional pública a partir de Jomtien – a Conferência Mundial de Educação para Todos. Como medidas desta reforma está a adoção de responsabilização do serviço público ou *accountability*. Adrião e Garcia consideram que esta responsabilização é “um dos imperativos na consecução dos propósitos do PDE, juntamente com a mobilização social” (p.787) e que o município é apontado como espaço que assume grande parte nesta onda de descentralização.

Já Nora Rut Karwczyk publicou, no mesmo ano de 2008, *O PDE: Novo modo de regulação estatal?* Nele apresentou discussões sobre as diferentes formas de regulação contidas no Plano de Desenvolvimento da Educação, analisando a gestão educacional proposta no plano e a escolha do município como território de regulação educacional, como já discutia Theresa Adrião e Teise Garcia (2008). Nora apontou que uma nova engenharia de gestão educacional, uma nova relação intergovernamental que interpreta o regime de colaboração proposto na Constituição Federal:

A reconfiguração do papel do Estado com a institucionalização do Estado mínimo resultou, no caso da educação, em um processo de centralização/descentralização em que o governo federal ficou responsável pela definição de parâmetros curriculares nacionais e pela implementação de um sistema de avaliação institucional comum para o país – concentrando a direção e o controle de todo o sistema educacional– enquanto se ampliava a responsabilização dos estados e dos municípios quanto à gestão e ao provimento da educação à população em todos os níveis, embora os recursos fossem canalizados prioritariamente para o ensino fundamental (KRAWCZIK, 2008,p. 799).

Esta responsabilização do município, através da assinatura do Convênio do Compromisso Todos pela Educação entre MEC e prefeituras, prevê mais recursos para as escolas melhorarem seu IDEB, o que, para Nora Krawczik, pode possibilitar que secretarias de educação, sem muita bagagem na própria gestão da educação, “pressionadas a promover mudanças rápidas e efetivas, tendem a procurar o mercado educacional para preencher suas lacunas, tornando as prefeituras novos nichos que se abrem para as iniciativas comerciais”(KRAWCZIK, 2008, p. 808).

Em 1999, Liliene Xavier Luz defendeu a tese *Participação do empresariado na educação no Brasil e na Argentina* pela UNICAMP. Analisou a participação do empresariado na educação básica no Brasil e Argentina a partir das reformas de 1990. Nesse estudo comparativo, a autora apresentou três organizações empresariais em cada país e as relações estabelecidas com o poder público. Contribuiu, destacando as abordagens do empresariado na educação nestes dois países desde o período imperial (demonstrando que este não é um movimento recente) até as parcerias empresariais (patrocínios, experiências, adoção de escolas) estabelecidas nos anos de 1990, principalmente em São Paulo e a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, Lei do Voluntariado e Lei das Organizações Sociais de 1998, no governo Fernando Henrique Cardoso (quando a participação empresarial se apresenta de forma mais complexa). Liliene afirmou que os empresários são atores de governo educacional, embora não sejam novos.

No mesmo ano, Lucia Camini defendeu sua tese na UFRGS: *A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*⁹⁶, em que analisou a política educacional tendo como eixo articulador de descentralização da política, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e sua execução através do Plano de Ações Articuladas nos estados e municípios, tendo como foco a relação do MEC com os entes federados e a gestão educacional. Nesse estudo qualitativo, Camini defendeu que a construção da política caracteriza-se pela centralização e descentralização, mantendo a histórica relação entre os entes federados, marcada por avanços e recuos e definida como gestão compartilhada, pactuada em relações horizontais entre eles. Porém, apartou que não há redução da intervenção do Estado nem a adoção direta de uma lógica administrativa pautada em pressupostos mercadológicos, mas que formas variáveis de gestão foram adotadas na implantação do Plano. A autora defendeu os pressupostos da gestão democrática, mas reconheceu que o Plano apresenta concepções opostas de gestão pública, um misto de gestão burocrática/gerencial e democrática. Outro aspecto destacado nesse estudo é a descrição da articulação do MEC com UNESCO, UNICEF e o movimento empresarial Todos pela Educação para elaboração do texto da política, avançando no processo de compreensão da criação da política educacional.

Elton Luiz Nardi, Marilda Paqual Schneider e Zenilde Nardi Durli discutiram no artigo *A visão sistêmica da educação presente no Plano de Desenvolvimento da Educação*,

⁹⁶ Esta tese foi publicada em 2013 com o título: Política e Gestão Educacional Brasileira- uma análise do Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação(2007-2009) pela editora Outras Expressões.

explorando suas relações com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, realçando os desdobramentos da política neoliberal no campo educacional com a permeabilidade do PDE às demandas empresariais, inclusive concordando com a visão de que o Plano de Metas está em consonância com o movimento empresarial Todos Pela Educação. Resgataram que o próprio ministro da Educação, Fernando Haddad, apresentou como conceito estrutural do sistema educacional brasileiro a visão sistêmica da educação e que, nessa visão, a explicação é interdisciplinar, podendo um campo, uma ciência ou uma descoberta ser utilizada em outro campo para explicar um determinado fenômeno ou ajudar na organização ou adaptação de um ambiente que está em constante mutação e “permite melhor entendimento das organizações justamente pela perspectiva concorrencial e numérica [...] com ênfase nos resultados” (NARDI; SCHINAIDER; DURLI, 2010, p.560). Para os autores, é na gestão empresarial que vão buscar os parceiros e modelos para construir a qualidade da educação, adotando estratégias em que prevalecem dados quantitativos, diagnósticos e provas nacionais para atingir a qualidade.

Deste primeiro bloco, observei dois elementos centrais para pensar a gestão e os sujeitos: o primeiro se refere a quem participou ativamente da elaboração da política com forte influência do movimento empresarial, delineando de forma mais clara as alterações na relação entre o público e o privado (SAVIANI, 2007; LUZ, 2009; CAMINI, 2009). E também não posso deixar de destacar a atenção e o envolvimento dos organismos internacionais no processo de elaboração desta política⁹⁷. O segundo se refere à consolidação de políticas baseadas na avaliação de resultados, inspiradas nas relações de mercado, agora transpostas para gestão pública como alternativa para superar as dificuldades na educação e a preocupação com essa alternativa (ADRIÃO; GARCIA, 2008; CAMARGO; PINTO; GUIMARAES, 2008; KRAWCZYK, 2008; NARDI; SCHNEIDER; DURLI, 2010).

No segundo bloco, apresento os escritos a partir de 2011 de Andreia da Silva Mafassoli/UFRGS (2011), Dulce Voss (2011), Gilda Cardoso Araújo (2012), Olinda Evangelista e Roberto Leher (2012), Luis Carlos Freitas/UNICAMP (2012), Regina Tereza Cestari de Oliveira (2012), Ananda Grinkraut/UNICAMP (2012), Gisele Masson/UEPG (2012), Nalu Farenzena (2012), Eliezer Santos da Silva UFB (2013), Jairo Ademar Galina/UFRGS (2013), Erika Moreira Martins (2013) e Morgana Domenica Hattge/UNISINOS (2014).

⁹⁷ O que foi aprofundado no capítulo 2 desta tese.

A pesquisadora Andreia da Silva Mafassioli, em 2011, apresentou a Dissertação de Mestrado na UFRGS com o título: *Plano de Ações Articuladas: Uma avaliação da Implementação no Município de Gravataí/RS*. Nesse trabalho, ela analisou a implementação do PAR num município com foco na gestão da execução do Plano e na prática das relações entre o sistema municipal e a União. Destacou elementos de contexto como o federalismo, a descentralização e o regime de colaboração para descrever o ‘ciclo da política’(conceito definido por Ball em 1994) a partir de contextos de influência, da produção do texto e da prática na formulação e implementação do PAR em Gravataí, indicando que o processo ocorreu de forma centralizada, apresentando vigores e fragilidades, entre os quais destaca como vigor o aumento da assistência técnica e financeira a municipalidade e como fragilidade a dificuldade de acompanhamento e execução pela escola e de contrapartidas pelas instituições locais.

Dulce Voss publicou em 2011 o artigo *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) contextos e discursos*. Descreveu as circunstâncias políticas que influenciaram a elaboração dos documentos do PDE e as reformas da educação, bem como tratou de analisar a produção dos discursos de responsabilização e mobilização social e das práticas gerencialistas de performatividades divulgadas para melhorar os resultados do ensino. A autora resgata que as reformas nas políticas educacionais brasileiras são fruto de grandes embates políticos, em que diversas forças sociais lutam para conquistar direitos, mas ressalva que “o PDE não nasceu de um movimento amplo e democrático de discussão das políticas educacionais que permitisse a participação efetiva dos segmentos sociais e educacionais” (VOSS, 2012, p.48) e que houve um reforço do centralismo. Destaca também a influência do Movimento Todos pela Educação, dos empresários, no processo de elaboração do PDE.

Gilda Cardoso Araújo publicou em 2012 o artigo *Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação*, em que tratou dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADEs – que, segundo ela, nasceu do Movimento Todos pela Educação. A autora expôs que o conceito de arranjos educativos foi apresentado no PDE, mas que sua execução se deu pela ação do TPE em 2009, no Recôncavo Baiano, com o apoio do Instituto Votorantin. Destacou que o projeto ADEs é um trabalho em rede, “envolvendo um arranjo de municípios e tendo como base o PAR” (ARAÚJO, 2012,p.519) e que modelo empresarial substituiu o debate político na sua regulamentação.

Ainda neste ano, Olinda Evangelista e Roberto Leher publicaram o artigo *Todos pela Educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política*

educacional brasileira em que analisaram como a coalizão de grupos econômicos organizados no Compromisso Todos pela Educação – TPE – interfere nas políticas educacionais públicas, pautando sua agenda, a partir do anúncio de que Claudia Costin⁹⁸, seria a nova Secretária de Educação Básica do MEC. Destaca o TPE como uma iniciativa de classe, sobressaindo que muitos integrantes desta coalizão dos setores dominantes ocuparam ou ocupam postos-chaves na educação brasileira, tentando determinar o que os autores definem como pedagogia do capital, ou seja, “a subordinação do trabalho pedagógico aos exames padronizados por descritores de ‘competências’ necessariamente afins à sociabilidade reclamada pelo capital”(SOUZA; LEHER, 2012, p.11).

Em 2012, Luiz Carlos Freitas da Unicamp apresentou um artigo publicado na Revista Educação e Sociedade: *Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação* e reuniu evidências empíricas sobre as políticas educacionais em curso, apresentando o exemplo norte-americano dos reformadores educacionais e as semelhanças deste movimento com ações e políticas em curso no Brasil. Descreveu que a nova política envolve uma combinação de responsabilização, meritocracia e privatização, centrados na “ideia do controle dos processos, para garantir certos resultados definidos a priori como ‘standards’, medidos em testes padronizados” (FREITAS, 2012, p. 383). Afirmou que no Brasil o Movimento empresarial Todos pela Educação fez movimento e proposta semelhante, com “ênfase na gestão e adição de tecnologias” ou “pedagogia tecnicista” (Ibidem). Também destacou que esta proposta de política foi aplicada e fracassou nos EUA em seu objetivo declarado de melhorar o desempenho nas avaliações internacionais e aparta como consequências destas políticas uma série de fatores a partir dos quais tenta convencer o leitor de que precisamos estar alertas sobre a possibilidade do público estar sendo administrado pelo privado, através de concessão e da necessidade da defesa da “escola pública com gestão pública” (FREITAS, 2012, p. 386).

No mesmo ano, Regina Tereza Cestari de Oliveira (2012) publicou “*O plano de ações articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para gestão democrática de educação básica*”, apresentando o resultado de pesquisa em que analisou o PAR como parte do PDE, focando na dimensão Gestão Educacional do Plano a partir de fontes documentais dos planos de governo e do PAR dos municípios selecionados para o estudo. Concluiu que as demandas instituídas no “plano podem ser de caráter formal [...] ou podem

⁹⁸ Entre outras coisas, Costin teve sua formação junto à Fundação Getúlio Vargas, Gerente de Políticas Públicas do Banco Mundial para América Latina e vice-diretora da Fundação Victor Civita. Houve grande mobilização de entidades acadêmicas e dirigentes sindicais contrários à sua nomeação que não se efetivou.

promover alargamento dos espaços públicos” (OLIVEIRA, 2012, p.298) de participação e controle social. Naquele momento afirmava que as estruturas estimuladas (Conselho Escolar, Conselho Municipal de Educação, elaboração e revisão de PPP, elaboração e avaliação do Plano Municipal de Educação, entre outros) podiam conduzir para a democratização da gestão ou podiam ser usadas para reafirmar estruturas e relações de poder já existentes. Apresentou o regime de colaboração como novo balizador institucional, destacando que o PAR abriu uma nova possibilidade de relação entre os entes federados.

Também Ananda Grinkraut apresentou a dissertação *Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre União e municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*, pela Universidade Estadual de Campinas, em 2012. Através de estudo de caso em dois municípios (um prioritário e outro não), explicitou a nova dinâmica federativa junto aos municípios destacando que as ações introduzidas pelo PDE no âmbito do planejamento e da participação social pouco interferiram na gestão local da educação, e que esta continua muito influenciada pelas avaliações externas. Partindo de um mapeamento histórico das relações intragovernamentais da educação brasileira, desde o período colonial até o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, elencou as possibilidades e limites da atuação da União junto aos municípios a partir do PDE em que reconhece as fragilidades municipais, mas afere que “os mecanismos disponibilizados pelo MEC não dão conta de proporcionar o diálogo e ações conjuntas no âmbito do território municipal” (GRINKRAUT, 2012, p.177), pois os mesmos partem da premissa “de que os problemas identificados são de ordem técnico-operacional” (Ibidem), o que impedia a realização de ações de colaboração. Assim, o incentivo para aprimorar a gestão educacional de forma conjunta desconsiderou os demais conflitos e embates existentes (inclusive do/ pelo poder local). A autora concluiu que é preciso realizar uma revisão da distribuição das responsabilidades e competências dos entes federados e atentar para a configuração desta política, considerando as mudanças internacionais e nacionais ocorridas nas últimas décadas.

Gisele Masson, da UEPG, ainda em 2012, publicou *Implicações do Plano de Desenvolvimento da Educação para a formação de professores* no qual afirmou que a proposta é neopragmatista, pois reforça a importância da busca de instrumentos úteis para as demandas imediatas da prática profissional, como solução para os resultados negativos do IDEB e não contribui para o desenvolvimento de uma sólida e ampla formação, com investimento financeiro adequado. A autora resgatou que o Plano “não pode ser desvinculado das estratégias mais amplas que buscam acelerar o crescimento econômico do país”, afirmando que há articulação deste com o PAC – Plano de Aceleração do Crescimento e

procurou alçar seus avanços e limites, mapeando as manifestações questionadoras de pesquisadores sobre a forma como o PDE foi planejado e destacando as disputas pelos grupos que tentam influenciar os rumos da política nacional. Para ela, “o PDE, ao adotar uma visão sistêmica e a responsabilização como conceitos basilares, acaba recaindo numa abordagem liberal e gerencial que introduz a lógica da produtividade existente no setor privado” (MASSON, 2012, p. 174)

Nalú Farenzena organizou a publicação *“Implementação dos planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros”*. Nesse trabalho, 23 pesquisadores que realizaram o projeto de extensão universitária⁹⁹ de assistência técnica e monitoramento ao PAR apresentaram os resultados de verificação da execução das subações do Plano em quatro estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Alagoas e Paraíba. O Grupo também investigou os motivos das dificuldades de execução das ações e subações entre 2008 e 2010 em 95 municípios. Nalu Farenzena (2012) destacou, nas relações intragovernamentais, a adoção de ações padrões que articulam as responsabilidades da União com os governos estaduais e municipais com “critérios explícitos de seleção dos beneficiários” (FARENZENA, 2012, p.13). Reconheceu a “capacidade agregadora de apoios de uma política que propõe colaboração entre diferentes níveis de governo” (idem, p.163), mas destacou os limites das interpretações e da execução local, ao analisar os indicadores da dimensão de gestão educacional, afirmando que é possível “perceber a indução do cumprimento de uma concepção de gestão democrática disputada pelos movimentos sociais e confirmada na legislação” (Idem, p. 160), mas também traços gerenciais “expressos por meio do incentivo às parcerias público-privado” (Ibidem) e na preocupação com os resultados das avaliações oficiais.

Em 2013, Eliezer Santos da Silva da UNEB, apresentou a dissertação *“Plano de Ações Articuladas (PAR): A atuação dos Comitês Locais de Compromisso como espaço de mobilização social pela educação, no território do vale do Jiquiriçá/Bahia”* no qual, após estudo em seis municípios que implementaram o PAR, avaliou a atuação dos Comitês Locais do Compromisso Todos pela Educação (criados pelo decreto 6094/2007 e constituídos de representantes da sociedade civil e dirigentes educacionais locais) e concluiu que tais comitês, apesar da sua potencialidade, têm exercido pouca influência nos rumos da educação local, apontando a falta de informação e a dificuldade de compreensão sobre o Plano como fatores que dificultam processo de mobilização social.

⁹⁹ Projeto de Extensão Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica realizado sob a coordenação do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS entre 2007 e 2010.

Jairo Ademar Gallina (2013), em sua dissertação “*A trajetória da gestão democrática da educação na rede municipal de ensino de Getúlio Vargas*”, analisou o processo de construção da gestão democrática da educação neste município, destacando os avanços, os limites e as contradições na relação com o papel do Estado. Jairo ponderou sobre a adesão ao PAR e concluiu que este processo interferiu na gestão do município, mas de forma complementar. Para ele, a aproximação com o governo federal, a partir do diagnóstico, fortaleceu esta relação e ajudou a rede a romper com uma histórica relação de distanciamento do ente federado. Destacou também que Getúlio Vargas optou pela construção participativa da gestão democrática, ‘ampliando a coletivização das decisões’, apesar dos seus limites ainda centrarem na participação maior dos professores.

Também em 2013, Erika Moreira Martins apresentou a dissertação de mestrado pela Unicamp: “*Movimento Todos pela Educação: Um projeto de nação para a educação brasileira*”. Igualmente privilegiou na pesquisa a ação do empresariado no TPE e como este participou da formulação da política e da mobilização social, ressaltando seu maciço poder de comunicação e o alto grau de articulação com o Estado, comparando-o a uma rede social, a um *think tank*¹⁰⁰ e até a um partido, funcionando como instrumento para solução do problema da educação. Para ela, o conceito de qualidade da educação foi ressignificado daquele utilizado pelos movimentos críticos e de lutas pela educação na década de 1980 (MARTINS, 2013, p.63), passando a ser tratado como um problema de gerenciamento que pode ser resolvido pautando-se na pedagogia dos resultados e na pedagogia das competências (Idem, p.75).

Da UNISINOS, Morgana Domênica Hattge defendeu, em 2014, a tese ‘*Performatividade e Inclusão do Movimento Todos pela Educação*’; assumindo orientação pós-estruturalista, buscou compreender as condições de proveniência e emergência do TPE a partir dos discursos que construíram a ‘verdade da educação para todos’, alinhando-os aos discursos que instituem a necessidade de reforma educacional. A autora também destacou como um dos principais efeitos do Movimento para o cenário brasileiro da atualidade, a influência da centralidade da performatividade (segundo o conceito de Stephen Ball) e o processo de reconfiguração da aprendizagem em desempenho, estimuladas a partir das avaliações nacionais como o IDEB.

¹⁰⁰ *Think tanks* são organizações ou instituições que atuam no campo dos grupos de interesse, produzindo e difundindo conhecimento sobre assuntos estratégicos, com vistas a influenciar transformações sociais, políticas, econômicas ou científicas.

Neste segundo bloco de revisão bibliográfica, os pontos centrais destacados são a discussão sobre a dinâmica das relações federativas nos quais foram apontados ganhos no processo colaborativo entre os entes, mas também os limites locais, culturais e históricos das relações que dificultam ou abrem um leque muito grande de possibilidades de interpretação na execução do PAR. Outro elemento são as críticas aos traços gerenciais cada vez mais evidentes nas políticas, especialmente ao envolvimento dos empresários na oferta de tecnologias e gestão por resultados através de avaliações nacionais como forma de balizar a qualidade da educação e as soluções propostas.

No conjunto das leituras, também destaco as reflexões sobre privatizações e reformas e a preocupação em como este processo está ocorrendo no Estado e na educação sob formas diversas. Este ponto será aprofundado no capítulo seguinte quando apresento a crise do capital e suas alternativas, bem como a implicação deste processo para a gestão do Estado e da educação. Outro destaque diz respeito ao contexto brasileiro pós-ditadura militar e as lutas pela democratização do país e da educação, suas conquistas e a preocupação com o retrocesso e a adoção de formas de privatização e do gerencialismo com a influência dos empresários que estão organizados atualmente no TPE.

Encontrei alguns estudos sobre o PAR em determinados municípios, mas senti falta da análise destas políticas a partir da materialização das propostas de gestão percorrendo a política da política – desde a legislação até a rede de ensino (incluindo a escola) – e a possibilidade de influência destas políticas na democratização da gestão, com ampliação da participação nas discussões, nas decisões e na execução das propostas educacionais.

Porém, antes de adentrar na política propriamente dita, quero argumentar sobre a influência do Movimento empresarial Todos pela Educação neste processo.

4.2 DO MOVIMENTO AO COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

No capítulo três, descrevi a participação do Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos (EPT) em Jomtien em 1990 e que, nesse encontro, foi aprovada a Declaração Mundial de Educação para Todos. Essa declaração baseava-se em 10 artigos entre os quais estavam: satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, com a universalização do acesso à educação e com o fomento da equidade, ampliar os meios e o alcance da educação básica e fortalecer a solidariedade internacional (UCZAK, 2014). A educação, segundo a avaliação da autora sobre a declaração, “alarga a visão restrita de que a educação era responsabilidade do Estado e passa-se a uma visão ampliada, incluindo aí toda a sociedade”

(p.70-1) entendida também como mobilizadora da paz e capaz de reorganizar o desenvolvimento dos países.

Com a criação do movimento *Education for All* – EFA, reafirmou-se a educação por toda a vida, a preocupação com a expansão da escolaridade e da importância das avaliações de larga escala para a educação e para o sucesso da integração das crianças à sociedade. A UNESCO, como uma das agências principais deste movimento, define que ela “concentra suas atividades em cinco áreas-chave: diálogo político, acompanhamento, sensibilização, mobilização de recursos e desenvolvimento de capacidades”¹⁰¹ (www.unesco.org/efa) e afirma que governos, agências de desenvolvimento, sociedade civil e setor privado estão trabalhando em conjunto para alcançar os objetivos da declaração. Mais uma vez reafirmam-se as parcerias com o setor privado para alavancar as propostas apresentadas pelas agências internacionais a serem referendadas pelos governos.

Neste contexto, retomo também a ação do PREAL que se baseia na “conformação de redes de teóricos neoconservadores localizadas em universidades, fundações e empresas” (MARTINS, 2013, p.28) para produzirem “documentos, livros, informativos, seminários, boletins de monitoramento, estudos encomendados” para referendar análises e propostas difundidas pelos organismos internacionais e que buscaram o fortalecimento de vínculos com empresários e sistemas educativos na América Latina, apresentando pesquisas e dados que legitimaram fortemente a ação deste projeto.

Esses e outros movimentos internacionais vão influenciar as políticas e os movimentos em cada país, não de forma única, nem numa visão ingênua de que ocorre apenas a transferência das ideias. Já disse que considero que cada país vai criar suas alternativas, vai adaptar-se sob essas matizes, dentro da sua correlação de forças e do seu momento histórico.

Recordo também que, no contexto brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em 2003, foi eleito presidente com um vice-presidente empresário (do PL), numa clara coalizão com a classe empresarial brasileira que é reforçada pela criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e inclui estes como consultores do governo.

O Brasil, como signatário das Conferências referidas acima, vai, nesse contexto e sob essas orientações, enfatizar a ação governamental no ensino básico¹⁰². No âmbito

¹⁰¹Acesso em 14 de maio de 2014. No original: *focuses its activities on five key areas: policy dialogue, monitoring, advocacy, mobilisation of funding, and capacity development* (tradução da autora).

¹⁰² Com a criação do FUNDEB e de Programas voltados à Educação Básica.

empresarial¹⁰³, foi organizado um movimento que também se denominou Movimento Todos pela Educação – TPE.

O processo de convocação do Movimento ocorreu através da financeira Banco Itaú Unibanco Participações S.A. em parceria com empresários do país. Segundo Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 233), foi “criado por um grupo de intelectuais orgânicos do capital” que, durante dois anos, realizaram diversos eventos, propondo um grande pacto pela educação com sindicatos, sociedade educacional e civil e que logo ganhou adesão da mídia. A convocatória da *holding* partiu da constatação de que

as corporações estavam atuando em centenas de grandes projetos educacionais com objetivos pertinentes [...], mas que a dispersão dos esforços impedia uma intervenção de classe na educação pública, objetivo altamente estratégico, pois envolve a socialização de mais de 50 milhões de jovens, a base da força de trabalho dos próximos anos (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 7).

Esta tendência de alteração na relação entre sociedade e Estado precisa considerar que os “representantes de frações da burguesia nacional não podem ser vistos apenas como empresários desprovidos de interesse de classe. Antes disso, são sujeitos influentes, com capacidade de mobilizar lideranças e redes de parceiros” (MARTINS, 2013, p.31). Antônio Gramsci (2001, p. 15) já alertava sobre a atuação orgânica dos empresários que, se não todos, “pelo menos uma elite deve possuir a capacidade de organizar a sociedade em geral, em todo o seu complexo organismo de serviços, até o organismo estatal, tendo em vista a necessidade de criar as condições mais favoráveis à expansão da própria classe”.

Colaborando com essa discussão, André Martins (2009, p. 21) afirmou que surgiu uma nova força política na educação, na qual “os intelectuais e as organizações do capital assumiram um papel ainda mais decisivo no processo de estabelecimento de bases políticas e sociais para legitimar a configuração mais recente do capitalismo em nosso país”.

Erika Moreira Martins (2013, p. 37) descreveu em detalhes a gênese e a inserção do TPE e relatou que o grupo iniciou, utilizando a estrutura do Instituto Faça Parte¹⁰⁴ em São Paulo e, com “a assessoria de consultores privados de Harvard, começou a sua mobilização no sentido de agregar empresas interessadas no investimento social privado em educação”. Ao apelar para um grande pacto social, em prol de algo tão caro a todos como é a educação, os empresários se anteciparam e pautaram a agenda governamental: reafirmaram o papel do

¹⁰³ Lembrando que, desde a proposta Reforma do Estado (PDRAE) no governo de Fernando Henrique Cardoso, já era preconizado a redefinição das funções do Estado com a possibilidade das parcerias com a sociedade civil e suas organizações .

¹⁰⁴ O Faça Parte – Instituto Brasil Voluntário – foi criado por Milu Villela (Itaú Unibanco), Roberto Marinho (Fundação Roberto Marinho/Rede Globo), Maria Helena Johannpeter (Grupo Gerdau), entre outros.

Estado, “redefinindo, no entanto, o sentido e o significado da educação pública” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p.226).

André Martins (2009), Olinda Evangelista e Roberto Leher (2012), Liane Maria Bernardi, Lucia Hugo Uczak e Alexandre José Rossi (2014) reconhecem que o TPE é uma iniciativa de classe que declara a intencionalidade das suas concepções, especialmente no que se refere à qualidade da educação em subordinação aos interesses requeridos pelo capitalismo.

Em sua página, o Movimento assim se definiu:

Fundado em 2006, o Todos Pela Educação é um movimento da sociedade brasileira que tem como missão contribuir para que, até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o País assegure a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade. Em fevereiro de 2014, o Todos Pela Educação teve seu estatuto reformado para se qualificar como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Apartidário e plural, congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e as pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade (<http://www.todospelaeducacao.org.br>)¹⁰⁵.

O TPE se apresentou como uma iniciativa da sociedade civil, mas “constitui-se, de fato, como uma rede política que congrega agentes sociais, intelectuais, empresas, instituições públicas e privadas e grupos de interesses heterogêneos, articulados em torno de um discurso comum” (VOSS, 2011, p. 52). Os integrantes, em sua maioria, são “profissionais ligados à economia, administração, comunicação, ao mundo dos negócios ou a pessoas que ocuparam determinados cargos políticos nos governos federal ou estaduais” (ibidem) e não provêm do campo da educação.

Explorando ainda o texto do site, o Movimento declarou que seus objetivos são “propiciar as condições de acesso, de alfabetização e de sucesso escolar, a ampliação de recursos investidos na Educação Básica e a melhoria da gestão desses recursos” (<http://www.todospelaeducacao.org.br>). O Movimento parte do diagnóstico da crise na educação (que é verdadeiro) e se soma ao argumento de que o governo não dá conta, sozinho, de todos os problemas; então, para superar a desigualdade, propõe reunir os diversos segmentos da sociedade em torno de metas comuns para promover a qualidade da educação básica brasileira e a inclusão social a partir dela. Consideram que aqueles que não tiverem pelo menos de 8 a 10 anos de escolaridade, não terão condição de participar da sociedade.

O discurso da qualidade da educação é usado pelos empresários, mas, conforme nos alertou Eneida Otto Shiroma, Roselane Fátima Campos e Rosalba Maria Cardoso Garcia

¹⁰⁵ Acesso à página em 20 de maio de 2014 .

(2011), com um sentido diferente do conceito defendido pelos movimentos educacionais dos anos de 1980. Para as autoras, a grande diferença “reside no fato de que a qualidade, na perspectiva empresarial, agora é reduzida aos resultados de aprendizagem, medidos através dos testes de rendimento e pela avaliação das performances dos estabelecimentos escolares” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2011, p. 238).

Ao resgatar a questão da hegemonia, enquanto domínio e direção, conforme o que vimos em Antônio Gramsci (2002), o movimento do TPE, representando a classe dominante, incorporou demandas populares, agregando-as às suas demandas, transformando-as em demandas de toda sociedade. Como exemplo desse processo, aponto as cinco metas, cinco bandeiras e cinco atitudes para consolidar o discurso e a proposta de ação dos empresários. As metas são:

- Meta 1** Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola
- Meta 2** Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos
- Meta 3** Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano
- Meta 4** Todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos
- Meta 5** Investimento em Educação ampliado e bem gerido
(<http://www.todospelaeducacao.org.br>)¹⁰⁶

Não são apenas os empresários que desejam atingir essas metas, mas eles incorporaram o discurso das lutas progressistas e posteriormente na sua execução, retiraram seu poder de transformação, operacionalizando-o conforme seus interesses. A questão que se coloca é: como vamos atingir as metas? Qual será o caminho? Não podemos esquecer que no caso do Movimento que o propõe, ele referenda que políticas e modelos para perseguir essas metas devam ser à luz e semelhança dos modelos usados pelo mercado.

Entre 2006, quando ocorreu o lançamento do TPE, até 2010, ele incorporou novos segmentos, realizou seminários, passou a monitorar o IDEB e o Plano Nacional de Educação, ocupou espaços na mídia, ou seja, o Movimento foi se reestruturando para consolidar o consenso. Devido às críticas quanto à amplitude de suas metas, apresentou novo programa de atuação que chamou de bandeiras mais urgentes. No site (<http://www.todospelaeducacao.org.br>)¹⁰⁷ estão publicadas as cinco bandeiras:

1. Formação e carreira do professor
2. Definição dos direitos de aprendizagem
3. Ampliação da exposição do aluno ao ensino
4. Uso relevante das avaliações na gestão educacional

¹⁰⁶ Acesso da página em 20 de maio de 2014.

¹⁰⁷ Acesso da página em 20 de maio de 2014.

5. Aperfeiçoamento da gestão e da governança da Educação

Para o Movimento, a partir do momento em que os professores estiverem valorizados, as possibilidades de êxito serão maiores, mas, em contrapartida, o mais forte elemento de sua proposta é a responsabilização dos gestores no desempenho dos alunos apoiados pelas avaliações que, na visão dos empresários, deve orientar as políticas e práticas pedagógicas. Destacamos a meta e a bandeira 5 que tratam especificamente da gestão e da necessidade de seu aperfeiçoamento.

Também não se pode deixar de dizer que avulta novamente nos discursos a ideia de maior tempo do aluno na escola, seja por mais horas diárias e oferta de reforço no contraturno, seja por mais anos na escola, referendando a meta 1 que propõe toda criança dos 4 aos 17 anos na escola, com a ampliação e o fortalecimento da educação básica.

As metas e bandeiras, amplamente divulgadas, passaram a fazer parte dos discursos e dos textos de apoiadores, das assessorias e das instituições articuladas com o governo e até pelo próprio MEC (MARTINS, 2013). No quadro a seguir, evidenciei exemplos dessas bandeiras de luta dos movimentos em defesa da educação pública que foram incorporados pelo TPE como suas metas e que foram materializadas na legislação educacional como políticas. Afirmo, no entanto, que não se trata de uma simples conversão das metas do movimento empresarial em programas e políticas educacionais, mas que, dada a relação estabelecida entre os empresários e o governo federal na discussão, elaboração e implementação das políticas, compreendo que há influência desse segmento.

Quadro 1 – Propostas do TPE e Políticas Governamentais

TPE	POLITICAS GOVERNAMENTAIS
Meta 1- Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola	EC 59 -11/11/2009 Lei 12.796 de 04/04/2013 (LDB) Lei Nº 13.005 de 25/06/2014 – PNE
Meta 2- Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - Portaria Nº 867, de 4/07/ 2012. Lei Nº 13.005 de 25/06/2014 – PNE
Meta 3- Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano	Política de Correção Fluxo – PAR/ GUIA
Meta 4- Todo jovem de 19 anos com Ensino Médio concluído	Pacto pelo Fortalecimento do Ensino Médio- Portaria nº 1.140, de 22/11/2013
Meta 5- Investimento em Educação ampliado e bem gerido - Aperfeiçoamento da gestão e da governança da Educação.	18 programas de gestão no Guia Lei Nº 13.005 de 25/06/2014 – PNE

Fonte: BERNARDI, UCZAK, ROSSI (2016)

Considerando que o Brasil é signatário da declaração Mundial Educação Para Todos e que as metas estabelecidas, tanto pelo EFA quanto pelo movimento empresarial TPE, sempre estiveram presentes nas bandeiras de lutas dos movimentos sociais educacionais, não causa estranheza que as políticas governamentais se aproximem dessas propostas. A materialização dessas metas em políticas governamentais é, sem dúvida, um avanço e uma conquista, porém, na execução destas propostas, há diferença no conteúdo defendido pelo TPE. As soluções apontadas, especialmente focando na gestão, tratam de naturalizar as parcerias público-privadas, permitindo a entrada do privado mercantil na escola através de seu modelo gerencial – com avaliação em larga escala, meritocracia – e da venda de produtos pedagógicos padronizados e replicáveis.

Em 2013, para dar continuidade à consolidação das propostas e parcerias apresentadas pelo TPE, o Movimento apresentou cinco atitudes para a população “ajudar crianças e jovens a aprender cada vez mais e por toda a vida” (<http://www.todospelaeducacao.org.br>)¹⁰⁸. São elas:

1. Valorizar o professor, a aprendizagem e o conhecimento
2. Promover as habilidades importantes para a vida e para a escola
3. Colocar a Educação escolar no dia-a-dia
4. Apoiar o projeto de vida e o protagonismo dos alunos
5. Ampliar o repertório cultural e esportivo das crianças e dos jovens

Novamente o TPE apontou a ampliação da escolarização e pautou a organização do currículo para que promova as ‘habilidades importantes para a vida’(pergunto-me: elas também o são para o trabalho?) como responsabilidade de toda a sociedade. Na sua página oficial, o Movimento define sua ação como produtora de conhecimento e mobilizadora que pretende movimentar toda a sociedade para que ela fiscalize as metas e as políticas em curso; para tanto, produz boletins, relatórios, campanhas e o observatório do Plano Nacional de Educação.

Utilizando a lógica da legitimidade produzida por dados e estudos, o TPE atua em três áreas, assim definidas em seu site <http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/>:

A **Área Técnica** produz conhecimento e promove o monitoramento das Metas e das políticas educacionais. Os dados e informações educacionais são o pilar para as iniciativas da **Área de Comunicação e Mobilização**, que tem como propósito fomentar no País a demanda social por Educação de qualidade, por meio da disseminação de informações, da divulgação do conhecimento gerado pelo movimento e da mobilização da sociedade pela melhora da Educação Básica no

¹⁰⁸ Acesso à página em 20 de maio de 2014.

Brasil. A sensibilização da sociedade, por sua vez, colabora para criar um ambiente mais propício ao trabalho da **Área de Articulação e Relações Institucionais**, responsável por conectar poder público, organizações da sociedade civil e iniciativa privada em ações que tenham impacto positivo na qualidade da Educação¹⁰⁹.

O TPE apresenta-se com um discurso que considera garantido o acesso à educação básica e que agora resta “avaliar e alcançar a ‘qualidade na educação’, a qual será indicada pelo Movimento para que os diversos segmentos sociais possam saber o que é uma educação de qualidade e cobrar sua oferta” (VOSS, 2011, p.52). A educação de qualidade proposta é à semelhança da qualidade empresarial que se fundamenta nos princípios de eficiência, eficácia e produtividade, mensuráveis através das provas padronizadas. Ou seja, o ideário do projeto do TPE pauta-se na “pedagogia dos resultados e na pedagogia das competências” (MARTINS, 2013, p.75) bem ao gosto das recomendações dos organismos internacionais.

Na constituição do Todos pela Educação, busquei olhar o papel dos sujeitos, pois, segundo Edward Palmer Thompson (1991), “não existe processo histórico sem sujeito, assim como também não existem sujeitos sem história”. Desse modo, o movimento TPE é entendido como sujeito coletivo que produz história, defendendo interesses particulares, articulados em torno de um projeto social. A prática do TPE, compreendido como sujeito histórico, é uma iniciativa de classe que se constituiu independente do Estado, mas funciona, articulando-se com o governo e com os setores da educação no país e, desse modo, determina o que vem a ser a qualidade da educação como expresso na citação acima.

Em seu lançamento, em 2006, o Movimento já estabelecia interlocução com entidades governamentais. Na solenidade, estavam presentes, além dos empresários, os representantes do governo, como a então presidente da UNDIME, Maria do Pilar Lacerda, e o presidente do CONSED, na época Mozart Neves Ramos. O evento também contou com a presença do então Ministro da educação, Fernando Haddad, que evidenciou o elo entre o poder executivo e o movimento “Compromisso Todos Pela Educação”, ao anunciar em entrevista veiculada em cadeia nacional, que as metas lançadas deveriam ser assumidas pela sociedade (MARTINS, 2013, p.55).

A presença da União dos Dirigentes Municipais (UNDIME), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e do MEC no evento de lançamento do Movimento já delineava o grau de influência do TPE junto ao setor público. André Martins (2009) analisa que o ocorrido foi um marco no fortalecimento de um organismo empresarial capaz de intervir na definição de políticas públicas de educação.

¹⁰⁹ Acesso à página em 20 de maio de 2014.

Tendo em vista o exposto, passo a descrever a estrutura do Movimento no sentido da compreensão um pouco mais profunda desses sujeitos que estão em interlocução com o governo. Conforme o Estatuto do TPE (2013), em seu artigo 10, há quatro categorias de associados: I) associados fundadores (presentes na assembleia de fundação do TPE); II) associados institucionais (convidados pela notória capacidade de mobilização); III) associados mantenedores (que contribuem financeiramente); IV) associados efetivos (pessoas físicas que queiram colaborar com os objetivos do Movimento). Os associados se reúnem em Assembleia, que é o órgão soberano e deliberativo do TPE.

O Movimento possui um *Conselho de Governança* que poderá ser composto por até vinte integrantes (atualmente possui dezessete integrantes e é presidido por Jorge Gerdau Johannpeter). Este Conselho tem a incumbência de definir as políticas de governança do TPE e seu direcionamento político (artigo 27 do Estatuto do TPE-2013). Também possui um *Conselho Fiscal* que deverá ser composto por três a cinco integrantes (atualmente possui três membros, incluindo Jayme Sirotsky (RBS/Rede Globo) e uma *Comissão Técnica* com quinze integrantes coordenados por Viviane Senna e Mariza Abreu, ex-secretaria de educação do RS. Todos os integrantes listados são empresários, banqueiros ou consultores de empresas que, na mesma página do site, aparecem listados junto a outros nomes intitulados de *sócios fundadores* do TPE. O Conselho de Governança do Movimento Todos pela Educação está representado no quadro abaixo:

Quadro 2- Conselheiros de Governança do Todos Pela Educação e suas empresas

NOME DO CONSELHEIRO	EMPRESA QUE REPRESENTA
Jorge Gerdau Johannpeter	Presidente do Grupo Gerdau
Ana Maria dos Santos Diniz	Instituto Grupo Pão de Açúcar
Antonio Cesar Russi Callegari	Diretor da Faculdade SESI-SP de Educação; Membro do Conselho Nacional de Educação; Presidente do Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada – IBSA
Antonio Jacinto Matias	Voce –presidente da Fundação Itaú Social
Beatriz Johannpeter	Instituto Gerdau
Daniel Feffer	Susano Holding SA
Danilo Santos de Miranda	Diretor Regional SESC SP
Denise Aguiar Alvarez	Diretora Fundação Bradesco
Fernão Carlos Botelho Bracher	Itaú e Banco BBA Creditanstalt , Ex presidente do Banco Central
José Francisco Soares	Professor da UFMG, membro do Conselho Técnico do Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) do México e ex Presidente do INEP.
José Roberto Marinho	Fundação Roberto Marinho- Rede Globo
Luciano Dias Monteiro	Diretor de Relações Institucionais do Grupo Santillana Brasil (Editora Moderna)
Luiz Norberto Pascoal	Grupo D’Pascoal e Fundação Educar D’Pascoal
Luiz Paulo Saade Montenegro	Instituto Paulo Montenegro
Milú Villela	Presidente do Instituto Faça Parte e Brasil Voluntário

Mozart Neves Ramos	Diretor de articulação e inovação do Instituto Ayrton Senna
Ricardo Henriques	Superintendente executivo do Instituto Unibanco e Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).
Viviane Senna	Instituto Ayrton Senna
Wanda Engel Aduan	Superintendente executiva do Instituto Unibanco

Fonte: BERNARDI; UCZAK;ROSSI (2013, atualizado em 2016)

Notei que existem sujeitos que servem a empresas e que já estiveram ou estão em órgãos do governo, evidenciando que estas relações dos sujeitos da esfera pública com o setor privado estão pautando as políticas. Também destaco que o quadro que apresenta o Conselho de Governança do TPE passou por diversas mudanças ou ajustes desde sua fundação em 2006. Vejamos algumas dessas mudanças¹¹⁰:

podemos indicar a saída de José Francisco Soares do Conselho Consultivo do INEP, responsável pela Prova Brasil e Provinha Brasil, no final de 2014. Também Wanda Engel Aduan saiu do Instituto Unibanco, que continuou a ofertar seus produtos tecnológicos, mas ela passou a ser Conselheira do Educar para Crescer (nova Instituição no Conselho de Governança) e, em seu lugar, entrou Ricardo Manuel dos Santos Henriques, ex-secretário do SECADI/MEC no período 2003/2007 e atual superintendente executivo do Instituto Unibanco. Em 2015, Luciano Monteiro, diretor de Relações Institucionais da Editora Moderna, passou a integrar o Conselho. (BERNARDI; UCZAK;ROSSI, 2015, p. 66).

Os sujeitos aqui nomeados se relacionam entre eles (como apoiadores, financiadores, consultores) e com outras redes em âmbito nacional e internacional. A organização em redes facilita a inserção simultânea dos sujeitos em diversos espaços e é essencial para garantir a formação de consensos através de princípios de “comunicabilidade, solidariedade e a importância do fluxo de informação, como formas de articulação não hierárquicas e mais dinâmicas entre o próprio e o alheio, entre os interesses individuais e os gerais” (KRAWCZYK, 2000, p. 5). Esta forma de organização é estratégica para o Movimento, pois

Ao mesmo tempo, a rede confere certa ‘proteção’ aos sujeitos para a ação, pois podem agir na construção do consenso, na definição de políticas, no direcionamento empresarial a este ‘filão’ de mercado, sem, no entanto, serem expostos diretamente às críticas, pois estão diluídos na rede, que não é um, mas são todos e não se distingue onde ou quem iniciou o processo (BERNARDI, UCZAK, ROSSI, 2014, p.6).

Esse intrincado processo de relações empresariais justifica sua ação em torno de um discurso comum de ‘qualidade da educação’ e se constitui numa rede política que oferece,

¹¹⁰ Recentemente, Antonio Callegari, que já foi Secretário de Educação Básica do MEC e responsável pela construção do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2012), assumiu no Conselho de Governança do TPE.

para o sucesso desta missão, a competência gerencial. Dulce Voss (2011, p.53) avalia que o Movimento propõe “ajustar as políticas educacionais e as práticas institucionais e pedagógicas aos moldes da gestão empresarial, do mercado e da performatividade neoliberal” (VOSS, 2011, p. 53).

Para tal intento, esses mesmos empresários irão ofertar no mercado educacional os seus conhecimentos, sua influência e capacidade de mobilização, bem como tecnologias educacionais. Mas, antes de adentrar nessa discussão dos empresários como clientes do Estado, é necessário ver com mais atenção como a influência e a interlocução desses sujeitos privados se relacionam com o setor público na definição das políticas nacionais e, mais especificamente, na constituição do Plano de Desenvolvimento da Educação e no PAR.

4.2.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE

Em 2007, no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva¹¹¹, o governo federal criou, através do Ministério da Educação, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação¹¹² e lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Como o próprio nome já diz, é um plano que prevê o desenvolvimento da educação no Brasil com o objetivo de investir na educação básica através de projetos que envolvam toda a comunidade escolar por meio de iniciativas que garantam o sucesso e a permanência com qualidade do aluno na escola. É um plano executivo que busca integrar um conjunto de programas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica (que inclui a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB)¹¹³, educação superior, educação profissional e alfabetização.

O PDE sofreu críticas por não ter proporcionado a participação efetiva de segmentos educacionais e sindicais na sua discussão. Segundo Gilda Cardoso (2012)¹¹⁴, o MEC precisava de medidas de impacto para garantir a permanência no cargo do então ministro Fernando Haddad que, por sua vez, já vinha tendo interlocução com o Movimento TPE. Para ela, o “debate político foi substituído pelo modelo empresarial” (ARAUJO, 2012, p.521).

Da mesma forma, Dulce Voss (2011) também relatou questionamentos sobre a falta de diálogo com a comunidade intelectual da área da educação e sobre a ausência de um

¹¹¹ Segundo Lucia Camini (2013, p.94), “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 reforma iniciado no governo anterior”.

¹¹² O nome sugere que o governo incorporou o Movimento TPE.

¹¹³ O IDEB aparece como indicador para identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis e que receberiam maiores recursos financeiros e técnicos da União inicialmente. A elevação do IDEB virou a meta a ser perseguida na educação, pois a classificação em *rankings* (classificação e controle gerencialistas) passou a ser o sinalizador para possíveis intervenções das políticas de Estado.

¹¹⁴ Posição também defendida por Erika Martins (2013).

documento-base que ligasse o PDE ao Plano Nacional de Educação – PNE. A crítica se estendeu a afirmar que, através do PDE, o governo priorizou uma política de avaliação considerada uma continuidade do governo anterior de Fernando Henrique Cardoso, “em que a atuação da União na colaboração à Educação Básica estaria restrita à assessoria técnica e financeira a estados e municípios, pautada por uma lógica de regulação” (VOSS, 2011, p. 49).

Lucia Camini (2013, p. 116), citando entrevista de Regattieri e Castro (2009), garantiu que, no processo de elaboração das diretrizes do Plano, houve a contribuição da UNESCO e da UNICEF em articulação com o MEC, e que essa articulação “aconteceu em encontros e reuniões, dando origem ao desenho da concepção do Plano de Metas” o que evidencia a influência destes organismos na elaboração da política.

Em outra entrevista citada por Lucia Camini, a então secretária de educação Básica do MEC de 2008, Maria do Pilar, afirmou que o MEC, antes de lançar o Plano, 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” (CAMINI, 2013, p.116). Do ponto de vista governamental, havia acúmulo das propostas consolidadas e consensuadas com setores educacionais, e o governo apenas passou um ‘pente fino’ nos programas existentes e sistematizou tudo no Plano.

O Ministro da Educação de 2008, Fernando Haddad, afirmou que o PDE pretendia ser um plano estrutural de longo prazo, pressupondo a superação da tradicional fragmentação das políticas educacionais e o diálogo entre os entes federativos. O Plano foi pensado com o propósito de agrupar todas as ações e projetos no âmbito da educação que já vinham sendo desenvolvidos através das secretarias do MEC, bem como agrupar ações e projetos desenvolvidos no âmbito da educação por outros ministérios.

O Plano de Metas, de acordo com Farenzena (2012, p. 11), foi uma política intergovernamental “proposta pelo governo federal, contando com sua intervenção na promoção e na implementação das ações, e envolvendo, igualmente, com as mesmas funções, as redes estaduais e municipais de ensino, mediante a adesão dos respectivos poderes executivos”. Conforme a autora, no PDE, a União adotou um papel protagonista na elaboração e execução das políticas educacionais que haviam enfraquecido pelas reformas implantadas na década de 1990.

No livro “O Plano de Desenvolvimento da Educação, Razões, Princípios e Programas” disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>¹¹⁵, o então Ministro de

¹¹⁵ Acesso em 01 de julho de 2014.

Educação, Fernando Haddad, definiu a concepção de educação que perpassa o PDE, “reconhecendo 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” (MEC, 2007, p.5). O ministro seguiu definindo a educação ‘em todo lugar’ e como responsabilidade de todos e de cada um, voltada à socialização, à autonomia, ao desenvolvimento, bem ao modo desejado pelos empresários do TPE e das orientações sugeridas pelos organismos internacionais:

a educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. A escola pública e, em um nível mais geral, a política nacional de educação exigem formas de organização que favoreçam a individuação e a socialização voltadas para a autonomia (Ibidem).

Outro aspecto a destacar na apresentação do PDE é a proposta de dois imperativos que se desdobram dos propósitos do Plano: “responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*) e mobilização social” (FARENZENA, 2012, p.11). O ministro Fernando Haddad articulou sobre isso que, se a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, garantida constitucionalmente, para um plano de desenvolvimento da educação, é indispensável “a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade” (MEC, 2007, p.5), ressaltando que a sociedade somente se mobilizará quando incorporar a educação como um valor social. Para tanto, deverá haver transparência nas questões educacionais e no debate das políticas: “Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado” (ibidem).

O Plano de Metas seguiu as recomendações contidas no Decreto nº 6.094, assinado em abril de 2007, que tem como objetivo a melhoria da qualidade da educação básica no Brasil. Ele é constituído de 28 diretrizes que englobam aspectos relacionados ao acesso e à permanência dos alunos na escola, e também trata da organização do trabalho pedagógico, bem como da formação e da carreira dos profissionais da educação, da gestão da escola e das redes de ensino, da valorização dos profissionais da educação, entre outras questões.

Em sua primeira diretriz, ficou estabelecido o foco do decreto: “estabelecer a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir” (BRASIL, 2007). A recomendação internacional dos organismos sobre investir na educação básica com ênfase nos resultados de avaliações é assumida desde o início e segue nas demais diretrizes, destacando-se aqui as

referentes às parcerias propostas para executar a melhoria da qualidade da educação básica e as que se referem à gestão da educação: As diretrizes de número XXVII e XXVIII sugerem as parcerias com setores privados:

XXVII - firmar **parcerias externas à comunidade escolar**, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou à promoção de projetos socioculturais e ações educativas;
 XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, **com representantes das associações de empresários**, trabalhadores, **sociedade civil**, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. (BRASIL, 2007, grifo da autora).

Ao mesmo tempo em que o Estado assume um papel protagonista, ao coordenar um Plano Nacional, o mesmo propõe as parcerias como forma de execução das melhorias necessárias, abrindo caminho para sociedade civil mercantil chegar à escola, ficando evidente que entidades, com uma lógica de mercado, possam influenciar na elaboração e no acompanhamento de políticas educacionais, e que isto está afinado aos discursos dos empresários no Movimento Todos Pela Educação.

Entre as diretrizes que estão ligadas à gestão, destaco inicialmente aquelas que apresentam a reafirmação e o estímulo da gestão democrática nos sistemas e nas escolas:

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; (BRASIL, 2007)

Porém, outras diretrizes que aparecem no decreto sugerem outra forma de gestão, mais ao gosto gerencial, quando propõem a avaliação do próprio professor, utilizando-se da meritocracia para ascensão na carreira. Essa visão, baseada na produtividade, é a recomendação apresentada desde a reforma dos anos de 1990, em que a instituição e os recursos permanecem públicos, mas os trabalhadores passam a ser geridos por critérios do setor privado:

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;
 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; (BRASIL, 2007, grifo da autora).

Outro elemento que aparto e que apresenta forte impacto na gestão da escola está ligado à responsabilização da sociedade pela manutenção da escola e sua abertura para as comunidades e a busca e a recuperação de outros espaços que possam servir à comunidade escolar, como responsabilidade, mais uma vez, da própria comunidade:

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; (BRASIL, 2007, grifo da autora).

Percebo um hibridismo de concepções e contradições entre as propostas apresentadas pelas diretrizes do Decreto 6094 de 2007 que traduzem o momento de interlocução com demandas progressistas e com o movimento empresarial e que, de forma sutil, ampliam a participação e a responsabilização da sociedade propondo a entrada do mercado.

Erika Cardoso (2013) também ressaltou essa sintonia entre as cinco metas defendidas pelo movimento TPE e as diretrizes apresentadas pelo MEC que recebeu o nome de ‘Compromisso Todos pela Educação’. A adoção do nome semelhante, a participação do então ministro Haddad em reuniões e como membro do Movimento, “demonstram também o imbricamento do governo, do Movimento e de parte da sociedade civil organizada” (CARDOSO, 2013, p.124). Para ela, com o lançamento do PDE, “a agenda do grupo representado pelo TPE entrou na pauta nacional e passou a orientar a política para a educação básica no Brasil” (idem, p. 127).

Para execução do Plano de Metas, o ministro da Educação, Fernando Haddad, convocou os entes federados a aderir ao Plano de Metas – Compromisso Todos Pela Educação. A adesão habilitou os municípios e estados a receber assistência técnica e financeira através da elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR. No ano de 2008, quase a totalidade dos municípios e todos os estados estavam habilitados a elaborar o PAR. “As metas do Movimento ganhavam *status* de política nacional, consolidando-se em todos os recantos do país” (UCZAK; ROSSI; BERNARDI, 2013).

4.3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR

O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – condicionou a oferta de assistência técnica e financeira para os estados e municípios à adesão por parte destes ao

Compromisso Todos pela Educação. Após esta adesão, os entes federados passaram a elaborar o Plano de Ações Articuladas, que é um planejamento multidimensional da política de educação que cada rede pública de educação deve fazer para um período de quatro anos e se conectar aos programas federais de educação.

A política foi concebida centralmente, mas tem sua execução descentralizada nas redes escolares próprias. No entanto, essa execução “conta com a intervenção direta do centro, uma vez que cabe ao MEC a assistência para a formulação de planos, o provimento de bases de dados, o acompanhamento da evolução do IDEB e a assistência técnica e financeira para as ações” (FARENZENA, 2012, p.203). A autora alertou que é preciso considerar a autonomia dos sistemas para definir o que significa dar assistência às redes escolares estaduais e municipais e, nesse sentido, “o caráter de amparo, apoio, suporte, ajuda ou auxílio parece ser o que mais se adéqua à atribuição da União de assistir técnica e financeiramente” (idem, p.204). Este apoio e auxílio “viabiliza o exercício da função redistributiva e supletiva da União, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (ibidem). Para a autora, o termo ‘técnica’ que acompanha a assistência supõe conhecimento especializado para o apoio, cujo objetivo é auxiliar para que as redes possam atingir determinados resultados. Desse modo, a assistência passa a ser um apoio capaz de suplementar as capacidades dos estados e municípios.

De forma prática, pode-se afirmar que “tudo o que não seja transferência de recursos é considerado assistência técnica e compreende, entre outros, a oferta de assessorias, cursos, avaliações, estudos” (ROSSI; BERNARDI; UCZAK, 2013, p.204), e é neste âmbito da assistência técnica que vão ser oferecidas as parcerias.

O primeiro PAR vigorou entre 2008 a 2011 e, entre 2011 e 2014 foi proposto um novo Plano de Ações Articuladas. Para elaboração do PAR, o MEC ofereceu um roteiro, que é constituído de três etapas: o diagnóstico da realidade da educação e a elaboração do plano são as primeiras etapas e estão na esfera do município ou do estado. A terceira etapa é a análise técnica realizada por integrantes do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Na etapa do diagnóstico, durante o primeiro PAR, os municípios com pior desempenho na avaliação do IDEB foram chamados de ‘municípios prioritários’ e considerados preferenciais para atendimento pelo programa, contando com assessoria de técnicos do MEC e de universidades públicas conveniadas para elaboração do diagnóstico e do Plano de Ações. Vejo isso como uma contradição, pois, na contramão da lógica gerencial de favorecer os melhores, o governo brasileiro oferta apoio aos que, segundo a avaliação

nacional (que é recomendação gerencial), não foram bem, ou seja, ajuda os que alcançaram os piores índices. Nos anos seguintes, houve mudança nessa proposta e todos os municípios passaram a ter acesso ao programa, não só os municípios prioritários.

Esse diagnóstico da situação educacional de cada sistema estava estruturado em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de apoio, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos. As dimensões são definidas pelo documento orientador do MEC como “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” (BRASIL/MEC, Instrumento de campo, 2007, p.12).

Cada dimensão é composta por áreas de atuação que “apresentam uma série de 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” (ROSSI; BERNARDI; UCZAK, 2013, p.206). A seguir, o quadro apresenta as dimensões do PAR nas suas duas versões (2007/2011 e 2011/2014):

Quadro 3- Dimensões do diagnóstico do PAR

Dimensões	PAR 2007/2011		PAR 2011/2014	
	Área	Indicador	Área	Indicador
Gestão Educacional	5	20	5	28
Formação Professores e profissionais de apoio	5	10	5	17
Práticas pedagógicas e avaliação	2	8	3	15
Infraestrutura física e recursos pedagógicos	3	14	4	22
Total	15	52	17	72

Elaborado por ROSSI; BERNARDI; UCZAK (p.207, 2013).

Na fase de diagnóstico, cada indicador recebeu uma pontuação no instrumento de campo. Esses critérios de pontuação foram os mesmos nas duas edições do PAR e correspondem a quatro níveis:

Critério de pontuação 4 – a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador em que não serão necessárias ações imediatas;

Critério de pontuação 3 – 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 2 – a descrição aponta para uma satisfação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos. Serão necessárias ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico ou financeiro do MEC;

Critério para a pontuação 1 – a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas que poderão contar com apoio técnico e/ou financeiro do MEC (BRASIL/MEC, Instrumento de Campo, MEC, 2007).

Na primeira versão do PAR, os itens pontuados com os números 1 (um) e 2 (dois) representavam as maiores prioridades e ou necessidades e, “para cada um deles, o MEC apresenta uma ação para ser cadastrada que, por sua vez, se desdobra em um conjunto de sub ações que poderão auxiliar os municípios a melhorar a situação do indicador” (ROSSI; BERNARDI; UCZAK, 2013, p.208). Quando foram usadas as pontuações 03 (três) e 04 (quatro), a indicação é de que o diagnóstico é satisfatório e, nesse caso, não haveria recomendação de nenhuma ação. Na versão seguinte do PAR (2011-2014), o cadastro de ações pode ser realizado independente do critério de pontuação¹¹⁶. Cada item do diagnóstico contém descrições específicas e recebe uma pontuação que deve ser acompanhada de uma justificativa.

Como o foco desta pesquisa é a gestão, apresento a dimensão da gestão educacional que, na versão 2008/2011 do PAR, possuía 20 indicadores.

Quadro 4- Dimensão 1- Gestão Educacional (áreas e indicadores)

AREA	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 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.
	Plano de carreira para o magistério
	Estágio probatório, efetivando os professores e outros profissionais da educação.
2.Desenvolvimento da educação básica: ações que visem à sua universalização, a 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 a realização de atividades complementares.

¹¹⁶ Além do PAR ter sido liberado para todos os municípios, para além dos prioritários, não temos uma explicação clara para que também a pontuação dos indicadores deixa de ser critério de oferta de ação.

	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 de professores suficiente.
	Calculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores.
5.Gestão de finanças	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação.
	Aplicação dos recursos e redistribuição e complementação do FUNDEB.

Quadro elaborado pela autora a partir dos dados do Módulo do PAR /SIMEC (grifos da autora).

Enquanto na área 1 se reafirmou a gestão democrática, e os indicadores apontaram para a possibilidade de criação de órgãos e elementos que reafirmam e consolidam a democratização da educação, na área 3 foi apontada a possibilidade de parcerias externas à escola tanto para sua integralização com atividades complementares, quanto para a adoção de metodologias específicas, o que garante ao mercado a possibilidade de ofertar materiais pedagógicos às instituições como solução para organizar novos processos de ensino e organização da escola. Para além destes elementos híbridos em convivência, outra contradição que pode ser apontada diz respeito às instituições que podem ofertar as parcerias.

A partir da avaliação de cada área e seus indicadores, deve ser feito o plano de ação de cada município ou estado. Para auxiliar os entes federados na elaboração dos seus planos, o MEC disponibilizou um Guia Prático de Ações¹¹⁷ com o objetivo de orientar a definição das ações que farão parte do PAR. Todo o diagnóstico e o planejamento são realizados na plataforma do SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação. Consta na página da UNESCO que eles participaram da elaboração desta plataforma em parceria com o governo brasileiro¹¹⁸.

Além disso, em cada município ou estado, foi constituída uma equipe local para elaboração do PAR (diagnóstico e plano). Essa equipe local foi coordenada pela secretaria municipal ou estadual de educação com a participação de gestores, professores, comunidade educacional local, organizações governamentais e não governamentais convidadas. “Essa pluralidade deveria garantir a participação dos diversos segmentos para a elaboração do

¹¹⁷ Como se trata de uma política e ação, este manual de orientação chamado Guia Prático de Ações, assim como a política, vêm sofrendo transformações desde o início da implementação do PAR.

¹¹⁸ No site <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/education/educational-governance/> está declarado: “As ações de cooperação envolvem participação para elaborar as diretrizes e os instrumentos de execução e implementação de metas, bem como para construir os instrumentos de elaboração de planos de ações e de diagnósticos da situação da educação dos municípios” (Acesso em 20 de julho 2015).

diagnóstico da realidade do município e a lisura do processo” (ROSSI; BERNARDI; UCZAK, 2013, p.205), estimulando a democratização da gestão.

Após realizar o diagnóstico, foi elaborado o plano que propunha um cadastro de possibilidades, “contemplando ações e subações para todos os indicadores que foram pontuados com 1 e 2, visado a um planejamento para melhoria da cobertura e ou atendimento da educação em cada localidade” (FARENZENA, 2012, p.17). A autora explicou que, para cada ação, deveria ser indicada uma pessoa responsável, o cronograma de execução e o resultado esperado. Cada uma das ações se desdobrava em subações, com o registro de quantidades acompanhadas de um cronograma semestral de execução durante a vigência do plano. Cabe destacar que “o diagnóstico, as ações e subações eram padronizadas, ou seja, os indicadores a serem avaliados pelas equipes locais, assim como o conteúdo de ações e subações, estavam contidos no programa para registro do PAR e eram os mesmos para qualquer município” (FARENZENA, 2012, p.17). Se, por um lado, parte-se do princípio que visa estimular cada ente a realizar um diagnóstico das suas facilidades e dificuldades e elaborar um planejamento para superá-las, o que mobiliza o pensar e agir sobre os sistemas, por outro, as ações ofertadas são padronizadas, e induzem a um campo de ação restrito às possibilidades ofertadas pelo MEC e seus parceiros.

Posso afirmar que a matriz da política é indutora da gestão democrática e da gestão gerencial e que esta fórmula de atuação se baseia na correlação de forças que, para construir a coalizão no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, consente que os sujeitos se apropriem do discurso democrático e, ao mesmo tempo, proponham as parcerias público-privadas, permitindo a naturalização dessas relações e fortalecendo a hegemonia gerencial, o que coaduna com as orientações dos Organismos Internacionais que estabelecem parâmetros para realizar as ações – inclusive como pré-requisito para seu financiamento.

Após a conclusão do PAR (etapas do diagnóstico e de elaboração do plano), iniciava a terceira etapa, a análise técnica realizada pelo MEC e FNDE com a participação das equipes técnicas estaduais que atuavam em parceria com o MEC. Esta análise técnica era seguida de análise financeira e, só após, era emitido o Termo de Cooperação entre o MEC e os dirigentes de estados e municípios no qual constavam os programas aprovados e classificados segundo a prioridade.

Após essa aprovação, começava a sua execução e, através de um ato legal, publicado em Diário Oficial do município ou do estado, nomeava-se um “Comitê Local Compromisso Todos pela Educação, encarregado de mobilizar a sociedade e acompanhar as metas de evolução do IDEB” (ROSSI; BERNARDI; UCZAK, 2013, p.205). Em 2009, foi

disponibilizado o monitoramento do PAR pelo SIMEC. O Comitê Local deveria se reunir, avaliar e registrar “a execução de subações de responsabilidade das prefeituras municipais e as de responsabilidade do MEC” (FARENZENA, 2012, p.19). O registro era realizado semestre a semestre, de acordo com o cronograma de execução.

Sobre esses Comitês Locais, a diretriz 28 do Plano de Metas sugere que sejam considerados em sua composição “entidades ou cidadão que tem compromisso com a educação” (BRASIL/MEC, 2013), ou seja, “representantes da sociedade civil – associação de empresários e trabalhadores, Ministério Público, Conselho tutelar, Câmara Legislativa e dirigentes do sistema público” (ROSSI; BERNARDI; UCZAK, 2013, p.206).

Se, por um lado, esses Comitês podem se configurar “num instrumento de controle social e exercício da democracia” (ROSSI; BERNARDI; UCZAK, 2013, p.206), por outro, prefeitos e governadores podem manter práticas clientelistas de nomear seus apoiadores, restringindo a possibilidade de atuação e controle sobre a execução do plano. No entanto, entendo que isso não desmerece a criação de um órgão que tem a função de fiscalizar e acompanhar essa política.

Sobre esta questão da mobilização da sociedade civil na execução dessa política, seja nos comitês que elaboraram o diagnóstico ou nos Comitês Locais que devem acompanhar a execução do mesmo, é possível refletir que a sociedade civil está sendo usada para identificar uma “arena fora do Estado” (WOOD, 2003, p. 208) e, nesse sentido, torna-se um conceito tão amplo, capaz de abranger todas as instituições e relações da economia capitalista, que vai desde o sindicato e ou movimentos até as empresas privadas, como já referi. Wood declarou que, de certo modo, “trata-se da privatização do poder público que criou um mundo historicamente novo da sociedade civil” (WOOD, 2003, p. 127), esvaziando, assim, a democracia como luta quando propõe o fim do conflito de classes e a união de todos em torno do consenso pela educação.

Outras contradições podem ser destacadas dentro do PAR. A primeira é “o direito às informações prévias das atividades a serem desenvolvidas pelo MEC” (CAMINI, 2013, p.183), estendido a todos os municípios, rompendo com a tradição histórica brasileira de clientelismo e de políticas para alguns compadrios e apoiadores. Os critérios são públicos e para todos, mas, por outro lado, o Estado, incentivador e corretor de assimetrias, propõe como alternativa para solução dos problemas a mobilização da comunidade e a iniciativa da sociedade civil (AFONSO, 2002).

Como exemplo da materialização desta orientação do Estado e do quadro 4 (já apresentado), dentro do diagnóstico, na dimensão 1 – Gestão Educacional – há indicação

sobre a possibilidade de parcerias público-privadas para a realização de atividades complementares aos alunos:

Indicador 2: **Existência de parcerias externas** para realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos.

(1) Quando não existem acordos com parceiros externos (ONGs, institutos, fundações etc.) para o desenvolvimento de atividades complementares, nem planejamento da secretaria municipal de educação para fazer parcerias.

(2) Quando existem acordos, por parte de algumas escolas e/ou da secretaria municipal de educação, com parceiros externos [...] Não há iniciativa da secretaria e das demais escolas para ampliar o atendimento.

(3) Quando existem, por parte de algumas escolas, acordos com parceiros externos [...] Esses acordos são de conhecimento da secretaria municipal de educação, que apoia e busca formas de expandir o atendimento às demais escolas da rede.

(4) Quando existem, por parte da secretaria municipal de educação e de todas as escolas, acordos com parceiros externos [...] (BRASIL, 2011c, grifo da autora).

No item destacado acima, pressupõe-se que os municípios possam ter parcerias externas para a realização de atividades de formação integral do aluno e, como desdobramento deste diagnóstico, sugere como ação a realização dessas parcerias, como podemos ver no Instrumento de campo do PAR:

Ação: 1.5.2.3 – **Implementar parcerias externas (outras secretarias e órgãos governamentais, ONGS, fundações)** para a realização de atividades complementares nas escolas nos finais de semana.

Estratégia de implementação: Instituição ou comitê encarregado de contatar instituições – governamentais e do terceiro setor – com vistas a oferecer atividades educativas, culturais, esportivas e de qualificação profissional para atendimento da comunidade nas escolas abertas nos finais de semana (BRASIL/MEC. Instrumento de Campo PAR, 2011/2014) (Grifos da autora).

O PAR avalia positivamente a parceria com a sociedade civil e, nos casos onde ela não ocorre, sugere ações para que a parceria aconteça e deixa claro que é para além dos movimentos, se contate ONGs, fundações e o terceiro setor onde estão os empresários.

Outro elemento que passa a existir no PAR é a oferta de ações aos estados e municípios de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC no Guia de Tecnologias Educacionais.

4.3.1 As ofertas do Guia de Tecnologias Educacionais

O Guia de Tecnologias Educacionais é um documento que contém a descrição de diversas tecnologias e informações suplementares de materiais pedagógicos elaborados por instituições ou empresas públicas e/ou privadas e que são pré-qualificadas pelo MEC. Destaco que o MEC:

avalia e pré-qualifica aquelas tecnologias e materiais que considera inovadores e capazes de promover a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades. Com o objetivo de disseminar tecnologias inovadoras, essa pré-qualificação se realiza a partir de critérios próprios e, após a avaliação da implantação e implementação, podem ser certificadas pelo MEC, caso se constate que tenham gerado impacto positivo na evolução dos indicadores da qualidade da educação básica (ROSSI; BERNARDI; UCZAK, 2013, p. 211-2).

O Guia tem como objetivos:

- disseminar padrões de qualidade de tecnologias educacionais que orientem a organização do trabalho dos profissionais da Educação Básica;
- estimular especialistas, pesquisadores, instituições de ensino e pesquisa e organizações sociais para a criação de tecnologias educacionais que contribuam para elevar a qualidade da Educação Básica;
- fortalecer uma cultura de produção teórica voltada à qualidade na área da educação básica e seus referenciais concretos (BRASIL, 2011a, p. 15).

Segundo o Aviso de Chamamento Público do MEC 01/2009, poderiam apresentar propostas de tecnologias “quaisquer pessoas físicas ou jurídicas nacionais, de direito público ou privado, tais como: institutos de ensino superior, centros e museus de ciências, instituições educacionais, organizações não governamentais, fundações, organizações empresariais e centros de pesquisa”, que passaram a ser sujeitos privilegiados para a concepção da política.

No mesmo Aviso (01/2009), as tecnologias educacionais são definidas como “processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica que estejam aliados a uma proposta educacional que evidencie sólida fundamentação teórica e efetiva coerência metodológica”. A avaliação de tais tecnologias será realizada “por intermédio de instituição pública de ensino superior que, por sua vez, formará, sob a coordenação do MEC, o Comitê Técnico Científico, formado por especialistas de diversas regiões do país, designado especificamente para os fins desta chamada pública”, mas um dos elementos da avaliação técnica é a indicação dos locais e instituições onde a tecnologia esteja em uso, o que deixa de fora possibilidades ainda em construção e coloca em vantagem instituições que possam rapidamente validar propostas como algumas empresas ou, por exemplo, os Institutos Airton Sena e Unibanco.

O Guia inicialmente estava organizado em seis categorias (versão 2009) e na versão 2011/2012 teve o acréscimo de mais uma categoria (a educação infantil) como se pode observar no quadro abaixo:

Quadro 5 - Tecnologias Educacionais

Item	Categoria	Tecnologia desenvolvida pelo MEC		Tecnologia externa ao MEC		Total	
		2009	2011	2009	2011	2009	2011
1	Gestão da educação	9	11	6	7	15	18
2	Ensino-aprendizagem	4	9	51	51	55	60
3	Formação dos profissionais da educação	10	12	14	15	24	27
4	Educação inclusiva	6	11	1	1	7	12
5	Portais educacionais	4	5	12	11	16	16
6	Diversidade e Educação de Jovens e Adultos	10	17	7	11	17	28
7	Educação Infantil	-	-	-	8	-	8
	TOTAL	43	65	91	104	134	169

Fonte: elaborado por UCZAK e ROSSI (p.213, 2013) a partir dos Guias de Tecnologias Educacionais, 2009 e 2011/2012.

Observando o guia (em suas duas versões), constato a presença do setor privado em quase todas as categorias, porém destaco duas áreas: o ensino-aprendizagem e a gestão educacional. Na categoria ensino-aprendizagem no Guia de 2011, das 60 tecnologias pré-qualificadas, 51 são externas ao MEC e, destas, seis são de entidades públicas, uma de pessoa física, 31 de empresas com fins lucrativos e 13 do terceiro setor, ou seja, entidades públicas não estatais. “Neste último segmento, estão incluídas as organizações não governamentais (ONGs), as associações como GEEMPA e CENPEC e institutos como Alfa e Beto, Ayrton Senna e Unibanco” (UCZAK; BERNARDI; ROSSI, 2013, p.6).

Olinda Evangelista e Roberto Leher (2012, p.11) afirmaram que se instituiu a “intervenção de grupos privados nos sistemas públicos de ensino, supostamente portadores da varinha de condão cujo toque produzirá a educação de ‘boa qualidade’, afinal os empresários sabem buscar resultados!”. Os autores criticaram o fetichismo pedagógico, sustentado no fetiche da tecnologia, que reduz o professor a “manuseador de métodos, pacotes de tecnologias e informação e cartilhas comercializadas por corporações. [...] como propósito o apagamento do professor e do aluno como sujeitos históricos” (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p.11) com a imposição de um papel coadjuvante.

A parceria público-privada, na categoria ensino-aprendizagem, representa mais do que a oferta de serviço ou material pedagógico. “Ela pode vir a ser determinante para o currículo escolar, influenciando na concepção de educação da escola, afinal, definir o que se ensina é uma das atribuições do coletivo de cada unidade escolar, através da elaboração do Projeto Político-Pedagógico da escola” (UCZAK; BERNARDI; ROSSI, 2013, p.11). A escolha da tecnologia pode envolver ou não a consulta à comunidade escolar, podendo ser realizada

somente pelo gestor, sendo uma decisão pessoal que vai interferir em todo o fazer pedagógico, ou seja, pode contribuir ou não para o alargamento da participação e da democratização na escola.

Outro elemento é que estas tecnologias são ofertadas para todo o país, com materiais padronizados e replicáveis¹¹⁹, sem considerar as diferenças regionais. “Ao adotar este tipo de metodologias, está-se ferindo o princípio constitucional da gestão democrática, no que se refere à autonomia pedagógica da escola e do professor, conquistada através de duras lutas, ainda recentes em nossa história” (UCZAK; BERNARDI; ROSSI, 2013, p.11). O princípio da gestão democrática assegura que os professores e alunos são sujeitos históricos e possuem o direito de elaborar seu currículo e metodologia adequada ao seu contexto de escola.

Na categoria da gestão, que é outra área estratégica na escola que destaquei, mais uma vez aparece a oferta de parcerias externas, embora o MEC esteja mais presente. No Guia 2011, na categoria Gestão da Educação, destacam-se as seguintes tecnologias ofertadas:

Quadro 6- Ofertas de Gestão da Educação no Guia de Tecnologias Educacionais 2011/2012¹²⁰.

TECNOLOGIA OFERTADA	RESPONSÁVEL
1.1 COM -VIDA- Comissões de Meio Ambiente e Qualidade de Vida	MEC/SECADI
1.2 Programa Escola Ativa	MEC /SECADI
1.3 Gestão Escolar	SEC Paraná
1.4 Indicadores de Qualidade na Educação Dimensão Ensino Aprendizagem da Leitura e da Escrita.	MEC/ Ação Educativa
1.5 Indicadores da Qualidade da Educação	MEC/ Ação Educativa
1.6.Jornais Escolares Primeiras Letras	Comunicação e Cultura- CE
1.7 SISTEMA LSE- Levantamento da Situação Escolar	MEC/FNDE
1.8 Microplanejamento Educacional Urbano	MEC/FNDE
1.9 Planejamento Estratégico das Secretarias- PES	MEC/FNDE
1.10 Plano de Desenvolvimento da Escola- PDE Escola	SEB
1.11 Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação- PRADIME	SEB
1.12 Programa Escola Aberta: Educação, cultura, esporte e trabalho para a juventude	MEC/SEB
1.13 Programa de Gestão Educacional	Projecta Educacional LTDA
1.14.SAGE- Sistema de Apoio a Gestão Educacional	CEFET Petrolina
1.15 Suporte a Implementação do Ensino Fundamental de 9 anos	GRUHBAS Projetos Educacionais e Culturais
1.16 Projeto Jovem do Futuro	Instituto Unibanco
1.17 Programa de Melhoria da Educação no Município	CENPEC-Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Ação Comunitária – SP

¹¹⁹ Como exemplo do uso de materiais replicáveis e padronizados, pode-se citar o programa de alfabetização, Circuito Campeão do Instituto Ayrton Senna, que traz um conjunto de materiais para o aluno e todo o planejamento do professor que precisa ser seguido rigorosamente. Para maiores detalhes, ver PERONI (2010) COMERLATTO; CAETANO (2013).

¹²⁰ No Guia de Tecnologias Educacionais de 2009, eram ofertadas apenas 15 tecnologias. Não constavam no quadro a tecnologia 1.9 e 1.18 agora ofertadas pelo MEC e a 1.17 oferta externa ao MEC.

1.18 Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família.	MEC/SECADI
----------------------------------------------------------------------	------------

Quadro elaborado pela autora a partir de dados do Guia de Tecnologias Educacionais 2011.

No caso do Guia de 2011, considero paritária a quantidade de tecnologias desenvolvidas pelo MEC, pois ofertaram nove tecnologias, outras duas são desenvolvidas pelo MEC em parceria externa (com Ação Educativa) e sete são desenvolvidas externas ao MEC. Porém, observa-se que

o conteúdo das propostas, mesmo quando oriundas do próprio ministério, apresenta elementos da gestão gerencial, pautadas pela lógica de mercado. Observe-se, por exemplo, o PDE-Escola, programa voltado ao aperfeiçoamento da gestão escolar democrática e inclusiva, que propõe a elaboração de um diagnóstico da escola e a posterior elaboração de um plano de ação, cuja ferramenta é o planejamento estratégico, que segue os moldes do planejamento empresarial, utilizando inclusive a mesma nomenclatura como gerente de plano, líder de objetivo, monitoramento etc. (UCZAK; BERNARDI; ROSSI, 2013, p. 12).

Se reafirmada a gestão democrática da escola, conforme definido na LDB/96, este tipo de planejamento é incompatível, pois, assim como Christian Laval (2004), entendo que a “escola não é uma empresa” e, portanto, é necessário observar a especificidade dessa instituição e a possibilidade de construir coletivamente e não a partir de um molde.

Outro exemplo de tecnologia pré-qualificada nessa categoria é o ‘Projeto Jovem de Futuro’, do Instituto Unibanco, realizado em parceria com as secretarias de educação e voltado ao ensino médio:

Ao assinar a parceria, as escolas comprometem-se a seguir rigorosamente as orientações do instituto para a realização do planejamento estratégico, com objetivo de melhorar o desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. As avaliações são elaboradas e realizadas pelo instituto, o que pode vir a exercer influência no planejamento do currículo escolar e na gestão da escola. A concepção de educação do projeto está associada à preparação dos jovens para o mercado de trabalho, competentes para o exercício de funções operacionais, subalternas e necessárias à manutenção do atual sistema produtivo (UCZAK; BERNARDI; ROSSI, 2013, p.12).

Outra tecnologia externa é o Programa de Melhoria da Educação no Município, ofertado pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Ação Comunitária – Cenpec¹²¹, uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, criada em 1987 em São Paulo, que “atua em parceria com a escola pública, espaços educativos de caráter público e iniciativas destinadas ao enfrentamento das desigualdades” (<http://www.cenpec.org.br/quem-somos>)¹²³.

¹²¹ Cujos parceiros são a Fundação Lemhan, Pearson Education, Fundação Mauricio Sirotsky Sobrinho, Fundação Volkswagen, Fundação Tide Setubal, Impaes, Samsung, Itaú Social, UNICEF.

¹²² Acesso ao site em 20 de junho de 2016.

O Programa Melhoria da Educação no Município atua na formação e atualização de gestores municipais de educação, na “busca de fornecer recursos analógicos e digitais para a formulação de políticas públicas educacionais” (GUIA, 2011/2012,p.35) através de formação presencial, assessoria a distancia e visitas técnicas em cada município.

Segundo a página do Cenpec na internet, o Programa é fruto da parceria com a Fundação Itaú Social, Fundo das Nações Unidas Para a Infância (UNICEF) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), que também mantêm parcerias com a Fundação Santillana, a Editora Moderna para a publicação e distribuição gratuita de livros que contribuem para a formação, reflexão e fomento de políticas públicas na área de educação, mais uma vez trazendo à tona sujeitos do TPE. Com forte atuação na discussão da educação integral, o Cenpec propõe, entre outras questões, auxiliar na reorganização das estruturas dos órgãos gestores da educação, tendo como referência a ‘gestão por processos’, um modelo empresarial em que se espera que as pessoas assumam posturas pró-ativas, de iniciativa, voltadas à competitividade.

Esses destaques foram utilizados para evidenciar que, tanto pela forma quanto pelo conteúdo das propostas para gestão da educação, manifesta-se a lógica gerencial, o que, em tempos de ‘mercadificação de tudo’ (HARVEY, 2008), “demonstra como o setor educacional constitui-se uma oportunidade de negócios que tem sido ocupada gradativamente pelos empresários” (UCZAK; BERNARDI; ROSSI, 2013, p.13).

Em 2013, o MEC apresentou uma nova versão do Guia de Tecnologias Educacionais ‘da Educação Integral e Integrada e da Articulação da Escola com seu Território’, composto pela descrição de tecnologias para a educação integral e integrada, que é entendida como “ensino em jornada escolar, com duração igual ou superior a sete horas diárias, compreendendo o tempo total que o estudante permanece na escola ou em atividades educativas em outros espaços da comunidade local ou da cidade” (MEC, Guia 2013, p.10).

Neste Guia, as tecnologias foram distribuídas em 10 áreas: Acompanhamento pedagógico, Comunicação e Uso de Mídias, Cultura Digital, Cultura e Artes, Educação Econômica, Direitos Humanos em Educação, Educação Ambiental, Esporte e Lazer, Investigação no Campo das Ciências da Natureza e Promoção da Saúde. Segundo o edital de pré-qualificação, um dos objetivos é “estimular a criação de tecnologias educacionais por pessoas físicas (pesquisadores, professores, etc.), instituições de ensino e pesquisa, organizações sociais e demais pessoas jurídicas” (MEC/Guia 2013, p.10). Foram apresentadas

¹²³ Acesso ao site em 20 de junho de 2016.

neste Guia 26 tecnologias que contemplaram as 10 áreas apresentadas acima e foram ofertadas pelos seguintes sujeitos:

Figura nº 1 Sujeitos que ofertaram tecnologias no Guia 2013:

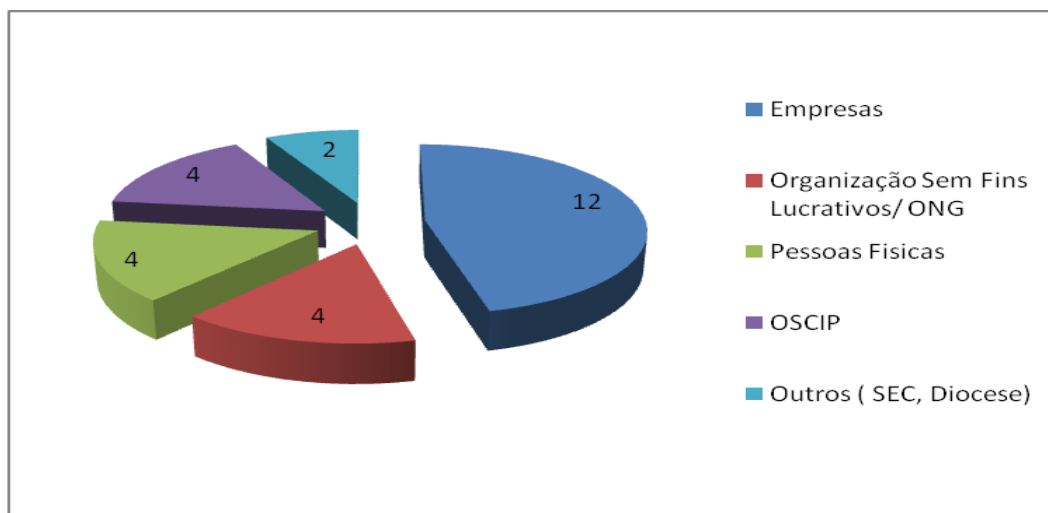


Figura elaborada pela autora a partir dos dados do Guia de Tecnologias Educacionais 2013

Como se pode ver na figura acima, a predominância da oferta foi de empresas privadas (12 tecnologias), seguida de OCIPS (4), de Instituições sem Fins Lucrativos, Fundações e Associações (4). Neste Guia, não aparece nenhuma tecnologia ofertada pelo MEC, ampliando o recuo do setor público na oferta de tecnologias educacionais.

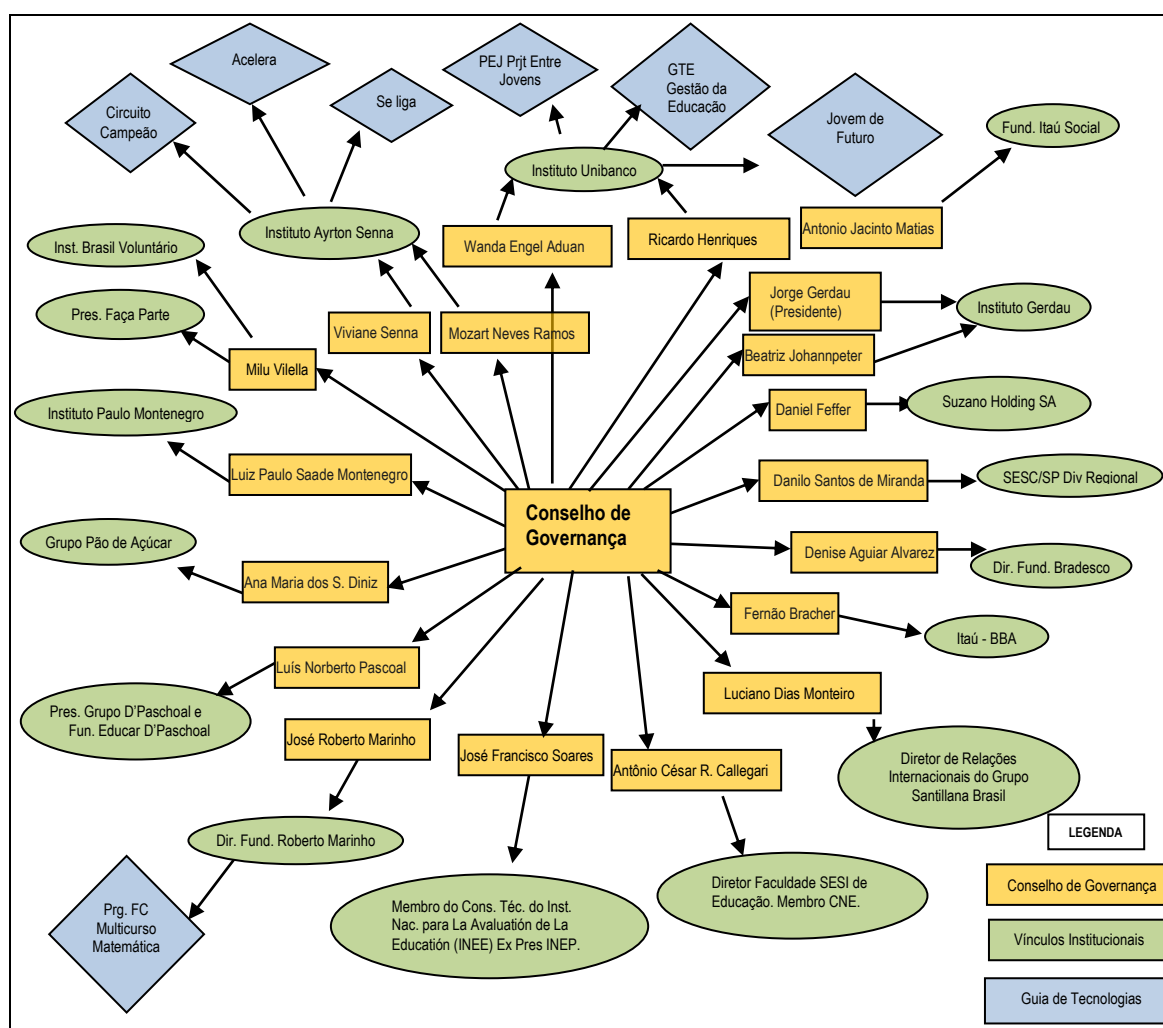
Através do Guia de Tecnologias, o MEC está legitimando a entrada do setor privado na educação, fortalecendo a ideologia e a lógica de mercado e consolidando as parcerias (UCZAK; BERNARD; ROSSI, 2013). Christian Laval (2004, p. 111) afirmou que “essa intervenção mais direta e mais ativa das empresas em matéria de pedagogia, de conteúdos e de validação das grades curriculares e dos diplomas constitui uma pressão da lógica do mercado de trabalho sobre a esfera educativa”.

A atuação em rede de empresas permite “uma mobilização maior entre os sujeitos, ora na proposição da política educacional, ora na mobilização para construir o consenso em torno das metas a serem alcançadas, ora na oferta da forma e dos meios para atingir as metas, ou seja, a gestão e os produtos educacionais” (BERNARDI; UCZAK; ROSSI, 2014).

Para exemplificar como os mesmos sujeitos do movimento empresarial Todos pela Educação, além de serem interlocutores no setor público junto ao MEC, também ofertam produtos e recomendações dentro do Guia de Tecnologias Educacionais, embaralhando ainda mais “a linha divisória entre negócios, empreendimentos, desenvolvimento e o bem público”

(BALL; OLMEDO, 2013, p. 37). Apresentamos a figura¹²⁴ abaixo, em que exibimos o Conselho de Governança do TPE, as instituições ligadas a esses sujeitos e as tecnologias ofertadas no Guia.

Figura 2 - Sujeitos individuais e coletivos e relações com o guia de tecnologias



Quadro elaborado por BERNARDI; UCZAK; ROSSI (p.65,2015) atualizado em 06/09/2016 com dados do site TPE.

Destaco entre os Conselheiros, o Instituto Unibanco, que foi a instituição financeira que realizou a convocatória para o movimento empresarial TPE e que aparece ofertando os seguintes produtos no Guia de Tecnologia: Projeto Entre Jovens – PEJ, na categoria ensino-aprendizagem, Jovem do Futuro e o projeto Gestão da Educação, na categoria da gestão da educação, mais uma vez intervindo em pontos chaves do processo educacional, sugerindo a implementação de modelos gerencialistas com metas a cumprir, responsabilizando a escola

¹²⁴ Este quadro apresenta somente a oferta direta de tecnologias. Há ainda uma série de apoios e parcerias entre os sujeitos que não está destacado neste recorte.

pelo fracasso escolar, praticando a racionalização de recursos e cobrando uma escola mais eficaz e eficiente. Estes programas consideram apenas o produto final e não o processo de formação do sujeito.

Destarte, o Guia de Tecnologias Educacionais acaba consolidando a ação da rede de empresas que ofertam produtos, materializando a ampliação das relações da educação pública com o setor privado no Brasil. O Estado, ao comprar tecnologias e serviços do setor privado, repassa a responsabilidade da qualificação do atendimento para o mercado. Compreende-se que “tal estratégia fortalece um nicho de mercado, em que os ‘empresários da educação’ têm no Estado o seu principal cliente” (UCZAK; BERNARDI; ROSSI, 2013, p.14).

Outro programa ofertado no Guia de 2011 é o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE Escola – que vai replicar o modelo de elaboração de diagnóstico e planejamento de ações do PAR em cada escola. Na sequência, apresento este programa e mais dois que são conhecidos por serem executados nas escolas do município de Porto Alegre: o programa Escola Aberta e o Mais Educação.

4.3.2 Programas de gestão do Guia de Tecnologias

O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE Escola – foi concebido no âmbito das políticas federais de educação e tem sua origem apontada no Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola – que, segundo a Resolução 06 de fevereiro de 2000 do FNDE, aprovou normas para o financiamento de projetos educacionais no âmbito do referido Fundo, estabelecendo critérios e parâmetros para a concessão de assistência financeira ao Ensino Fundamental em algumas zonas prioritárias dos estados do Nordeste, Norte e Centro Oeste.

Segundo o *site* do FNDE (www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/Fundescola/FundoFortalecimentoEscola)¹²⁵,

O PDE Escola foi concebido no âmbito do Fundescola, objeto do acordo de empréstimo firmado em 1998 entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, cujo objetivo era melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino e a permanência das crianças na escola. Naquele momento, o Plano de Desenvolvimento da Escola (então chamado apenas PDE) constituía a ação principal do programa, pois previa que as unidades escolares realizassem um planejamento estratégico que subsidiaria outras ações.

¹²⁵ Acesso à página em 01 de julho de 2014.

Na mesma página, o Projeto é definido como “um programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo e destinado a auxiliar as escolas públicas a melhorar a sua gestão”. O MEC repassaria recursos financeiros às escolas priorizadas pelo programa.

Até o ano de 2005, o programa era destinado exclusivamente às unidades escolares de ensino fundamental localizadas nas chamadas Zonas de Atendimento Prioritário – ZAPs – escolhidas entre aquelas localizadas em regiões com baixos índices de Desenvolvimento Humano – IDH. A partir de 2006, com a divulgação dos resultados da avaliação do IDEB, o MEC passou a usar esta avaliação como critério para escolha das escolas que adotariam o PDE Escola (escolas com índices baixos).

O Ministério da Educação entendeu que seria necessário criar um mecanismo que envolvesse diretamente as escolas com os IDEBs mais críticos, optando-se então pela adoção do PDE Escola junto àquele público específico, o que acarretou numa expansão do número de escolas atendidas pelo PDE Escola. Segundo informações do FNDE, em 2010, em torno de 17% da rede pública de todas as unidades da federação eram atendidas pelo programa.

Após elaboração do diagnóstico e do plano de ação pelas secretarias e escolas, estes eram avaliados pelo MEC, e os recursos eram repassados por dois anos consecutivos e destinavam-se a auxiliar a escola na implementação das ações indicadas. Esses valores consideravam o número de alunos matriculados constantes no Censo Escolar do ano anterior e chegavam através das Unidades Executoras de cada instituição.

O MEC passou a realizar formações com técnicos das secretarias de educação dos estados e municípios para “disseminar e pactuar a implementação do programa com os dirigentes cujas escolas integravam o conjunto de escolas priorizadas” (<http://pdeescola.mec.gov.br/index.php>)¹²⁶. Entre 2008 e 2009 mais de 27 mil pessoas foram capacitadas no país, segundo dados do ministério.

A partir dessas formações ocorridas para implementar a política e a incorporação do PDE Escola no grande guarda-chuva do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o programa foi sendo alterado, tendo surgido o PDE Interativo que logo se transformou no Programa Dinheiro Direto na Escola¹²⁷ – PDDE Interativo, definido no site <http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/pde-interativo>¹²⁸ “como uma ferramenta de planejamento da gestão escolar disponível para todas as escolas públicas”.

¹²⁶ Acesso ao site em 01 de julho de 2014.

¹²⁷ Criado em 1995, o **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)** tinha por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas brasileiras. A partir de 2011, ele passa a ser Interativo e ter o caráter de ferramenta de gestão.

¹²⁸ Acesso à página em 01 de julho de 2014.

Assim, o próprio ministério define o que é o PDE Escola e o PDDE Interativo:

O PDE Escola é um programa do MEC que atende às escolas com baixo rendimento no IDEB, atuando no planejamento estratégico e participativo com o propósito de auxiliá-las em sua gestão. O PDDE Interativo é o sistema criado para ser o ambiente de execução do programa PDE Escola e, por isso, sua estrutura foi baseada na metodologia e funcionamento desse programa. Com a entrada de outras ações de repasse direto às escolas (PDDE Campo, PDDE Água e esgotamento sanitário, PDDE Sustentável, PDDE Acessível), o sistema PDDE Interativo se tornou não só o ambiente do PDE Escola, mas uma ferramenta de planejamento e gestão da escola para todas estas ações. O PDDE Interativo deixou de ser o sistema de um programa para se tornar a plataforma de planejamento e gestão de vários programas e ações de PDDE.

Disponível em <http://pdeescola.mec.gov.br/index.php>¹²⁹.

O programa PDDE Interativo foi desenvolvido pelo Ministério da Educação em parceria com as secretarias estaduais e municipais, com a característica de que as telas do programa no site contêm instruções e interações capazes de orientar as escolas e secretarias a utilizarem, sozinhas, o sistema.

Conforme o MEC, em 2011, o PDDE Interativo foi disponibilizado somente para escolas priorizadas pelo programa PDE Escola. A partir de 2012, o sistema encontra-se disponível para todas as escolas públicas que desejam utilizar a ferramenta, como forma de estimular os segmentos a refletirem sobre suas condições e limites, mesmo que não recebam recursos financeiros do Ministério da Educação.

Segundo o MEC, O PDDE Interativo está organizado em etapas que ajudam a equipe escolar a identificar seus principais problemas e a definir ações para alcançar os seus objetivos, aprimorar a qualidade do ensino e da aprendizagem e melhorar os seus resultados. Estas ações estarão reunidas num plano, dividido em quatro partes:

1. na primeira parte, a IDENTIFICAÇÃO, o sistema traz as informações gerais do(a) diretor(a), da escola, do seu ambiente e do conselho escolar, com espaços para inserir informações não respondidas no Educacenso;
2. em seguida, a escola realiza os PRIMEIROS PASSOS, ou seja, organiza o ambiente institucional de maneira a democratizar, tornar participativo e legitimar seu processo de planejamento junto à comunidade escolar;
3. a terceira etapa consiste na elaboração do DIAGNÓSTICO que possibilitará à escola perceber onde se encontram as suas principais fragilidades;
4. por fim, na quarta e última parte, a escola elabora o PLANO INTEGRADO, contendo os problemas e ações que a escola definiu para alcançar as melhorias desejadas (<http://pdeescola.mec.gov.br/index.php>)¹³⁰.

¹²⁹ Acesso ao site em 01 de julho de 2014.

¹³⁰ Acesso ao site em 01 de julho de 2014.

O Plano, ao mesmo tempo em que apresentou uma plataforma de diagnóstico comum e ações padronizadas ao estilo gerencial, propõe tornar participativo e democrático o processo de planejamento, o que nunca antes foi defendido por políticas de Estado.

Esse Plano Integrado parte de um diagnóstico que compreende seis dimensões: 1) Indicadores e taxas; 2) taxas de rendimento; 3) ensino e aprendizagem; 4) gestão; 5) comunidade escolar; 6) infraestrutura.

Sobre a dimensão da gestão, destaco que a mesma se compõe de quatro itens: Direção (que solicita o cadastro dos membros da equipe gestora, com dados completos de cada pessoa em cada função); Processos (que assinala os processos burocráticos e administrativos da escola); Finanças (com valores, fontes e uso); síntese da dimensão em que a escola aponta uma reflexão sobre aquilo que considera mais crítica.

As escolas priorizadas pelo PDE Escola devem elaborar o seu Plano Estratégico (agora denominado Plano Integrado) no site “PDDE Interativo”, enviá-lo para o Comitê Gestor do PDDE Interativo na Secretaria de Educação de sua rede que, depois de analisá-lo e aprová-lo, deve encaminhá-lo ao MEC para validação. Todas as etapas de elaboração, trâmite, aprovação e validação, acontecem por meio eletrônico, utilizando o próprio PDDE Interativo. Os planos das escolas não priorizadas são aprovados e validados pelo próprio Comitê, finalizando seu processo nessa esfera.

Tendo como exemplo o PAR, que estimulou a organização de Comitês Locais de elaboração e acompanhamento com a participação da sociedade civil, o PDE Escola também possuía um Comitê de Análise e Aprovação que, a partir de 2014, foi denominado Comitê Gestor do PDDE Interativo, mas este é formado por um grupo de técnicos da Secretaria de Educação designado formalmente pelo dirigente municipal ou estadual para coordenar e executar as ações do programa. O Ministério da Educação orienta que o Comitê tenha entre 2 (dois) a 10 (dez) membros permanentes, pois os técnicos que acessam o PDDE Interativo representam a palavra da Secretaria de Educação e devem ser designados por portaria ou decreto do dirigente de educação. Esse grupo é responsável, entre outras funções, pelo gerenciamento dos cadastros dos(as) diretores(as) no PDDE Interativo, além de prestar assistência técnica na elaboração e execução dos planos de ações, analisar e emitir pareceres acerca dos planos das escolas priorizadas pelo programa e enviar os planos aprovados para validação do MEC. Desde 2013, o gerenciamento dos perfis de acesso ao PDDE Interativo está exclusivamente a cargo da secretaria de educação, o que fortaleceu a necessidade de acompanhar mais de perto as escolas e seus índices para poderem cadastrá-las no programa.

Por outro lado, diferente do Comitê Local do PAR, que era mais abrangente em termos de indicação de participantes da sociedade civil, o Comitê Gestor do PDDE Interativo acabou restringindo a participação a um grupo mais técnico e seletivo da própria Secretaria de Educação e, na prática, no município de Porto Alegre¹³¹, substituiu o Comitê do PAR na secretaria.

O PDE Escola aparece no Guia de Tecnologias Educacionais (versão 2009 e versão 2011/2012) na categoria Gestão da Educação e é o programa de maior inserção direta na gestão das escolas.

O segundo programa destacado nesta sessão é o Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude, que foi criado pela Resolução/CD/FNDE/Nº 052, de 25 de outubro de 2004. O programa “incentiva e apoia a abertura, nos finais de semana, de escolas públicas de educação básica localizadas em territórios de vulnerabilidade social” (Disponível em <http://portal.mec.gov.br/escolaaberta/apresentacao>).¹³²

O programa é coordenado pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e conta com a cooperação técnica da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO. O próprio Decreto estabelece as atribuições (de cada instituição ou ente) no programa no parágrafo único do artigo 2º:

I – FNDE:

- a) firmar acordo com as Secretarias de Educação e estabelecer vínculo de cooperação técnica, operacional e financeira;
- b) acompanhar as ações previstas no PRODOC com a UNESCO;
- c) coordenar as atividades de implementação;
- d) acompanhar, avaliar, orientar, controlar e fiscalizar a execução do objeto do PRODOC, diretamente ou por delegação;
- e) coordenar a formação do Comitê Gestor, cabendo ao FNDE a presidência e a Secretaria Executiva do referido comitê;
- f) acompanhamento orçamentário e financeiro do Projeto.
- g) disponibilizar as contribuições financeiras conforme o cronograma de desembolso comprometido no Projeto;
- h) adotar as ações corretivas, necessárias à execução do Programa.

II – SEB/MEC:

- a) estabelecer vínculo de cooperação técnica, operacional com entidades participantes do programa;
- b) proceder ao acompanhamento e avaliação pedagógica dos impactos do programa nas escolas;
- c) sugerir critérios para ampliação e/ou modificação do programa.

III – SECAD/MEC:

- a) estabelecer vínculo de cooperação técnica, operacional com entidades participantes do programa;

¹³¹Conforme informação fornecida em entrevista com a Coordenadora Pedagógica da SMED que apresentarei no próximo capítulo.

¹³² Acesso em 22 de novembro de 2015.

- b) acompanhar e avaliar os impactos do programa nas escolas em questões relativas à diversidade étnico-racial, gênero, respeito às opções sexuais, às atividades de implementação;
- c) sugerir critérios para ampliação e/ou modificação do programa;
- d) articular com programas de extensão das universidades a atuação junto às escolas participantes

IV – UNESCO

- a) realizar a gestão técnica, administrativa e financeira do Programa;
- b) disponibilizar capacitação de recursos humanos envolvidos no Programa;
- c) avaliar os resultados do Programa;
- d) elaborar relatórios de acompanhamento financeiro.

V – SEDUC e Secretarias ou Órgãos Municipais de Educação

- a) selecionar as escolas beneficiárias do programa;
 - b) definir as atividades a serem desenvolvidas;
 - c) acompanhar a abertura das escolas;
 - d) aplicar os recursos financeiros em conformidade com o PRODOC;
 - e) planejar, organizar e executar as ações referentes ao Programa;
 - f) mobilizar professores/diretores para participarem da execução do Programa;
 - g) realizar o acompanhamento e monitoramento pedagógico e financeiro do Programa;
 - h) encaminhar, anualmente, ao FNDE, relatório referente à execução do Programa no Estado ou Município.
- (Disponível em <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/resolucao.pdf>.)

Chama a atenção que o ministério e as secretarias de Governo ficam com a função de estabelecer os vínculos de cooperação com as instituições participantes do programa e com o financiamento, enquanto a UNESCO fica com a gestão e a capacitação do programa, além da avaliação (ou seja, o núcleo da gestão passa pelo organismo internacional).

Calcado em três eixos (educação, cidadania e inclusão social), o Escola Aberta, nas palavras do secretário de educação básica da época, “se propõe a promover a ressignificação da escola como espaço alternativo para o desenvolvimento de atividades de formação, cultura, esporte, lazer para os alunos da educação básica das escolas públicas e suas comunidades nos finais de semana” (HENRIQUES, 2007, p.4).

Em sua proposta pedagógica, apresentou como objetivo geral: “Contribuir para a melhoria da qualidade da educação, a inclusão social e a construção de uma cultura de paz” (MEC/SEB, 2007, p.14) e, entre os objetivos específicos, sobressai: “Promover e ampliar a integração entre escola e comunidade; Ampliar as oportunidades de acesso a espaços de promoção da cidadania; Contribuir para a redução das violências na comunidade escolar” (Ibidem).

As ações dos finais de semana são realizadas a partir de consultas à escola e do diagnóstico de cada comunidade para identificar as demandas locais. “As atividades são organizadas no formato de oficinas, palestras e cursos, envolvendo alunos, jovens, crianças, adultos, pais, responsáveis e idosos” (Disponível em <http://portal.mec.gov.br/programa-escolaaberta/apresentacao>). A comunidade é chamada não só a indicar demandas e participar

das atividades, mas as pessoas e instituições também são chamadas para compartilhar “conhecimentos, habilidades e competências de forma voluntária” (Ibidem).

A operacionalização é feita por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola para o Funcionamento das Escolas nos Finais de Semana (PDDE/FEFS), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que repassa o recurso às escolas sob duas rubricas: material de consumo e permanente. A instituição compra equipamentos permanentes (que qualificam a escola e servem para o desenvolvimento das atividades) e ou materiais de consumo para realizar as oficinas e cursos. Os voluntários (que assinam um termo de voluntariado que impede vínculo trabalhista), também chamados de oficinairos, recebem um valor de R\$20,00¹³³ para lanche e transporte por turno trabalhado. Apesar do baixo valor, muitos oficinairos da comunidade têm neste recurso um complemento de renda.

Segundo o MEC,

As secretarias estaduais e municipais são responsáveis por implementar e acompanhar o Escola Aberta nos territórios. O desenvolvimento do Programa pressupõe a cooperação e a parceria entre as esferas federal, estadual e municipal, e a articulação entre diversos projetos e ações no âmbito local, incluindo os da sociedade civil, da esfera privada e de organizações não governamentais. (<http://portal.mec.gov.br/programa-escolaaberta/apresentacao>)

Por um lado, o programa amplia a vivência de gestão partilhada, trazendo a comunidade para dentro da escola e fortalecendo as relações democráticas, com planejamento coletivo, as trocas de experiências e saberes, com atendimento às demandas locais e, por outro, estimula a constituição de parceiros individuais ou com instituições (públicas e privadas) para “o enraizamento e sustentabilidade da proposta” (Ibidem).

Diante das condições de cada escola, de cada comunidade e das parcerias que estabelece, o programa pode fortalecer a convivência comunitária e redimensionar as relações da instituição. Mas os limites das parcerias privadas ficam a critério de cada direção.

O programa faz parte das Tecnologias de Gestão ofertadas pelo MEC através do PAR e encontra-se, segundo lista do Ministério, em 2220 escolas do país (Ibidem). Em Porto Alegre, ele é desenvolvido desde a adesão em 2005 e atualmente ocorre em 35 escolas.

Por fim, trago o Programa Mais Educação que não é um programa de gestão. Ele aparece no Guia de Tecnologias Educacionais como um programa do eixo ‘educação para a diversidade, campo, indígena e jovens e adultos’, porém é um dos principais programas que chegou aos municípios. Porto Alegre iniciou em 2008 neste projeto e atualmente ele está presente em todas as escolas de ensino fundamental da RME.

¹³³ Valores pagos em 2014 e 2015 conforme informação dada pela escola.

Trata-se de um programa de extensão da jornada na escola que compõe o conceito de educação integral e que inicialmente foi apresentado de forma prioritária para as escolas com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), situadas em capitais e regiões metropolitanas. É coordenado pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), em parceria com as Secretarias Estaduais e/ou Municipais de Educação e “sua operacionalização é feita por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)” (<http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao>)¹³⁴.

O Programa teve início em 2008 com a participação de 1.380 escolas, em 55 municípios nos 26 estados e no Distrito Federal, atendendo 386 mil estudantes; foi se expandindo e chegou, em 2011, com 14.995 escolas beneficiando mais de três milhões de alunos a partir dos seguintes critérios: escolas contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008 e 2009; escolas com baixo IDEB e/ou localizadas em zonas de vulnerabilidade social; escolas situadas nas capitais e nas cidades das nove regiões metropolitanas, bem como naquelas com mais de 90 mil habitantes (Ibidem).

O processo de adesão ao programa (desde o ano de 2009) acontece por meio de formulário eletrônico de captação de dados gerados pelo Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC).

Da mesma forma que o programa Escola Aberta, o governo repassa recursos para aquisição de materiais, contratação de pequenos serviços e obtenção de materiais de consumo e permanentes, bem como para o pagamento dos monitores que trabalham no turno inverso ao das aulas regulares na escola.

O trabalho realizado está focado em atividades educacionais (letramento, numeramento), atividades culturais (levando em conta os interesses da comunidade) e atividades esportivas. No próprio site do MEC, o mesmo afirma que a educação integral com a ampliação da jornada na escola “é uma política pública em construção e um grande desafio para gestores educacionais, professores e comunidades que, ao mesmo tempo, amplia o direito à educação básica e colabora para reinventar a escola” (Ibidem).

Ao mesmo tempo em que estes três programas são de responsabilidade do MEC e de suas secretarias de educação, os mesmos possuem critérios públicos de adesão e financiamento por parte do governo; a política possibilita e estimula parcerias para sua execução. Outro elemento a destacar é a utilização de monitores ou voluntários que, sem

¹³⁴ Acesso em 20 de julho de 2015.

vínculos trabalhistas, passam a trabalhar com os alunos dentro das escolas, no turno inverso, por mais de três horas e meia. Ou seja, estabelece-se atendimento a baixo custo, podendo perguntar, com que qualidade.

Os três programas aqui apresentados: Escola Aberta, PDE Escola e Mais Educação são originários do MEC, mas se apresentam com elementos da gestão gerencial e de parcerias, que é um dos pressupostos da política do PAR que está em execução, e isso fortalece a lógica da entrada do mercado e sua hegemonia.

Nesse capítulo, apresentei os diversos estudos localizados sobre o PDE/PAR entre os anos de 2007 e 2014 e procurei destacar no que eles me ajudaram a pensar sobre o objeto deste estudo. Apesar de muitos reconhecerem avanços em uma política nacional que estabelece parceria entre os entes federados com critérios públicos para todos, também ficaram evidentes as muitas preocupações sobre os resultados dessa política para a gestão democrática, no sentido da indução de relações gerencialistas baseada em avaliações e controle, com práticas semelhantes às usadas no mercado.

Busquei avançar nos argumentos sobre a política, ao explorar o elemento privado do Movimento Todos pela Educação e os entrelaçamentos deste com a elaboração da política do PAR, com foco na gestão, desde sua concepção, conteúdo e oferta de produtos no Guia de Tecnologias, em que praticam livremente a defesa dos princípios gerenciais, obtendo poder ideológico sobre o currículo e lucros sob os holofotes do discurso sedutor da educação para todos com qualidade.

Também procurei evidenciar as possibilidades de parcerias público-privadas que se abrem a partir da política do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano de Ações Articuladas e nas ofertas do Guia de Tecnologias Educacionais, destacando possíveis implicações para a gestão democrática, visto que os parceiros do setor privado oferecem ideias, propostas e tecnologias com estratégias gerenciais de execução.

O Estado, através das políticas do PAR e do PDE Escola avançou na oferta de assistência técnica e financeira para educação Básica, com critérios públicos, com a possibilidade de controle social através de Comitês Locais e Comitês Gestores, rompendo com práticas clientelistas, mas, contraditoriamente, o conteúdo da proposta apresenta elementos que desresponsabilizam o Estado como executor da política, transferindo a qualificação da educação para as parcerias com entidades do setor privado que se pautam pela lógica de mercado (BERNARDI; UCZAK; ROSSI, 2014), ou seja, a parceria é referendada como política pública nacional.

A gestão democrática, que é fruto de lutas históricas, garantida na legislação, ainda está em processo de consolidação e não está plenamente materializada nas escolas brasileiras. Preocupam as implicações desta lógica mercantil quando o Estado, ao mesmo tempo em que reafirma a gestão democrática, oferece instrumentos de gestão gerencial, vinculados ao financiamento, e coloca em vantagem esta última. Isso se materializa nos programas de gestão do Guia de Tecnologias Educacionais que chegam às escolas que, mesmo desenvolvidos e financiados pelo MEC e suas secretarias, estimulam a busca de parcerias com a sociedade civil e instituições privadas para complementarem a educação nas escolas públicas.

Compreender como estas políticas elaboradas na última década, em especial a partir de 2007, adentraram numa rede de ensino e se materializaram na gestão das escolas é o que veremos no capítulo seguinte. Meu olhar vai focar na identificação de tais políticas em duas escolas do município de Porto Alegre, na construção do consenso entre mantenedora e escola para sua efetivação e nas implicações sobre a participação da comunidade escolar na sua definição, execução e avaliação, ou seja, de que forma tais políticas foram implicando na gestão da rede e da escola.

5 A MATERIALIZAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PORTO ALEGRE: IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO.

Não podemos existir sem nos interrogar sobre o amanhã, sobre o que virá, a favor de que, contra que, a favor de quem, contra quem virá; sem nos interrogar em como fazer concreto o inédito viável, demandando de nós a luta por ele... Não podemos entender os homens e as mulheres, a não ser do que simplesmente vivendo, histórica, cultural e socialmente existindo, como seres fazedores do seu caminho, que ao fazê-lo se expõem ou se entregam ao caminho que estão fazendo e que assim os refaz também.

Paulo Freire, 1992

Até agora apresentei a trajetória da política educacional do PAR nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff desde as concepções em disputa, influências, a ação do estado e dos sujeitos envolvidos na discussão, criação do consenso e da legislação. Destaquei a influência do modelo gerencialista e da entrada do setor privado no contexto regrado pela gestão democrática, ainda que como ‘processo em gestação’ (COMERLATTO, 2012).

O fio condutor da minha tese tem sido focalizar a discussão nas implicações sobre a gestão e no delineamento de recorrências na sua orientação e organização. Assim, neste capítulo, apresento como a política chegou à rede municipal de ensino de Porto Alegre e em escolas, e como essa materialização da política está influenciando a democratização da gestão, no sentido de ampliação da participação nas discussões, decisões e execução das definições.

Porto Alegre teve uma trajetória educacional reconhecida por apresentar alternativa à posição liberal ao elaborar o projeto Escola Cidadã. Início apresentando um pouco desta trajetória e as contradições de governos que não a fomentaram e que se sucederam na administração da capital gaúcha. Após a apresentação do contexto da educação em Porto Alegre, trago a entrada do PAR no município e as entrevistas realizadas com a coordenadora inicial do processo e com os diretores pedagógicos da Secretaria Municipal de Educação – SMED que acompanham e orientam as escolas atendidas pelas políticas do programa que resgataram a visão sobre o programa e sua estratégia de conformação.

Na sequência, apresento as duas escolas que participaram da pesquisa, resgatando suas trajetórias na Rede Municipal de Ensino – RME e as entrevistas realizadas com as direções, presidentes dos Conselhos Escolares e com os coordenadores de projetos em cada uma das instituições sobre como as políticas chegaram e foram incorporadas ao projeto pedagógico da escola e se causaram mudanças na gestão e na sua democratização.

5.1 O CONTEXTO DA GESTÃO EDUCACIONAL EM PORTO ALEGRE

Porto Alegre foi governada entre 1989 e 2004 pela Administração Popular (tendo a frente o Partido dos Trabalhadores) que, durante seus quatro mandatos (16 anos), consolidou leis e experiências junto à cidade de práticas participativas de decisão:

Na contramão das políticas federais e das relações tecnocratizadas, estabeleceu-se um processo coletivo para tomada de decisões [...] O instrumento mais significativo desse processo é o Orçamento Participativo através do qual a população decide sobre a aplicação de todos os recursos orçamentários da cidade, discutindo as especificidades de cada região. Além desse instrumento, foram criados os Conselhos Escolares e os Congressos Municipais que eram abertos à participação de todos os cidadãos e que estabeleciam as diretrizes para todos os campos da administração da cidade (HELO, 2007, p.126).

Nas palavras de Olívio Dutra, ex-prefeito que implantou o Orçamento Participativo-OP, o projeto devia se preocupar em “resgatar os valores de solidariedade e da fraternidade horizontalmente” (DUTRA, 1998, p.25) e, para todos se sentirem protagonistas das mudanças, “é preciso resgatar valores comunitários de construção solidária da política e radicalizar a democracia” (Idem, p. 36). Para ele, as experiências de participação da cidadania na definição das decisões e do orçamento significavam sua posição de que “a maior derrota que queremos infligir ao neoliberalismo passa pela contestação dos valores que ele pretende sacralizar” (Idem, p.88).

Instituído em 1989, o OP demandava obras e serviços para a prefeitura, mas havia falta de recursos, e o governo decidiu “discutir e decidir com a comunidade o problema, o que passou a nortear o orçamento da cidade e seu plano de investimentos” (PERONI, 2003, p.151). Agregado a este movimento, foi realizada uma reforma tributária com o estabelecimento de progressividade na cobrança de impostos (quem pode mais, paga mais e quem pode menos, paga menos) e intensificou a fiscalização, o que aumentou a arrecadação. Vera Peroni acrescenta que o OP e a melhoria na arrecadação estão relacionados, “tanto porque essa foi a forma de a administração viabilizar a demanda proposta no OP, quanto porque, só com a base social organizada e mobilizada através do OP, foi possível a aprovação dessas medidas, ainda que contrariando interesses econômicos” (Idem, p.152), referindo-se a correlação de forças.

Esta experiência teve que romper com práticas clientelistas e de pouca participação no início do projeto, sendo estas suas maiores dificuldades. Porém, com o passar dos anos, a

participação foi alargada, pulando de 150 entidades participantes para mais de mil envolvidas no processo em pouco mais de oito anos (PERONI, 2003)¹³⁵.

Outro significativo movimento de resistência, ocorrido em Porto Alegre, foi a realização do primeiro Fórum Social Mundial em 2001. Este Fórum agregava lideranças internacionais e tinha como objetivo organizar o debate sobre concepções comuns e troca de experiências para combater as concepções liberais. Esse movimento que se desdobrou na realização de Fóruns Mundiais de Educação, deu grande visibilidade às experiências realizadas em Porto Alegre.

A educação pública municipal, com base nesse movimento de organização da cidade, passou a buscar implementar um projeto educativo que se adequasse a esse processo e que desse conta das reivindicações históricas dos trabalhadores em educação e da sociedade. Assim, foi implantado um projeto político-pedagógico denominado Escola Cidadã que se consolidou a partir da realização da Constituinte Escolar, em 1994, e que deu origem aos Congressos Municipais de Educação¹³⁶ (que passaram a definir as políticas municipais de educação) e a proposta pedagógica do ensino por Ciclos de Formação.

Todas as diretrizes e princípios aprovados foram deliberações incorporadas na organização do projeto Escola Cidadã, e destaque no princípio 1 da gestão, a visão defendida pelo Congresso: “A construção da gestão democrática na escola passa pela garantia da participação de todos os segmentos nas decisões e encaminhamentos” (SMED, Congresso Constituinte, 1994). Assim, a Rede migrou para a organização por Ciclos de Formação, composto por três ciclos de três anos, passando a ter nove anos de ensino fundamental. Tal processo ocorreu de forma individualizada em cada instituição, que debateu com sua comunidade escolar e definiu a migração em assembleia geral com todos os segmentos da comunidade escolar. Esse processo foi longo e, em algumas escolas, havia grande resistência dos professores que foram vencidos pelo voto dos pais e alunos nas assembleias.

José Clovis de Azevedo, ex-secretário de educação do município afirmou que a política educacional foi um desdobramento do projeto de radicalização da democracia na cidade que tratava de “construir e consolidar na educação a esfera de decisão democrática e não estatal” (AZEVEDO, 2000, p.85). Para o autor, a gestão democrática é uma questão pedagógica e referendada no primeiro Congresso que teve caráter deliberativo, definindo que

¹³⁵ Segundo dados da pesquisa realizada por Vera Peroni, em 4 anos, as plenárias saltaram de cerca de 1000 participantes para mais de 10.000.

¹³⁶ O primeiro Congresso Municipal de Educação ocorreu em 1994, o Segundo em 1999, o Terceiro em 2004.

os eixos das políticas se alicerçariam na democratização do acesso, na democratização do conhecimento e na democratização da gestão.

O Caderno Pedagógico nº 9, publicado pela SMED, apresentou a Proposta Político-Pedagógica da Escola Cidadã e referendou a concepção discutida com as escolas e comunidades escolares. Essa proposta deveria, ao longo dos anos, ser substituída por Projetos Políticos Pedagógicos individuais de cada escola, mas, na prática, ainda se mantém na quase totalidade das escolas, pois as mesmas ainda se encontram em processo de construção dos seus PPPs¹³⁷.

Compondo esse processo pedagógico da participação, posso destacar que já nos anos de 1990, a Lei Orgânica do Município, em seu artigo 182, reafirmou a gestão democrática como princípio da educação, referendando a Constituição Estadual e Federal. Também no ano de 1993, foi criada a Lei 7365 sobre Eleição de Diretores e a Lei Complementar 292 que tratava da criação dos Conselhos Escolares no município, com funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões administrativas, financeiras e pedagógicas da escola.

Em 1991, a Lei 248, do Conselho Municipal de Educação – CME em sua composição incluiu representantes da Secretaria de Educação, dos trabalhadores em educação da cidade (ATEMPA), do estado (CPERS Sindicato), dos professores particulares (SINPRO), dos estudantes (UMESPA), dos pais (ACPM/Federação), dos moradores da Cidade (UAMPA) (SUSIN, 2002). Este órgão plural “tornou-se o guardião dos princípios decididos no processo coletivo da Constituinte Escolar (PONT, 2002, p. 27).

Em 1998, conforme previa a LDB (9394/96), foi criado o Sistema Municipal de Educação de Porto Alegre (Lei 8198/98) o que oportunizou maior autonomia na elaboração de políticas educacionais e a responsabilidade do CME de normatizar o sistema.

Esse processo de elaboração de leis e a troca de experiências e de projetos pedagógicos que estimulam a participação dos segmentos na construção da gestão democrática da escola tiveram sua consolidação no município, apoiado por congressos municipais de educação, pelo fórum mundial de educação, pela realização de encontros e formação dos Conselhos Escolares¹³⁸, pela autonomia financeira das escolas e pelo orçamento participativo da educação (OP/SMED). Em 1996, o “decreto 11.600 criou os ordenadores de despesas, habilitando-os a gerir recursos financeiros, cujo poder deliberativo na tomada de decisões na escola foi ampliado com o Decreto 11.952/98 em que os Conselhos Escolares [...]

¹³⁷ Notícias no site da Smed e confirmadas por duas diretoras, dão conta de que a mantenedora está recolhendo as propostas de PPP das escolas em 2016 para sua avaliação e posterior encaminhamento ao CME.

¹³⁸ Ver HELO (2007); BATISTA (2002).

constituíram-se como associações civis” (OLIVEIRA; HELO; FOLCHINI; PACHECO, 2000, p.504).

Sobre o Planejamento e Orçamento Participativo na Escola Cidadã – OP das escolas, ele serviu para “fortalecer a autonomia na gestão escolar” (Ibidem), pois a comunidade escolar participava ativamente¹³⁹ da construção do plano anual da escola e deliberava sobre uma estratégia para elaborar o projeto e concorrer a aporte de recursos extras na sua região por meio de assembleia em que todos os segmentos votavam, elencando as prioridades em cada uma das sete regiões da cidade.

Para Luís Armando Gandin (2013,p.382), a Escola Cidadã “foi um projeto para os excluídos”. De meros espectadores dos processos de decisão, os segmentos tornam-se “parte da estrutura de gestão”. Concordo com ele que a experiência desenvolvida em Porto Alegre¹⁴⁰ estava na contramão da lógica gerencialista e empresarial que se consolidava em outras partes do mundo:

Assim, em vez de optar por uma doutrina que meramente trata os pais como consumidores de educação (tratada ela própria como uma mercadoria), a Escola Cidadã se tornou uma alternativa que desafia essa ideia. Pais, estudantes, professores, funcionários e administradores são responsáveis por trabalhar coletivamente, cada um contribuindo com sua expertise para criar uma educação melhor. Dessa forma, a Escola Cidadã se definiu acima e contra a lógica de mercado que oferece apenas competição e ‘saída’ como soluções para os pais (GANDIN, Ibidem).

O autor também destaca nesse período a formação e a informação, estimuladas para qualificar o processo de participação e a radicalização da democratização do sistema e das escolas. Destaca dois elementos centrais: “a democratização radical da gestão interna das escolas” (GANDIN, 2013, p.384), com eleição dos diretores na qual qualquer professor pode se candidatar (rompendo com as indicações políticas até então praticadas em Porto Alegre) e a construção de currículos próprios em cada escola (rompendo com a tradicional elaboração de fora). Partindo da participação ampla da comunidade escolar e entorno, através de uma pesquisa que coletou declarações, teve-se a liberdade de formular e executar um projeto educativo.

¹³⁹ No primeiro ano, foram quase 8 mil participantes e, no segundo ano de execução do OP SMED, foram mais de 12 mil participantes nas instâncias de elaboração e votação das prioridades (OLIVEIRA; HELO; FOLCHINI; PACHECO, 2000).

¹⁴⁰ Outras experiências eram vividas em cidades como Caxias do Sul, Gravataí, Belo Horizonte, Campo Grande, etc.

Ainda dialogando com Luís Armando Gandin, concordo com o autor quando ele afirma que se construiu um novo imaginário social, um exemplo de construção de alternativa contra-hegemônica. E, com nitidez, se percebe que houve o alargamento do espaço público.

Mas o grupo que governava a prefeitura perdeu as eleições em 2005¹⁴¹, e a nova administração, inaugurada pelo prefeito José Fogaça¹⁴² que prometia seguir com tudo o que dera certo na cidade, esvaziou alguns processos participativos (não realizou mais os encontros de formação com Conselhos Escolares, nem realizou mais os Fóruns Mundiais de Educação, acabou com o Orçamento Participativo da Educação) e passou a defender programas de gestão por resultados.

Primeiramente nomeia a professora Marilú Fontoura de Medeiros para a SMED, ficando no cargo entre 01 de janeiro de 2005 e 31 de dezembro de 2008. Esta gestão pautou sua atuação a partir de quatro pilares: desconstrução do racismo de Estado, exercício da diferença, produção de singularidades e desnaturalização de padrões. Sob forte influência das perspectivas pós-modernas de educação, sobretudo nas contribuições de Nietzsche, Foucault, Deleuze e Guattari, a preocupação era muito mais de desconstruir e/ou problematizar os currículos, metodologias e o processo pedagógico como um todo do que apresentar uma proposta estruturada a partir de uma perspectiva política emancipatória como ocorrera no período da Administração Popular (SANTOS, 2012). Na página da SMED que apresenta o histórico da secretaria nesse período, está assim definido: “A SMED tem como proposta a Cidade que Aprende. Uma cidade que se abre ao inusitado, ao aprender como um eterno aprendiz” http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=518¹⁴³. A secretária tentou colocar em discussão na Rede o fim da proposta de organização das escolas por ciclos, encontrando forte resistência dos professores, e não seguiu adiante.

A proposta de Escola Cidadã da gestão anterior é oficialmente mantida através do documento referência (Caderno nº 9), mas sustentada no princípio de maior autonomia das escolas, e cada uma passou a adequar sua proposta. São suspensos os Congressos de Educação (um chegou a acontecer, mas seus resultados não foram publicizados pela administração municipal) e os Fóruns Mundiais de Educação, provocando uma diminuição do diálogo com a rede e da participação nas definições do projeto educacional.

¹⁴¹ Durante a campanha eleitoral, a educação era contestada, usando como molde comparativo a educação tradicional.

¹⁴² Eleito por uma coligação que reunia o PPS e PTB, embora sua origem tenha sido o MDB. Atualmente retornou ao PMDB.

¹⁴³ Acesso em 21 de outubro de 2014.

Na sequência, esse histórico da página oficial da secretaria apresenta que a sua ação “é uma aposta no pensamento como criação, na multiplicidade dos saberes e das experiências e nos diferentes modos como cada uma das escolas se apresenta por meio da Escola faz Arte, da Escola faz Ciência, da Escola Joga e Brinca, da Escola faz Leitores e Escritores” (Ibidem). Da mesma forma que a administração anterior, realizou grandes eventos que envolveram a comunidade escolar, porém com concepção diferente dos realizados pela Administração Popular. Tiveram um caráter mais cultural e não foram deliberativos sobre propostas educacionais.

Em 01 de janeiro de 2009, com a renúncia do prefeito para concorrer ao governo do estado, assumiu o vice José Fortunati que nomeou para a SMED a professora Cleci Maria Jurach que abandonou as discussões teóricas pós-modernas sem, no entanto, apresentar novos teóricos. Em sua proposta pedagógica para o ensino fundamental, propôs o slogan: “O Conhecimento Fazendo a Diferença”, e foram criados quatro eixos prioritários a serem desenvolvidos por todas as ações da SMED: Gestão Educacional de Resultados, Conhecimento, Inclusão e Integralização da Educação” (SMED,2013)¹⁴⁴. Percebe-se a intencionalidade do gerencialismo ao destacar a gestão de resultados como um dos eixos das políticas educacionais e, contraditoriamente, mantendo os elementos da proposta de Escola Cidadã.

O documento propõe, na gestão educacional por resultados, que seja retomado o papel da equipe pedagógica e sua função no processo de construção do conhecimento do aluno, bem como o “papel da equipe diretiva como responsável pela gestão da escola [...] e a organização e acompanhamento da implementação de políticas oriundas do Governo Federal” (Idem). A responsabilidade local é evidenciada para organização e execução das políticas e, em nenhum momento, o texto fala da importância dos Conselhos Escolares como órgão máximo da escola. Pelo contrário, o gestor é o responsável pelo bom resultado, seguindo a lógica gerencialista. Na página da Secretaria assim está definida sua atuação:

Hoje, na SMED, a busca pela excelência está sintetizada no trinômio Articular, Integrar e Qualificar, que investe na ampliação do atendimento a crianças, adolescentes e jovens; na realização de uma gestão articuladora e sustentável; na inclusão, no mais amplo sentido do conceito, nas ações que estimulem a produção de conhecimentos e, principalmente, na integralidade da educação, propondo uma oferta maior de oportunidades complementares de formação e enriquecimento curricular. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secacao=518¹⁴⁵.

¹⁴⁴ SMED, Porto Alegre – Política Educacional. <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed> acesso em 20 de março de 2013.

¹⁴⁵ Acesso em 21 de outubro de 2014.

Os conceitos de gestão articuladora e sustentável remetem à política que foi desenvolvida pela Secretaria de Educação: buscou recursos junto ao governo federal ao mesmo tempo em que procurou parceiros privados ou Organizações Sociais para garantir ampliação do atendimento na Rede Municipal de Ensino – RME.

Quanto à integralidade, a SMED apostou no aumento do tempo de permanência do aluno na escola e, para isso, a educação “precisa, ainda, da participação da comunidade como usuária ciente deste serviço, de maneira que as ações sejam permeadas pelo conhecimento das atribuições de cada um, conforme cargo/papel social que ocupa [...], assim estabelecendo relações de corresponsabilidade” (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br.smed>)¹⁴⁶. Evidencio outra visão sobre a comunidade escolar, que não é chamada a construir a escola que deseja, como seu direito, mas a colaborar como consumidora de um serviço.

Em setembro de 2005, a prefeitura aderiu ao programa Escola Aberta que, naquele momento, contava com recursos da UNESCO e assessoria técnica do MEC e que abria a escola nos finais de semana às suas comunidades, com atividades culturais, esportivas, de lazer e de formação. Esse programa passou a integrar o projeto municipal denominado Cidade Escola e, em 2014, foram atendidas 30 escolas da Rede pelo projeto Escola Aberta.

Em 2006, a SMED implantou uma proposta de Educação Integral na rede, contemplando “atividades em turno inverso, prevendo a construção de parcerias com instituições da comunidade, a fim de ampliar e qualificar os tempos e espaços de aprendizagem dos alunos” (SMED, 2014)¹⁴⁷. Inicialmente, o projeto Cidade Escola iniciou em um estabelecimento de ensino e foi se ampliando para toda a rede, que conta com mais de noventa escolas de ensino fundamental. Nessa proposta, os alunos são atendidos no turno inverso com atividades que “complementam a educação, por professores da própria rede e monitores externos” (Idem). Desde 2009, tudo que acontece no turno inverso das escolas passou ao âmbito do projeto Cidade Escola.

Segundo o próprio site, a SMED firmou convênio com diversas instituições para atingir as novas metas da educação integral que contemplam turmas dos anos iniciais do ensino fundamental e alunos dos demais anos que devem frequentar sete horas e meia de atendimento na escola, sendo quatro horas e meia de aulas com professores regulares e as demais três horas no turno complementar, com projetos executados por professores da rede ou por monitores contratados como colaboradores, sem vínculos trabalhistas. Ainda existe a

¹⁴⁶ Acesso em 04 de junho de 2015.

¹⁴⁷ SMED, Porto Alegre – Política Educacional. <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed> acesso em 20 de dezembro de 2014.

possibilidade de este atendimento ser realizado fora da escola, por instituições privadas conveniadas com a prefeitura, que oferecem cursos e oficinas no turno inverso ao da escola.

Além dos atendimentos através de projetos com professores da própria rede, a Secretaria de Educação intensificou convênios com diversas instituições, e hoje são dezoito parcerias firmadas com institutos filantrópicos, fundações e centros profissionais privados¹⁴⁸. Um desses parceiros é a Fundação de Educação e Cultura do Sport Club Internacional – FECI que tem grande amplitude na Rede, pois atende alunos dentro das escolas com educadores indicados pela própria Fundação que, no turno inverso, desenvolvem atividades de letramento, numeramento e corporeidade/ludicidade. O convênio iniciou pelo pagamento de uma dívida de impostos que o Internacional tinha com a prefeitura e, findo esse compromisso, a Secretaria permaneceu com o convênio, passando a pagar pelo serviço¹⁴⁹. As demais instituições fazem atendimento em suas sedes próprias, sendo localizadas próximas às escolas ou fazendo transporte dos alunos até o local. As instituições que participam destes convênios, além de isenções, também são pagas¹⁵⁰ pela prefeitura por seus serviços, principalmente em cursos profissionalizantes ou vagas no aprendizado de esportes.

Porto Alegre aderiu, em 2008, ao Programa Mais Educação do MEC/SECAD, inicialmente com o cadastramento de nove escolas, ampliando para quase o conjunto das escolas da rede e em interface com o projeto Cidade Escola. Em 2009, a parceria com o governo federal é oficializada com a entrada no município no Convênio do PAR. Em 2014, todas as escolas da rede municipal participavam do Mais Educação, com exceção da escola Porto Novo (recém construída).

Este breve esboço do contexto da gestão democrática e suas tensões na rede municipal de educação serviu para destacar alguns elementos da conjuntura de Porto Alegre quando a política federal passa a ser implementada. É possível afirmar que Porto Alegre viveu no período experiências contraditórias de gestão. Com a Administração Popular, havia a radicalidade em construir um projeto com a participação e decisão do cidadão. Com os governos seguintes, Fogaça e Fortunati, essa intenção foi sendo esvaziada, apesar das

¹⁴⁸ Entre os parceiros, além do FECI, estão: Instituto Cultural São Francisco; Instituto Pobres Servos da Divina Providência; Centro Profissional São João Calábria; Associação Atlética Banco do Brasil; Centro Social Marista (CESMAR); Associação Cristã de Moços/ Vila Restinga Olímpica (ACM/Restinga); Associação Cristã de Moços/ ACM Cruzeiro do Sul; Centro de Promoção da Infância e da Juventude (CPIJ); Centro Social Padre Leonardi; Fundação Pão dos Pobres, Obra Social do Imaculado Coração de Maria (OSICOM); Amurt-Amurtel; Esporte Coop; Instituto Popular de Arte e Educação (IPDAE); Artesanato Marista Santa Isabel (CEMASI); Instituto Leonardo Murialdo; Polo Marista Tecnológico; Fundação Tênis.

¹⁴⁹ Conforme informação da Coordenadora do Projeto Cidade Escola em 2015.

¹⁵⁰ Essa informação de pagamento foi dada pelos entrevistados da secretaria, porém não foram fornecidos valores dos pagamentos.

resistências, e substituída pela gestão por resultados que trata o cidadão como um cliente e com toda a pauta da Secretaria voltada aos resultados do IDEB e à ampliação do tempo de permanência na escola.

Na educação, a experiência da Escola Cidadã marcou profundamente a RME de Porto Alegre e, na sequência, houve a intencionalidade de abandoná-la em troca de outras experiências, mas a guinada não se deu sem resistência, pois além do projeto por ciclos ter sido mantido, o processo de construção dos Projetos Políticos Pedagógicos ainda está em andamento e, portanto, a possibilidade de efetivarem projetos autônomos que garantam a participação da comunidade escolar. Além disso, as ferramentas da gestão democrática já estavam concretizadas através de leis, como as que garantiram a eleição de diretores, eleição de Conselhos Escolares, autonomia financeira, etc., que por si já delineiam certo avanço no processo da Rede. Na sequência, apresento como as políticas de gestão do PAR adentraram nesta Rede e alguns elementos de influência na democratização da gestão.

5.1 O PAR NA REDE MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

O Convênio do PAR entre MEC e prefeitura de Porto Alegre iniciou através da assinatura do Termo de Cooperação Técnica, datado de 24 de agosto de 2009. Na síntese do PAR Porto Alegre, a maioria dos indicadores de gestão educacional estava contemplada com pontuação 4 (plenamente satisfatórios) e pontuação 3 (satisfatório), como podemos ver no quadro abaixo que apresenta a síntese do PAR no município:

Quadro nº 7 Síntese da dimensão do PAR Porto Alegre:

Dimensões	PONTUAÇÃO			
	4	3	2	1
1. Gestão educacional	15	1	3	1
2. Formação de professores e profissionais de apoio	6	0	4	0
3. Práticas pedagógicas e avaliação	4	4	0	0
4. Infraestrutura física e recursos pedagógicos	5	6	3	0
Total	30	11	10	1

Quadro publicado no site do SIMEC domínio Público (2014)¹⁵¹

Deste quadro, destaco inicialmente a dimensão 1: gestão educacional, em que 20 indicadores foram avaliados. Com pontuação 4 (plenamente satisfatória) estavam 15 itens, que incluíam existência de plano de carreira, Conselhos Escolares constituídos, controle de

¹⁵¹ Site <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=dimensaoordem=7&inuid=2932&itrid=2&est=RS&mun=Porto%20Alegre&municod=4314902&estuf=RS>, consultado em 20 de março de 2014.

finanças através de Conselhos, plano de carreira do magistério e Conselho Municipal de Educação implantado, etc., ou seja, estruturas democráticas já efetivadas.

Pode-se observar que, com pontuação 3, aparece apenas um indicador que é a “existência em parte de acordos com parceiros externos para o desenvolvimento de atividades complementares às realizadas pelas escolas que visem à formação integral do aluno”(SIMEC, 2014) que era interesse da Secretaria que se ampliasse, conforme proposta da SMED já apresentada.

Ainda observando a dimensão da gestão educacional, três indicadores apareceram com a pontuação 2 que sugeria a possibilidade de ser contemplado em parte, ou seja, havia fragilidade que poderia ser contemplada com ações; são eles “a divulgação dos resultados das avaliações oficiais do MEC”, a “oferta de menos de 50% das escolas da Rede ofertarem atividades no contraturno” (SIMEC, 2014), o que vinha ao encontro das preocupações da política que estava sendo implementada pela Secretaria. E o terceiro ponto indicava a “utilização de metodologias específicas para o desenvolvimento do ensino, fornecidas por parceiros externos com conteúdos e objetivos não totalmente discutidos com a comunidade escolar” (Idem). A Secretaria reconhece que possui parcerias, mas manifesta o desejo de ampliá-las.

Com a pontuação 1, na dimensão gestão educacional (indicando insatisfatória ou inexistente), aparece um indicador: “quando não existe Plano de Carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar”, referindo-se à inexistência de plano de carreira dos funcionários de escola, o que está em discussão há alguns anos.

Quanto às demais dimensões, a Secretaria diagnosticou quatro indicadores com pontuação 2, referentes à formação inicial de educação básica, educação especial e habilitação adequada para atendentes das creches. Na dimensão das práticas pedagógicas e avaliação, aferiu positivamente o que a RME possuía, agregando alguma abertura (avaliação 3) no trabalho sobre os dados das avaliações nacionais e sobre políticas de correção de fluxo. Na dimensão 4 – infraestrutura e recursos pedagógicos – também aplica a pontuação 3 e abriu espaço para captação de recursos ao desenvolvimento das práticas pedagógicas sobre diversidade racial, étnica e de inclusão, ampliação de quadras esportivas nas escolas e estrutura física de multimídia e laboratórios de ciências e informática (ver ANEXO IV).

A partir da assinatura do convênio, a SMED teve acesso a programas de assistência técnica e financeira do MEC. O Foco desta pesquisa é verificar o acesso aos programas de gestão ofertados no Guia de Tecnologias apresentados no capítulo anterior. Através de três entrevistas realizadas junto a membros da Secretaria Municipal de Educação (Diretor

Pedagógico e adjunta, Coordenadora do Programa Cidade Escola)¹⁵², procurei informações sobre como este processo ocorreu e quem se envolveu nele.

Em entrevista com a coordenadora do Programa Cidade Escola – Educação Integral da SMED, que participou do processo inicial do PAR resgatou que Porto Alegre foi convidada a participar do ‘GT das capitais das grandes cidades’ que discutiu um projeto-piloto do PAR:

Lá no início, em 2006, quando existia (ainda existia) o GT das Capitais e das Grandes Cidades, que inicialmente eram 100, cento e poucas cidades entre as capitais e as maiores cidades do país e eu era coordenadora do Ensino Fundamental aqui na Secretaria, a professora Marilu Bueno (referindo-se a então secretária) me indicou para ser a representante da Secretaria nas reuniões em Brasília, onde começou todo esse processo de elaboração do PAR. Eu me encantei pela discussão (COORDENADORA CIDADE ESCOLA, 2015).

No início do processo, constituiu-se um Comitê de elaboração do diagnóstico que chamou representantes do Conselho Municipal de Educação, do Sindicato dos trabalhadores em Educação e representação das escolas¹⁵³:

No início, fizemos uma discussão interna aqui na Secretaria, com representantes de outros setores – da educação infantil, da educação especial, da EJA, e depois, para elaboração do PAR, convidamos uma representante do CME, um representante da ATEMPA, representante de direção de escola e representantes de SOPs (Serviço de Orientação Pedagógica das escolas). Com estas representações todas é que se começou a elaborar o diagnóstico e todo o PAR. Depois se submeteu ao gabinete da senhora secretária. (COORDENADORA CIDADE ESCOLA, 2015).

Segundo a coordenadora, esse mesmo Comitê foi designado em Portaria para ser o Comitê de acompanhamento do PAR. O Diretor Pedagógico da SMED atualmente, na época era diretor de uma escola e participou do Comitê do PAR e sobre sua participação afirmou:

escola pensando, pode ter um foco melhor para pensar os recursos. Até Eu acho importante para trazer a realidade da escola, de quem tá lá no dia-a-dia pra conseguir fazer com que isso se aproximasse da visão que a mantenedora tem, pra pensar projetos, pra pensar utilização de recursos, de forma que possa impactar a aprendizagem, possa ter repercussões significativas na escola. Acho importante assim, não que o pessoal da Secretaria não tivesse junto, presente, mas acho que tendo o representante da então eu não tinha tratado disso. (DIRETOR PEDAGOGICO, 2015)

¹⁵² Todos os entrevistados para esta pesquisa assinaram Termo de Consentimento informado e autorizaram o uso de seus nomes, porém optei por utilizar designações apenas por sua função na Secretaria – Diretor Pedagógico e Diretora Adjunta e Coordenadora Cidade Escola, nessa sessão, sem citar nomes.

¹⁵³ O atual Diretor pedagógico da SMED, na época era Diretor de uma escola e foi convidado a representar as direções neste comitê. A Diretora Adjunta também era diretora de uma escola quando foi implantado o PDE escola e participou deste processo.

Mas atualmente este Comitê não está mais funcionando. O atual é formado por representantes de quatro setores da Secretaria de Educação, segundo esclareceu a Diretora Pedagógica Adjunta da Secretaria. Devido o PDE Interativo, formou-se um novo Comitê que responde por todos os programas federais:

Rapidamente a gente tem um comitê do PDE INTERATIVO aqui na SMED: da Diretoria Pedagógica, eu [...]; da Educação Infantil, [...]; pela diretoria Administrativa, o diretor administrativo [...]. A gente tentou colocar uma pessoa de cada setor. Pelo Cidade Escola, a coordenadora [...]; pelo Ensino Fundamental, [...]; e [...] PROED. Hoje a PROED – Setor financeiro de Programação Educacional, tem uma derivação só para o PDE. É a PROED /PDE. A gente quis montar esse comitê com pessoas de todos os setores envolvidos. (DIRETORA ADJUNTA, 2015).

Segundo a Diretora Pedagógica Adjunta, não há participação de fora da Secretaria neste segundo Comitê, sendo que o corpo é todo técnico, oriundo da administração central e também afirmou que não há cobrança da Rede sobre não ter integrantes das escolas e das comunidades escolares.

Em 2009 e 2010, quando se fez o primeiro processo, o foco da Secretaria era a captação de recursos para ampliação da educação infantil e aquisição de mobiliário para as novas escolas em construção. Para as escolas com baixo IDEB, foi ofertado o PDE Escola, sendo que, inicialmente, foi realizado em cinco escolas (uma delas pesquisada neste trabalho¹⁵⁴) e depois foi expandindo para as outras.

Esse aspecto de fortalecer ações em escolas com baixo IDEB tem duas conotações: se, por um lado, há preocupação com índices e avaliações nacionais, por outro oferta-se a quem mais precisa e não aos centros de excelência, o que é um diferencial desta política pública.

Segundo a Coordenadora do Cidade Escola, o PAR foi apresentado aos diretores em reunião com a Secretaria, mas os professores ficaram distantes desta discussão. Ou seja, houve pouca apropriação por parte dos profissionais da educação, mas a política chegou à escola. Sobre o Comitê local e participativo instituído, ela afirmou que este não se desdobrou nas escolas, pois o caminho foi outro e ressalva que, talvez, o fator tempo possa ter feito a escola optar por este caminho, porém também não houve movimentos da Secretaria para estimular outro processo. A mantenedora orientou que as escolas fizessem o diagnóstico no prazo para garantir os recursos (que, por si mesmos, representam parte importante na realização dos projetos de cada escola).

¹⁵⁴ EMEF Vereador Carlos Pessoa de Brum.

Os Conselhos Escolares, não participaram ativamente. As escolas também tinham que montar seu comitê. Quem é que compunha: a direção e a equipe pedagógica, o SOP. Eram estes que faziam o PDE na escola. (COORDENADORA CIDADE ESCOLA, 2015)

Para a Coordenadora, houve outros impactos da política para as escolas, em especial destacou a parte de realizar o diagnóstico e pensar o planejamento para superar as dificuldades, o que é um elemento importante da democratização da gestão e que avalio que poderia também ser estimulado ou realizado por outros mecanismos. Em suas próprias palavras:

Fora o recurso, o maior impacto foi a escola se enxergar e ver seus dados; nenhuma escola nunca tinha organizado e analisado seus dados estatísticos, seus índices de reprovação, seus dados de distorção idade /série, e muitas ficaram assustadas. Me lembro de uma que dizia: Mas isso tá certo? Acho que isso tá errado. Isso é o que veio do censo, o retrato da sua escola, não somos nós que estamos dizendo, é a realidade, e não podemos dizer certo ou errado, pode não ser boa, mas é o que a escola produziu, é a realidade da evasão, reprovação, distorção idade série... Nós não podemos dizer que não é isso, pois está comprovado no censo. Às vezes muitas escolas levaram um susto porque nunca tinham se enxergado (COORDENADORA CIDADE ESCOLA, 2015)

Outro elemento que ela destacou foi sobre as formações que a SMED “sempre teve interesse em acessar e ofertar aos trabalhadores em educação” (Ibidem). Essa prática era realizada na RME com eventos e movimentos próprios, mas nesta última gestão foi sendo abandonada. O PAR se apresentou como uma oportunidade de voltar a ofertar formação para a Rede.

Sim, porque a gente pegou as formações, nós sempre aderimos porque mesmo que não viesse recurso financeiro tinha aporte técnico. Era importante para nós. Teve uma das primeiras formações que aderimos que foi o pro-letramento precursor do PACTO. E também o Gestar que inclusive foi Porto Alegre que organizou pro estado inteiro porque na época a Secretaria de estado não tinha aderido. O estado não assinou a adesão e, numa das reuniões, o MEC perguntou se Porto Alegre não poderia organizar. Então quem organizou a formação para o estado todo foi Porto Alegre e era formação em português e matemática. Nós que fizemos. (COORDENADORA CIDADE ESCOLA, 2015)

A própria Coordenadora do Cidade Escola avaliou que Porto Alegre “parecia uma ilha distante, onde tudo era perfeito”(Ibidem). Apesar de sofrer críticas por parte dos professores, o que num primeiro momento anunciava resistência da Rede em aceitar certas ações externas, com o PAR essa relação mudou:

Eu não acompanhava, eu cheguei à Secretaria em 2005, então a visão que nós tínhamos de escola, das relações com o MEC, era de que tudo o que vinha de fora a Secretaria não queria, não gostava, tanto é que teve muita crítica. Ah, agora a Secretaria aderiu ao MEC, a Secretaria é mandada pelo MEC, faz formação em massa. Todo tipo de crítica e de defeito a gente ouviu. [...] (COORDENADORA CIDADE ESCOLA, 2015).

Essa crítica ficou muito centrada na formação do Pacto pela Alfabetização em que a mantenedora colocou como exigência a participação dos professores dos anos iniciais da Rede. Essa imposição causou muitos embates e cobranças sobre o método de encaminhamento da SMED e pouco sobre o conteúdo do programa. Mas ela segue argumentando sobre as relações entre Secretaria e MEC:

É e assim: se o prefeito era articulado e tinha boas relações, às coisas andavam, e o prefeito recebia o recurso, as coisas andavam, senão demorava. Agora tem organização, na minha visão. Embora muitas pessoas achem diferente, eu avalio como positivo essa relação hoje.[...] Não tinha nenhuma relação com o MEC, que era um ser lá, distante e, nesse sentido, mudou essa relação. Ficou mais tranquila e mais próxima a relação entre os entes federados para poder dialogar e acessar os recursos, os programas. [...] Quando o ministério organizou os encontros técnicos, inclusive, um foi aqui em Porto Alegre, e nós organizamos toda a infraestrutura, o Ministério ouviu os municípios, eles vinham e ouviam, eu acho. (COORDENADORA CIDADE ESCOLA, 2015)

Os Coordenadores Pedagógicos da Secretaria de Educação também reconheceram que as relações com o MEC se alteraram a partir do PAR:

Eu acho que criou uma proximidade, um conhecimento maior por parte do MEC das questões da comunidade, da escola que eu não tinha conhecimento de outras iniciativas nesse sentido, antes de ser chamado para participar do PAR. Então ele partiu de um diagnóstico da RME onde a gente pode pensar, cada um dos atores como é que era, como estava a participação das famílias via Conselho Escolar, como é que estava a participação dos alunos, dos professores e acho que foi muito bom, fez avançar bastante o conhecimento das escolas, da dinâmica das escolas e da sua relação com as comunidades sob o ponto de vista do MEC. (DIRETOR PEDAGÓGICO, 2015).

E a coordenadora adjunta agregou:

Eu posso falar de dois anos para cá, quando assumi aqui. O resto vivenciei na escola. Antes se falava no pires, nos amigos que conseguiam recurso. Em tese, o PAR trouxe critérios públicos, partir de um diagnóstico local e se ter a escolha das ações necessárias para cada instituição, para fazer o plano e ter recursos e assessoria técnica e também acesso aos programas. [...] Eu não sei como se dava o repasse para as escolas e se havia antes. Mas hoje facilita o desenvolvimento de ações do próprio município. No momento que tu podes fazer planos que, se aprovados, vão ser executados. É uma parceria. Tipo as escolas que veio recursos e foram construídas. O município não teria recursos suficientes para fazer sozinho a construção dessas escolas. (DIRETORA ADJUNTA , 2015)

Essas falas são permeadas por algumas reflexões que já apresentamos no capítulo anterior, quando apresentamos o PAR: critérios públicos para todos os municípios, rompendo

com práticas clientelistas e o estabelecimento de novas relações entre os entes federados, de cooperação técnica e financeira. Esse suporte financeiro permitiu a qualificação e ampliação das redes, ou seja, nestes aspectos, a gestão é democratizada.

Ele veio atender necessidades de escolas que precisavam realmente de um aporte maior de recursos pra pensar estratégias e até mesmo aquisição de materiais e investimentos que levasse em conta a real das suas necessidades, e eu acho que houve sim, apesar de que, pelo IDEB, não se percebe uma relação muito direta do aporte financeiro com o aumento do IDEB, mas acho que não se pode absolutizar a questão do IDEB, a gente sabe que houve bons avanços nas escolas onde foi feito estes investimentos (DIRETOR PEDAGÓGICO, 2015).

Os entrevistados levantam pontos que estabeleceram limitações ou dificuldades de execução do Plano. Se, por um lado, houve o interesse, por outro, ainda há desconfiança:

Tu não tens uma garantia que isso vai se efetivar mesmo. Tu fica aguardando. Tipo agora o ‘Mais Educação’ e todo problema que gerou e ainda está gerando nas escolas. O recurso atrasou, não chegou para as escolas, aí fazemos contato e não temos notícias para dar. Isso eu acho negativo. (COORDENADORA CIDADE ESCOLA, 2015)

Também destacaram as limitações de cada escola em se apropriar e explorar mais os programas de forma autônoma e qualificada:

Acho que são limitações da rede não ter feito um diagnóstico mais aprofundado e mais participativo. As pessoas não se apropriarem, as pessoas não fazerem juntas. Não é negativo. Na verdade, só não qualificou mais o processo. Acho que foi um limitador. (DIRETORA ADJUNTA, 2015)

Essa fala demonstra mais uma contradição no processo. Se, por um lado, reconhecem as limitações que ocorreram na construção dos diagnósticos e planos, por outro, a Secretaria também não realizou um planejamento que contemplasse ou estimulasse esse processo, deixando passar uma oportunidade de alargamento das relações de participação da comunidade na política educacional e na democratização da gestão.

Os três entrevistados reconheceram, ao observar o quadro nº5 sobre as tecnologias de gestão ofertadas no Guia de Tecnologias Educacionais, que o município aderiu a seis programas:

Quadro 8 – Tecnologias de Gestão incorporadas em Porto Alegre

TECNOLOGIA OFERTADA	Quem oferta a tecnologia	Responsável por acompanhar o programa na SMED
1.1 COM -VIDA- Comissões de Meio Ambiente e Qualidade de Vida	MEC/SECADI	Coordenadora do Cidade Escola
1.3 Gestão Escolar	SEC Paraná	Diretora Pedagógica

1.7 SISTEMA LSE- Levantamento da Situação Escolar	MEC/FNDE	Assessoria de Planejamento Estratégico e Setor de Patrimônio
1.10 Plano de Desenvolvimento da Escola- PDE Escola	SEB	Diretora Pedagógica
1.12 Programa Escola Aberta: Educação, cultura, esporte e trabalho para a juventude	MEC/SEB	Coordenadora do Cidade Escola
1.18 Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família.	MEC/SECADI	SIE- Sistema de Informações Escolares

Quadro elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pela SMED Porto Alegre.

Em sua base, a maioria dos programas se define como fortalecedor da gestão democrática e da qualificação da escola pública. A Tecnologia COM-VIDA, Comissões de Meio Ambiente e qualidade de vida, potencializa ações de educação ambiental em escolas de educação básica, “inspiradas nos círculos de cultura propiciam o encontro e o diálogo de toda comunidade escolar para debater e aprender a partir de questões ligadas à sustentabilidade sócio ambiental e melhoria da qualidade de vida” (GUIA/MEC, 2011/2012, p.19). Sua ação está voltada ao planejamento da Agenda 21 e à participação dos jovens sob a coordenação da SECADI.

A tecnologia Gestão Escolar se define no Guia como aquela que “pretende a gestão democrática da escola e acrescenta que esta se faz com participação da comunidade” (GUIA/MEC, 2011/2012, p.21). Desenvolvida pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná, propõe a realização de encontros, seminários, grupos de estudos e publicações pedagógicas para discutir os dados de cada região e indicar inovações.

Outra técnica acessada foi o programa LSE – Levantamento da Situação Escolar realizado pelo FNDE para compor o Índice PMFE (Padrão Mínimo de Funcionamento da Escola). Tratava-se de uma coleta de dados, informações e avaliação do estado em que se encontravam as escolas públicas, abrangendo infraestrutura física, material didático, equipamento escolar e mobiliário. Essa tecnologia foi aplicada no início do convênio prefeitura e MEC e serviu para geração de relatórios e planejamento de investimentos locais ou o acesso a eles junto ao MEC.

O Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família é uma tecnologia que atinge as crianças que participam deste Programa que exige o cumprimento de uma agenda básica de saúde e educação para acessar o benefício mensal de transferência de renda. Sob a responsabilidade da SECADI, o MEC monitora a frequência escolar obrigatória junto com os gestores locais que acessam informações sobre possíveis causas de evasão e abandono, podendo qualificar a ação para fomentar a permanência na escola das pessoas em

situação de risco ou vulnerabilidade social (GUIA/MEC, 2011/2012). Em cada estado, município e escola pública, há uma pessoa responsável para realizar esse levantamento cinco vezes no ano e alimentar uma plataforma de dados.

Esses programas foram acessados pelo município de Porto Alegre e levados para as escolas (LSE, Acompanhamento de Frequência, foram obrigatórios). Além desses, o mais citado é o Mais Educação (que não é da gestão e que está em todas as escolas da RME), e os outros dois das tecnologias de gestão, que são o PDE Escola e o Escola Aberta¹⁵⁵, foram oferecidos e houve argumentação para que as direções aceitassem os programas. Sobre esses últimos programas, além do já referido, a Diretora Adjunta, quando questionada se os programas afinavam com as políticas da Secretaria de educação, declarou:

Acho que a gente tenta buscar os programas e casar, mas acho que temos um pouco de dificuldade para isto. Dependendo do programa, se consegue fazer . O escola Aberta, O Mais Educação... O Escola Aberta trouxe esse resgate com a comunidade. O Escola Aberta se consegue isso, mas também há resistência de algumas escolas porque envolvem os diretores muitas vezes no sábado, no domingo ... mas, sim, casa perfeitamente nesse foco da participação da comunidade de se apropriar desse espaço da escola. O Mais Educação com a questão da integralização da escola. Ah!!! Qual outro? Resultados. Mas não é por resultados. Eu penso que se for pensar em resultados como IDEB, acho que deixa a desejar, porque, apesar do investimento, não teve o aumento do IDEB em algumas escolas. Nesse sentido, tem o número do IDEB. Mas, se levarmos em conta para além do número, da prova, que tem outras questões que influenciam este índice , acho que houve um grande avanço na rede municipal, pois foi positivo a rede se pensar, fazer diagnóstico. (DIRETORA ADJUNTA, 2015)

A argumentação sobre a política de resultados, defendida pela Secretaria, seguiu numa linha de amenizar as cobranças realizadas sobre as direções para aumento do IDEB:

Essa questão da política por resultados, o que especificamente se quer, é o que o nosso resultado esperado seja a aprendizagem dos alunos, é melhorar os índices de aprovação, melhorar os índices de distorção. Porque esses são os resultados que se quer. Seja com programas federais, seja com nossas formações, nas reuniões pedagógicas, nos encontros com gestores, com os conselheiros, com os SOPS, com a consultoria de avaliação externa, é pensando nestes resultados que são os nossos alunos. São esses os resultados que se quer, o que se espera. (COORDENADORA CIDADE ESCOLA, 2015).

Ainda sobre essa questão dos índices, a Secretaria montou uma consultoria de avaliação externa com técnicos da Secretaria, reunindo por região e por escola os coordenadores pedagógicos, para fortalecer o processo de cada instituição olhar os índices, debater com os professores e planejar ações individuais de combate aos baixos índices. Como Coordenadora Pedagógica de uma escola municipal, participei de algumas reuniões deste

¹⁵⁵ Já apresentados no capítulo anterior.

grupo, em que cada escola apresentou seu planejamento, e vi escolas preocupadas com aprendizagem e ações de fortalecimento das relações com a comunidade, e escolas apenas preocupadas em qualificar o índice com ações de preparação para a prova (tipo cursinho).

Quanto às parcerias que as políticas estimulam para a realização dos projetos de integralização (Mais Educação e Escola Aberta), retomo dois elementos importantes para compreender o movimento da política educacional em Porto Alegre: o primeiro é que estes programas estão vinculados ao projeto Cidade Escola no município e indicam a contratação de oficinairos para trabalhar com alunos no turno inverso ou nos finais de semana. Esses oficinairos não têm vínculo empregatício e geralmente são pessoas próximas à comunidade que aceitam o baixo custo pago pelo seu trabalho que, no caso do Escola Aberta, é considerado voluntário. O segundo aspecto é o estímulo a parcerias privadas pagas sobre as quais declararam:

Existem muitas parcerias: Hoje são 18 Instituições ligadas ao Cidade Escola. É feito uma chamada pública, e elas se inscrevem com o que têm a oferecer.
E são pagas? Sim todas são pagas, com percentuais diferentes conforme o serviço que oferecem. Nós temos o FECI (do Inter), o Calábria, O Dunga... todos relacionados à integralidade. É para isso que fazemos a parceria. As instituições têm os seus coordenadores, e eles acompanham o que é feito.
 (COORDENADORA CIDADE ESCOLA, 2015)

Sobre a referida chamada pública, encontrei o edital 01 de 2013 que define que a Secretaria Municipal de Educação cadastraria instituições para participar do Projeto Cidade Escola/ Educação Integral mediante celebração de convênio de 12 meses para atendimento “de alunos das escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino em locais fora ou dentro do espaço escolar no turno inverso com duração mínima de três horas relógio por dia e com uma jornada semanal de cinco dias” (Chamamento Público 01/2013).

Além de documentos legais da entidade, a mesma deveria apresentar uma proposta de atividades a serem desenvolvidas com os alunos e um relatório de atividades já desenvolvidas pela entidade nos últimos três anos, com crianças e adolescentes para credenciamento e posterior conveniamento¹⁵⁶. Outra exigência é a proximidade destas instituições com as escolas da Rede. No segundo semestre de 2014, os convênios e repasses federais sofreram

¹⁵⁶ A documentação foi analisada pela Comissão do Chamamento Público, formada por 02 (dois) representantes do Setor do Cidade Escola/Educação Integral (SMED), 01 (um) representante da Assessoria Jurídica (SMED) ou Procuradoria Setorial (SMED), 01 (um) representante da Gestão Financeira (SMED) e 01 (um) representante do Setor de Ensino Fundamental (SMED).

atrasos e diminuição de recursos, e a mantenedora manteve atendimento integral, utilizando-se desses convênios com as entidades privadas.

A propósito da formação com os coordenadores dos projetos em cada escola e das instituições parceiras dentro do Cidade Escola, a Coordenadora da SMED informou que a instituição Itaú Social, com o apoio do CENPEC, está realizando a formação dos coordenadores pedagógicos das instituições conveniadas desde 2014, de forma sistemática, com encontros mensais. Aqui detecto mais uma instituição de Organização Social agindo na educação pública e uma instituição identificada com o Movimento Todos pela Educação que oferta tecnologias educacionais no Guia do PAR.

Retomando a discussão sobre os programas federais, questionei os entrevistados sobre como os programas do PAR contribuíram para o fortalecimento da democratização da educação no município; assim responderam:

Fazer o diagnóstico a partir de cada realidade, fazer a escola se enxergar, pensar suas questões. Ajuda nisso. (COORDENADORA CIDADE ESCOLA, 2015)
 Que pergunta difícil. Eu acho, e aí é opinião minha e não de Secretaria, que fique claro. Eu acho que o fortalecimento da gestão democrática vai muito além do que aportar recursos dentro da escola. Acho que ajuda, facilita se tu tens uma direção que realmente compreende o que é a gestão democrática; o recurso vai te fazer facilitar isso. Para proporcionar coisas que facilitem que essa comunidade venha, participe. Não adianta chamar os pais para uma reunião dizendo vem, vamos discutir democraticamente. Tem que ter um atrativo, tem que possibilitar outras coisas para os pais para trazê-los para dentro da escola. [...] Se tu pegar o programa, por si só a verba serve: ah! Vou fazer uma lista de compras. E não é. É muito mais do que isso. Acho que falta uma caminhada na Rede de entendimento da Rede sobre isso. [...] Eu, Adriana Guedes, penso que acho que falta escuta do que essa família realmente quer. A gente se coloca no lugar de dizer o que é melhor (DIRETORA ADJUNTA, 2015).

Como a Diretora Adjunta colocou, tratou-se de sua opinião e não da posição da Secretaria, já que há cumprimento da legislação sobre os instrumentos de gestão democrática (eleição de diretores, conselhos escolares, projeto pedagógico, etc.), mas não há sua defesa contundente em seus documentos, nem movimentos de ampliação e ou de qualificação desses instrumentos com alargamento da participação pública em atividades que discutem a cidade e a educação. Por outro lado, as duas reconhecem a importância de realizar diagnóstico, de ouvir a comunidade para planejar a escola, o que é parte do processo de democratização da educação.

A Coordenadora do Cidade Escola, quando perguntada sobre quais mudanças foram observadas na educação municipal com a implementação do PAR, respondeu que

Destaco a educação infantil. Aí mudou muito. Com os recursos, foram construídas novas escolas ampliando o atendimento. E, além destes recursos diretos, a formação. Como já falei. Pacto, Gestar, Letramento... Apesar das críticas na formação continuada, aproveitamos muito as possibilidades e juntamos a proposta do MEC do PAR com a da Secretaria. (COORDENADORA CIDADE ESCOLA, 2015).

Além da captação de recursos e de canalizar formação (destacou a escola de gestores com a especialização em gestão escolar para diretores e coordenadores pedagógicos), a SMED se mantém preocupada em estabelecer a integralização do ensino e, nos últimos anos, na discussão dos índices por escola e na Rede. Para isso, defendeu sua aliança às políticas federais em que percebeu possibilidade de consolidar suas ações programáticas. Para fortalecer essas escolhas, assumiu a posição de realizar parcerias para fornecer o serviço público, seguindo o que David Osborne e Ted Gaebler (1994), que já citei, defendiam: catalizar todos os setores – público, privado e voluntário – para a ação conjunta dirigida à resolução de problemas da comunidade.

Um novo contrato social se estabelece, reinventando o público. Nele, os serviços podem ser prestados por uma diversidade de organizações (públicas, privadas, voluntárias), e o que importa é que sejam eficientes (CLARKE; NEWMAN, 2006, 2012). Todos são responsáveis pelo sucesso ou fracasso, havendo, portanto, diluição do poder e consequentemente da luta de classes, e embaralhando cada vez mais as fronteiras entre o público e o privado na oferta da educação.

A opção pela extensão da jornada do atendimento (feita dentro ou fora da escola) e a preocupação com a avaliação externa coadunam, na prática, com as orientações dos organismos internacionais e as bandeiras do Movimento Empresarial Todos pela Educação no Brasil. Pondero que, por si só, a expansão do atendimento é um importante avanço, bem como a preocupação com a aprendizagem. A questão que se coloca é o caminho percorrido e, se no processo, há participação qualificada na discussão, na elaboração das propostas e na decisão e acompanhamento da execução do que é definido por todos os envolvidos, ela promoveria a ampliação da democratização.

Ficou claro, na conversa com os coordenadores da Secretaria, que os programas foram ofertados às escolas através do chamamento e convencimento dos diretores pela aceitação dos recursos ocasionais e dos projetos já elaborados, sem ampliar debate com a comunidade escolar. Resgato na sequência esta trajetória em duas escolas a partir dos entrevistados em cada instituição.

5.3 O PAR E A GESTÃO EM DUAS ESCOLAS DA RME DE PORTO ALEGRE

A Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre é formada por 98 escolas com cerca de 4 mil professores e 900 funcionários; atende mais de 50 mil alunos da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Profissional de Nível Técnico, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial. Além disso, possui convênio com instituições de educação infantil em que atende mais 16.000 crianças.

Nesta seção, apresento as duas escolas desta rede que participaram da pesquisa e as entrevistas realizadas com as diretoras, presidentes/as de conselhos escolares e coordenadores/as dos projetos em cada instituição. Na escolha das duas escolas, previ três critérios que foram cumpridos: a escola localizar-se em Porto Alegre e ser de educação básica; as escolas terem aderido a programas de gestão do PAR na última década e, por último, terem trajetórias diferentes na RME (uma das escolas ter reconhecida trajetória de vivência dentro do processo de gestão democrática e implantação dos ciclos de formação na Rede desde que foram apresentadas as legislações e propostas, e a outra, com processo mais tardio e com resistência à implementação da proposta de ciclos de formação).

As duas escolas escolhidas estão localizadas na zona Sul de Porto Alegre e atendem comunidades da periferia. Ambas autorizaram a utilização do nome das Instituições nesta tese e serão identificadas.

5.3.1 A escola Um: Processo adiantado de Escola Cidadã

A Escola Municipal de Ensino Fundamental Monte Cristo está situada na Vila Nova e foi uma escola conquistada no Orçamento Participativo em 1992, mas apenas em abril de 1995 iniciou suas atividades. Apresenta o perfil de ter nascido com uma proposta inovadora e defensora da gestão democrática.

O então Secretário-Adjunto da Educação, professor José Clóvis de Azevedo, junto com uma equipe da SMED, reuniu-se em 1994 com os professores interessados em serem remanejados para esta escola e propôs construir uma proposta-político-pedagógica diferenciada e voltada às classes populares, que buscasse “alternativas ao sucesso escolar e rompesse definitivamente com o estigma da repetência e da exclusão escolar. Uma escola não fechada em si mesma, mas que construísse uma ligação íntima com a comunidade, que

propiciasse práticas coletivas garantindo a participação de todos”. <http://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/montecristo/historic.html>¹⁵⁷.

Os professores foram desafiados a lerem, debaterem e elaborarem um novo projeto pedagógico de escola. Centraram o trabalho em dois tópicos: “organização da escola e organização do ensino” (Ibidem). Também participavam ativamente “da construção dos *Princípios da Escola Cidadã* – processo instaurado em 1994 pela SMED e comunidades escolares” (Ibidem).

Como estavam a pensar mudanças na organização da escola, os professores propuseram resgatar a participação da comunidade com a formação de comissões de trabalho “que, além de contar com a participação de todos os segmentos, deveria organizar e dinamizar o cotidiano da escola. Comissões que foram chamadas de Comissão Social, Ambiente, Saúde e Bem-Estar, Cultural, Comunicação e Esportiva” (Ibidem). Além disso, realizaram em 1995 a primeira pesquisa sócio-antropológica na comunidade, visitando e entrevistando as famílias e, a partir das falas, traçaram o complexo temático e elaboraram o planejamento da escola. A comunidade, que cedeu seu campinho para a obra da escola, tornou-se neste bairro-dormitório de trabalhadores, espaço público único e polo cultural.

Em 1995, a escola já tinha construído sua proposta político-pedagógica, o regimento escolar, constituído o primeiro Conselho Escolar e elaborado seu regimento interno, possuía também grêmio estudantil organizado. Ao final desse ano, foi eleita a primeira equipe diretiva por voto direto da comunidade escolar¹⁵⁸. Nesse mesmo ano,

O Conselho Municipal de Educação “pronuncia-se favorável à implantação da proposta pedagógica diferenciada denominada Proposta Político-Educacional para Organização do Ensino e dos Espaços-tempos na Escola Municipal de 1.º Grau Vila Monte Cristo e no Parecer nº 003/96 aprova o Regimento Escolar e Bases Curriculares, para classes do I, II e III ciclos para a escola Vila Monte Cristo. O Conselho Estadual de Educação no Parecer n.º 83/19.00/96.2 autoriza o desenvolvimento, por 4 anos, da experiência pedagógica Proposta Político-Educacional para Organização do Ensino e dos espaços-tempos, na Escola Municipal de 1.º Grau Vila Monte Cristo (Ibidem).

A proposta que nasceu na EMEF Monte Cristo e no Congresso Constituinte acabou servindo de embasamento para a proposta da Escola Cidadã que foi aplicada no município.

Hoje a escola apresenta as estruturas democráticas implantadas na gestão da Administração Popular e tem eleição de diretores e Conselho Escolar completo (paritário pais/alunos com 7 conselheiros e professores/funcionários com 7 conselheiros) que se reúne

¹⁵⁷ Acesso em 18 de outubro de 2015.

¹⁵⁸ Os primeiros meses foram coordenados por uma direção indicada pela mantenedora.

regularmente uma vez por mês e ou sempre que for convocado, e a escola está revisando seu Projeto Político Pedagógico. O grêmio estudantil está desativado, mas a escola possui um Conselho de Alunos com representantes de todas as turmas para discutir as questões dos estudantes.

A escola é considerada de tamanho G com mais de 1.100 alunos, 74 professores e 15 funcionários (a maioria é terceirizada). Está organizada em três turnos, atendendo de dia o Ensino Fundamental e à noite a Educação de Jovens e Adultos – EJA. Possui três turmas do ensino fundamental (A10 e A20) com atendimento integralizado (73 alunos) e com atendimento em turmas complementares do projeto Cidade Escola e Sala de Integração e Recursos – SIR (entre 700 a 800 alunos).

Na gestão da escola, além da diretora, possui três vice-diretoras, uma orientadora, uma supervisora pedagógica, um coordenador de turno, uma coordenadora de projetos (cargo novo na RME com 40 horas), uma assessora financeira (20 horas) e secretária.

A escola possui as seguintes tecnologias de gestão ofertadas no Guia de Tecnologias Educacionais do PAR:

Quadro 9 – Tecnologias de Gestão incorporadas pela EMEF Monte Cristo

TECNOLOGIA OFERTADA	Quem oferta a tecnologia	Responsável por acompanhar o programa na escola
1.4 Indicadores de Qualidade na Educação Dimensão Ensino Aprendizagem da Leitura e da Escrita	MEC/SECADI	Assessoria da Smed junto à coordenação pedagógica
1.10 Plano de Desenvolvimento da Escola- PDE Escola	SEB	Direção, Assessoria Financeira e coordenadora dos projetos
1.12 Programa Escola Aberta: Educação, cultura, esporte e trabalho para a juventude	MEC/SEB	Coordenadora dos projetos
1.15 Suporte a implementação do Ensino Fundamental de 9 anos	PACTO MEC¹⁵⁹	Coordenação pedagógica-professores anos iniciais
1.18 Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família.	MEC/SECADI	Coordenação Pedagógica e Secretaria

Quadro elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pelos entrevistados da escola.

Além desses programas, a escola citou o Programa Mais Educação (que já foi apresentado), o programa Atleta na Escola¹⁶⁰, cuja inscrição se dá dentro do PDE/PDDE

¹⁵⁹ Esse programa, identificado pela escola Um, como o Pacto pela Alfabetização oferecido pelo MEC foi desenvolvido em todo o país para todas as escolas públicas durante dois anos. Especificamente essa tecnologia 1.15 foi ofertada pelo Grubhas, uma instituição privada e não foi desenvolvida em Porto Alegre.

¹⁶⁰ Criado em função da Copa do Mundo de Futebol e das Olimpíadas e Paraolimpíadas em 2016, tem como objetivo incentivar a prática esportiva nas escolas, democratizar o acesso ao esporte, desenvolver e difundir valores olímpicos e paraolímpicos entre estudantes da educação básica, estimular a formação do atleta escolar. O MEC e o ME financiarão a preparação da Etapa Escolar das Competições Escolares Municipais, Estaduais e a Nacional.

Interativo e o programa Mais Cultura, cujo critério para o projeto concorrer a recurso (em torno de R\$22.000,00) é a escola participar do programa Mais Educação.

Também citaram o Programa Melhoria da Educação no Município Coordenado pelo CENPEC e do qual participa a coordenadora dos projetos na escola e que relatou ser este de formação, troca de experiências entre estes coordenadores e instituições conveniadas e que desde 2015 estão discutindo o currículo da educação integral com este grupo (o que não é feito com coordenadores pedagógicos, direções e conselho escolar de cada escola).

Entrevistei a vice-diretora da escola que chamarei de ‘Diretora 1’¹⁶¹, o ex-presidente do Conselho Escolar até 2014, que chamarei de ‘Ex-Presidente CE 1’, a atual presidente do Conselho Escolar, que identificarei por ‘Presidente CE 1’ (os dois responderam juntos a entrevista) e a coordenadora de projetos que chamarei ‘Coordenadora Projetos 1’¹⁶² que ajudou a reconstruir a trajetória, execução e avaliação dos programas de gestão e os convênios existentes.

A vice-diretora lembrou a trajetória de programas na escola desta forma:

Eu estava no início disso tudo aqui na escola. Acompanhei tudo isso. Chega desde 1995 como PDDE, como recurso. Depois chega como Escola Aberta aos sábados. Em 2009 chega como Mais educação. 2011 tivemos o Atleta na escola e 2012 o PDE. Em 2013e 2014 teve o escola acessível e escola sustentável. (DIRETORA 1, 2015).

O ex-presidente do Conselho Escolar reconheceu que participou do diagnóstico do PDE Escola em 2012, mas colocou que entendia pouco do PAR. A atual presidente do Conselho Escolar descreveu que

Não participei diretamente, mas os colegas participaram. O Conselho Escolar participou do diagnóstico e nós sempre tínhamos um retorno do que era importante para o grupo de trabalho, sempre visando no diagnóstico a participação de todos, pois o Plano é de todos. A colega que participava trazia para o grupo. Era repassado e discutido com todos os segmentos (PRESIDENTE CE 1, 2015).

A atual presidente do Conselho Escolar reforça que, nas tecnologias, ela e o Conselho continuaram a participar, pois para esta escola, que nasceu de um projeto coletivo, isso é fundamental:

¹⁶¹ A Diretora recebeu a pesquisa e indicou a vice para falar, por esta ter sido assessora financeira e coordenar os projetos na equipe.

¹⁶² Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Informado, autorizando o uso de seus nomes, mas optei por não citá-los e usar seus cargos ou funções por considerar mais importante esse dado na análise da escola. Usarei a mesma posição na segunda escola entrevistada.

O Interativo eu já participei. Como o grupo é participativo, o entendimento é que temos que passar tudo pelo Conselho Escolar, todos os segmentos. Não é uma única pessoa a fazer esse plano. No final eu gerenciei, mas solicitei ajuda de todos os segmentos, da secretaria da escola, da professora do financeiro. Como é dividido, em nenhum momento sentei sozinha, estava sempre com alguém do coletivo para preencher os dados. (PRESIDENTE CE 1, 2015).

Quando questionados sobre o acompanhamento da execução dos programas, além de participarem da sua elaboração, os presidentes do Conselho destacaram que fazem avaliação junto aos colegas no final de ano, informação também confirmada pela vice-diretora e descreveram:

Sim. Acompanhamos as prestações de contas, o planejamento. Chega um momento que fazemos a avaliação. A partir do momento que tem auxiliar financeiro na escola, a coisa ficou fácil de debater. Não que antes não era fácil e não se fazia, mas hoje tem auxílio, fica tudo mais claro. Mais fácil de visualizar na planilha e de discutir com o coletivo (NETTO, 2015).
Acompanho e para nós ficou muito claro que o auxiliar financeiro organiza muito bem as planilhas e fica mais claro de entender cada recurso e se posicionar. Todos os membros do Conselho podem olhar e inclusive a nossa mãe do conselho tem contribuições com aquele olhar da comunidade (PRESIDENTE CE 1, 2015).

Ainda sobre acompanhamento dos programas e sua elaboração, a vice-diretora destacou que, para elaboração do PDE Escola, a direção e o Conselho Escolar participaram ativamente:

Sim, inclusive no planejamento tem ações que tu tem que dizer quem do conselho vai ser responsável, quem vai fazer os contatos; então a gente tem como política na nossa escola ter reunião do conselho sempre na 1ª quinta do mês e a gente sempre leva estas questões para o Conselho até porque a gente trabalhou nesta lógica. Quem está lá é o CNPJ da escola ligado ao CPF da diretora e do presidente. [...] É muita responsabilidade. Então tem que fazer tudo certinho e levar para reunião do Conselho que vai discutir e aprovar (DIRETORA 1, 2015).

Na fala dos três entrevistados, ficou evidente a preocupação de que a participação dos segmentos do Conselho Escolar na definição das ações, do planejamento, das prestações de conta, além da direção e sua equipe, ajudou a consolidar a democratização das relações na escola. Porém, todos reconhecem que a escola aceitou a maioria dos programas por oferta e argumentação da mantenedora sobre a possibilidade dos recursos ocasionais, sem conhecê-los e sem estudá-los a fundo e depois passaram a avaliar e adaptar as questões da escola:

A gente tem que aceitar e fazer. Fazer como? Do nosso jeito. Claro que tem que ter fundamentação. [...] O que mais utilizamos são aqueles que fluem recursos do governo federal e incorporamos no pedagógico da escola (DIRETORA 1, 2015).

O ex-presidente do Conselho Escolar assim colocou:

Abraçamos o projeto e depois fomos para discussão com os professores, de como seria. O começo foi assim. Aceitamos porque era uma oportunidade para a comunidade. Ah, mas como vai ser? Ah, nós vamos ver. Discutir que é nossa característica. A gente aceita desde programas mais simples às vezes para depois ver como vai funcionar. Quando começou o Mais educação, teve resistência do pessoal no sentido do uso dos espaços que não eram partilhados, como sala do professor, refeitório, biblioteca. Trabalho no sentido de mostrar para o pessoal que, bom, a escola precisa se abrir. (EX-PRESIDENTE CE 1, 2015)

Sobre os programas que a escola aceitou por recursos, está citado o Mais Educação, cuja execução está ligada à Coordenadora de projetos da escola e está vinculado ao programa Cidade Escola da SMED e, do quadro de gestão, está o programa Escola Aberta e o PDE Escola, hoje interativo, sendo que o primeiro é também vinculado à referida coordenação e o segundo à direção e ao Conselho Escolar. Sobre o Escola Aberta, a vice-diretora destacou como a escola se organiza e o que significa para a comunidade:

Atualmente nesta política de que não tem dinheiro para nada, nós temos Mais Educação que recebemos a segunda parcela de 2014 agora. O Escola Aberta é parte do Mais Educação, mas não veio o recurso. Então nós nunca fechamos o Escola Aberta. Eles botam dinheiro na conta, eu programa para 10 meses. Eu sempre tenho uma reserva do ano anterior, mesmo que eles atrasem. É para zerar a conta em dezembro, mas nunca zeramos, porque sei que nunca tem dinheiro em março. Deixo reservado o dinheiro para começar o programa, porque é muito importante para esta comunidade. (DIRETORA 1, 2015)

A representante da direção desta escola demonstrou preocupação com a continuidade dos projetos que atendem à comunidade e, nesse sentido, empenha-se em distribuir os recursos para mantê-los funcionando mesmo quando as parcelas atrasam. Também aponta que os oficinairos, para este programa, recebem um auxílio de vinte reais por turno trabalhado e que esse valor é o mesmo de 10 anos atrás quando iniciou o projeto e que isso tem dificultado a manutenção dos oficinairos, pois eles precisam sobreviver e buscar alternativas de trabalho, abandonando esse ‘voluntariado’.

Outro elemento que ela reforça é o investimento do PDE no planejamento pedagógico da escola com a qualificação dos espaços escolares, de convivência, de aprendizagem:

Dinheiro do PDE foi a hora que deu para dar uma qualificada nos computadores; a gente colocou uma pracinha nova, a gente investiu em lixeiras. Foram realizados mais de 20 passeios para que todas as 40 turmas saíssem. Todas as turmas saíram em lugares e atividades que tinham a ver com o planejamento. Elas se envolveram com o que estávamos trabalhando. Não sei se você viu que toda a escola é reflorestada, ajardinada, isso tudo feito com o recurso que veio. (DIRETORA 1, 2015)

A escola ocupou o único terreno público (uma pequena praça) que havia; então sempre houve preocupação desta instituição em acolher a comunidade. Para a vice-diretora, esses programas e os recursos que vieram, contribuíram em um momento de grandes mudanças no bairro. De lugar calmo, o bairro foi se transformando em uma comunidade com escalada crescente de violência e disputa por áreas de tráfego.

Quando se trouxe, não se pensou na questão da violência, mas na questão da infância. Aqui é um bairro que as pessoas vinham para dormir, não existiam essas empresas maiores. As pessoas vinham para dormir e saíam para trabalhar fora, no centro e até na zona norte. A questão era proteger essa infância e muitos deles ficavam aonde? Sozinhos ou na rua. Esse é o maior ganho. Vê-los felizes, vê-los crescendo (DIRETORA 1, 2015).

Mas a partir desses programas a escola descobriu a possibilidade de acesso a outros, via site do MEC e, por conta, foi incorporando e buscando aqueles que principalmente trouxessem recursos, como os programas Escola Acessível e o Atleta na Escola. E a diretora falou que hoje são muitos projetos na escola – desde os do governo federal, os próprios (com professores da rede) e os convênios – e reforça que todos são discutidos com os professores, com o Conselho e que publicizam na sala dos professores os horários, os responsáveis e o público de cada um. Também destacou dois elementos do processo de implantação dos projetos: o primeiro diz respeito à dificuldade de sua execução e o segundo sobre a perda de parceiros iniciais do projeto de Escola Cidadã.

Sobre a implementação dos programas como o Escola Aberta (final de semana) e Mais Educação (os alunos permanecem na escola durante o meio-dia que é horário de almoço) relata que a carga horária da professora coordenadora e da direção não cobre esses períodos e que, por opção do grupo citado, houve alteração nos horários de trabalho para que sempre tenha uma pessoa acompanhando o andamento das atividades (há um revezamento da equipe, inclusive nos finais de semana). Esses profissionais, neste dia, abrem mão do horário de almoço ou descanso, o que altera a vida destes gestores e demonstra mudanças na gestão da escola que não foi solucionada pela SMED. A escola precisou intensificar o trabalho dos profissionais para conseguir implantar os programas.

Sobre os parceiros, colaboradores ou voluntários, a escola viveu dois momentos distintos: um ligado à conquista da escola e outro mais recente com os programas federais:

Esse pessoal do início era aquele pessoal que - porque essa escola veio pelo Orçamento participativo e essas pessoas participaram disso. As mesmas pessoas que espernearam pela escola, tiveram que explicar para a comunidade o que ela perdeu: o campinho de jogar bola, o espaço para

tomar chimarrão, as áreas de lazer. Essas pessoas vieram pintar as quadras, dar aula de artesanato para ajudar a arborizar as primeiras áreas de jardinagem. Com o tempo, as pessoas foram arrumando emprego, trocando, envelheceram, e isso foi se perdendo. [...]Então esses programas federais, quando chegaram e começaram a pagar, pensamos: então vamos migrar para lá porque podemos ganhar uns troquinhos.

Isso acabou influenciando essa mudança de postura, de parceiros?

É, esses parceiros voluntários, a escola nunca mais teve. Agora são oficinairos, aqui do entorno, porque é pouco recurso (DIRETORA 1, 2015).

O ex-presidente do Conselho chegou a lembrar de que parcerias com entidades privadas não eram permitidas no passado.

Anteriormente, não tínhamos essas parcerias. Nem podia. Se alguém oferecesse alguma coisa, era muito limitado. Eu fui diretor de uma escola na Restinga – era uma escola antiga e caiu um muro e surgiu a possibilidade de consertar rápido com uma empresa que queria colocar uma placa lá e não cobraria nada. Mas secretaria não permitiu (EX PRESIDENTE CE 1, 2015).

Mas o próprio entrevistado trouxe questionamentos sobre empresas que patrocinam transporte gratuito para passeios culturais e ações educativas como já tivemos na RME (Coca Cola, Petrobrás, Santander Cultural, etc.) e afirmou saber dos interesses dos empresários na questão do abatimento de impostos e na própria fixação da marca da empresa, embora isso não seja discutido formalmente dentro da escola.

Posso afirmar que esta escola sofreu alterações no modo de se relacionar com o entorno e com os parceiros da comunidade. Paulatinamente, enfraqueceu a relação de construção, substituindo-a por uma relação mais mercadológica, com projetos prontos, em que se podem obter recursos, sejam eles pequenos, como o Escola Aberta que, em tese, paga apenas custos lanche e transporte (mas que, na verdade, complementam renda) ou como os oficinairos do Mais Educação, que recebem um auxílio que chegava a R\$ 400,00 mensais. Ressalto novamente a inexistência de vínculo empregatício e ou quaisquer benefícios trabalhistas para essas pessoas que vão atender os alunos por mais três horas e meia por dia. Isso coloca em contradição a situação dentro da mesma escola, onde, em um turno, os alunos são atendidos por profissionais com plano de carreira e salários e, no outro turno, os mesmos alunos são atendidos por profissionais (maioria dos que trabalham no programa Mais Educação tem magistério ou é estudante da graduação) sem qualquer respaldo trabalhista, ou seja, precariza as relações. E posso também concluir que o atendimento se dá a um custo mais baixo, o que atende as orientações dos organismos internacionais e as aspirações dos que defendem o gerencialismo, como já mencionamos no capítulo 2 e 3.

Retomando especificamente sobre as parcerias, a vice-diretora destacou que, para ampliar o atendimento dos alunos integralizados, a escola teria duas opções: reduzir o número de alunos ou atender fora do espaço da escola. Essa segunda opção foi possível através de parcerias externas estabelecidas pela SMED através de convênios:

A gente tem parcerias com a ABBB, com o Calábria, com FECI que também nos dá suporte, pois as 6, 7 horas tem crianças pegando ônibus para ir pra estes programas. Porque a escola também não tem espaço. Tu terias que ter espaço adequado. Eu tenho duas turmas que ficam conosco. A11 e A12 (primeiro ano). Elas entram as 7h30e saem às 18h. Mas eu monto e desmonto a sala todo dia (DIRETORA 1, 2015).

A entrevistada demonstrou ter conhecimento que a Instituição Calábria é privada e que juntamente com as instituições FECI e AABB recebem recursos da Prefeitura para realizarem atendimento aos alunos, porém desconhece os valores pagos por aluno.

A presidente do Conselho e a Coordenadora dos projetos esclareceram que a instituição Calábria oferece cursos profissionalizantes aos alunos acima de 14 anos, e que a AABB oferece projetos multidisciplinares aos alunos dos anos iniciais (incluindo numeramento e letramento).

Os presidentes do Conselho Escolar, ao falarem sobre a elaboração de diagnóstico e PDE Interativo, esclareceram que o Conselho sempre participou dos planejamentos dos programas, mas questionados sobre alguma formação sobre os projetos assim se colocaram:

Eu recebi esse ano (2015) para preencher o diagnóstico do PDE. Esclarecimento sobre as mudanças no programa. Eu fui com a professora do financeiro junto. Como eu te disse eu busco muito auxílio do José que foi presidente, da Janaina que é assessora financeira para lidar com as verbas, e da professora Clarice nesta parte dos planos, porque ela domina bastante (PRESIDENTE CE 1, 2015).

Não me lembro. A gente ia tirando as dúvidas uns com os outros e fazendo (EX PRESIDENTE CE 1, 2015).

Em nenhum momento a mantenedora chamou o Conselho Escolar para discutir os programas ou os convênios; apenas realizou capacitação técnica para preenchimento das planilhas e apresentou diretamente a proposta de adesão aos diretores, que aceitaram os interessados no recurso, nas próprias palavras da vice-diretora.

Mas questionados sobre os avanços, a partir da implantação dos projetos e convênios na escola, os Conselheiros assim se pronunciaram:

Eu acho que as oportunidades para os alunos, oportunidades para quem tem poucas oportunidades. Lendo uma reportagem sobre o ENEM, que ainda é uma proposta que reflete na questão da

desigualdade e muito está na questão da oportunidade, quando a gente fala em justiça, precisamos pensar em igualdade de oportunidades. E esse tipo de projeto oferece mais isso, oportunidades de ter oficinas, de permanecer mais tempo na escola com outros aprendizados. Podemos sair daqui, daqui a pouco com outros cursos técnicos, como o do Calábria. É isso que eu vejo (EX PRESIDENTE CE 1, 2015).

Gosto de falar que nos aproveitamos disso, nos apropriamos para fazer uma coisa boa. Eu trabalho direto com as turmas integralizadas. O maior ganho que eles têm é a socialização. A apropriação de outros saberes que não é só o do português, matemática... São alunos que temos avaliado que se articulam muito bem em diversos espaços da escola. A escola cresceu muito no setor cultural, no setor de passeios, de algumas iniciativas. Os alunos de anos iniciais circulam com uma tranquilidade, com uma naturalidade, muito grandes! [...] O ganho nessa área é muito grande. Na minha área específica, como professora de artes, eles cresceram muito, porque atendo eles tanto no projeto, como no currículo, na grade. Eles têm esses ganhos e nós procuramos aproveitar oportunidades e explorar os passeios, os oficinas que vêm de fora, para explorar novas oportunidades (PRESIDENTE CE 1, 2015).

Por intermédio de um ex-aluno, a escola tem uma parceria própria com a empresa Microlins (empresa de informática onde ele trabalha) que oferece bolsas de estudos parciais aos alunos da escola e, mais uma vez, usam o argumento das oportunidades, de que já discutiram questão sobre interesse das empresas em entrar na escola, mas não o custo disso.

No nosso miudinho, a gente sempre questiona. A primeira vez que a Microlins, que é uma empresa pequena, veio aqui e pediu permissão para divulgar cursos e ofertou algumas aulas de reforço, a gente questionou: só um pouquinho! O que vocês ganham com isso? Vão dar para todos os alunos? Como funciona isso? Primeira vez veio o gerente. Segunda vez veio ex-aluno. Já chega muito à vontade. E nós questionamos. Não! Ganhamos porque faz a propaganda e porque os alunos vão retornar para fazer outros cursos. Então tá! Ninguém vai dizer o que temos que fazer. **Ninguém vem de graça.** Mas, sabe, que a questão ampla dos custos não discutimos ainda. Em algum momento ou outro já falamos, mas não nos posicionamos no Conselho. Mas à pequena, aqui, nos debatemos (PRESIDENTE 1, 2015). Grifo meu.

Todos os entrevistados avaliaram que a gestão da escola se alterou ou se adaptou (horários, espaços, convencimento dos colegas em dividir salas, mais contas; hoje são seis contas administradas pela escola), pois além da autonomia financeira que é o recurso repassado pela SMED, existem mais cinco contas dos programas federais, segundo a vice-diretora.

Além da direção e do Conselho Escolar, entraram na organização mais dois novos integrantes, cujos cargos foram criados para auxiliarem na gestão da escola: o assessor financeiro com 20 horas disponíveis para auxiliar no planejamento (levantamento de preços, orçamentos, conhecimento da legislação, controle de notas e prestação de contas) e o coordenador de projetos com 40 horas que, na RME de Porto Alegre, está vinculado a todos os projetos de integralização (próprios da Rede, turmas anos iniciais integralizadas, SIR, Laboratório de Aprendizagem; todos os projetos e convênios ligados ao Projeto Cidade

Escola da SMED e aos projetos Mais Educação e Escola Aberta do governo Federal). Sobre essa coordenação a vice-diretora explicou:

Nós temos a coordenadora dos projetos na escola [...], e ela fica com a ação pedagógica. Quem cuida do administrativo somos eu e [...] responsável pelo financeiro (DIRETORA 1, 2015).

A Coordenadora de projetos está na escola desde 2005, mas assumiu a função por convite da equipe diretiva da escola há três anos. A própria entrevistada esclareceu que, quando assumiu o cargo, não teve formação e foi contando com a boa vontade dos colegas para realizar os cadastros e planejamentos necessários.

Apesar de coordenar programas de gestão e outros ofertados pelo PAR, a coordenadora dos projetos na escola afirmou que não conhecia o programa e que passou a “conhecer na prática do Cidade Escola” (Ibidem). Sua ação está mais centrada no Mais Educação, nos convênios externos com instituições privadas (que são três: FECCI, Calábria e Projeto Social Futebol Clube) e no acompanhamento dos nove projetos desenvolvidos por professores da Rede com carga horária específica para isso (produção de áudio, vídeo, sarau musical, horta, capoeira, clube de leitura...).

Sobre os convênios externos, a coordenadora passou uma informação que nos leva a pensar sobre os interesses de instituições privadas estarem oferecendo atividades para as escolas públicas e de que forma isso acontece:

São atividades complementares. Mas **todos os convênios têm que ter aula de letramento e numeramento**. FECCI, além disso, tem balé, dança e esporte. São professores da Fundação que trabalham aqui dentro. AABB também tem letramento, numeramento, uma prática desportiva, clube de xadrez, clube de futebol, teatro, música, percussão, violão e oficina de resolução de conflitos. Essas são as oficinas desenvolvidas na AABB. Todas as oficinas no Calábria são: Letramento, numeramento, oficina de lanches rápidos, informática, uma prática desportiva para os menores e cursos profissionalizantes para os alunos maiores (COORDENADORA PROJETOS 1, 2016). Grifo da autora.

Além de ofertarem atividades complementares, proporcionam aquilo que é competência da escola realizar com os alunos: alfabetização. Mas qual o controle que existe sobre como isso é trabalhado? Qual metodologia é usada? Ela está de acordo com a proposta político-pedagógica da escola? A própria coordenadora de projetos descreve dois aspectos da precariedade estrutural do atendimento. O primeiro diz respeito aos oficinairos ou educadores do FECCI (que estão dentro da escola, atendendo turno inverso e que são

escolhidos pela própria Fundação, sem participação da escola). Quando perguntada sobre a relação de planejamento com osicineiros, ela respondeu:

Coordeno FECCI, mas é falso. Não tem horário de reunião. Quando tu toma café, vai tomar água...tu conversa com eles. Por que a FECCI não tem horário de reunião, como vou planejar? Eles ficam um pouquinho mais, chegam um pouco antes...Vamos juntos e conversamos. **Mas não dá para depender de uma coisa de boa vontade doicineiro ou do coordenador para efetivar a política pública.** Isso aí não dá. E o dia que não dá? Daí a política não funciona? Que é isso? (COORDENADORA PROJETOS 1, 2016).

Sobre osicineiros do Mais Educação e do Escola Aberta, a situação é a mesma. Abrem-se inscrições e, pela conjuntura de falta de tempo e pouca procura pelos baixos valores pagos, quando aparece alguém, é contratado e não existe previsão de tempo para reunião e planejamento, nem recurso para isso.

O segundo aspecto trata da relação com as instituições que atendem fora da escola. Em 2015, a Secretaria de Educação promoveu encontros de formação entre os coordenadores das escolas públicas e os coordenadores das instituições privadas e ou filantrópicas conveniadas com a Prefeitura, mediados por uma Organização da Sociedade Civil – OS – o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – CENPEC. No próprio site, o Centro afirma que “tem como objetivo o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria da qualidade da educação pública e à participação no aprimoramento da política social”(http://educacaointegral.org.br/especialistas/cenpec/)¹⁶⁴. Age na divulgação de estudos e pesquisas sobre integralização, “desenvolvendo e implementando programas e projetos de iniciativa de Responsabilidade Social Empresarial” (Ibidem) em escolas públicas. A coordenadora descreveu essas formações:

Em 2015, foram nove encontros de formação com a Secretaria e com o pessoal da CENPEC, vinham de São Paulo prestar uma assessoria para que se iniciassem as discussões para integralizar o ensino dentro da Rede e como nós, coordenadores, poderíamos dentro de cada instituição fazer os links entre a escola e os convênios. Porque estava uma coisa muito separada: a escola aqui e o convênio lá. Como se faz então um link entre uma entidade privada e uma instituição pública? (COORDENADORA PROJETOS 1, 2016).

A discussão da Secretaria de Educação sobre a integralização trata com instituições privadas a política para a Rede, deixando de fora direções e Conselhos Escolares, antes tão participativos nas decisões sobre a política educacional, o que considero um grande retrocesso nas relações participativas da gestão da educação no município e na escola. Em 2016, a

¹⁶⁴Acesso ao site em 15 de março de 2016.

discussão proposta é a construção de um currículo para a educação integral, com este mesmo grupo de coordenadores de projetos e das conveniadas, sob a orientação do CENPEC.

Outra característica a ponderar nesta oferta de atendimentos por instituições privadas ou filantrópicas diz respeito ao tipo de oferta que é indicada aos pais. A estratégia flexível da mantenedora de ofertar atendimento via entidades privadas ou filantrópicas afrouxou os vínculos com o ente federado municipal e deu opção de escolha aos pais sobre qual atendimento desejam para seus filhos: dentro da própria escola, com o Mais Educação, num curso técnico ou em complementação de atividades em instituições fora da escola. Como um consumidor, a escola passa a realizar a escolha entre as ofertas disponíveis, e isso consolida a concessão da privatização do espaço público (LIMA, 2003).

Um último aspecto: ao ser perguntada sobre o que mudou na escola com os projetos e que avanços foram observados com os projetos e parcerias, ela respondeu:

Acho que possibilitaram a real integração. Porque tu não pode integralizar sem espaço físico para começar a conversar.[...] Se não há espaço físico, não faz integralização. Simples assim. Esse projeto de integralização é bom para o aluno? Essa também é uma discussão profunda, porque como é que vamos medir isso? Através de uma prova de matemática e português. Outras linguagens, outras leituras não são lidas. E aí então depende de como vamos medir isso. Em caráter humano, sim. Mas em caráter de índice não aparece. Fizemos ANA e prova Brasil e nos deparamos com os índices e vimos que uma A20 integralizada não tinha tanta diferença com uma A20 não integralizada. Porque o que era medido era o português e matemática. Mas cadê o conhecimento de horta? Não tava ali. A música? Não tava ali. A dança? Não tava ali. A capoeira não tava ali. O exercício de respiração que tornou aquela criança humanamente menos ansiosa não estava ali. Várias coisas não estavam ali; então, a forma como se avalia isso ainda é inapropriada. O instrumento é inapropriado. Ainda é precário (COORDENADORA PROJETOS 1, 2016).

Essa fala traz à tona um importante elemento da atual política educacional da Rede: a gestão educacional por resultados. Ao mesmo tempo em que se amplia o atendimento dos alunos (por professores da Rede, por projetos federais ou por convênios), propiciando outras vivências, também já destacamos a centralidade destes atendimentos na matemática e português (letramento e numeramento) e na preocupação com os índices do IDEB. Retomo que a oferta deste projeto acontece às escolas que apresentam baixos índices o que é também um avanço que diferencia este de outros projetos: ajuda quem precisa.

Na EMEF Monte Cristo, a trajetória inicial foi de intensa relação com a comunidade. Havia um empoderamento, desde a luta pelo prédio até a construção coletiva do projeto de educação. Por motivos externos à Rede (de sobrevivência pessoal, de envelhecimento dos parceiros, de saída de pais e alunos da escola) e internos da Rede (mudanças na coordenação da SMED e em sua proposta educacional), as relações foram se transformando. Muito embora

a escola mantenha instrumentos da gestão democrática funcionando (Conselho Escolar, eleição de diretores, construção coletiva do PPP, etc.), houve um afastamento dos parceiros da comunidade do entorno da escola que foram sendo substituídos por oficinairos pagos para contribuir na instituição, especialmente com a educação integral.

Ao mesmo tempo em que temos a gestão democrática enraizada na participação dos segmentos para debater e decidir as questões da escola, existe um processo de introdução de elementos do mercado que, além de pagamento de oficinairos, através dos programas federais do Mais Educação, do Escola Aberta, tem forte relação com as instituições conveniadas pela SMED que oferecem serviços de formação profissionalizante, de letramento, numeramento e esportivas aos alunos no turno inverso ao da escola regular, chegando a atender mais de 70% dos alunos regulares da escola e, neste momento, essas instituições estão discutindo o currículo da educação integral no município. As novas estratégias de ação do setor privado estão entrando na educação pública, sejam por novas relações de trabalho, seja pela oferta de serviços pedagógicos privados à escola (mercado onnipresente), criando uma nova cultura e uma nova lógica de atendimento que reduz tudo a uma questão técnica e de gestão (LIMA, 2003) e que por outro lado, enfraquece essa relação de construção de ideias e projetos participativos defendidos pela gestão democrática.

Os entrevistados da EMEF Monte Cristo afirmaram ser positiva a introdução dos programas federais de educação, destacando a importância do Mais Educação e do PDE Escola para o projeto atual, e destacam a entrada de recursos financeiros para a instituição pública, com acesso facilitado via sites do MEC e conforme interesse ou capacidade de operação junto aos referidos sites. Reconheceram a possibilidade de acesso a recursos, a de qualificar espaços e reconheceram a proposta pedagógica da escola. Porém, esse hibridismo de relações entre público e privado, entre a gestão democrática e a gestão por resultados não são discutidas dentro deste espaço público de forma orgânica.

A seguir, apresento as informações coletadas na escola dois, com outra trajetória, para que eu possa explorar um pouco mais esses elementos aqui apresentados.

5.3.2 A escola Dois: Processo mais recente de Escola Cidadã

A Escola Municipal de Ensino Fundamental Vereador Carlos Pessoa de Brum está situada no Bairro Restinga Velha e iniciou suas atividades em 1987 junto à outra escola¹⁶⁵

¹⁶⁵ Iniciou seu funcionamento junto a EMEF Larry Ribeiro Alves.

enquanto esta era construída. No ano seguinte, já no prédio próprio, funcionava como um Centro Integrado de Ensino, “com atendimento em turno integral para cerca de 400 alunos, mas, em 1989, a escola deixou de atender em turno integral, tornando-se uma escola regular com alunos distribuídos em séries nos turnos da manhã e tarde”. <http://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/pessoa/historia.htm>¹⁶⁶.

Entre os anos de 1987 a 1990, a escola foi dirigida por diretores indicados pela Secretaria de Educação. Entre 1991 a 1995 foi dirigida por colegiado indicado pela comunidade escolar e referendado pela Secretaria, com mandato de dois anos e, a partir de 1996, tem início o processo de eleição para diretores cujo mandato é de três anos.

Esta escola que iniciou seriada, em 1998 passou a funcionar por ciclos de formação, após longos debates junto à comunidade escolar¹⁶⁷. Segundo relatos da direção, havia resistência do grupo de professores que só aderiu ao projeto após muitas formações e com a votação majoritária dos pais na assembleia geral que definiu a adesão.

A EMEF Vereador Carlos Pessoa de Brum, além da eleição de diretores, possui Conselho Escolar desde 1994 e está em processo de construção do seu projeto político pedagógico autônomo, sendo regido pelo Caderno Nº 9 (regimento Escola Cidadã aprovado no Congresso Constituinte) até o momento.

A escola é considerada de tamanho G com mais de 1.200 alunos, 80 professores e 18 funcionários (a maioria é tercerizada). Está organizada em três turnos, atendendo de dia o Ensino Fundamental e à noite a Educação de Jovens e Adultos – EJA. Possui duas turmas do primeiro ano do ensino fundamental com atendimento integralizado (30 alunos) e com atendimento em turmas complementares do projeto Cidade Escola e SIR (300 alunos).

Na gestão da escola, além da diretora, possui dois vice-diretores, um orientador, uma supervisora pedagógica, uma coordenadora de turno, um coordenador de projetos (40 horas), um assessor financeiro (20 horas pendentes, pois o anterior saiu da escola) e secretária.

Nesta escola, entrevistei a diretora (que chamarei de Diretora 2), o ex-presidente do Conselho Escolar até 2014 (que chamarei Ex-Presidente CE 2, atual vice-presidente) e de Presidente CE 2, a atual presidente do Conselho Escolar; o coordenador de projeto será identificado como Coordenador Projetos 2.

A escola possui as seguintes tecnologias de gestão ofertadas no Guia de Tecnologias Educacionais do PAR:

¹⁶⁶ Acesso em 23 de novembro de 2015.

¹⁶⁷ A escola participou do Congresso Constituinte, mas equipe diretiva e professores não queriam aderir à proposta da Escola Cidadã e aos ciclos. Foram três anos de diálogos com a SMED até a definição.

Quadro 10– Tecnologias de Gestão incorporadas pela EMEF Vereador Carlos Pessoa de Brum

TECNOLOGIA OFERTADA	Quem oferta a tecnologia	Responsável por acompanhar o programa na escola
1.7. LSE- Levantamento da situação escolar	MEC/SECADI	Veio pronto- Secretaria
1.10 Plano de Desenvolvimento da Escola- PDE Escola	SEB	Direção e membros do Conselho Escolar
1.12 Programa Escola Aberta: Educação, cultura, esporte e trabalho para a juventude	MEC/SEB	Coordenador dos projetos
1.18 Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família.	MEC/SECADI	Presidente do Conselho Escolar

Quadro elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pelos entrevistados da escola.

A escola também citou o Programa Mais Educação e o Mais Cultura e, assim como a instituição anterior pesquisada, referiu o Programa Melhoria da Educação no Município Coordenado pelo CENPEC cuja participação da escola também é do Coordenador dos projetos, relatando o mesmo processo que sua colega da escola Monte Cristo.

A diretora afirmou não conhecer a política do PAR, confundindo-o com o Plano de Ações e Recursos – PAR SMED, que é a autonomia financeira do município. Mas reconheceu programas executados na escola que fazem parte da política, como o PDE Escola e sobre o qual relatou:

Era vice-diretora na época. Na verdade teve vários programas que acontecem com essa intenção. Na época, nós tínhamos o IDEB muito baixo e aí vieram algumas ações que, na verdade, a gente conhece isoladamente e não dentro deste plano que tu tá falando, não fazendo parte deste PAR. A primeira, eu lembro que lá em 2007, 2008, 2009 por aí, a primeira ação que teve dentro da escola, fora todo ensino regular que tinha, foi o Escola Aberta que funcionava nos finais de semana. Funciona até hoje. Na nossa escola não está funcionando pela verba que não saiu, mas foi com a intenção de fazer escola e comunidade se integrarem, se aproximarem. E a segunda grande ação, que eu acho que foi a realmente mais direcionada pra nós ao foco de sala de aula, da aprendizagem, foi o Mais Educação. Foram alguns anos depois que entrou o Mais Educação (DIRETORA 2, 2015).

Os programas do PDE, do Mais Educação e do Escola Aberta são acompanhados de duas formas na escola:

Pedagogicamente, nós temos um coordenador de projetos, que é o professor [...], e é ele que faz o acompanhamento de todos os projetos que acontecem dentro da escola. E o financeiro, é a direção junto com o assessor financeiro.

E o Conselho?

Tudo passa pelo Conselho (DIRETORA 2, 2015).

Apesar de pautar a ação do Conselho Escolar, afirmando sua participação atualmente, no início da implantação, isso não aconteceu de forma orgânica:

Na época que iniciaram, tipo Escola Aberta, não teve discussão. A direção tomou a decisão e fez. Implementou, instalou o Escola Aberta. Já o Mais Educação, nós tivemos uma conversa e uma análise de quando deveria. A gente teve um prazo para aderir e, na verdade, a nossa escola foi prorrogando isso até um momento que não tivemos mais opção e então vamos implementar, do jeito que a gente pode, como a gente pode. Discutiu-se sim, dentro da equipe diretiva como isso iria funcionar, como que a escola faria. Teve certa discussão em nível de equipe e depois com os professores (DIRETORA 2, 2015).

Já o próprio presidente do Conselho Escolar admitiu conhecer o programa, mas que não havia participado da sua elaboração, já que a presidente à época era outra professora, e esta confirmou: “participei da Comissão para elaborar o PDE Interativo na escola” (EX-PRESIDENTE CE 2, 2016).

O presidente atual esclareceu que o Conselho Escolar hoje está mais presente, pois “atua na escolha e fiscalização dos programas, também atua como Unidade Executora” (PRESIDENTE CE 2, 2016). O presidente também descreve que o Conselho se articula e avalia as parcerias e programas com o Coordenador dos projetos na escola.

A diretora também confirmou a informação de que os programas chegaram à escola via SMED e que, a partir da existência do cargo de coordenador de projetos, passaram a buscar novos programas dentro dos sites do MEC:

Assim, anteriormente, a gente não tinha a função de coordenador de projetos, e isso ficava a cargo da direção que se sobrecarregava, pois era muitas coisas que a direção tinha que fazer. Depois que veio esse cargo, nós começamos a buscar mais do que aquilo que éramos convocados a fazer.
Tanto do governo federal, quanto fora?
Sim (DIRETORA 2, 2015).

Ao avaliar as dificuldades de implantação do programa, a diretora pontuou duas questões: Uma sobre a rotatividade dosicineiros que trabalham na escola por causa dos valores pagos e sua dificuldade de formação, e a outra sobre a participação da escola entre a escola regular e a escola que oferece os programas, como o Mais Educação:

Acontece que tem a formação doicineiro e do que ele ganha que faz ter uma rotatividade de pessoas. Principalmente no início. Agora está mais estabilizado, pois conseguimos seguir um bom tempo com os mesmosicineiros, mas no início era muito flutuante. Entrava um, saía, entrava outro saía...Não se conseguia dar continuidade a este trabalho. E a formação era por conta, por exemplo, de quem ia trabalhar com a aprendizagem, a parte da linguagem, a parte da matemática,

tu precisa ter uma certa formação, até pra poder entrar dentro da proposta da escola e fazer as coisas dentro disso. Tivemos e ainda temos dificuldade mais porque é um pagamento mínimo. Eles recebem muito pouco. Acho que isso faz com que tenhamos dificuldade de mantê-los porque, ao surgirem oportunidades econômicas melhores, eles vão embora. E porque, mesmo sendo universitário, nem sempre se consegue chegar nesse entrosamento. No início parecia que o programa era uma coisa à parte da escola. Era uma outra escola que não fazia parte da escola. Agora a gente consegue fazer uma integração bem melhor. Mesmo assim, pedagogicamente, a gente não consegue dar conta dessa assessoria pedagógica para quem está no Mais Educação. É uma dificuldade, porque quem vem e, por exemplo, vai fazer o letramento, teria que fazer, deveria ter participação nas reuniões pedagógicas da escola. Mas não conseguimos juntar. A escola é enorme, o tempo em que as reuniões acontecem é o tempo em que o oficinairo está com as crianças (DIRETORA 2, 2015).

Sobre isso o Coordenador dos Projetos na escola agregou:

Sei da dificuldade de organização, dos tempos e espaços da regular. Estamos sempre buscando, mas oferecendo. Avaliação dos projetos, final do ano passado, me surpreendeu, pois foi positiva. Não posso avaliar por mim. Ouvi de colegas meus, foi positivo: meu aluno participou e mudou sua condição de participação de sala de aula, contribuiu para a aprendizagem dos alunos (COORDENADOR PROJETOS 2, 2016).

Essa questão de ampliar o atendimento sem ampliar e qualificar os espaços da escola é uma das dificuldades manifestadas por todos os entrevistados e o principal argumento utilizado para adesão aos atendimentos realizados fora da escola por entidades conveniadas.

Sobre estes convênios, a diretora afirmou que são os que a SMED conveniou e ofereceu: CPIJ, ACM, Calábria, Dunga, entre outros. Porém, ao perguntar sobre parcerias que a própria escola buscou, ela relata duas que existem, mas sem recursos, ambas são mantidas por ações pedagógicas e trocas de experiências entre as instituições Coopertinga e a Cozinha Comunitária da Restinga, que são instituições sem fins lucrativos da comunidade:

Na comunidade, a gente tem a Coopertinga, a gente trabalha junto. Uma cooperativa de reciclagem. O Cedarig, que é a cozinha comunitária. Esses são nossos parceiros. Na reciclagem, a gente montou uma parte da cooperativa aqui dentro. Montamos um barraco, uma casa de madeira que ficou durante dois anos, e a gente recolhia. A gente fez um trabalho com as crianças de separação do lixo, de reciclagem, através de um projeto que a gente tem na escola de educação ambiental.

Dentro da linha pedagógica da escola?

Sim, as parcerias são pedagógicas. Não tem nenhuma verba nem de nós para eles, nem deles para nós.

E o outro programa com a cozinha comunitária, nós recebemos eles aqui ou vamos lá. Temos pessoas que trabalham lá e são oficinairos aqui no Mais Cultura, através da Escola Aberta. A parceria é totalmente pedagógica; financeira não. Existem essas pessoas que trabalham como oficinairos, mas em outros programas. Aproveitamos essas pessoas, porque são de dentro da comunidade, que conhecem a comunidade (DIRETORA 2, 2015).

Sobre essas parcerias próprias, o presidente do Conselho Escolar relatou que

Aumentou as parcerias, mas as parcerias privadas não são discutidas pelo coletivo de professores, elas foram oferecidas pela SMED. Estas que nós fizemos foram estabelecidas pela proximidade destas e pelo interesse em fortificar a escola que faz parte da comunidade, assim como a recíproca, por parte da escola. Estas parcerias ganharam mais força desde o lançamento do programa Mais Cultura, mas já tinha alguma atividade na escola. Antes, projetos não eram pauta (PRESIDENTE CE 2, 2016).

Reforço que estas duas parcerias têm uma conotação cultural agregada no bairro e que as mesmas são instituições filantrópicas com grande reconhecimento e que atuam amparando a comunidade, gerando não só ações de qualificação da alimentação, como geração de renda da cooperativa, entre as quais participam muitos pais de alunos e, nesse sentido, ampliam a participação destes na própria escola. Para a diretora, inclusive, o programa Mais Cultura que a escola desenvolve, permite que ‘parcerias informais’ agora possam ser mais estruturadas:

O Mais Cultura vai facilitar, por exemplo, todas as parcerias que a gente tinha eram informais. Pessoas que vinham pela vizinhança, postos de saúde, a Coopertinga... O Mais Cultura traz recursos financeiros que a gente pode usar dentro desta ação, que beneficia a escola e a entidade (DIRETORA 2, 2015).

A diretora da escola aponta a importância para a gestão da escola e a gestão dos projetos a figura do assessor financeiro e do coordenador de projetos; este último, em suas palavras, “dá conta do Mais Educação, do Escola Aberta, de todos os laboratórios, de todos os projetos da escola, o Mais Cultura” (Ibidem). Para ela, além deste ganho dos profissionais, os programas em execução são muito positivos para a escola, pois

Tem mais um ponto positivo que [...] que é essa proximidade com a comunidade, que a escola está próxima da comunidade, ela também está mais protegida. Ela está mais popular e mais protegida com a vinda dessas pessoas da comunidade trabalhar dentro da escola (DIRETORA 2, 2015).

Essa proximidade foi destacada também pelo atual presidente do Conselho Escolar e pela sua antecessora que manifestou preocupação com o atraso do repasse¹⁶⁸ do Mais Educação e afirmou:

Projetos abrem oportunidades, vivências como o Filme (do Mais Cultura). Para os envolvidos, iniciar e terminar algo, ver acontecendo. Importantíssimo o social, o ficar seguro. Lamentável não ter o Mais Educação ainda (PRESIDENTE CE 2, 2016).

¹⁶⁸ Entrevista realizada em março de 2016, quando não havia sido repassado o recurso pelo governo federal para a escola iniciar o projeto.

O coordenador dos projetos na escola está na função há seis anos e foi convidado pela direção para ocupar o cargo; ele também informou que tem participado das formações realizadas pela CENPEC em parceria com a Secretaria. Esclareceu que tem conhecimento sobre o PAR, mas nunca estudou seus documentos. Sua noção mais clara trata da educação integral na escola e na Rede e dos projetos que acompanha.

Segundo dados fornecidos pelo Coordenador dos Projetos, no ano passado a escola tinha cerca de 1000 inserções integralizadas, ficando próxima a 80% dos alunos com este atendimento estendido de 35 horas semanais, incluindo projetos com professores da Rede, convênios da Secretaria e as parcerias próprias da escola. No início de 2016, estavam com cerca de 300 inserções de integralização já encaminhadas. Mas, sobre a escolha dos projetos, afirma que a escola avançou na discussão, mas ainda está em processo de construção da cultura de participação:

A ideia é essa, abrir para o Conselho, à equipe, aos colegas. Provocar pessoas que podem ajudar dentro da nossa caminhada, o que ficaria bem, o que vem sendo feito, e esta dando certo. E no final do ano, fizemos avaliação e às vezes temos limitações quanto a isso. [...] Nós hoje temos instalada uma cultura de participação na escola. Não é alguma coisa que conseguimos no primeiro ano, no segundo ano, tivemos muitas dificuldades.[...] Hoje tem outra situação. Mas isso não acontece só porque a gente quer e de hoje para amanhã. Se avançou, e a escola tem acesso a programas que antes não tinha (COORDENADOR PROJETOS 2, 2016).

Mas declarou também estarem atentos ao que é feito fora da escola nas instituições conveniadas e que, em certa medida, tentam ‘ver’ o que é oferecido para tomarem a decisão:

Procuramos estar sempre em contato, levando coordenações. Ano passado levamos um ônibus lá na ACM e passamos duas horas para conhecerem a instituição e se apropriarem do que ela faz e como aproveitar ou não (COORDENADOR PROJETOS 2, 2016).

Questionado sobre o que mudou com a vinda destes projetos de gestão do PAR, o Coordenador reafirmou também a questão da qualificação das relações com a comunidade:

O avanço está em entender melhor a comunidade. Estamos tentando escrever o PPP e avança um passo e vai devagar. Um dos ganhos é essa relação mais intensa com a comunidade. Participamos dos eventos da comunidade, fomos com estrutura da rádio, música, entrevistas, do nosso projeto. Essa relação com a comunidade é de mão dupla. Estamos sempre aprendendo e sempre levando o que fazemos (COORDENADOR PROJETOS 2, 2016).

A EMEF Vereador Carlos Pessoa de Brum teve uma trajetória mais tardia em relação à escola Um para adesão ao projeto Escola Cidadã, mas tem as mesmas estruturas de gestão

democrática funcionando (Conselho Escolar, eleição de diretores, construção coletiva do PPP, etc.). Está em processo de construção de suas relações com a comunidade, seus projetos e parcerias próprias, especialmente com a Coopertinga e com a Cozinha Comunitária, que são entidades filantrópicas ou de caráter cooperativo. Ampliaram essas relações com a comunidade. Porém, a mesma escola possui atendimento por convênios estabelecidos com entidades da Sociedade Civil ou privadas pagas que atendem aos alunos em suas próprias sedes, fora da escola, dando poder a estas instituições de ofertar serviços pedagógicos privados aos seus alunos e fomentando a cultura do gerencialismo e das novas formas do setor privado adentrar no espaço público.

Da mesma forma que a escola Um, esta escola tem a introdução dos elementos de mercado e do gerencialismo através da naturalização das relações com as parcerias privadas com ou sem fins lucrativos e do pagamento de oficinairos a baixo custo. Porém, não há reação formal a essa situação e tampouco discutem sobre o atendimento feito fora da escola e sobre os custos deste atendimento.

Em síntese, este capítulo apresentou a alteração na correlação de forças políticas na Secretaria de Educação e a entrada do PAR no município que viu a possibilidade de apropriar-se desta política, unindo-a à intencionalidade das suas políticas de ampliação do atendimento da educação integral e de ampliação de convênios com instituições da cidade, com captação de recursos para tal realização.

O projeto político pedagógico da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, conhecido como Escola Cidadã, calcava sua ação na ampliação da participação da comunidade, na definição dos rumos da educação e na escola como polo cultural. As gestões seguintes mantiveram as estruturas da gestão democrática, já institucionalizadas no município, mas não agregaram a elas outros movimentos, seja de sua ampliação ou de sua qualificação, bem como desativaram canais de participação, como os Congressos da Cidade. Então, como já afirmei na introdução, se a gestão democrática remete à transparência dos atos e dos procedimentos de gestão, partindo do princípio da participação efetiva da comunidade educacional (COMERLATTO, 2013) e, o que importa, é o grau crescente de coletivização das decisões (VIEIRA, 1988), posso afirmar que houve diminuição dos processos de participação na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre.

A entrada da política do PAR poderia reacender esta participação, pois propõe a formação de comitês para elaboração de diagnóstico e planejamento de cada instituição de ensino. Porém, a mantenedora não se esforçou para mobilizar as escolas a realizarem

processos de diagnóstico fortemente participativos através do Programa PDE Escola, mas reconhece que a realização dos mesmos auxiliou no planejamento pedagógico das escolas.

Também não posso deixar de registrar que estas ações buscadas pela mantenedora eram ofertadas às escolas cujos índices do IDEB estavam mais baixos, ou seja, para aquelas instituições que as provas nacionais (defendidas pelo gerencialismo) precisavam incrementar seus processos de aprendizagem. Essa oferta tinha critérios públicos com fácil acesso via sites do MEC. Contraditoriamente, essa política educacional surge baseada na avaliação nacional e oferta inicialmente a quem mais precisa, com critérios claros, rompendo com práticas clientelistas, o que democratiza a gestão.

Mas as escolas foram induzidas a aceitar a parceria federal através de convencimento da mantenedora aos diretores (sem debate com os demais segmentos da comunidade escolar), e estes dirigentes passaram a operar os programas de gestão dentro das escolas, recebendo recursos para tal.

Ao mesmo tempo, as escolas que resistiram à retirada do projeto por ciclos de formação, foram aceitando as indicações da mantenedora para a adesão à política do PAR, em especial os programas do Mais Educação e os programas de gestão, como o Escola Aberta e o PDE Interativo. Ao abraçarem os programas coordenados pelo MEC, as escolas tiveram reações diversas: discutiram e definiram com a comunidade escolar as principais ações (promovendo um alargamento da participação na escola) ou implantaram os programas com pouca discussão (o que não promoveu o envolvimento dos segmentos nas definições da escola na sua implantação, mas que foram fomentando avaliações e participações ao longo da sua execução prática).

As escolas admitiram pouco conhecer sobre a política educacional do PAR, mas foram seduzidas pelo recurso financeiro, pelos programas ofertados por ele e pela alternativa de proporcionarem novas possibilidades aos alunos, à comunidade escolar e ao seu entorno. Nesse processo passaram a viver formas híbridas de gestão dentro da mesma instituição: de um lado, a gestão democrática, com suas estruturas já definidas, e de outro, a entrada de elementos do gerencialismo, através da oferta de parcerias (diferentes das já existentes por se tratarem de instituições privadas e ONGs que vendem seus produtos pedagógicos) e das ações visando às avaliações nacionais (o estímulo à adesão ao atendimento realizado pelos convênios com OSs ou entidades privadas ou mesmo realizadas pela própria escola para atendimento aos alunos, visando à integralização com, no mínimo, 35 horas vinculados à escola, mesmo que parte desse tempo seja fora dali e mesmo que muitas ações realizadas pelas instituições conveniadas objetivam fortalecer letramento e numeramento visando às

provas nacionais, como a Prova Brasil e a Prova ANA). Contraditoriamente à lógica da flexibilidade de novas oportunidades para os alunos, consolida a entrada das lógicas mercantis na educação pública.

Percebi que as escolas defendem os projetos como forma de qualificar as vivências pedagógicas das escolas e melhorar suas relações com a comunidade, como o exemplo da parceria com a cooperativa de reciclagem, o que amplia a possibilidade de democratização da gestão da escola, mas também naturaliza a ideia da parceria. Porém, a forma como os programas de gestão foram implantados na Rede e nas escolas, segundo seus próprios relatos, não explorou com profundidade as possibilidades de participação em todas as etapas deste processo e possibilitou a oferta de serviços pedagógicos por entidades privadas ou filantrópicas na escola pública, cujo conteúdo da proposta difere dos movimentos sociais, e está naturalizando esta cultura.

Essa intermediação da escola, para execução das parcerias firmadas pela SMED, consolidou em campo agentes não estatais para tratar da questão pública e, se o foco da mantenedora, como já apresentamos, é a gestão por resultados, essa parceria consolida a visão de gestão da Secretaria que vê no mercado o modelo de educação ou de tecnologias educacionais a serem ofertadas aos cidadãos. O Estado não se eximiu, mas está recuando da sua responsabilidade para favorecer o mercado.

Esse processo em curso na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, onde se incluem suas escolas, é um processo em construção, com muitas contradições em que podemos detectar uma ressignificação da política pública e um estágio de invasão da lógica do privado no público (COMERLATO, 2013) disfarçada de variadas formas. O serviço público está sendo reestruturado para a entrada de mecanismos do mercado e da privatização, onde ela aparece “como um apêndice, o complemento do setor público” (BALL, YUDELL, 2007). Os autores chamam esse método de incorporação do setor privado no público de privatização exógena (já referenciada no capítulo 2) e uma modalidade legalizada de arrendamento, de cessão do espaço, o que é uma tendência mundial.

Essas políticas são amplamente apoiadas por organismos internacionais, transformando as relações de trabalho, como já aferimos a partir do trabalho dos oficinairos nas escolas, e transformando as relações com a comunidade através de uma cultura de escolha pessoal do atendimento por quem será atendido (na escola ou fora dela) e na naturalização de que serviços complementares de educação sejam realizados por instituições privadas ou filantrópicas, pagas pela Secretaria de Educação, ou seja, o recurso público não será apenas para a escola pública.

Há, então, uma gestão em construção e disputa, por sua complexidade e formas, apresentando-se híbrida (AFONSO, 2001; LIMA, 2012; ABRUCIO, 2011), com estruturas democráticas estabelecidas (mas em processos diversos de consolidação, com limites e avanços) e com a realização de adaptações às formas privadas que estão entrando nas redes e nas escolas, defendidas pela gestão gerencial. Mas o resultado desse processo ainda está em disputa e compreendê-lo em suas tendências é fundamental para que possamos construir e consolidar a democratização da gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Marx já dizia com força: ‘A história não faz nada’. Existem apenas homens que agem em condições dadas e, por sua ação, tentam abrir um futuro para eles. Cabe a nós permitir que um novo sentido do possível abra caminho (DARDOT; LAVAL, 2016).

Nesta tese, apresentei argumentos sobre a democratização da gestão a partir da política educacional de gestão do PAR, procurando vê-la a partir do materialismo histórico dialético e considerando as mediações que o momento particular da reestruturação do capitalismo produziu. Em minha questão de pesquisa, indaguei sobre quais as implicações da entrada da política de gestão do PAR para a democratização da gestão diante do contexto brasileiro, cujo princípio constitucional afirmou a gestão democrática.

A primeira constatação é de que houve implicações e contradições na implantação dos programas de gestão do PAR na democratização da gestão da educação que comprovei através dos dados empíricos que, ao realizar esta pesquisa, compreendi ser preciso investigar mais o capitalismo e os movimentos dos sujeitos, para reunir elementos do contexto, que é múltiplo, contraditório e permeado de disputas (de classe por consenso e hegemonia), desde a constituição da política até sua materialização numa rede e nas escolas.

Retomo que tratei de uma política em curso e, como apresentei na introdução desta tese, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE e o Plano de Ações Articuladas – PAR, criado em 2007, nos governos Luiz Inácio Lula da Silva com continuidade no governo de Dilma Rousseff, foi uma estratégia apresentada para ampliação da oferta e qualificação da educação básica no Brasil.

Ao estudar esta política, observei desde a decisão até o processo político e sua execução, levantando o maior número possível de variáveis observáveis para construir uma análise do real. Tentei compreender a ‘política da política’ (GALE, 2003), considerando a recorrência de padrões que disseminam um novo modelo de gestão baseado no modelo do mercado e no crescimento do setor privado na educação que se apresenta numa variedade de parcerias público-privadas e serviços de fornecimento (OZGA; LINGARD, 2007).

Esta pesquisa qualitativa não foi uma escolha neutra, mas (como já afirmei) determinei este tema como um processo relevante (MARRE, 1991) e persegui o objetivo de analisar as implicações das políticas de gestão do Programa de Ações Articuladas desenvolvidas para as escolas de educação básica e sua influência na democratização da gestão da educação, entre

2007 e 2014, pois para mim a compreensão da efetivação da gestão democrática é foco de longa data dos meus estudos.

Retomo o que afirmou Maria Lucia de Abrantes Fortuna (2006) que, sobre uma proposta de gestão identificada como democrática, deve ser concebida como um processo em construção, sempre se reinventando na qual a discussão das regras está sempre em pauta para conservar direitos ou para inventar novos laços de convivência. Nessa lógica, a democracia é um estado de participação (BORDENAVE, 1982), ou seja, ela é uma questão concreta e em disputa, fruto da correlação de forças.

Concordo com Vera Peroni (2012) e Evaldo Vieira (1988) que importa o grau crescente de coletivização das decisões, desde os procedimentos de decisão até a sua execução e na avaliação dos seus resultados. Isso só é possível quando se rompe o uso do discurso retórico da participação, utilizado para convencimento e que muitas vezes propõe a restringir a escolha de representantes, ocorrendo um processo que alarga os espaços de participação e decisão, e essa foi a lente utilizada para apreciar a democratização da gestão.

A gestão democrática da educação no Brasil, que parte da premissa da participação efetiva e cada vez mais ampliada da comunidade escolar, nasceu no bojo das lutas pela redemocratização do país a partir de 1980, depois de longo período de ditadura militar. Ancorada numa correlação de forças com grande participação das classes populares organizadas em sindicatos e associações que questionavam a falta de democracia, foram conquistadas legislações que garantiram este princípio: Constituição, LDB e leis específicas permitiram que no país a educação pública contasse com estruturas democráticas como os processos eleitorais para escolha dos dirigentes ou critérios públicos, Conselhos Escolares com a participação de todos os segmentos da comunidade, também na elaboração de projetos políticos e pedagógicos e outras estruturas participativas na escola, como grêmios escolares e de professores, conselhos de classe participativos, etc.

Da regra para o jogo (MENDONÇA, 2000), as legislações foram sendo efetivadas com possibilidades e limites (HELO, 2007) em cada rede e instituição de ensino numa gestão ainda em curso (COMERLATO, 2013).

Mas a crise do capitalismo e as alternativas da sua superação produziram outra forma de gestão baseada na competitividade, no controle seguindo o modelo empresarial para uso do dinheiro público. Nele, a educação passa a ser tratada como uma mercadoria com a obrigação de inovações (nem sempre novidades) e resultados (LAVAL, 2004), e essa proposta é conhecida por gerencialismo ou gestão gerencial.

Para compreender a constituição e o encontro dessas duas formas de gestão que convivem de forma híbrida em nosso país, ou seja, com elementos de uma e de outra proposta convivendo nas políticas e programas em curso, tracei como estratégia de estudo compreender os sujeitos e o objeto como momentos relativos da atividade histórica do homem, da sua práxis (GRAMSCI, 1995) interessada mais no processo do que no resultado da política de gestão do PAR (posto que ainda em disputa de construção de consenso e hegemonia, ou seja, ainda em disputa pelas classes).

Edward Palmer Thompson (1991) me ajudou a pensar na definição dos sujeitos históricos e em como pessoas que experimentam situações e relações produtivas como necessidade, interesses, antagonismos, veem-nas com sua consciência e sua cultura para depois agirem (de forma individual ou de classe) e que não é entendida como uma categoria, mas como aquela que só pode ocorrer nas relações humanas, fruto dessa consciência e dessa experiência cultural em articulação com outros sujeitos, o que procurei observar ao reunir argumentos sobre o movimento da política do PAR e ao realizar as entrevistas.

As tendências educacionais que apresentei foram pesquisadas dentro da totalidade do capitalismo global (ZIZEK, 2012), com suas relações e variáveis e considerando os sujeitos que se movimentaram neste processo, desde os defensores de estratégias capitalistas e também as resistências a este processo, dos organismos internacionais e dos movimentos na América Latina, das propostas defendidas por governos, até sujeitos organizados em classe ou redes (como os empresários do TPE, as organizações educacionais e dirigentes ou sujeitos individuais ao longo do processo de estabelecimento da política e sua execução na rede de ensino e na escola), ou seja, considerando as particularidades da correlação de forças no Brasil e em Porto Alegre.

No capítulo dois, ao argumentar sobre a crise do capital, a busca de saídas lucrativas e a reconfiguração de novos modelos de Estado, de desenvolvimento, de poder de classe (HARVEY, 2011), apresentei algumas alternativas indicadas pelos capitalistas com destaque ao neoliberalismo que propôs intervir diretamente no serviço público com privatizações e com a escolha que o cidadão – agora considerado cliente – vai realizar do bem público, no mercado de serviços ofertados (MORAIS, 2001).

Na sequência, tratei da terceira via, como a busca de um verniz social mais democrático (ANTUNES, 2003), que apresentou um novo contrato social em que vincularam direitos e responsabilidades. Num mundo onde as classes deixam de ser importantes (mas onde a classe trabalhadora é esmagada pela desmontagem dos direitos e pelo rebaixamento do valor do trabalho para garantir altas taxas de lucro aos capitalistas), todos podem se unir em

torno do bem comum e ajudar a lidar com os problemas sociais, como defendeu Antony Giddens (2001). Segundo essa teoria, nessa sociedade individualizada, é possível o acesso aos bens, não necessariamente de forma igualitária para todos, pois alguns, por sua capacidade, merecem o bem e outros não (meritocracia).

Se no neoliberalismo era preciso reformar o Estado, tornando-o mínimo para as políticas sociais e garantir o sucesso do capitalismo, na terceira via a proposta é de retirar o Estado da execução direta das políticas sociais, repassando-as às parcerias público-privadas (PERONI, 2015), ou seja, muda a estratégia de entrada do setor privado no público que passa a ser de cedência, de colaboração, de complementação, embaralhando as fronteiras entre eles e abrindo espaço para ampliação do mercado educacional já existente.

Não se trata de ter a concorrência de educação privada com a pública, mas de considerar a gestão da educação como um bem privado, com valor econômico e que possibilita a venda de produtos pedagógicos às instituições de ensino. O governo, nesta lógica, além de focar na avaliação e nos resultados, deve oferecer opções de programas, de formação, de correções de fluxos e, além de oferecer o serviço público, deve ser capaz de agregar todos os setores do público e do privado a agirem juntos na solução de problemas.

As agências internacionais (Banco Mundial, ONU, UNICEF, OCDE) passaram a estimular as parcerias público-privadas (ROBERTSON, VERGER, 2012) e a patrocinar eventos educacionais desde os anos de 1990, entre os quais destaco a Conferência Mundial de Educação para Todos que desencadeou uma série de outros movimentos dentro da América Latina e do Brasil e a cobrança por mudanças estratégicas na gestão da educação (que devia copiar o modelo do mercado em que o Estado é o grande avaliador) como forma de garantir os empréstimos das agências financiadoras aos países necessitados. Destaco que estes organismos também se apropriaram de conceitos da luta histórica pela educação- como a própria ideia de ‘educação para todos’- e o ressignificaram para facilitar a construção do consenso em torno de suas propostas e ao mesmo tempo, exporem seus interesses.

O modelo de gestão gerencial foi o fio condutor das reformas de Estado (ABRUCIO, 1997) e, no contexto brasileiro, foi defendido pelos reformadores do governo Fernando Henrique Cardoso, no MARE. Se o mercado foi defendido como aquele capaz de conciliar todos e resolver os problemas, as parcerias publico privadas foram ganhando força no país com a constituição de projetos e legislações que garantissem essa entrada oficial.

Isso me ajudou a compreender os movimentos do capital e a ascensão da proposta de gestão gerencial, bem como as relações que se estabeleceram para sua consolidação e ampliação. Também foram imprescindíveis para cingir as discussões ocorridas no contexto

brasileiro e os interesses e vinculações de quem defendia de um lado a gestão gerencial e de outro a resistência na defesa da democratização da educação.

No terceiro capítulo, tratei do contexto que o Brasil viveu e do seu processo particular de correlação de forças que determinou elementos contraditórios na redefinição do papel do Estado e na conformação das políticas. Existiu um período de conciliação burguesa pós-ditadura militar (FERNANDES, 1985), mas, com forte pressão popular, conquistou-se a gestão democrática no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990. O país retornou às eleições democráticas, mas os governos, sempre conciliatórios, seguiram preceitos neoliberais e trataram de realizar a reforma do Estado assumindo formas de privatização e gestão gerencial, dialogando fortemente com os empresários e organismos internacionais. O Estado, para esses governos, deveria reduzir seu tamanho, transferindo responsabilidades para a sociedade civil e, para isso, regulamentam OS (Lei 9637/98), OCIPs (Lei 9790/99) e PPPs (Lei nº 11.079/2004), transformando o espaço público em mais amplo do que o estatal (PEREIRA, 1998), ou seja, desresponsabilizam o Estado, e isso é compensado pela ampliação dos sistemas privados: mercantis ou filantrópicos-voluntários (MONTAÑO, 2002).

A combinação desse ciclo de acumulação capitalista associada ao capital internacional (com crescimento da dívida externa) produziu mudanças estruturais no país e reverteu a pauta progressista dos anos de 1980 (BERHING, 2008) com ataques aos direitos conquistados na Constituição Federal (não regulamentando esses direitos ou realizando reformas através de Emendas Constitucionais alterando ou suprimindo princípios) e ataques às políticas sociais com baixos investimentos.

Se o Estado assumiu este novo papel, foi preciso uma nova forma de gestão, descrita como mais ágil e descentralizada, mais voltada ao controle de resultados, capaz de agregar os interesses diversos e legitimar o governo liberal (PEREIRA, 1998). Para tanto, no Brasil, além da proposta de gerencialismo apresentada na Reforma, foi instituída a avaliação nacional e a criação do FUNDEF que propôs a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental sem, no entanto, aumentar recursos para fazê-lo e definiu que a gestão dessa política ficasse a cargo de estados, municípios e distrito federal, eximindo o governo federal da sua responsabilidade (PERONI, 2003), ou seja, o Estado passa a definir e avaliar, mas descentraliza a execução.

Com grande expectativa de mudança no projeto societário em curso, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito e seu governo produziu elementos de ‘continuidade e discontinuidades’ das políticas anteriores (FRIGOTTO, 2011) com a construção da conciliação entre classe capitalista e trabalhadora, mantendo os compromissos firmados por FHC, mas, aproveitando

um momento internacional favorável ao crescimento, assegurou um projeto desenvolvimentista com controle da inflação, crescimento da produção e aumento do consumo, o que agradou aos empresários, enquanto apresentava uma série de políticas sociais de combate à miséria e à fome e de inclusão na sociedade.

Todavia, sem fazer a defesa da gestão gerencial de forma orgânica, aos poucos foi assumindo, dentro das suas políticas educacionais, elementos da gestão democrática (ampliação de escolas técnicas, criação de universidades, programas de acesso ao ensino superior a alunos de baixa renda, etc.) e da gestão gerencial (entre as quais destaco a lei das PPPs, a criação do SAEB). O governo de coalizão presidencial (VIEIRA, 2015) efetiva um hibridismo de gestão democrática e gerencial que é levado aos entes federados através de políticas públicas e de estímulos.

No início do seu segundo mandato, Luiz Inácio Lula da Silva, já em condições econômicas mais turbulentas e precisando de medidas de impacto, cria o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE em 2007 e, na sequência, o Plano de Ações Articuladas que, desde a sua proposta, seus apoiadores e a oferta de tecnologias educacionais, coadunam com o privado, adentrando no setor público ao mesmo tempo em que oferecem estímulos à organização de estruturas da gestão democrática dentro das redes e das escolas. Esse programa ofertou assistência técnica e financeira a estados e municípios, inicialmente às escolas com IDEB mais baixo (uma possibilidade diferente da orientação meritocrática que auxiliou os mais necessitados e com critérios públicos). Mas o governo praticou sua conciliação ao realizar grandes conferências nacionais, com ampla participação dos movimentos sociais e, ao mesmo tempo, dialogar com organismos internacionais, como a UNESCO e com o movimento empresarial Todos pela Educação (inclusive unificando discursos no programa e tornando-se cliente desses empresários ao induzir parcerias e ou comprar tecnologias educacionais que irão influenciar o currículo e possibilitar lucros a estes empresários educacionais). O governo seguinte de Dilma Rousseff manteve esta política em curso.

Esse capítulo contribuiu para evidenciar a emergência das contradições e das correlações de forças existentes no país no momento particular da elaboração e concretização da política pública de gestão da educação a partir do PAR. Serviu para evidenciar as peculiaridades do contexto brasileiro vinculado a muitas fases conciliatórias e a resistências que permitiram a existência híbrida de princípios constitucionais de gestão democrática e, na prática, a convivência com legislações e propostas gerencialistas para a educação.

No quarto capítulo, aproveitei a discussão já realizada sobre o PDE/PAR em que ficou manifesta a preocupação dos pesquisadores com o processo de Reforma do Estado brasileiro e a entrada da gestão gerencial com a adoção de formas de privatização que alteraram a relação pública privada no país, especialmente com a influência da classe empresarial na política educacional brasileira. Isso fortaleceu minha escolha em aprofundar essa discussão sobre a indução de relações gerencialistas baseadas em avaliação e controle a partir das políticas do PAR e particularmente nas políticas de gestão ofertadas às redes de ensino e às escolas; procurei evidenciar os sujeitos e as contradições desse processo que está em disputa na sociedade.

Ao resgatar o sujeito privado do Movimento Todos pela Educação, salientei argumentos sobre o movimento de classe realizado, desde sua organização (que incorporou discursos consensuais em torno da educação de qualidade para todos), apropriando-se inclusive de conceitos dos movimentos sociais, mas com propostas diferentes para atingir as metas e cujo método se volta ao modelo empresarial para gerir a educação.

O TPE possui forte interlocução com algumas associações como a UNDIME, a CONSED e com governo através do FNDE e o próprio MEC, apresentando suas propostas e participando das discussões sobre as políticas públicas, ampliando seu poder ao definir o conteúdo dessas. Possui, entre seus membros, empresários, consultores e integrantes do governo. Também destaquei que este movimento empresarial oferta tecnologias educacionais no Guia de Tecnologias Educacionais do PAR, tornando-se cliente do Estado e dilatando o *edu business* (BALL, 2012), com a naturalização das parcerias público-privadas e com a tarefa de monitorar e divulgar as avaliações do EFA e do PNE que lhe garante destaque no cenário nacional e o coloca como um parceiro privilegiado na correlação de forças.

Ao refazer o movimento de como foi elaborado o PDE/PAR, ressaltei estes sujeitos, bem como os demais interlocutores do MEC (entre os quais alguns são os mesmos que estão dialogando com o TPE, mas também têm entidades que representam movimentos sociais organizados e resistência à privatização que não se refere apenas à propriedade, mas as novas formas de influência e a exploração de produtos educacionais). Apresentei como o PAR, nesta correlação de forças, se tornou um grande guarda-chuva de acesso às políticas educacionais do governo que ofertou, de forma híbrida, elementos de gestão democrática e gerencial. Ao assinar o termo de compromisso, os municípios passavam a realizar um diagnóstico e a planejar visando a mudanças na rede ou na escola. Nesse planejamento, o MEC, através de um programa *on line* ofertava as ações de forma padronizada (com ações ofertadas pelo MEC ou seus parceiros) em quatro grandes dimensões: gestão democrática, formação de

professores e profissionais de apoio, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Destaquei a dimensão da gestão, na qual cinco grandes áreas foram apontadas: 1) Gestão democrática (os indicadores apontam a possibilidade de criação de estruturas que garantam a gestão democrática (Conselhos, planos de carreira, critérios públicos para escolha de dirigentes, etc.); 2) Desenvolvimento da educação básica (atividades no contraturno, resultados da avaliação nacional, etc.); 3) Comunicação com a sociedade (fomento às parcerias externas para atividades complementares ou metodologias específicas); 4) Suficiência e estabilidade da equipe escolar (planejamento da equipe que atuará na escola); 5) gestão de finanças (aplicação dos recursos). Dentro desse diagnóstico, constatei a situação híbrida de estimular a gestão democrática (que também é um processo em construção com limites e possibilidades a serem exploradas) e, ao mesmo tempo, trazer elementos gerenciais de ofertar a possibilidade de parcerias externas (que contém em si mesma outra contradição, pois estas parcerias se abrem à sociedade civil, onde cabem todos, desde os empresários, institutos, movimentos sociais, universidades, etc., ou seja, oficializa na política nacional as parcerias que sempre existiram e propõe outras possibilidades).

O MEC pré-qualifica tecnologias educacionais e materiais pedagógicos que são ofertados aos sistemas de ensino de educação básica no Guia de Tecnologias Educacionais e esse instrumento contém uma categoria de gestão da educação em que oferta esses produtos. Em sua versão 2011, ofertou quinze tecnologias de gestão, sendo onze desenvolvidas pelo Ministério ou em parceria com ele, e sete externas, porém, mesmo nas tecnologias próprias, encontramos a indução de parcerias externas como no programa PDE Escola ou Escola Aberta ou até mesmo no programa Mais Educação (que embora contemple atividades no contraturno, não é uma tecnologia de gestão, segundo o Guia).

Embora possa afirmar que todo o processo do PAR estimula a realização de um diagnóstico local da educação através de um novo instrumento de planejamento para reverter os pontos fracos e que todo esse movimento foi estimulado para que ocorresse de forma participativa (com comitês de elaboração e acompanhamento locais), na prática não foi fácil para os entes federados romperem com tradições políticas clientelistas para fomentar a efetivação dessa participação (aberta à sociedade civil) e ampliar a democratização.

Ao observar os programas de gestão, foi possível constatar que no Escola Aberta é feita a contratação de oficinairos voluntários, sem vínculos empregatícios, a baixíssimo custo para atendimento aos finais de semana (custos de transporte e lanche por turno). Já no programa Mais Educação, é possível a contratação de oficinairos também a baixo custo na

escola ou a contratação de parceiros externos pelas Secretarias de Educação para atenderem dentro ou fora da escola em atividades complementares. Essas contratações alteram as relações na escola, pois o mercado privado adentra na instituição com a contratação de trabalhadores a baixo custo para atender os alunos, precarizando as relações de trabalho e a contratação de parceiros externos para realizar aquilo que antes era de responsabilidade dos professores em cada escola, regrados por um Projeto Político Pedagógico o que também precariza a educação e sua democratização.

Posso concluir desse movimento que o Estado, através dessa política, avançou na oferta de assistência técnica e financeira para a educação básica, mas houve implicações para a democratização da gestão, pois, ao mesmo tempo em que reafirma a gestão democrática, induz parcerias privadas como política nacional e oferta tecnologias educacionais (cujo conteúdo não é debatido e nos preocupa quando vem do meio empresarial), o que fortalece a entrada do setor privado na educação pública, ou seja, a escola pública cede espaço ao setor privado ou filantrópico, praticando a privatização encoberta da educação pública (BALL, YOUDELL, 2007).

A política de gestão ofertada no PAR às escolas com baixo IDEB (e depois expandindo a todas as instituições) com critérios públicos foi um avanço, mas também traduz as peculiaridades do processo de construção da hegemonia no Brasil que coloca o discurso do TPE e dos movimentos sociais conciliados na política e, ao mesmo tempo, com múltiplas propostas conflitantes que estão disputando o consenso na educação e produzindo alterações na gestão da escola. Contraditoriamente, o Estado ao mesmo tempo em que investe na educação transfere para a iniciativa privada a possibilidade de definição do conteúdo e de execução da política.

Partindo do amplo contexto capitalista internacional, resgatando a conjuntura e correlação de forças do caso brasileiro das últimas décadas, escolhi focar em um município para adentrar na Rede de ensino e na escola e optei por fazê-lo em Porto Alegre, por ser este município também palco de propostas educacionais contraditórias, em que pude observar a trajetória de correlações de forças que o município viveu, momentos particulares de ampliação e de recuo do alargamento das relações de participação dos cidadãos na definição das políticas (que viveu o auge do projeto Escola Cidadã e atualmente uma proposta de gestão por resultados na educação). Nesse contexto, a prefeitura assinou o termo de compromisso com o MEC e passou a receber e executar programas do PAR.

Ao resgatar como ocorreu esse processo dentro da Rede de ensino, pude constatar que Porto Alegre já possuía estruturas de gestão democrática instituídas em sua RME e que, ao

realizar o diagnóstico do PAR, o município na dimensão da gestão apontou esses avanços e buscou espaços em políticas que coadunavam com sua atual política de resultados, como os parceiros externos para a realização de atividades complementares (já existentes), oferta de atividades no contraturno, metodologias específicas fornecidas por parceiros externos e divulgação das avaliações nacionais.

Os entrevistados representantes da SMED resgataram que o PAR foi construído com a participação de integrantes do Conselho Municipal de Educação, da associação que representa os trabalhadores em Educação e de integrantes das escolas (direções e SOPs), demonstrando algum esforço em ampliar a participação na construção do diagnóstico e planejamento. Mas atualmente o Comitê em funcionamento é o do PDE Interativo, e este é composto apenas por setores técnicos da Secretaria de Educação, havendo um recuo nessa participação.

Ao ofertarem programas de gestão do PAR, tais como o Escola Aberta e o PDE Escola e também o Mais Educação, houve o chamamento e o convencimento das direções das escolas para aderirem aos programas pela oferta de projetos prontos e recursos ocasionais. Os dois primeiros entraram como parte do programa da Secretaria chamado Cidade Escola (atividades no contraturno com oficinas ou parcerias externas com entidades privadas e filantrópicas).

O programa PDE Escola partiu da elaboração de um diagnóstico e planejamento local realizado em modelo padronizado e disponível para as escolas em site do MEC. Tal diagnóstico (que considero essencial para a elaboração de qualquer proposta) deveria ser construído por um coletivo dentro das escolas, mas a Secretaria reconhece que, embora tenha sido um grande avanço as escolas o realizarem, não houve grande ampliação da participação nos comitês, ficando o mesmo restrito muitas vezes à equipe diretiva e sem a participação dos demais segmentos da comunidade escolar. Os entrevistados reconheceram que o Conselho Escolar não participou ativamente desse processo e que a própria mantenedora não estimulou a ampliação da participação, estando preocupada na execução do diagnóstico e no planejamento em tempo hábil para que não se perdessem os recursos.

A escolha do município foi assegurar programas que casassem com as políticas em curso na Secretaria, como ampliação das escolas infantis e, para o ensino fundamental, a ampliação do atendimento via integralização (com recursos para contratação de oficinas ou contratação de parceiros externos que, no caso, foram instituições filantrópicas e privadas que totalizam atualmente 18 instituições conveniadas). Não tive acesso às informações financeiras sobre essas parcerias (o que motivaria outra possibilidade de tese aos discutir esses recursos), mas tive a confirmação dos representantes da mantenedora de que as parcerias são pagas.

Os entrevistados destacaram dois avanços na relação com o MEC: o primeiro foram os critérios públicos para acesso às políticas e a possibilidade do diagnóstico local como uma via de duas mãos, isto é, o local poder pensar sobre si mesmo e a caminhada de cada instituição, de cada rede para o atendimento de suas necessidades, ser respeitada. O segundo, o MEC deveria conhecer cada uma dessas realidades. Isso pode gerar, no meu entendimento, a democratização da gestão.

Porém, destaco que o atual governo municipal, que rompeu com vários movimentos de participação da cidade, contraditoriamente reconhece como positiva a possibilidade do diagnóstico do PAR ouvir a comunidade para planejar, mas, na prática, não ofertou formação ou estímulos para que isso fosse ampliado, ficando cada um por si na execução da proposta. Não se pode ser ingênuo e pensar que basta afirmar que podemos ser democráticos e tudo acontece. A democracia é um aprendizado, é a possibilidade de novas vivências de participação, que poderia ser explorado nesse novo instrumento de planejamento.

Além disso, fui a duas escolas para concretizar um exemplo de possibilidades de implicações do PAR na democratização da gestão das instituições, reunindo argumentos sobre a participação da comunidade escolar nas decisões e escolhas sobre os programas, bem como nos discursos que se naturalizam sobre as parcerias que são ofertadas nas escolas.

As duas escolas foram escolhidas por suas trajetórias diferentes (com adesão adiantada ou tardia ao projeto Escola Cidadã), mas ambas possuem estruturas democráticas de eleição de diretores, Conselho Escolar instituído e estão construindo seus projetos político-pedagógicos. Observei que os programas que chegaram foram o Mais Educação, de Gestão, o Escola Aberta, o PDE Escola e o Acompanhamento da frequência escolar do programa Bolsa Família. Tenho convicção de que, se a pesquisa fosse realizada em outra escola, com contexto diferente, o fato de a política estimular a instituição dos mecanismos de gestão democrática, poderia significar um grande avanço.

Resgatei junto às direções e aos presidentes dos Conselhos Escolares entrevistados que as escolas aceitaram os programas por indicação da mantenedora e que, apesar de constituírem um grupo de trabalho, não ocorreu um debate com a comunidade escolar sobre os programas, e que houve um interesse imediato das equipes diretivas pela possibilidade do recurso, mesmo sem conhecer profundamente a política do PAR e, posteriormente, do PDE Escola. Depois de resistirem ao desmantelamento da escola por ciclos de formação na RME, aceitaram a entrada dos programas federais e foram adaptando as suas realidades e modos de tratar com sua comunidade. Hoje os Conselhos Escolares acompanham mais, desde planejamento (Interativo) até escolha das ações e prestação de contas, mas os movimentos,

segundo os relatos das entrevistas realizadas com representantes da Secretaria de Educação e das escolas, não potencializaram grandes vivências de participação de todos os envolvidos.

Vistos como uma forma de ofertarem novas possibilidades a seus alunos e comunidades escolares, ao aceitarem esses programas, as escolas passaram a viver formas híbridas de gestão, pois já possuíam estruturas democráticas (ainda se estabelecendo e também com contradições), que foram mantidas, mas foram permitindo a entrada de elementos gerenciais e de lógicas mercantis como a possibilidade de ações com parceiros visando às avaliações nacionais (letramento e numeramento), seja pela integralização através de oficinas do Mais Educação, seja pelos atendimentos realizados por conveniamento externo com OSs e ou entidades privadas.

Se, por um lado, essa flexibilização para entrada dos programas é justificada pela possibilidade de qualificação das relações com a comunidade, o que poderia alargar a democratização da gestão, por outro, a implantação não explorou a ampliação do diálogo e da participação em todas as etapas desse processo, havendo recuo da participação ou a não exploração de suas possibilidades.

Na prática, a adesão aos programas foi vinculada ao baixo IDEB (o critério é a necessidade da escola) e possibilitou a oferta de serviços pedagógicos por entidades privadas ou filantrópicas na escola pública e está naturalizando esta cultura. A SMED firmou parcerias com entidades privadas ou filantrópicas, e a escola consolidou a entrada desses agentes não estatais para tratar da educação pública. Esse processo reafirmou a visão de gestão da Secretaria – que é a gestão por resultados – que vê no mercado o modelo de tecnologias educacionais a ofertar a seus cidadãos. O município não se eximiu, mas recuou de sua responsabilidade e ação direta para favorecer e financiar a entrada do mercado.

As duas escolas reconhecem que a grande mudança, com a chegada dos projetos, foi a possibilidade da integralização dos alunos e, depois da elaboração do primeiro PDE Escola, passaram a ter uma relação mais direta com o MEC, realizando buscas de outros programas em seu site e sem a mediação da SMED, como fizeram as duas escolas pesquisadas que procuraram outros programas para oferecerem aos alunos (Mais cultura, Atleta do futuro). Essas buscas estão relacionadas às características de cada escola e foram discutidas com o Conselho Escolar, o que contribuiu para a ampliação da participação da comunidade na definição dos programas escolares e segundo a característica local.

Por outro lado, o estímulo às parcerias levou as escolas a trilhar dois caminhos: aceitaram a parcerias externas da mantenedora (abrindo a escola a um atendimento privado) e ou a entrada dos oficinas (que passaram a desenvolver atividades pedagógicas dentro da

escola a baixo custo); permitiu às escolas buscarem as próprias parcerias, como ocorreu na escola dois com a cooperativa de reciclagem e a cozinha comunitária (que, neste momento não tem subsídio financeiro para manter um projeto e apresenta um caráter cooperativo). Atento para o fato de que a ideia da parceria externa está sendo incorporada pela escola e naturalizada, o que pode contribuir para o esvaziamento do direito social e a precarização da política pública de educação.

A partir da política, ocorreu a inclusão de dois novos cargos nas escolas. O assessor financeiro, que é professor desviado do seu cargo, assumiu a função de favorecer a administração das contas diversas que a escola tem hoje, para a direção e conselho escolar que são a Unidade Executora. Essencialmente burocrático, realiza a parte técnica de confirmação de dados e situação fiscal, orçamentos, notas fiscais, auxilia nas compras que a escola vai realizar. Já o coordenador dos projetos, que também é um professor, assumiu a organização da integralização dos tempos de escola (com os oficinas, projetos próprios, e ou parceiros externos) para atendimento das 4 horas diárias a mais na escola. Lida com aqueles que vêm do mercado, e sua formação indicada pela mantenedora vem do CENPEC, uma instituição ligada a Fundação Itaú Social, ambos integrantes do movimento empresarial TPE. Através dos dados fornecidos pelas escolas, foi possível constatar esse redesenho na equipe diretiva, com a criação de dois novos cargos que, por um lado amplia o coletivo que administra a escola e, por outro, não garante que estes cargos sejam escolhidos democraticamente ou que o diálogo desses com os demais segmentos esteja garantido e estimule o debate e a participação, pois vai depender da trajetória de cada escola, ou seja, existem possibilidades e limites na atuação desses gestores.

Mas reafirmo que este processo em curso na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre (e no país) está em construção e apresenta muitas contradições. A política do PAR é indutora e expõe o hibridismo de concepções entre a gestão democrática e a gerencial. A própria política está sendo ressignificada, e o serviço público reestruturado para a entrada do mercado que está sendo naturalizado como um complemento da gestão pública, uma compensação que pode ser ofertada por todos.

As políticas de gestão do PAR produziram novas formas de privatização que não tratam apenas da propriedade e que estão entrando na escola e se aproximam das tendências que Stephen Ball e Deborah Youdell (2007) descreveram: por um lado, existe um tipo de privatização *endógena*, pois incorporam ideias, métodos e práticas do setor privado (como os produtos educacionais do Guia de Tecnologias e a gestão por resultados) e, por outro, a privatização *exógena* em que se legaliza o arrendamento, em que se cede o espaço público,

que é uma tendência apoiada pelos organismos internacionais, pelos movimentos empresariais e chega à escola transformando as relações de trabalho e a gestão da instituição. O Plano está a estimular essas mudanças e, ao mesmo tempo em que propõe a gestão democrática (já conquistada em lei, mas em processo de efetivação que demonstra resistência dos movimentos), propõe a entrada de outros parceiros externos¹⁶⁹ (que evidencia a conciliação) e o faz como política pública nacional abrindo a possibilidades de atendimento que a escola poderia e deveria pensar em ofertar aos alunos como direito público e não como escolha econômica, mediada pelo interesse privado.

Cada escola relatou que está explorando suas possibilidades e, mesmo possuindo autonomia financeira (recursos repassados trimestralmente a escola pela SMED), vê na política de gestão do PAR, especialmente com o PDE escola e o Escola Aberta, a possibilidade de captação de recursos ocasionais para realizar projetos e atendimentos diferenciados como forma de atrair e manter o aluno assistido e na escola, ou seja, uma forma de garantir o direito.

A escola experimenta a gestão democrática em suas estruturas e, ao mesmo tempo, concilia essa vivência com a política de gestão da educação que apresenta elementos gerenciais, como a naturalização das parcerias externas. O que embaralha tudo é o discurso do alargamento da solidariedade que existe em ambas as propostas, pois as duas propõem a participação da sociedade, porém cada uma defende um método e um conteúdo. Enquanto a gestão democrática propõe a construção de soluções debatidas com a toda a sociedade e com financiamento público para escola pública, a gerencial propõe o debate e apresenta soluções já disponíveis do setor empresarial, mas financiadas também com o dinheiro público. Pelas entrevistas, essa discussão sobre a entrada do setor privado no público não foi ou está sendo realizada nas escolas, o que facilita a construção dos consensos, já que os discursos empregados por ambas as posições utilizam conceitos semelhantes, mesmo que com significados distintos.

Então, ao analisar a política de gestão do PAR, constato muitas contradições no processo que evidenciam a luta de classes, as resistências e as conciliações realizadas para elaboração e materialização da política pública. Concluo que as estruturas democráticas mantidas foram importantes e que onde elas não existiam foi um grande avanço serem propostas. Também argumento que esse processo de implantação teve possibilidades de alargamento da democratização da educação, desde os referidos programas democráticos,

¹⁶⁹ Já existiam amigos da escola, círculos de pais e mestres, universidades, entre outros. Aqui trata-se de ONGs ou instituições privadas. Mudou a forma de parceria passando de filantropia a possibilidade de um negócio pago.

instalação de conselhos, comitês para elaboração de diagnóstico, planejamento e execução da política, critérios públicos, entre outros, mas teve seus limites ao não conseguir movimentar plenamente as estruturas participativas para acompanhar a política e ao permitir a naturalização de propostas vindas do setor privado mercantil adentrarem na escola. A conciliação aceitou as implicações das parcerias privadas como necessárias para construir mais qualidade na educação pública.

Reafirmo minha crença de que ‘sem escola democrática não há sociedade democrática’ (TRAGTEMBERG, 2002) e creio na importância que ela tem na construção de vivências que formem para a democracia. Quando a escola aceita e naturaliza, dentro dos seus espaços, políticas que fortalecem a gestão gerencial e as parcerias privadas e não amplia a democratização da gestão com o alargamento da participação nas discussões, nas decisões e na execução das propostas educacionais em curso com sua comunidade, esse encolhimento significa que está abrindo mão do seu papel? Está arrefecendo de sua constituição democrática?

Termino reafirmando que a proposta de gestão da educação promovida pelo PAR está em construção e disputa por sua complexidade e formas; apresenta-se híbrida, contraditória, e o resultado desse processo ainda está instalando seu consenso nas escolas, com conciliações e oposições. Compreender esse movimento em suas tendências é fundamental para que possamos resistir e ampliar a democratização da gestão da educação, promovendo o alargamento da participação, pois acredito que “no final, o mais cômodo na vida é a verdade. É preciso ver as coisas como são” (MUJICA, 2015, p. 44) para que estejamos preparados a resistir por educação como direito e, ao tratar da coisa pública, que a gestão também seja pública e democrática.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

_____. Reforma Política e Federalismo: Desafios para a Democratização Brasileira. In: Maria Victoria Benevides; Paulo Vannuchi; Fábio Kerche. (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, v. 1, p. 225-65.

_____. *Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira*. São Paulo: Desigualdade e Diversidade – Dossiê Especial, 2011. p. 119-42.

ADRIÃO, Theresa. PERONI, Vera (orgs). *O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

ADRIÃO, Theresa. GARCIA, Teise. *Oferta Educativa e responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas*. Cadernos de Pesquisa, v.38, n.135, p.779-96, 2008.

AFONSO, Almerindo Janela. O Neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social democrata. In: LIMA, Licínio C. AFONSO, Almerindo Janela (Org.) *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização e Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento, 2002.

_____. *Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado nação e a emergência da regulação supranacional*. Educação e Sociedade, ano XXII, nº 75, agosto de 2001.

AMARAL, Josiane Carolina Soares Ramos do. *A política de gestão da educação básica na rede estadual de ensino no Rio Grande do Sul (2007-2010): O fortalecimento da gestão gerencial*. Porto Alegre: UFRGS, 2010, Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

ANANDA, Grinkraut. *Conflitos na implementação da política educacional brasileira : as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. Campinas, UNICAMP. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2012.

ANTUNES, Fátima. SÁ, Virginio. *Públicos Escolares e Regulação da Educação – Lutas concorrenciais na arena educativa*. Gaia: Fundação Manoel Leão: Lab Graf, 2010.

ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação*. RBPAE, vol.28, nº2, p.515-31 maio/ago 2012.

AZEVEDO, José Clóvis de. *Escola Cidadã: desafios, diálogos e travessias*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como Política Pública*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

BALL, Stephen; YOUDELL, Deborah. *Privatización encubierta em la educación pública*. V Congresso Mundial de La Educación: Instituto de educación Londres, 2007.

_____. Big Policies/Small W In: Lingard, Bob; OZGA, Jenny. *The Routledge Falmer Reader in Education Policy and Politics*. Milton Park, England: Routledge, 2007.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e das pesquisas em política educacional. In: BALL, Stephen. MAINARDES, Jeferson (org.) *Políticas Educacionais questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. *Global Education- New policy networks and the neo-liberal imaginary* (Educação Global- Novas redes de políticas e o imaginário neoliberal- Tradução de Liane Maria Bernardi). Routledge – Londres – NY – 2012.

_____. OLMEDO, Antonio. A nova filantropia, o capitalismo social e as redes globais em educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal. *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro, 2013.

BANCO MUNDIAL. *Aprendizagem para Todos. Estratégia 2020 para a educação do grupo Banco Mundial*: Washington, 2011.

BASTOS, Remo Moreira Brito. *Banco Mundial: Aprendizagem para todos até 2020- Breves notas sobre uma estratégia de legitimação*. XXII Semana de Educação da Universidade Estadual do Ceará, 2015.

BARROSO, João. Conhecimento e ação pública: As políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008). In: BARROSO, João. AFONSO, Natércio. *Políticas Educativas: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Gaia: Fundação Manoel Leão: Lab Graf, 2011.

BATISTA, Neusa Chaves. *Democracia e Patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre*. POA: UFRGS, 2003 Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2008.

BERNARDI, Liane Maria. UKZAC, Lucia Hugo. ROSSI, Alexandre. *Do Movimento Todos Pela Educação ao Plano de Ações Articuladas e Guia de Tecnologias: Empresários interlocutores e clientes do Estado*. ANPED SUL, Florianópolis, 2014.

_____. As relações do Estado com empresários nas políticas educacionais: PDE/PAR e Guia de Tecnologias Educacionais. In: PERONI, Vera Maria Vidal. *Diálogos sobre as redefinições do papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo: Oikos, 2015.

BERNARDI, Lauro Edilso. *Entre o sonho e a realidade: Legado do programa de fomento-PBSM, no RS*. Dissertação de Mestrado, UFSM, Santa Maria, 2015.

BRASIL. *Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE, 1996.

_____. *Guia de Tecnologias Educacionais 2011/12/organização COGETEC*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2011, 196 p.

_____. *Guia de Tecnologias Educacionais da Educação Integral e Integrada e da Articulação da Escola com seu Território 2013 /organização Paulo Blauth Menezes*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2013, 55 p.

_____. *Plano de ações articuladas – PAR – 2011-2014*. Guia prático de ações para municípios. Brasília: Ministério da Educação, 2011.

_____. *Aviso de Chamamento Público MEC/SEB/SECAD/SEED/SEESP N.º 1/2009*. Pré-qualificação de Tecnologias que Promovam a Qualidade da Educação Básica. Publicado no D.O.U. Seção 3, pág. 41-4, de 21/05/2009.

_____. *Decreto nº 6.094, de 24 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*.

BOITO JR., Armando. *Estado e burguesia no capitalismo neoliberal*. Revista Sociologia Política, Curitiba, nº 28, 2007.

_____. A burguesia no Governo Lula. En publicación: *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2007. ISBN: 987-1183-56-9. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C07Boito.pdf>

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. Editora Brasiliense: São Paulo: 1998.

CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE. – Nº 24 (2015) Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 180p.

CADERNO PEDAGÓGICO Nº 9. SMED. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2003.

CAMARGO, Rubens Barbosa. PINTO, José Marcelino de Resende Pinto. GUIMARAES, José Luiz. *Sobre o Financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação*. Cadernos de Pesquisa. Vol. 38, nº135, p.817-39, 2008.

CAMINI, Lucia. PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: estratégias de participação e gestão na fase de formulação e implantação. In: PERONI, Vera Maria Vidal; ROSSI, Alexandre José (Org). *Políticas Educacionais em tempos de redefinição do papel do Estado – Implicações para a democratização da educação*. Porto Alegre: Programa de Pós Graduação da UFRGS, Gráfica e Editora UFPEL, 2011.

_____. *A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

_____. *Política e Gestão Educacional Brasileira*. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

COMERLATTO, Luciani Paz. *A gestão da educação no contexto da sociedade capitalista: a parceria público privada*. Porto Alegre, UFRGS, 2013. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

CORREA, Vanessa Petrelli. Mudanças de Cenário, Crescimento distributivo e arrocho fiscal: Inconsistências dessa equação. In: *13 A virada Neoliberal do Governo Dilma*. Revista Política Social e Desenvolvimento. Plataforma Político Social.com, Ano 3, Janeiro de 2015.

CLARK, Jonh; NEWMAN, Janet. *The Managerial State*. London: Sage Publications, 2006.

_____. *Gerencialismo*. Porto Alegre: Educação e Realidade, vol. 37, nº 2, 2012.

CURY, Carlos R. Jamil. *Educação e Contradição*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DALE, Roger. Especificyng Globalization Efeccts on National Policy. Journal of education Policy, 1999, 14 (1): 1-17. In: Lingard, Bob; OZGA, Jenny. *The Routledge Falmer Reader in Education Policy and Politics*. Milton Park, England: Routledge, 2007.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOURADO, Luiz Fernando. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: Ferreira, Naura Syria Carapeto (org). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.

DUTRA, Olívio. *Nas pegadas da Utopia*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1998.

EDUCAÇÃO. Legislação Federal. Câmara dos Deputados. Brasília: Edições Câmara, 2009.

ESTUDO TÉCNICO Nº 08/2015. Ministério do Desenvolvimento Social. *Avaliação de impacto dos beneficiários do Programa Bolsa Família matriculados no Pronatec Bolsa Formação: um estudo CASO-CONTROLE*, 25p.

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. *Todos pela Educação e o Episódio Costin no MEC: A Pedagogia do Capital em Ação na Política Educacional Brasileira*. Trabalho Necessário-www.uff/trabalhonecessario. Ano 10, nº15, 2012.

_____. *Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional*. s.d. 16 p. Disponível em <http://www.dfe.uem.br/texto/Olinda.PDF>. Acesso em 20 de fevereiro de 2012.

FARENZENA, Nalu (org). *Implementação de planos de ações articuladas municipais. Uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: Editora e Gráfica Universitária-UFPEL, 2012.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1983.

_____. *Nova República*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

FELLOW, John Williamson Sênior. *Conferência sobre as práticas em desenvolvimento do Instituto de Economia Internacional – IFIS – Washington*, em 13 de janeiro de 2004, p.1-25.

FORTUNA, Maria Lucia de Abrantes. Planejamento, gestão e avaliação na instituição escolar: para controlar ou para democratizar? In: LUCE, Maria Beatriz Luce; MEDEIROS, Isabel Leticia Pedroso de. *Gestão democrática: Concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FREITAS, Luiz Carlos de. *Os reformadores empresariais da educação: Da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação*. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 33, nº 119, p.379-404, abr-jun, 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI*. *Revista Educação Brasileira*, vol.16, nº46, jan/abr, 2011.

GALE, Trevor. Realising Policy: The Who na how of policy production. *Discourse: studies in the cultural politics of educatio*, 2003, 24(1): 51-65. In: LINGARD, Bob; OZGA, Jenny. *The Routledge Falmer Reader in Education Policy and Politics*. Milton Park, England: Routledge, 2007.

GALLINA, Jairo Ademar. *A trajetória da gestão democrática da educação na rede municipal de ensino de Getúlio Vargas*. *Porto Alegre:UFRGS*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

GANDIN, Luis Armando. A democratização da gestão no projeto Escola Cidadã: construindo uma nova noção de responsabilização da educação. In: APLLE, Michael W; BALL, Stephen J; GANDIN, Luis Armando. *Sociologia da Educação Análise Internacional*. Porto Alegre: Penso, 2013.

GENTILI, Pablo (Editor). *Golpe em Brasil. Genealogia de uma farsa*. Buenos Aires: UMET, Clacso: Octubre Editorial, 2016.

GERMANO, José Wellington. *Estado Militar e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1994.

GUIDDENS, Anthony. *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GRAMSCI, Antônio. *Concepção dialética da História*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

_____. *Cadernos do Cárcere*. vol. 2, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. *Cadernos do Cárcere*. vol. 3. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Cadernos do Cárcere*. vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 4

HADDAD, F. *O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. www.publicacoes.inep.gov.br Acesso em 13 maio, 2010.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1989.

_____. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HALBWACHS, Maurice. *A Memória coletiva*. São Paulo: Editora Centauro, 2004.

HATTGE, Morgana Domenica. *Performatividade e inclusão no movimento Todos pela Educação*. São Leopoldo. UNISINOS, 2014. Tese de Doutorado, Universidade do Vale dos Sinos, 2014.

HELO, Liane Bernardi. *Política de Conselhos Escolares: trajetórias de efetivação*. Porto Alegre, UFRGS, 2007. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

HENRIQUES, Ricardo. *Proposta Pedagógica do Programa Escola Aberta*. MEC/FNDE, 2007.

HORA, Dinair Leal da. *Gestão democrática na escola*. Campinas, SP: Editora Papirus, 2005.

JESSOP, Bob. A transição do pós fordismo ao Estado do trabalho schumpeteriano. In: BURROWS, R. LOADER, B.(Orgs.) *Para um estado de bem estar pós fordista?* Londres: Routledge, 1994.

KRAWCZYK, Nora. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria M.; HADDAD, Sérgio (org.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. São Paulo: Autores Associados, 2000, p. 1-11.

_____. *O PDE: Novo modo de regulação estatal?* Cadernos de Pesquisa. Vol.38, nº135, p.797-815, 2008.

LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Londrina: Planta, 2004.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. *Administração Escolar: Estudos*. Portugal: Porto Editora, 2011.

_____. Reformar a Administração Escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. In: LIMA, Licínio C. AFONSO, Almerindo Janela (Org.) *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização e Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento, 2002.

_____. *Aprender para ganhar, conhecer para competir: sobre a subordinação da educação na 'sociedade do conhecimento'*. São Paulo: Cortez, 2012.

LUCE, Maria Beatriz. MEDEIROS, Isabel Leticia Pedroso de (orgs). *Gestão Escolar Democrática: Concepções e Vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

LUKACS, George. *Introdução a uma estética marxista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

LUZ, Liliene Xavier. *Participação do empresariado na educação no Brasil e Argentina*. Campinas, Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2009.

MAFASSIOLI, Andreia da Silva. *Plano de Ações Articuladas: Uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS*. Porto Alegre: UFRGS, 2011. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

MARTINS, Erika Moreira. *Movimento Todos Pela Educação: um projeto de nação para a educação Brasileira*. Campinas: URCAMP, 2013. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, Universidade Regional de Campinas, 2013.

MARTINS, Andre Martins. *Burguesia e a nova sociabilidade: estratégias para educar o consenso no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: UFF, 2007. Tese Doutorado, Universidade Federal Fluminense, 2007.

_____. *A Educação Básica no século XXI: o projeto do organismo 'Todos Pela Educação'*. Praxis Educativa, Ponta Grossa, vol.4, nº 1, 2009- disponível em <http://www.periodicos.uepg.br>

MARRE, Jacques Leon. *A construção do objeto científico na investigação empírica*. Seminário de pesquisa do Oeste do Paraná, 1991.

MASSON, Gisele. *Implicações do plano de desenvolvimento da educação para a formação de professores*. Ensaio. Aval. pol publ. Educ. Rio de Janeiro, vol. 20, nº74, p.165-84.jan/mar, 2012.

MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. Coleção os pensadores. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1978.

_____. ENGELS, Friederich. *Manifesto do Partido Comunista 1848*. Porto Alegre: LPM, 2002.

MEC. *O Plano de Desenvolvimento da Educação, Razões, Princípios e Programas*. Brasília: Ministério da Educação, 2007, 43 p.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. São Paulo: UNICAMP, 2000.

MEKSENAS, Paulo. *Pesquisa Social e ação pedagógica: conceitos, métodos e práticas*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

MÉSZÁROS, István. *Crise estrutural necessita mudança estrutural*. Conferência de abertura do II Encontro de San Lazaro, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). *Pesquisa Social- Teoria, método e criatividade*. São Paulo: Vozes, 2005.

MIOTTO, Marcio Luiz; KRUIELSK, Leandro; FARIAS, Luis Fernando; LOBATO, Leandro; TONI, Plínio Marco. *O Banco Mundial e a política da educação*. Curitiba, UFRP, 1999. Disponível em <http://www.geocities.com/SoHo/Veranda/6386/a27.htm>.

MOREIRA, Laerte. *O acordo de 1998 entre o FMI e o governo Brasileiro*. Publicado no site <http://www.oocities.org/laertemoreira/acordofmi98.html>, 2015.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Senac, 2001.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Paqual; DURLI, Zenilde. *O Plano de Desenvolvimento da Educação-PDE e a visão sistêmica de educação*. RBP AE. Vol.26, nº3, p.551-64, set/dez, 2010.

NETO, Otávio Cruz. *O trabalho de campo como descoberta e criação*. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

NETO, José Paulo. *Introdução ao estudo do Método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOMA, A. K. *UNESCO e educação no Brasil a partir da década de 1990: percursos de uma pesquisa coletiva*. Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional (Curitiba. Online) , vol. 5, p. 54-73, 2010.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. *O Plano de Ações Articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica*. Acta Scientiarum. Education, Maringa, vol34, nº2, p.291-300, July-Dec,2012.

OLIVEIRA, Maria Celeste Martins; HELO, Liane Bernadi; FOLCHINI, Margane; PACHECO, Maria de Lourdes Lewkowtz. O planejamento como instrumento de participação. In: AZEVEDO, José Clóvis; GENTILI, Pablo; KRUG, Andréa; SIMON, Cátia. *Utopia e democracia na Educação Cidadã*. Porto Alegre: Editora Universidade /UFRGS/Secretaria Municipal de Educação, 2000.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. São Paulo: MH Comunicações, 1994.

OZGA, Jenny; LINGARD, Bob. Globalization, Education Policy and Politics. In Lingard, Bob; OZGA, Jenny. *The Routledge Falmer Reader in Education Policy and Politics*. Milton Park, England: Routledge, 2007.

PARO, Vitor. *Gestão democrática da Escola Pública*. São Paulo: Ática, 1997.

_____. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. São Paulo: Xamã, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. São Paulo: Lua Nova, 1998.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Lua Nova, 2003.

_____; ADRIÃO, Theresa. (orgs). Público não estatal: Estratégias para o setor educacional brasileiro. In: *O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

_____. Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privada. In: PERONI, Vera; ROSSI, Alexandre (org.). *Políticas educacionais em tempos de redefinição do papel no Estado: implicações para a democratização da educação*. Porto Alegre: PPGedu UFRGS; Pelotas: UFPEL, 2011, p. 23-41.

_____. *A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado*. Revista posições. UNICAMP, vol.23, nº2. Campinas maio/ago, 2012.

_____. *As Relações entre o Público e o privado nas políticas educacionais no contexto da Terceira Via*. Currículo sem Fronteiras, vol. 13, nº 2, p. 234- 55, maio/ago, 2013.

_____. FLORES, Maria Luiza Rodrigues. *Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática no Brasil: articulações e tensões*. Educação (Porto Alegre, impresso) vol.27, nº 2, p.180-89, maio-ago, 2014.

_____. *Implicações da relação público privada para a democratização da gestão*. Tese de professor titular da Carreira de Magistério Superior UFRGS: Porto Alegre, 2015.

PIRES, Daniela de Oliveira. O histórico da relação público privada no Brasil: o enfoque jurídico. In: PERONI, Vera Maria Vidal. *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro, 2013.

_____. *A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

PONT, Raul. CME POA: Um exemplo de Educação Cidadã. In: GORODICHT, Clarice (org). *Trajétoria por uma educação cidadã*. Porto Alegre: CME/Corag, 2002.

PRINS, Gwyn. História oral. In: BURKE, Peter (org). *A escrita da História*. São Paulo: Editora da UNESP, 1992.

RAVITCH, Daiane. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RANSON, Stewart. Public Accountability in the age of neoliberal governance. *Journal of education Policy*, september- october 2003, 18 (5):459-80. In Lingard, Bob; OZGA, Jenny. *The Routledge Falmer Reader in Education Policy and Politics*. Milton Park, England: Routledge, 2007)

RODRIGUES, Romir de Oliveira. SANTOS, Mauricio Ivan dos. O Pronatec na fronteira entre o público e o privado. In: PERONI, Vera Maria Vidal. *Diálogos sobre as redefinições do papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo: Oikos, 2015.

ROBERTSON, Susan. *A estranha não morte da privatização neoliberal na estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial*. Revista Brasileira de Educação. Vol.17. nº 50. Rio de Janeiro: ANPED, 2012.

_____; VERGER, Antoni. *A origem das parcerias público-privadas na governança global de educação*. Educação e Sociedade, vol.33, Campinas: 2012.

ROSSI Alexandre; BERNARDI Liane Maria; UCZAK Lucia Hugo. Relação Público Privada no Programa de Desenvolvimento da Educação: uma análise do Plano de Ações Articuladas. In: PERONI, Vera; (org.). *Redefinições das Fronteiras entre o Público e o Privado: Implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livros, 2013.

ROSSI, Pedro; BIANCARELLI, André. Do industrialismo ao financismo. In: *13 A virada Neoliberal do Governo Dilma*. Revista Política Social e Desenvolvimento. Plataforma Político Social.com, Ano 3, Janeiro de 2015.

SADER, Emir. *A vingança da história*. São Paulo: Boitempo, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma reinvenção solidária e participativa de Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.). *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: UNESP, 2002.

SANTOS, Graziella Souza dos. *Política Curricular da Rede Municipal de Porto Alegre: recontextualização no espaço da escola*. Porto Alegre: UFRGS, 2012. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

SANTOS, Mauricio Ivan dos; RODRIGUES, Romir de Oliveira. O programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego- Pronatec: um olhar a partir das relações entre o público e o privado. In: PERONI, Vera Maria Vidal. *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro, 2013.

SAVIANI, Dermeval. *Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC 2007*. Educação e Sociedade, Campinas, vol.28, nº100- Especial, p.1231-55,out, 2007.

SILVA, Eliezer Santos da. *Plano de Ações Articuladas (PAR): A atuação dos Comitês Locais de Compromisso como espaço de mobilização social pela educação, no território do vale do Jiquiriçá/Bahia*. Salvador: UNEB, Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado da Bahia, 2013.

SHIROMA, Eneida Otto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fatima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

_____; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SOUZA, Donaldo Bello. *Avaliações Finais sobre o PNE 2001 -2010 e Preliminares do PNE 2014-2024*. Est. Aval. Educ., São Paulo, vol. 25, nº 59, p. 140-70, set/dez 2014

SUSIN, Maria Otilia Kroeff. Educação, esperança, dialogo. In: GORODICHT, Clarice (org). *Trajetória por uma educação cidadã*. Porto Alegre: CME/Corag, 2002.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Estatuto Social*, 2013.

THOMPSON, E. P. *A miséria da teoria ou um planetário de erros. Uma crítica ao pensamento de Althusser*. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.

_____. *A Formação da Classe Operária Inglesa*. Vol.1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem-Jomtien*, 1990. UNESCO, 1998.

UNESCO. *Educação Para Todos: o compromisso de DAKAR*. Brasília. UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

UCZAK, Lucia Hugo; BERNARDI, Liane Maria; ROSSI, Alexandre. *A relação Público – privada no Programa de Desenvolvimento da Educação: Implicações para o Ensino, Aprendizagem e Gestão*. ANPAE, Recife, 2013.

_____. *O PREAL e as políticas de avaliação educacional para a América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo. A renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

VIEIRA, Evaldo. *O Estado e a Sociedade Civil perante o ECA e a LOAS*. Serviço Social e Sociedade: São Paulo, nº56, p.9-23, mar1998.

_____. *A social democracia, longo caminho até a terceira via*. Currículo sem fronteiras, v.13, n.2, p.182-203, maio/agosto de 2013.

_____. *A República Brasileira 1951-2010 de Getúlio a Lula*. São Paulo: Editora Cortez, 2015.

VOSS, Dulce Mari da Silva. *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos*. Pelotas: Cadernos de Educação: FaE/PPGE/UFPel: Janeiro/abril, 2011.

ZAGO, Nadir. A entrevista e seu processo de construção: reflexões com base na prática de pesquisa. In: ZAGO, CARVALHO, VILELA (orgs). *Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em Sociologia da Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

ZIZEK, Slavoj. *O ano em que sonhamos perigosamente*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

ENTREVISTAS:

CAPAVERDE, Silvio Luiz da Silveira. O PAR na Secretaria Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, 2015, Entrevista oral, gravada, concedida à Liane Maria Bernardi.

GARAVELO, Maria Cristina Chaves. O PAR na Secretaria Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, 2015, Entrevista oral, gravada, concedida à Liane Maria Bernardi.

GUEDES, ADRIANA ITANAJARA. O PAR na Secretaria Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, 2015, Entrevista oral, gravada, concedida à Liane Maria Bernardi.

GONZALES, Virginia Lopes de. O PAR na EMEF Monte Cristo. Porto Alegre, 2015, Entrevista oral, gravada, concedida à Liane Maria Bernardi.

LEHMANN, Claudia Pinto. O PAR na EMEF Monte Cristo. Porto Alegre, 2015, Entrevista oral, gravada, concedida à Liane Maria Bernardi.

BENVENUTTI, Clarice Vieira. O PAR na EMEF Monte Cristo. Porto Alegre, 2015, Entrevista oral, gravada, concedida à Liane Maria Bernardi.

NETTO, José Alcides. O PAR na EMEF Monte Cristo. Porto Alegre, 2015, Entrevista oral, gravada, concedida à Liane Maria Bernardi.

HERMELING, Cora Regina da Silva. O PAR na EMEF Ver. Carlos Pessoa de Brum. Porto Alegre, 2016. Entrevista oral, gravada, concedida à Liane Maria Bernardi.

BURMEISTER, Paulo Teixeira. O PAR na EMEF Ver. Carlos Pessoa de Brum. Porto Alegre, 2016. Entrevista oral, gravada, concedida à Liane Maria Bernardi.

GAYA, Claudia Santana. O PAR na EMEF Ver. Carlos Pessoa de Brum. Porto Alegre, 2016. Entrevista oral, gravada, concedida à Liane Maria Bernardi.

DORNELLES, Felipe de Oliveira. O PAR na EMEF Ver. Carlos Pessoa de Brum. Porto Alegre, 2016. Entrevista oral, gravada, concedida à Liane Maria Bernardi.

SITES CITADOS NO CORPO DO TEXTO:

BRASIL, Ministério de Educação < <http://portal.mec.gov.br>> acesso em 15 de janeiro de 2013.

Bertold Brecht <<http://mepr.org.br/cultura-popular/poesias/96-coletanea-de-poemas-de-bertolt-brecht.html>> consulta em 15 de maio de 2016

BUCHANAN, TULLOCK <(http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c1)> acesso em 10 de janeiro de 2014, p.5

<<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/education/education-for-all/>> acesso em 25 de maio de 2014.

<www.unesco.org/efa> Acesso em 14 de maio de 2014.

PREAL, apud UCZAK. Disponível em: <http://www.preal.org/Quienes.asp>, acesso em 26 janeiro, 2011.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis> , acesso em 10 de janeiro de 2014.

<<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>>, acesso em 21 de janeiro de 2015.

<<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>> , acesso em 21 de janeiro de 2015.

<<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>>, acesso em 21 de janeiro de 2015.

<<http://portal.mec.gov.br/pronatec>>, acesso em 14 de março de 2015.

<<http://pacto.mec.gov.br/o-pacto>>, acesso ao site em 28 de outubro de 2015.

<<http://portal.mec.gov.br>>, acesso em 10 de maio de 2016.

<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1/decretos1/1998>>, acesso em 10 de outubro de 2015.

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1/decretos1/2011>, acesso em 10 de outubro de 2015.

<www.unesco.org/efa>, acesso em 14 de maio de 2014.

<<http://www.todospelaeducacao.org.br>>, acesso em 20 de maio de 2014.

<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>, acesso em 01 de julho de 2014.

www.unesco.org/new/pt/brasil/education/educational-governance/ , acesso em 20 de julho 2015>

<http://www.cenpec.org.br/quem-somos>, acesso em 20 de junho de 2016.

<www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/ >, acesso em 20 de junho de 2016.

<itemlist/tag/Fundescola/FundoFortalecimentoEscola>, acesso em 01 de julho de 2014.

<http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/pde-interativo>, acesso em 01 de julho de 2014.

<<http://portal.mec.gov.br/escolaaberta/apresentacao>> , acesso em 22 de novembro de 2015.

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=518> , acesso em 21 de outubro de 2014.

<<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=dimensaoordem=7&inuid=2932&itrid=2&est=RS&mun=Porto%20Alegre&municod=4314902&estuf=RS>>, acesso em 20 de março de 2014.

<<http://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/montecristo/historic.html>>, acesso em 18 de outubro de 2015.

<<http://educacaointegral.org.br/especialistas/cenpec/>>, acesso ao site em 15 de março de 2016.

<<http://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/pessoa/historia.htm>> , acesso em 23 de novembro de 2015.

ANEXO 1**ROTEIRO ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO- SMED PORTO ALEGRE****DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:**

Nome do entrevistado:

Cargo:

Email-

Telefone de contato:

Data:

Assinatura do Termo Consentimento Informado – SIM

Questões iniciais:

1. Quais as políticas de gestão do município?
2. Quem é o responsável por acompanhar a execução do PAR no município?
3. Quando e como foi o processo de elaboração do PAR no município?
4. De que forma esta política está sendo recebida pelas escolas da Rede Municipal de Educação?
5. Na tua visão, qual o maior impacto do PAR para nosso município? Em que solicitou mais ações? Formação? Ensino Aprendizagem?
6. Antes do PAR que abriu esta possibilidade de Convênio com o MEC a partir de um diagnóstico local, como eram realizados Convênios com o governo Federal? A relação mudou?
7. Quais programas do PAR contribuem para o fortalecimento da gestão democrática/ democratização da educação no município?
8. Quais pontos positivos e negativos na implantação do PAR no município?
9. Quais mudanças foram observadas na educação municipal com a implementação do PAR?
10. Quais programas de Gestão estão sendo efetivados no convênio PAR?
11. Que tecnologias educacionais de Gestão – do Guia PAR/MEC – estão sendo indicadas as escolas?
12. Como você caracterizaria a Gestão Educacional da SMED/POA e das escolas?
13. Que outras parcerias ocorrem no município? Existem parcerias público-privadas? Quais? Por que foram instituídas? Qual relação com a política municipal?

ANEXO 2**ROTEIRO ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA
ESCOLA- DIREÇÃO E PRESIDENTE DO CONSELHO ESCOLAR****DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:**

Nome do entrevistado:

Cargo:

Email

Telefone de contato:

Data:

Assinatura do Termo Consentimento Informado – SIM

Questões iniciais:

1. Você sabe o que é o PAR, como e quando foi elaborado no município? E na escola? Como foi o processo do PDE?
2. Que programas federais do MEC a escola desenvolve? Descreva cada um deles.
3. Que tecnologias Educacionais do Guia PAR/MEC são executadas na escola? Como estes programas ou tecnologias chegaram à escola?
4. Quem acompanha estes programas na escola? Recebeu capacitação para isso?
5. Qual o envolvimento do Conselho Escolar na execução dos programas federais na escola?
6. Quais as dificuldades de implementação destas políticas federais na escola?
7. Quais os avanços ou possibilidades observadas na escola com a implementação dos programas do MEC?
8. Que outras parcerias ocorrem na escola? Com que foi estabelecida? Por quê?
9. Antes tinha parceria? Como era? Agora aumentou? Teve influência via PAR?
10. Outras observações.

ANEXO 3**ROTEIRO ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA
ESCOLA- COORDENADOR DE PROJETOS****DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:**

Nome do entrevistado:

Cargo: Email

Telefone de contato:

Data:

Assinatura do Termo Consentimento Informado

Questões iniciais:

1. Quanto tempo na escola? E na função?
2. Como foste escolhido?
3. Teve ou tens formação para esta função? Quando, onde, quem?
4. Conheces o programa PAR /PDE do governo federal dos últimos 7 anos? Oferta de programas para escola?
5. Participou do PDE Interativo?
6. Quantos alunos na integralização?
7. Que projetos federais ou municipais entram na tua coordenação?
8. Com que outras parcerias tu contas?
9. O que mudou na escola com os projetos? Quais os avanços ou possibilidades observados?
10. Como é a relação deste projetos com a escola regular? E com os colegas? Espaços?
11. Como é a relação (escolha, orientação, planeamento) com osicineiros?
12. O que destacarias como possibilidades da integralização desses projetos? Quais avanços?
Os projetos ajudam a qualificar a escola? Como?
13. Quando escolhes os projetos, o que vai ter, as oficinas do escola aberta, vocês fazem uma discussão com o coletivo? Com a equipe? Com o Conselho Escolar? Avaliam?
14. Outras declarações:

ANEXO 4

PAR PORTO ALEGRE

Relatório Público do Município *Porto Alegre* do Estado do RS

Apresentação

Síntese do
indicador
do PARSíntese da
dimensão
do PARSíntese
do
PARTermo de
CooperaçãoLiberação
de
Recursos
(FNDE)Indicadores
Demográficos
e Educacionais

SÍNTESE DO INDICADOR

2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar

1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.

Indicador	Pontuação	Critério
4	4	Quando todos os professores da rede que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental possuem formação superior na área/ disciplina de atuação.

3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

2	3	Quando existem reuniões e horários de trabalhos pedagógicos, periodicamente, envolvendo apenas professores e coordenadores ou supervisores pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino. Estas reuniões/horários estão previstos no calendário escolar.
---	---	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais

Indicador	Pontuação	Critério
3	4	Quando todas as escolas da rede possuem equipamentos e materiais esportivos de qualidade e em quantidade suficiente para o desenvolvimento de práticas desportivas.

1. Gestão Educacional

5. Gestão de Finanças

Indicador	Pontuação	Critério
1	4	Quando existe a implementação de mecanismos de fiscalização e controle, tanto interno quanto externo e social, que assegurem o rigoroso cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação, através da análise e divulgação periódica do demonstrativo de investimentos, seja a todas as unidades escolares, seja por outras formas de publicização.

1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino

Indicador	Pontuação	Critério
8	4	Quando existem regras claras e definidas para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação. Essas regras são de conhecimento e compreensão de todos. O servidor tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho. As avaliações, tanto para o estágio de professores quanto o dos demais profissionais são realizadas com participação de membros externos ao seu sistema educacional; a avaliação considera aspectos relacionados a assiduidade, resultado dos alunos nas avaliações oficiais, pontualidade, participação na elaboração do PP e participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos. O período de estágio probatório é visto como um momento ideal para complementar a formação do professor orientando a prática docente e acompanhando o seu desenvolvimento.

2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar

2	4	Quando todos os professores que atuam na pré-escola possuem habilitação adequada.
---	---	-----------------------------------------------------------------------------------

1. Gestão Educacional

2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada

Indicador	Pontuação	Critério
3	2	Quando a SME e as escolas divulgam, em parte, os resultados das avaliações oficiais do MEC; mas os resultados não são analisados e discutidos pela comunidade escolar.

3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas		
Indicador	Pontuação	Critério
3	4	Quando a SME e as escolas estimulam e dão condições para a realização de práticas pedagógicas fora do espaço escolar. (Exemplos: atividades culturais, como visitas a museus, cinema, teatro, exposições, entre outros; atividades de educação ambiental, como passeios ecológicos, visitas à estação de tratamento de água e esgoto, lixo, entre outros; atividades de integração com a comunidade do entorno).
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
7	4	Quando as instalações e equipamentos das escolas são adequados ao fim a que se destinam e estão em bom estado de conservação, refletindo uma política da SME para manutenção e conservação.
1. Gestão Educacional		
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada		
Indicador	Pontuação	Critério
1	4	Quando o Ensino Fundamental de 09 anos está implantado e organizado; houve reestruturação da proposta pedagógica; houve ações de capacitação dos profissionais; foram disponibilizados espaços físicos, mobiliário adequado, equipamentos, materiais didáticos e pedagógicos compatíveis com a faixa etária da criança de 06 anos.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
6	2	Quando as instalações das escolas são parcialmente adequadas às condições de acesso para PcD, com poucas rampas de acesso. Ausência de um planejamento da SME.
1. Gestão Educacional		
5	4	Quando existem critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; estes critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho; são conhecidos por todos e publicados na forma de Lei, Decreto, Portaria ou Resolução.
1	4	Quando existem, em toda rede, CE implantados com participação atuante de todos os segmentos. A SME sugere e orienta a implantação dos CE.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica		
Indicador	Pontuação	Critério
2	2	Quando existem políticas sem implementação, ou com implementação acidental, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental; estas não visam integralmente a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.
1. Gestão Educacional		
3. Comunicação com a Sociedade		
Indicador	Pontuação	Critério
4	4	Quando o poder público recupera e mantém, constantemente, espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que podem ser utilizados pela comunidade escolar; e existe uma política de incentivo e apoio efetivo para utilização destes espaços.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
4	4	Quando todas as escolas possuem cozinha devidamente equipada e em bom estado de conservação; existem espaços adequados para o armazenamento dos alimentos; as escolas dispõem de refeitório com capacidade adequada.
1. Gestão Educacional		
4	4	Quando todas, ou a maioria, das escolas possuem um Projeto Pedagógico (PP) elaborado com a participação de todos os professores e do CE, ou órgão equivalente na própria escola. A SME apóia e orienta a elaboração e respeita as especificidades de cada escola.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
3	2	Quando menos de 50% das escolas da rede possui quadra de esportes e estas necessitam de reparos, pois colocam em risco a segurança dos usuários.
1. Gestão Educacional		

2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada		
Indicador	Pontuação	Critério
2	2	Quando menos de 50% das escolas da rede oferecem atividades no contraturno; contemplam unicamente alunos matriculados em uma das etapas do Ensino Fundamental; estão ligadas apenas ao lazer e não são monitoradas por professores, coordenadores pedagógicos ou outros profissionais; também não estão contempladas no PME e nos PP.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		
1	3	Quando além dos aspectos informativos (notas), os professores utilizam elementos formativos para gerar o conceito final; porém, há pouco estímulo à auto-avaliação e são raras as atividades interdisciplinares.
1. Gestão Educacional		
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar		
Indicador	Pontuação	Critério
1	4	Quando todas as escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor adequada resultante de uma política da SME que visa garantir boas condições de trabalho ao professor e considera as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais		
Indicador	Pontuação	Critério
1	4	Quando o acervo é adequado às etapas de ensino ofertadas pelas escolas e atende às necessidades dos alunos e professores.
1. Gestão Educacional		
3	4	Quando as escolas da rede são utilizadas pela comunidade em atividades esportivas, culturais e/ou para discussão de questões de interesse da comunidade; a comunidade é estimulada a participar e ocupar o espaço escolar para desenvolver atividades de integração; a SME estimula e apóia a utilização do espaço escolar pela comunidade.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.		
Indicador	Pontuação	Critério
4	3	Quando existem políticas específicas, em parte implementadas, para a correção de fluxo (repetência e evasão); estas não contemplam integralmente condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade- série.
1. Gestão Educacional		
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar		
Indicador	Pontuação	Critério
2	4	Quando a SME e as escolas calculam o número de remoções e substituições do quadro de professores da rede; esse cálculo é analisado e gera um planejamento para que no ano seguinte as remoções e substituições sejam reduzidas e realizadas de maneira a não gerar prejuízos para o aprendizado dos alunos. O planejamento é feito para todas as etapas de ensino ofertadas pela rede.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.		
Indicador	Pontuação	Critério
1	2	Quando menos de 50% dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
5	3	Quando as instalações para o ensino atendem, em parte as dimensões para o número de alunos, acústica, iluminação, ventilação e limpeza. O mobiliário está, em parte, conservado.
1. Gestão Educacional		
3. Comunicação com a Sociedade		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando existem, por parte de algumas escolas, acordos com parceiros externos para o desenvolvimento de atividades complementares às realizadas nas escolas que visem à formação integral dos alunos. Esses acordos são de conhecimento da SME, que apóia e busca formas de expandir o atendimento às demais escolas da rede.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		

2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.		
Indicador	Pontuação	Critério
2	4	Quando a escola oferece tempo para assistência individual e/ou coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem e informa aos alunos e pais que, se for necessário ao avanço da aprendizagem, o aluno terá direito, durante todo o ano letivo, a usufruir de mais tempo para realizar estudos com assistência individual ou coletiva, oferecida periodicamente em horários diferentes aos do normal da sala de aula.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando as instalações da biblioteca são parcialmente adequadas para a organização e armazenamento do acervo; os espaços para estudos individuais e em grupo não atendem a necessidade da escola.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03		
Indicador	Pontuação	Critério
1	4	Quando existem políticas com boa implementação e adesão, voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais		
Indicador	Pontuação	Critério
5	3	Quando professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos, eventualmente confeccionam materiais didáticos e pedagógicos diversos. A SME estimula essa prática, mas não oferece cursos de capacitação e eventualmente fornece os recursos materiais necessários.
1. Gestão Educacional		
5. Gestão de Finanças		
Indicador	Pontuação	Critério
2	4	Quando a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb acontece de acordo com os princípios legais; as áreas prioritárias são definidas a partir de um diagnóstico situacional e descritas no PME. O controle social é exercido pelo conselho responsável.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais		
Indicador	Pontuação	Critério
4	2	Quando os recursos pedagógicos existentes consideram, em parte, a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais, mas raramente são utilizados. Estes recursos não refletem uma política da SME para a valorização da diversidade no espaço escolar.
1. Gestão Educacional		
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
2	4	Quando existe um CME devidamente implementado, com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros e representados por todos os segmentos; o CME é atuante; zela pelo cumprimento das normas; e auxilia a SME no planejamento municipal da educação, na distribuição de recursos e no acompanhamento e avaliação das ações educacionais.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
5. Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar		
Indicador	Pontuação	Critério
1	4	Quando todos os profissionais de serviço e apoio escolar de todas as escolas da rede participam ou participaram de um ou mais programas de qualificação, voltados para gestão escolar.
1. Gestão Educacional		
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
3	4	Quando o CAE é representado por todos os segmentos (conforme norma); o CAE possui um regimento interno conhecido por todos (comunidade interna e externa); reúne-se regularmente e atua fiscalizando a aplicação dos recursos transferidos pela rede, a qualidade dos produtos, o cumprimento das normas e a

		distribuição dos alimentos/produtos nas escolas; está atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares.	
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação			
1	3	Quando 50% ou mais das escolas da rede possui coordenadores ou supervisores pedagógicos em tempo integral e estes atendem a todas as etapas ofertadas. Esses profissionais orientam e auxiliam os professores no desenvolvimento de conteúdos e metodologias de ensino.	
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar			
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.			
	Indicador	Pontuação	Critério
	1	2	Quando menos de 50% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades.
1. Gestão Educacional			
	2	2	Quando as escolas da rede utilizam metodologias específicas para o desenvolvimento do ensino, fornecidas por parceiros externos; a adoção dessas metodologias reflete a necessidade das escolas, mas o conteúdo e os objetivos do método não foram totalmente discutidos com a comunidade escolar; a metodologia adotada não consta no PME nem no PP das escolas; os resultados não são satisfatórios e os professores não recebem a devida capacitação.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar			
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica			
	Indicador	Pontuação	Critério
	1	4	Quando existem políticas com boa implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas).
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos			
	1	3	Quando parte das escolas da rede possuem computadores ligados à rede mundial de computadores, mas a quantidade existente não permite utilização freqüente por parte de todos os professores e alunos.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar			
	3	2	Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, mas estas não visam integralmente a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares,
1. Gestão Educacional			
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino			
	Indicador	Pontuação	Critério
	7	4	Quando existe plano de carreira para o magistério com boa implementação; resulta ou expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, sendo de conhecimento da comunidade. O plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade.
	9	1	Quando não existe Plano de Carreira.
	6	4	Quando existe um Plano Municipal de Educação (PME), e um programa de acompanhamento e avaliação de suas metas, executado por um conselho que conta com a participação de professores e gestores e de representantes da sociedade civil organizada. A avaliação é contínua e o acompanhamento voltado à análise de aspectos qualitativos e quantitativos.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos			
2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública			
	Indicador	Pontuação	Critério
	2	3	Quando parte das escolas da rede possui sala específica de vídeo equipada com TV, Vídeo/DVD e equipamento multimídia e tem disponíveis materiais pedagógicos, porém pouco atualizados, para utilização destes recursos.
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais			
	Indicador	Pontuação	Critério
	2	4	Quando todas as escolas da rede possuem materiais pedagógicos diversos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos) em quantidade adequada para atender alunos e professores.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação			

1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas		
Indicador	Pontuação	Critério
4	4	Quando existem, em todas as escolas da rede, programas que incentivam a leitura em todas as etapas de ensino, 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.		
Indicador	Pontuação	Critério
3	4	Quando existem mecanismos claros e definidos para o registro diário da frequência dos alunos. A escola entra em contato com os pais para saber o motivo da ausência por mais de 03 dias consecutivos; a escola comunica as instâncias pertinentes quando não consegue trazer o aluno de volta à frequência regular.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
2	3	Quando existem laboratórios de ciências, informática e/ou artes, porém pouco equipados e em quantidades insuficientes para atender as necessidades dos professores e alunos. Raramente alunos e professores utilizam os laboratórios de informática e ciências.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
3	4	Quando todos os professores da rede que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental possuem formação superior em curso de licenciatura.