

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

LUCIA DE FATIMA VALENTE

PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO ESCOLAR
NAS GERAES: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-
Escola

UBERLÂNDIA
2011

LUCIA DE FATIMA VALENTE

**PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO ESCOLAR
NAS GERAES: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-
Escola**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Educação, sob a orientação do Professor Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva, na Linha de Pesquisa: Políticas, Saberes e Práticas Educativas.

UBERLÂNDIA

2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

- V154p Valente, Lucia de Fátima, 1964-
2011 Permanências e mudanças na organização do trabalho escolar nas
Geraes : uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do
PDE- Escola / Lucia de Fatima Valente. - 2011.
- 202 f. : il.
- Orientador: Marcelo Soares Pereira da Silva.
- Tese (doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós
Graduação em Educação.
- Inclui bibliografia.
1. Educação – Teses. 2. Educação - Financiamento - Teses. 3. Educação
e estado - Teses. 4. Avaliação educacional – Teses. 5. Escolas –
Organização e administração – Teses. I. Silva, Marcelo Soares Pereira da.
II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em
Educação. III. Título.

LUCIA DE FATIMA VALENTE

**PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO ESCOLAR
NAS GERAES: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-
Escola**

Tese submetida à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação. Aprovada em ____/____/____

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva
Orientador - UFU

Prof^ª. Dr^a. Olenir Maria Mendes - UFU

Prof^ª. Dr^a. Antonia Almeida Silva - UEFS

Prof^ª. Dr^a. Elisa Bartolozzi Ferreira - UFES

Prof^ª. Dr^a. Lázara Cristina da Silva – UFU

Dedico este trabalho a minha pequena Sofia, por tornar os meus dias mais bonitos me oferecendo, a cada manhã, doses generosas de felicidade.

AGRADECIMENTOS

Ao Marcelo, orientador deste trabalho, que ao longo de minha trajetória na pós-graduação, desde o mestrado, foi um grande amigo, incentivador e presença constante nos momentos decisivos e importantes de minha vida acadêmica, profissional e pessoal.

Às professoras Mara e a Maria Vieira, pelas valiosas contribuições ao texto da qualificação.

Aos professores e colegas do PPGED/UFU, pelos debates e reflexões ao longo do curso, que muito colaboraram para a minha formação.

Aos professores do PPGED/UFG, especialmente Luiz Dourado, Jadir, João F. de Oliveira, Andréia, Miriam Fábria e Catarina, pela acolhida carinhosa, pela possibilidade de “fazer parte” do Programa e pelas aprendizagens compartilhadas.

Ao James e à Giany, pela atenção cuidadosa e carinhosa.

Ao quarteto que iniciou junto comigo o curso de Pedagogia da Facip/UFU: Betânia, Camila, Maria Célia e Saulo, pelo apoio recebido quando ingressei no Doutorado.

Aos colegas que vieram depois e se juntaram a nós, pelas aprendizagens e experiências partilhadas.

Às alunas do Curso de Pedagogia da Facip/UFU, pelos diálogos, debates e embates. Agradeço especialmente às professoras Alba, Julícia e Nildair, pela colaboração, disponibilidade e ajuda junto às escolas que se constituíram campo desta pesquisa.

Aos membros do Grupo Polis, pelas importantes discussões em torno das temáticas de que tratamos neste trabalho.

À Betânia Laterza, amiga e coordenadora do Curso de Pedagogia da Facip/UFU, que ao longo deste percurso, foi um auxílio fundamental para a concretização desse trabalho.

Às amigas Léo, Simone, Olenir e Valéria Rezende, pela amizade e cumplicidade constantes.

À família Ximenes, minha “família postiça”, pela acolhida e os cuidados de sempre.

À minha tia Dita, meus primos e primas, pelo incentivo inicial e pela oportunidade que me deram de ir além do ensino fundamental.

À minha família, especialmente minha mãe Carmem e minha irmã Inez, pela ajuda incondicional nessa fase e por compartilhar comigo as tarefas da maternidade.

À Sofia, que, na altura dos seus seis anos, soube entender as minhas ausências e a importância deste trabalho em minha vida. E ao seu pai, pelo presente valioso.

"Todo caminho da gente é resvaloso. Mas também, cair não prejudica demais - a gente levanta, a gente sobe, a gente volta!... O correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem..."

João Guimarães Rosa

RESUMO

O presente estudo vincula-se à Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, concentrando-se na compreensão dos novos modos de regulação da educação e da gestão e o seu efeito sobre as dinâmicas internas da escola no que se refere à gestão escolar, à organização do trabalho pedagógico e ao trabalho docente. Toma como objeto dois programas federais na área da educação: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), de modo a compreender não apenas seus contornos e fundamentos, mas também suas implicações no contexto escolar. Para tanto realizamos a revisão bibliográfica da temática e a análise das diretrizes oficiais emanadas do MEC e FNDE que visavam a orientar as escolas na implementação das ações. Fizemos, também, uma pesquisa de campo com os profissionais da rede pública de ensino, diretores, professores e supervisores educacionais envolvidos no processo de construção do PDE-Escola nas respectivas instituições. Analisamos os contornos das políticas educacionais implantadas no governo Lula (2003-2010) e no governo de Aécio Neves em Minas Gerais, no mesmo período; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) e sua relação com a gestão da escola com o intuito de identificar as mudanças e permanências desde a implantação. Discutimos o conceito de regulação e abordamos os seus efeitos nas políticas e práticas educativas, concretizados por meio das reformas educacionais ocorridas nas duas últimas décadas do século passado e no início do novo século. Refletimos também sobre as políticas de avaliação implantadas pelo governo federal e pelo governo de Minas Gerais e suas implicações na melhoria da qualidade do ensino e no trabalho docente. Apreendemos, por meio da pesquisa empírica, os efeitos dos novos modos de regulação da educação sobre as dinâmicas internas da escola no que se refere à gestão escolar, à organização do trabalho pedagógico, ao trabalho docente e à melhoria da qualidade das escolas. Os resultados deste estudo revelaram que a gestão democrática ainda não é uma realidade nas escolas, pois as concepções de autonomia e participação que orientam a gestão a partir das ações analisadas são balizadas em princípios técnicos e operacionais; que a centralidade da avaliação sistêmica e a cultura do desempenho direcionam o planejamento, a organização curricular, a avaliação da aprendizagem e conduzem à responsabilização e a culpabilização da escola; que a ênfase nos resultados interfere nas condições de trabalho docente; que a visão de qualidade da educação apresentada nas diretrizes políticas e nas vozes dos sujeitos investigados parece coerente com os princípios do Estado Regulador e Avaliador, para o qual qualidade é sinônimo de altos índices nas avaliações.

Palavras chave: Financiamento da Educação; Gestão da Educação; Avaliação.

ABSTRACT

This work is linked to the Research Line: State, Politics and Management of the Post Graduation Program in Education at the Universidade Federal de Uberlândia and focuses on the comprehension of new forms of management and education regulation and its effect on the internal dynamics in the school, regarding school management, pedagogic and docent work. Its object is two federal programs in the educational area: The Direct Money Program in the School (DMPS) and the School Development Plan (SDP), to understand not only its outlines and basics, but also its implications in the school context. To do so, we have made a bibliographical review on the theme and an analysis of the official guidelines emitted by MEC and FNDE, which aimed to orient schools in the actions implementations. We have also made a field research with the public learning network professionals, directors, teachers and educational supervisors involved in the elaboration process of the SDP-School in the respective institutions. We have analyzed the outlines of the educational politics implemented in Lula's government (2003-2010) and in Aécio Neves's government in Minas Gerais, during the same period; The Direct Money Program in the School (DMPS) and the School Development Plan (SDP) and its relationship with the school management, intending to identify the changes and permanences since the implementation; we have discussed the regulation concept and brought up this regulation's effect in the educational practices politics, accomplished in the last decades of last century and in the beginning of this century. We have also reflected on the evaluation politics implemented by federal and Minas Gerais governments and their implications on the learning and teaching quality improvement. We have understood, by means of an empirical research, the effects of the new forms of education regulation on the internal dynamics at school, concerning school management, pedagogic work organization, docent work and school quality improvement. The results of this study have shown that a democratic management is not a reality in schools yet, since the conceptions of autonomy and participation that guide the management from analyzed actions are based on technical and operational principles; the centrality in the systemic evaluation and the performance culture orient planning, curricular organization and learning evaluation, and take to the school's responsibility and culpability; the emphasis on the results interfere in the teachers' working conditions; the education quality view presented in the political rules and in the investigated subject's voices, seems to be coherent with the Regulator and Evaluator State principles, in which quality is a synonym of high evaluation indexes.

Key-words: Education Financing; Education Management; Evaluation.

LISTA DE SIGLAS

ADE - Adicional de Desempenho
ADI - Avaliação de Desempenho Individual
ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC - Avaliação do Nacional do Rendimento Escolar
APM - Associação de Pais e Mestres
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ - Custo Aluno Qualidade
CEFETS - Centros Federais de Educação Tecnológica
CF - Constituição Federal Brasileira
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE - Conferência Nacional de Educação
CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CONED - Congresso Nacional de Educação
DRU - Desvinculação das Receitas da União
DIPRO - Diretoria de Assistência a Programas Especiais do Ministério da Educação
EEx - Entidade Executora
ENADE - Exame Nacional de Avaliação de Desempenho Estudantil
ENC - Exame Nacional de Curso
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
FIES - Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDESCOLA - Programa de Fortalecimento da Escola
ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IDEB - Índice de desenvolvimento da Educação Básica
IFETS - Institutos Federais de Educação
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

PAEBES - Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo

PAPE - Projeto de Adequação de Prédios Escolares

PAR - Plano de Ações articuladas

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE-ESCOLA - Plano de Desenvolvimento da Escola

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDEE/MG - Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais

PEP - Programa de Formação Profissional

PIP - Plano de Intervenção Pedagógica

PISA - Programa Internacional de Avaliação de Alunos

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

PME - Projeto de Melhoria da Escola

PNAES - Plano Nacional de Assistência Estudantil

PNE - Plano Nacional de Educação

PROALFA - Programa de Avaliação da Alfabetização

PROEB - Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica

PROINFO - Programa Nacional de Informática na Educação

PROINFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PROQUALIDADE - Projeto de Qualidade na Educação Básica de Minas Gerais

REUNI - Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEE/MG - Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais

SESI - Serviço Social da Indústria

SESC - Serviço Social do Comércio

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SAEPE - Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco

SAERS - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul

SARESP - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SIAPE - Sistema de Apoio às Escolas

SIMAVE - Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública

SIMEC - Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SINDUTE/MG - Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Minas Gerais

UAB - Universidade Aberta do Brasil

UEx - Unidade Executora

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I	29
POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS ANOS 2000: CAMINHOS PERCORRIDOS NO BRASIL E EM MINAS GERAIS	
CAPÍTULO II	64
O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA, O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA E A GESTÃO ESCOLAR	
CAPÍTULO III	95
A AVALIAÇÃO EXTERNA COMO ESTRATÉGIA DE REGULAÇÃO DA ESCOLA E DO TRABALHO DOCENTE	
CAPÍTULO IV	130
A REGULAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: FUNDAMENTOS PARA COMPREENSÃO DO ESTADO AVALIADOR EM MINAS GERAIS	
CAPÍTULO V	153
IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS DE REGULAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO PEDAGÓGICO, NO TRABALHO DOCENTE A PARTIR DO PDDE E DO PDE-ESCOLA	
As escolas e as pessoas	154
A gestão da escola	158
A organização do trabalho pedagógico	160

Trabalho docente	168
A melhoria da qualidade do ensino e a avaliação	175
CONSIDERAÇÕES FINAIS	180
REFERÊNCIAS	188
ANEXOS	200

INTRODUÇÃO

“A vida inventa! A gente principia as coisas, no não saber por que, e desde aí perde o poder de continuação – porque a vida é mutirão de todos, por todos remexida e temperada.”
João Guimarães Rosa

O presente estudo vincula-se à Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, concentrando-se na compreensão dos novos modos de regulação da educação e da gestão e, mais ainda, do seu efeito sobre as dinâmicas internas da escola no que se refere à gestão escolar, à organização do trabalho pedagógico e ao trabalho docente. Para tanto, toma como objeto dois programas federais na área da educação, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), de modo a compreender não apenas seus contornos e fundamentos, mas também suas implicações no contexto escolar.

Partiu-se do pressuposto de que as reformas educacionais definidas na última década do século passado, e que tiveram continuidade no início do novo milênio, se orientam pela teoria da regulação e pela ênfase no controle e avaliação tendo em vista a nova face que o Estado assumiu, ou seja, um Estado Avaliador e Regulador, com ações interventoras diretas na escola. Nessa perspectiva, os novos modos de regulação da gestão da escola afetam sobremaneira a organização do trabalho pedagógico, uma vez que contribuem para a intensificação do trabalho docente e dificultam a ação coletiva, o que pode inviabilizar a melhoria da qualidade do ensino.

A definição do tema central deste estudo tem sua origem em minha dissertação de Mestrado, concluída em 2002, na qual pesquisei “as políticas e práticas do planejamento escolar em Minas Gerais no final do século XX”. Tal investigação permitiu concluir que as políticas educacionais foram marcadas pelo viés neoliberal e as diretrizes para o planejamento escolar enfatizavam a racionalidade técnica, privilegiando os aspectos operacionais do gerenciamento da qualidade total. Retratava, portanto, o contexto daquele período.

Terminava então um governo de oito anos comandado por Fernando Henrique Cardoso, que seguiu à risca o modelo econômico neoliberal e cujas mudanças, entre elas as efetivadas por meio das reformas educacionais foram marcadas pela vinculação com os novos padrões de regulação estatal e materializadas em um conjunto de medidas racionalizadoras orientadas pelas agências internacionais. Assim, foram propostos novos currículos, novas

estratégias de avaliação, novas formas de descentralização da gestão, dentre outras medidas. Tais medidas foram definidas sem considerar as reivindicações do movimento de educadores e sua representação. Mesmo quando alguns princípios, conceitos e expressões formulados no movimento histórico das lutas dos trabalhadores em educação eram incorporados em documentos oficiais, eles foram apropriados pelos neoliberais e ressignificados de acordo com os interesses do mercado.

Nas eleições de outubro 2002, vivenciamos um momento histórico no desenvolvimento da sociedade brasileira. A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva foi saudada pela maior parte da população como a vitória das forças democráticas, populares e progressistas. Pelos educadores foi considerada uma oportunidade histórica de mudança de concepção das políticas públicas no Brasil, uma vez que o posto máximo do poder executivo federal passara a ser ocupado, pela primeira vez, por um trabalhador oriundo da classe operária, com uma história de luta em defesa da cidadania plena para todos. A expectativa do campo educacional era, portanto, a instauração de um novo padrão de gestão, comprometido com uma educação pública de qualidade, socialmente referenciada, que se efetivasse a partir do diálogo e da construção em processos participativos e democráticos com aproveitamento das experiências e conhecimentos acumulados pelos trabalhadores e estudiosos da área.

Paralelamente ao governo Lula na presidência, no governo estadual de Minas Gerais, sob a condução de Aécio Neves, várias mudanças foram introduzidas na administração pública em geral e no setor educacional em particular. Novas formas de gestão foram propostas a partir da criação do *Choque de Gestão* e adotadas medidas racionalizadoras que afetaram sobremaneira a educação.

Com as mudanças de governo ocorridas tanto em nível nacional quanto em nível estadual, novos desafios foram lançados para os educadores.

Nesse contexto de mudanças, em boa medida, este trabalho representa a continuidade dos estudos que desenvolvi na área de políticas educacionais quando fiz minha pesquisa de mestrado. Mas representa, também, o meu movimento científico e acadêmico diante das inquietações que minha trajetória profissional tem produzido.

Atuei como Analista da Educação em órgãos oficiais da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais - SEE-MG, lotada em Superintendências Regionais de Ensino - SRE, no Nordeste de Minas e no Triângulo Mineiro, e como docente em instituições de ensino superior, o que me deu a oportunidade de vivenciar e refletir sobre a implantação e

implementação das propostas educacionais no Estado de Minas Gerais desde o início da década de 1990, auge das reformas educacionais no país e no mundo.

Na verdade, as questões relacionadas às políticas públicas educacionais têm sido objeto de questionamento desde o início de minha atuação como professora do Ensino Fundamental nas redes pública e privada de ensino, nas quais atuei de 1980 a 1993. Iniciei minha carreira docente numa escola particular quando ainda era estudante do 1º ano do atual Ensino Médio. Era monitora de sala em um período e, no outro, dava aulas de reforço para os alunos com dificuldades de aprendizagem. Conclui o curso de Magistério, adquiri a maioria e iniciei como professora titular, atuando em dois turnos em 1983, com turmas de 1ª série, na função de professora alfabetizadora. Naquele ano participei pela primeira vez de um evento da área da educação. Eram as discussões sobre a elaboração do Plano Mineiro de Educação.

Em 1986 fiz concurso para professora da rede estadual, fui aprovada e, quando tomei posse, quatro anos depois, deixei um turno da escola privada e assumi o cargo na rede pública nos anos iniciais do ensino fundamental. Nesse período fiz também o curso de Pedagogia. Fiquei como professora regente até 1993. Como tinha muita experiência com alfabetização, fui convidada para trabalhar como Técnica em Conteúdo Curricular na Equipe Pedagógica da 37ª Superintendência Regional de Ensino (SRE) de Teófilo Otoni, na região nordeste de Minas Gerais. Por estarem se iniciando grandes projetos em parceria com o Banco Mundial, como Proqualidade, e vários subprojetos estivessem sendo implantados nas escolas, essa SRE necessitava de um maior número de pedagogos(as) para acompanhá-los. Nesse mesmo ano ingressei no curso de Direito.

Nesse período, a Secretaria Estadual de Educação (SEE/MG) implantava a nova Proposta Curricular do Ensino Fundamental e orientava as instituições de ensino na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE e do Plano Decenal de Educação, realizando também avaliações sistêmicas a partir das séries iniciais da Educação Básica. Fiz parte da equipe que acompanhou o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola e viajei pelos 40 municípios da jurisdição de Teófilo Otoni, à época, para orientar e acompanhar a aplicação das avaliações sistêmicas.

Vivenciar esses processos, percebendo poucas mudanças efetivas no cotidiano da escola, impulsionou-me na busca pela compreensão mais profunda das políticas educacionais implementadas pelo Estado nos últimos anos. Terminei o curso de Direito e decidi mudar de cidade para aprofundar os estudos na área de educação, uma vez que na região onde residia

não havia essa possibilidade. Pedi transferência para a Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia e fiz um curso de especialização em Filosofia Política. No mesmo ano, fui aprovada na seleção para o Mestrado em Educação no Programa de Pós Graduação da Universidade Federal de Uberlândia.

O ingresso no Mestrado concretizou parcialmente minhas expectativas. No entanto, outras dimensões das políticas educacionais continuaram e continuam me instigando a buscar um maior aprofundamento, uma vez que em minhas atividades profissionais continuo a me deparar com questões que requerem análises mais consistentes.

A experiência como professora no Ensino Fundamental, a atuação como formadora nos projetos de formação continuada da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE/MG) e a inserção no Ensino Superior, ministrando disciplinas relacionadas à área de política educacional, possibilitaram-me compreender melhor o contexto educacional brasileiro, ao mesmo tempo em que outras perguntas foram sendo geradas e mobilizaram novos estudos.

Além disso, realizei trabalhos de assessoria em muitas escolas da rede estadual, seja auxiliando na elaboração dos projetos pedagógicos, nos cursos de formação continuada de professores, seja em projetos de formação inicial, como o Projeto Veredas¹ no qual tive experiência como tutora de 2003 a 2005. Trabalhei ainda como professora substituta na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia por três anos e em duas instituições privadas de Ensino Superior nas cidades de Monte Carmelo e Patrocínio, atuando sempre em cursos de Licenciatura, Pedagogia e Normal Superior e em cursos de especialização na área de educação.

Atuei também como Coordenadora Pedagógica e Professora do Curso Normal Superior de um Instituto Superior de Educação, na cidade Patrocínio, MG até meados de 2006, quando fui aprovada em concurso para professora efetiva da Universidade Federal de Uberlândia em um Campus de expansão na cidade de Ituiutaba, MG, onde trabalho atualmente no curso de Pedagogia e outras Licenciaturas. Nessas cidades em que trabalhei, grande parte dos estudantes desses cursos atua na docência, seja nas redes estadual e municipal, seja na rede privada de ensino.

Essas experiências me proporcionaram, também, um contato mais direto com professores da rede pública mineira, o que favoreceu a percepção de alguns efeitos das políticas educacionais dos governo federal e estadual. Os questionamentos relacionados à

¹ Curso Normal Superior, realizado na modalidade à distância, oferecido pela Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais, aos(as) professores(as) da rede estadual de 2002 a 2005.

organização do trabalho pedagógico na escola tornaram-se, então, recorrentes e levaram-me a problematizar a relação entre a implantação das políticas educacionais e seus efeitos na escola.

Na busca de compreender melhor essas questões, ingressei em 2007 no curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia. A proposta de pesquisa apresentada objetivava analisar as implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) na gestão da escola, na organização do trabalho pedagógico e no trabalho docente, tendo como foco as ações implementadas nos dois mandatos do governo Lula, que abrangem o período de 2003 a 2010.

Meu ingresso no Doutorado coincidiu com o início do segundo mandato do governo Lula (2007-2010) e com a explicitação das bases construídas para a educação no mandato anterior, cuja culminância foi o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que se propunha como uma política de Estado para a educação.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado em abril de 2007, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação no país e forte ênfase na educação básica. Para tal, conclamava o engajamento da sociedade civil, pais, alunos, professores e dirigentes, para a busca de iniciativas que ampliassem as condições de permanência e efetiva aprendizagem do aluno na escola. O PDE se apresentava sustentado em uma perspectiva sistêmica da educação, na territorialidade, no desenvolvimento, no regime de colaboração, na responsabilização e na mobilização social.

Com ações específicas e inserção direta na escola, o PDE propõe a atuação do Poder Público nas escolas mais fragilizadas por meio do PDE- Escola. Essa ação, na verdade, teve início no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), porém era restrita às regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país, tendo sido estendida para as demais regiões no governo Lula. Ela está articulada ao Programa Dinheiro Direto na Escola, que também foi criado no governo FHC, mas foi reconfigurado no Governo Lula, sendo ampliada sua ação.

Portanto, a escolha do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) no atual contexto se justifica por serem estratégias de intervenção direta do governo federal na escola. Além disso, essa escolha é importante, também, pelos novos contornos adquiridos pelo PDDE e o PDE-Escola no governo Lula, que passou a vincular o financiamento suplementar da educação aos resultados da avaliação

sistêmica por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de cada escola.

Há fortes indícios de que tal intervenção se caracteriza e se sustenta na nova regulação educativa em curso, que tem resultado em significativas mudanças na gestão escolar e no trabalho docente. Na esteira desses indícios, a presente pesquisa propõe como questões norteadoras do estudo:

- Quais os caminhos e contornos assumidos pelas políticas educacionais no contexto dos governos de Lula da Silva e de Aécio Neves, ambos nos períodos de 2003 a 2006 e 2007 a 2010?
- Que mudanças e permanências se fazem presentes no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e na ação Planos de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) no contexto dos governos de Lula da Silva e de Aécio Neves e quais seus desdobramentos na gestão da escola, na organização do trabalho pedagógico e no trabalho docente?
- Que lugar a avaliação tem assumido nesse contexto a partir do desenvolvimento do PDDE e do PDE-Escola?
- Em que medida o lugar assumido pela avaliação se articula à e se fundamenta na perspectiva da consolidação de mecanismos de regulação das políticas educacionais e do Estado Avaliador?
- Como essas políticas foram assumidas e implementadas no contexto da educação mineira, em especial na realidade das escolas estaduais no município de Ituiutaba-MG?

Buscamos compreender os meandros da avaliação sistêmica, pois essa constitui um dos principais mecanismos de regulação que permeia a legislação educacional. Desde as reformas educacionais desencadeadas em meados da década de 1990, ela vem sendo aprimorada e, de acordo com o discurso oficial atual, se configurou em um sistema de avaliação, embora a ênfase seja ainda nos resultados e na publicização dos mesmos.

Por sua vez, o conceito de regulação formulado pelos fundadores da Escola Francesa de regulação e apropriado por vários pesquisadores da área da economia, das ciências sociais e atualmente da área da educação constituiu-se numa categoria importante deste estudo. Ele nos ajudou a compreender os mecanismos de regulação das políticas educativas bem como as dinâmicas e os atores que interferem nesses processos.

A palavra regulação se origina do latim *regulare* e tem como significado as práticas desenvolvidas por meio de regras, leis e normas e também as realizadas em diversos campos

específicos. Seu conceito² é utilizado na descrição de fenômenos diferenciados e interdependentes que se aplicam às formas de produção e aplicação das regras que orientam as ações dos atores, e também a como se efetiva o processo de assimilação, apropriação e transformação dessas mesmas regras pelos atores envolvidos na ação.

Atualmente a propagação do termo “regulação” no campo educativo está atrelada ao sentido de intervenção estatal na administração e na condução de políticas públicas. Referir-se ao “novo” papel regulador do Estado significa relacioná-lo ao processo de “modernização” da administração pública.

Compreender essas questões pressupõe investigar a realidade, o que, para Kosik (2002), é um processo dinâmico, contraditório, que incorpora os contrários e se supera na luta entre esses contrários para novas dimensões da mesma realidade. A pesquisa desenvolvida neste estudo abordou a problemática e buscou compreendê-la situando a realidade escolar, mas relacionando-a com os processos mais amplos, ou seja, com o todo do qual faz parte.

Nesse sentido, buscamos relacionar o universal e o singular. Na dimensão macro foram discutidas as políticas educacionais implementadas nas duas últimas décadas e seus programas e, na dimensão micro, adentramos a realidade de três escolas públicas da rede estadual de Ituiutaba – MG e focalizamos a gestão, a organização do trabalho pedagógico e o trabalho docente. Problematicamos, ainda, alguns aspectos relativos à melhoria da qualidade de ensino. Essa relação é necessária, pois, como nos esclarece Kosik (2002),

O caminho entre a “caótica representação do todo” e a “rica totalidade da multiplicidade das determinações e das relações” coincide com a compreensão da realidade. O todo não é imediatamente cognoscível para o homem, embora lhe seja dado imediatamente em forma sensível, isto é, na representação, na opinião e na experiência. Portanto, o todo é imediatamente acessível ao homem, mas é um todo caótico e obscuro. Para que possa conhecer e compreender este todo, possa torná-lo claro e explicá-lo, o homem tem de fazer um *détour*: o concreto se torna compreensível através da mediação do abstrato, o todo através da mediação da parte (p.36).

Assim, optamos pelo referencial do materialismo histórico-dialético, que, de acordo com Freitas (2007), se constitui em uma estratégia do ser humano para abordar a realidade, na medida em que busca expressar o entendimento acumulado sobre como opera a lógica do próprio pensamento. Por isso considera difícil reduzi-lo a um método, a não ser como um

² O conceito de regulação, bem como sua utilização nos estudos e pesquisas sobre as políticas educacionais será aprofundado no capítulo IV.

método de pensamento, julgando mais adequado entendê-lo como categorias do pensar. E acrescenta:

Importante assinalar ainda que a construção do conhecimento no materialismo histórico-dialético tem origem na prática social e destina-se à prática social. Este é o critério de verdade e, ao mesmo tempo, de atualização da verdade pela prática social. É a maneira de saber se meus conceitos ainda são razoáveis, não estão tão errados. É de se esperar que se eu construa algum entendimento sobre a realidade e se esse entendimento me permite alterar a realidade, então, há alguma possibilidade de que aquilo que construí sobre a realidade, de certa maneira, dê conta daquela parte da realidade (p.12).

Esse referencial demanda uma abordagem metodológica que considera a categoria da totalidade, que percebe a realidade social como um todo orgânico e estruturado, cujas dimensões estão relacionadas com o conjunto. Nessa perspectiva, os vínculos estabelecidos entre o singular e a totalidade são permanentemente buscados.

Além disso, na análise da realidade escolar, foram consideradas, ainda, as seguintes categorias: organização do trabalho pedagógico, participação, autonomia, trabalho docente, gestão escolar e qualidade de ensino. Tais categorias foram definidas a partir das leituras dos documentos que orientaram a implementação das ações do PDDE e a elaboração do PDE-Escola, uma vez que o programa e a ação tinham como finalidade promover mudanças qualitativas na escola abrangendo as categorias mencionadas.

Compreender essa realidade requer a negação do imediatismo, da evidência e da concreticidade sensível. Nessa perspectiva, mais uma vez recorremos a Kosik (2002), que explica o que é progredir da abstratividade à concreticidade:

O processo da abstratividade à concreticidade é, por conseguinte, em geral movimento da parte para o todo e do todo para a parte; do fenômeno para a essência e da essência para o fenômeno; da totalidade para a contradição e da contradição para a totalidade; do objeto para o sujeito e do sujeito para o objeto (KOSÍK, 2002, p. 37).

Com a intenção de ultrapassar o enfoque analítico centrado nos resultados e na elaboração de julgamentos, foi feita a opção por uma metodologia que privilegiasse a interpretação qualitativa, porém sem desconsiderar a importância da pesquisa quantitativa.

Esse enfoque se justifica pelo seu caráter interpretativo, dialógico e pela sua adequação ao estudo em questão. Além disso, pela valorização do sujeito concreto, tanto em sua história, quanto pela capacidade de reflexão e criação. Nessa perspectiva, Minayo et al.

(2005, p.82) afirmam que “a abordagem qualitativa atua levando em conta a compreensão, a inteligibilidade dos fenômenos sociais, assim como os significados e a intencionalidade que lhe atribuem os atores.”

A decisão pelo enfoque qualitativo deve-se também à possibilidade de concentrar a investigação mais na riqueza do processo do que nos resultados, pois se constitui em estratégia capaz de apreender os significados mais recônditos do objeto de estudo, observando-o tanto em sua dinâmica própria quanto em sua relação com o todo, que no caso deste estudo, é a organização escolar. De acordo com Chizzotti (1991), esse referencial possibilita ao pesquisador a construção de uma visão global e articulada do objeto estudado, assim como da sua relação com a totalidade. Para esse autor,

a abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações (CHIZZOTTI, 1991, p.79).

Nessa perspectiva de pesquisa, na primeira etapa, buscamos as fontes bibliográficas relacionadas com a temática em questão, visando a definir o referencial teórico para compreender a essência dos programas de educação implementados, com a clareza da dinâmica da produção do conhecimento, levando em consideração este trabalho como um processo de ação- reflexão- ação.

No primeiro momento, portanto, foram analisadas as produções de pesquisadores e instituições de diversas áreas do conhecimento, nacionais e internacionais, além de documentos oficiais. A partir daí, foi elaborada uma revisão da literatura que, em nosso julgamento contemplou a temática em questão e possibilitou uma melhor compreensão dos meandros das políticas educativas no país. O referencial teórico de análise se pautou nos autores e pesquisadores da área de políticas públicas, tanto nacionais, quanto internacionais.

Para colher as informações que permitiram conhecer a gênese das políticas educacionais nos Governos Lula e nos Governos Aécio, os processos de regulação e suas implicações na gestão da escola e no trabalho docente, foi realizada uma pesquisa documental junto aos órgãos da administração central, ou seja, Ministério da Educação (MEC), Secretaria

Estadual de Educação, Superintendências Regionais de Ensino e nas escolas selecionadas para a realização da pesquisa

A segunda etapa consistiu numa análise dos documentos orientadores elaborados pelo MEC, FNDE e SEE/MG, objetivando a análise das propostas do governo federal e estadual no período em pauta, assim como no referencial teórico que as fundamenta. Foram levantadas informações que permitiram caracterizar tais propostas, seus pressupostos, objetivos e finalidades e, ainda, suas articulações. Nessa perspectiva, segundo Belloni (2003, p. 55),

a análise de documentos vem se constituindo em relevante estratégia metodológica, a partir da contribuição de várias ciências sociais. Para a avaliação de política pública, este tipo de metodologia é usado como instrumento para identificar o encadeamento sócio-político das propostas e de suas estratégias de implementação, em face dos objetivos explicitados. Permite tomar em consideração o contexto sócio-político-econômico no qual a política setorial é formulada e implementada; possibilita, ainda, contemplar as características da clientela visada e suas necessidades e expectativas.

Na terceira, realizou-se a pesquisa de campo em escolas vinculadas à Superintendência Regional de Ensino situada no município de Ituiutaba, Minas Gerais, que, na divisão administrativa da Secretaria Estadual de Educação, compõe o Polo Triângulo. O município de Ituiutaba é um dos municípios estratégicos na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. Conta com 97.171 habitantes e 33 escolas públicas, sendo 16 estaduais e 17 municipais. As escolas estaduais estão todas instaladas na sede do município. As escolas municipais estão distribuídas de tal modo que 12 estão na zona urbana e cinco na zona rural do município.

Para essa coleta de dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com o objetivo de identificar os desdobramentos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-Escola na gestão escolar e no trabalho docente. Para tanto, o foco foi o conjunto de escolas que elaboraram o PDE-Escola, ou seja, as escolas que tiveram baixo desempenho nas avaliações sistêmicas no período em questão.

De acordo com Triviños (1995), a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos podem gerar novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes. O foco principal é proposto pelo investigador-entrevistador. Complementa ainda o autor que a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...] além de manter a

presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações” (TRIVIÑOS, 1995, p. 152).

A coleta e a análise dos dados seguiram um processo indutivo, de forma que as sínteses e conclusões foram construídas no próprio processo de inter-relação desses dados, depois confrontados com o referencial teórico. A teoria e o conhecimento já sistematizados na área contribuíram para a compreensão e ampliação das questões colocadas inicialmente.

Fizemos um levantamento e constatamos que seis escolas na cidade apresentaram baixo Ideb e tiveram que elaborar o PDE-Escola. Entretanto, das seis, três apresentaram melhora contínua no índice desde 2005. Optamos pelas três escolas com esse perfil. Além disso, elas representam, também, realidades sociais diferenciadas. Assim, a etapa seguinte consistiu na imersão na realidade concreta destas três escolas: Escola da Praça, Escola do Parque Goiabal e Escola do Rio Tijuco.

IDEB DAS ESCOLAS PESQUISADAS						
	2005		2007		2009	
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
E.E da Praça	4,4	3,6	5,9	3,6	6,4	4,4
E.E do Parque do Goiabal	3,6	-	4,6	3,3	5,7	4,4
E.E do Rio Tijuco	4,3	2,2	4,4	3,3	5,1	3,4

Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP

SITUAÇÃO FUNCIONAL DOS DOCENTES³				
Escolas	Efetivos	Efetivados	Contratados	Total
E.E da Praça	11	10	11	32
E.E do Parque do Goiabal	07	26	09	42
E.E do Rio Tijuco	04	19	13	36
Total	22	55	33	110

Fonte: dados fornecidos pelas Secretarias das respectivas escolas.

A Escola Estadual da Praça tem 103 anos, é localizada na região central da cidade de Ituiutaba – MG e oferece o Ensino Fundamental completo. De acordo com o seu Projeto Político-Pedagógico da Escola (PPP), a condição socioeconômica dos alunos, é predominantemente de classe socialmente favorecida. Funciona nos turnos matutino (6º ao 9º ano) e vespertino (1º ao 5º ano). Possui uma estrutura física ampla, com quadra, laboratório, biblioteca, refeitório, sala de diretor, secretaria, cozinha, 13 salas de aula arejadas e grandes, sala para professores, sala para especialistas e uma sala para serviços de tesouraria.

A escola possui 56 funcionários e 617 alunos matriculados no ano de 2010 nos turnos matutino e vespertino. De acordo com o PPP, os funcionários são: um diretor, uma vice-diretora, duas supervisoras, dois professores de ensino do uso da biblioteca, sendo que uma atua como tesoureira, uma secretária, três auxiliares de secretaria, nove ajudantes de serviços gerais, uma professora eventual, 12 professores regentes do 1º ao 5º ano, 18 de 6º ao 9º e dois de tempo integral. Todos possuem ensino superior. Quanto a situação funcional, 11 são efetivos, dez efetivados e 11 são contratados temporariamente.

A Escola Estadual do Parque do Goiabal tem 47 anos e se localiza em área periférica da cidade de Ituiutaba. Está em uma área de 4 842 m², sendo 1.868 m² de construção distribuídos em dez salas de aula, biblioteca, sala para uso de informática (com 20 computadores, todos funcionando), secretaria, gabinete para tratamento dentário, sala para os professores, banheiro para os servidores, cozinha onde é servido o lanche para os alunos, dois

³ **Efetivos** - Professores investidos no cargo mediante concurso público de provas e títulos de acordo com a Constituição Federal e do Estado de Minas Gerais.

Efetivados - Professores contemplados pela LC nº 100/2007.

Contratados - Professores que atuam mediante contrato por tempo determinado.

banheiros para o uso dos alunos, rampas que facilitam o acesso de alunos com mobilidade reduzida. Tem ainda duas quadras: uma coberta, concluída no início desse ano, ainda não inaugurada por questões burocráticas, e outra descoberta.

Estudam aí 800 alunos, distribuídos em três turnos, cursando o Ensino Fundamental, Projeto Acelerar para Vencer (PAV) e EJA (Educação de Jovens e Adultos). Desses alunos, seis são surdos e alguns têm dificuldades acentuadas de aprendizagem. O nível socioeconômico dos alunos é baixo. Para atendê-los, a escola conta com 72 funcionários que exercem as seguintes funções: um diretor, dois vice- diretores, dois especialistas⁴, 42 docentes (sete efetivos, 26 efetivados e nove contratados), cinco funcionários na secretaria, dois Professores para o Ensino do Uso da Biblioteca (PEUB), um professor de apoio⁵, dois que atuam na sala recurso, três intérpretes de Libras que acompanham os alunos o tempo todo na escola e 12 auxiliares de serviços gerais.

A Escola Estadual do Rio Tijuco tem 44 anos e está situada numa região próxima ao centro da cidade de Ituiutaba. Tem uma estrutura ampla e em 2005 foi reformada e adaptada para garantir acessibilidade. Conta ainda com Laboratório de Informática com acesso à internet. É uma escola regular que atende alunos com necessidades especiais e de baixo nível socioeconômico. Por isso, de acordo com a Secretaria Estadual de Educação, é considerada uma “Escola Inclusiva.” Segundo o seu Projeto Político-Pedagógico, “a escola abraça essa causa, se adequando progressivamente aos novos valores sociais numa desafiadora jornada da inclusão escolar”.

Atende atualmente 377 alunos no Ensino Fundamental do 1º ao 9º ano. Em 2007 iniciou-se o Projeto Aluno de Tempo Integral com a finalidade de atender os alunos com dificuldades de aprendizagem no contraturno de escolarização, por meio de oficinas pedagógicas, com vistas à redução da evasão, da repetência e da distorção idade/série. A escola conta ainda, desde 2009, com o Projeto Acelerar para Vencer (PAV), destinado aos alunos que apresentam pelo menos dois anos de distorção idade/série. Esse projeto atende os anos finais do Ensino Fundamental. No que se refere aos servidores, há 48 funcionários nas diversas funções. O corpo docente é composto de quatro professores efetivos, 19 efetivados e 13 contratados.

Dos 18 sujeitos entrevistados das três escolas, oito são efetivos, cinco efetivados e cinco contratados temporariamente. O critério de escolha levou em consideração o tempo de atuação na escola. Assim foram selecionados os profissionais que estavam na escola há mais

⁴ Pedagogo que atua nas funções de supervisão e orientação na escola.

⁵ Professor que atende individualmente as necessidades de cuidado e educação dos alunos com deficiências.

de cinco anos, visto que a reformulação nos programas de financiamento suplementar do governo federal aconteceu principalmente em 2007, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Foram entrevistados dois professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental, dois dos anos finais, o diretor e um especialista da educação em cada escola. A escolha de quatro professores por escola foi definida a partir do quantitativo de cada escola e representa a porcentagem necessária para coleta de dados. O(a) diretor(a) e o(a) especialista foram escolhidos pelo fato de comporem a equipe diretiva e coordenar os processos decisórios na escola.

Este trabalho se organiza em cinco capítulos. O primeiro apresenta e analisa os contornos das políticas educacionais implantadas no governo Lula (2003-2010) e no governo de Aécio Neves em Minas Gerais, no mesmo período. Para tal, analisa brevemente o contexto da educação nos anos de 1990 e posteriormente apresenta e discute os principais marcos educacionais das políticas implementadas nos dois mandatos dos governos em questão.

O segundo apresenta e analisa o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) e sua relação com a gestão da escola, de modo a compreender seus pressupostos, a forma de operacionalização, as mudanças e permanências que se fizeram presentes e sua relação com o desenvolvimento da participação e da autonomia escolar.

O terceiro capítulo analisa as políticas de avaliação implantadas pelo governo federal e pelo governo estadual de Minas Gerais a partir do início da última década do século passado até os dias atuais. Busca apreender as implicações dessas políticas na gestão e organização do trabalho da escola e no trabalho docente, além da relação entre as políticas de avaliação e o desenvolvimento da regulação no contexto das políticas educacionais.

O quarto se debruça sobre o conceito de regulação, resgata a origem do termo, bem como analisa sua utilização nos estudos e pesquisas sobre as políticas educacionais na contemporaneidade. Aborda também os efeitos dessa regulação nas políticas e práticas educativas, concretizadas por meio das reformas educacionais ocorridas nas duas últimas décadas do século passado e no início do novo século, bem como suas implicações na organização do trabalho pedagógico da escola.

Na sequência, o quinto capítulo se dedica a apresentar e analisar os resultados da pesquisa empírica, à luz das discussões desenvolvidas nos capítulos anteriores e aponta os efeitos dos novos modos de regulação da educação e da gestão sobre as dinâmicas internas da

escola no que se refere à gestão escolar, à organização do trabalho pedagógico e ao trabalho docente no contexto das escolas estaduais no município de Ituiutaba-MG.

Ao final, são apresentadas as conclusões que formulamos a partir dos caminhos percorridos na pesquisa.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS ANOS 2000: CAMINHOS PERCORRIDOS NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

"No mais, mesmo, da mesmice, sempre vem a novidade."

João Guimarães Rosa

Este capítulo objetiva apresentar e analisar os contornos das políticas educacionais implantadas no país pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva e no estado de Minas Gerais, no mesmo período, pelo governo de Aécio Neves. Para tal, analisa brevemente o contexto da educação nos anos de 1990 e posteriormente apresenta e discute os principais marcos educacionais das políticas implementadas nos dois mandatos dos governos em questão.

Esses anos foram marcados pela ampliação e aprofundamento dos problemas sociais engendrados pelas diretrizes políticas, ao longo da última década do século passado e início do novo milênio, de sucessivos governos brasileiros. Tais diretrizes impulsionaram um conjunto de reformas vinculadas às metas de ajustes fiscais exigidas pelos acordos internacionais dos quais o Brasil foi signatário.

Essa direção política resultou na configuração do chamado Estado mínimo, descomprometido com o financiamento de políticas sociais em geral e, em particular, das educacionais. A acentuação dos processos de internacionalização da economia deu origem a adequações que afetaram diretamente os investimentos nas políticas sociais. A intervenção na política interna dos países efetivada pelos organismos financeiros, que privilegiou os aspectos econômicos, foi pautada nos interesses das grandes potências, em detrimento das necessidades mais prementes dos países em desenvolvimento (FRIGOTTO, 1996; GENTILLI, 1996).

Desse modo, a educação brasileira foi influenciada pelas ações dos movimentos internacionais que redirecionaram as práticas e as políticas educacionais no país. Essas ações repercutiram no Brasil de forma incisiva, uma vez que o país se encontrava em processo de transição, com o término do regime militar e a retomada da democracia condicionada pelas exigências de inserção nos processos econômicos globais.

As mudanças nas políticas educacionais no Brasil ocorridas nesse período se inseriram no contexto de reforma do Estado. Essa reforma foi elaborada sob a égide de uma forte crítica aos Estados Nacionais e ao modelo de gestão pública baseado no keynesianismo. Os reformadores apontavam como saída para a crise a adoção do receituário neoliberal. Tais

mudanças, especialmente as ocorridas no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, tiveram como eixo norteador a proclamada transformação produtiva, tomando a equidade e a qualidade como parâmetros para a eficiência da educação. Ocorreram mudanças nas formas de gestão, na formação docente, no currículo, na avaliação, na estrutura institucional, nos processos de ensino-aprendizagem e na comunicação com a comunidade.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, que tomou posse em 1995 e permaneceu à frente do executivo federal até 2002, deu continuidade às políticas neoliberais implantadas por seus antecessores. Inúmeras ações foram implementadas no sentido de reduzir o aparato do Estado; diminuir o financiamento das áreas sociais, inclusive a educação; aprofundar o processo de privatização de empresas públicas e de proteção ao sistema financeiro, especialmente o setor bancário. Essas medidas foram justificadas principalmente em função do processo de globalização em curso, que requeria um novo modelo de educação. Burbules e Torres (2004) sintetizam esse processo e apontam suas principais características:

1) globalização da economia (integração de economias nacionais; acordos comerciais; mercados comuns); 2) surgimento de novas relações comerciais e acordos entre nações, classes e grupos/setores sociais, e emergência de novas áreas (setores de serviço e informação); 3) ampliação da internacionalização do comércio em função da capacidade de conectar mercados e maior fluxo de capitais; 4) reestruturação do mercado de trabalho (remuneração por trabalho, enfraquecimento dos sindicatos, mudanças na legislação trabalhista); 5) redução dos conflitos capital-trabalho, principalmente por causa do desemprego e do subemprego, maior competição e diminuição das taxas de lucro; 6) mudança dos modelos fordistas de produção para modelos baseados na flexibilidade da produção com flexibilidade no uso da força de trabalho, no processo de trabalho e nas regras do mercado de trabalho; redução dos custos; e aumento da velocidade de transferência de produtos e informação; 7) emergência de novas forças de produção baseadas na microeletrônica, robótica, etc.); 8) crescimento da produção intensiva do capital com desqualificação de amplos setores da força de trabalho, conduzindo a um mercado de trabalho polarizado – pequenos setores altamente especializados, bem pagos, e uma grande massa desqualificada, com salários baixos); 9) aumento do número de empregados avulsos e mulheres trabalhadoras que trabalham em suas casas; 10) aumento do setor de serviços; 11) aumento do abismo financeiro, tecnológico e cultural entre os países desenvolvidos e menos desenvolvidos. (p. 13-14).

Nesse período, foram impostas mudanças para a reformulação do papel do Estado, que passou, de provedor, a coordenador e regulador de bens e serviços. Além disso, houve a incorporação da iniciativa privada à gestão pública. No campo das políticas educacionais, o terreno veio sendo convenientemente preparado por estratégias que gradativamente começaram a dar espaço para os organismos internacionais decidirem, em bases

economicistas, os rumos da educação nos países menos desenvolvidos. (FONSECA, 1996; TOMMASI, 1996; SOARES, 1996).

Com a proposta de inserir o Brasil no mundo globalizado, reforçou-se o discurso que vinculava o investimento em educação ao crescimento econômico. Para os gestores educacionais neoliberais tupiniquins, era necessária a definição de novo papel para a escola e de novo padrão de gestão educacional, adequados às exigências das empresas e respaldados na racionalidade e na "lógica do mercado". Como sintetiza Oliveira (2004),

O modelo de gestão escolar adotado será baseado na combinação de formas de planejamento e controle central na formulação de políticas associadas à descentralização administrativa na implementação dessas políticas. Tais estratégias possibilitam arranjos locais como a complementação orçamentária com recursos da própria comunidade assistida e de parcerias. A equidade far-se-ia presente, sobretudo nas políticas de financiamento, a partir da definição de custos mínimos assegurados para todos. (P. 1131)

Nesse sentido, a educação deixa de ser um direito e passa a ser um serviço. A escola novamente foi equiparada às empresas, o aluno passou a ser concebido como cliente-consumidor do ensino e o professor, um profissional *treinado e competente* para preparar seus alunos para a nova sociedade, as novas exigências do mundo do trabalho. O conceito de Qualidade Total foi inserido e praticado nas escolas. De acordo com Gentili (1996),

O neoliberalismo formula um conceito específico de *qualidade*, decorrente das práticas empresariais e transferido, sem mediações, para o campo educacional. As instituições escolares devem ser pensadas e avaliadas (isto é, devem julgados seus resultados), como se fossem empresas produtivas. Produz-se nelas um tipo específico de mercadoria (o conhecimento, o aluno escolarizado, o currículo) e, conseqüentemente, suas práticas devem estar submetidas aos mesmos critérios de avaliação que se aplicam em toda empresa dinâmica, eficiente e flexível. Se os sistemas de *Total Quality Control* (TQC) têm demonstrado um êxito comprovado no mundo dos negócios, deverão produzir os mesmos efeitos produtivos no campo educacional. (P. 14)

Nessa lógica, na segunda metade dos anos de 1990 foram aprovados importantes atos normativos que subsidiaram a consolidação desse novo projeto de educação. Dentre eles, destacam-se a Emenda Constitucional nº 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério (Fundef), e a própria nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), para citar os de maior amplitude.

No aparato legal produzido, ficaram mais evidentes os novos papéis reservados para a escola e para a educação. Além da Qualidade Total, novos conceitos foram introduzidos.

Descentralização, autonomia e participação da comunidade escolar são expressões e ideias que passaram a fazer parte do próprio arcabouço legal. Ao mesmo tempo, a gestão educacional e a avaliação passaram a ser enfatizadas, sustentadas num discurso descentralizador no que se refere às ações, à divisão de responsabilidades e tarefas, porém centralizador quanto aos processos de tomada de decisão e de avaliação.

Nesse sentido, as reformas definidas na última década do século passado e que permaneceram em grande parte do primeiro mandato no governo Lula foram caracterizadas pela centralidade da escola, pela regulação e o controle em função do caráter que o Estado assumiu, ou seja, um Estado Avaliador⁶. Esse contexto foi marcado pelos processos de avaliação e seus mecanismos de controle do desempenho das escolas, dos professores e estudantes, pela defesa da autonomia das escolas, flexibilização na organização e gestão do trabalho, foco na gestão e nos aspectos administrativos.

Dessa forma, evidenciaram-se as contradições entre as medidas de caráter descentralizador e as ações marcadamente centralizadoras, visto que, ao mesmo tempo em que era concedida às escolas a liberdade de elaborar os seus projetos pedagógicos, foram instituídos sistemas de avaliação padronizados, tanto no âmbito das unidades da federação quanto no âmbito nacional.

Ao analisar as políticas educacionais implementadas na América Latina no período em questão, Rivas (1991) identificou três formas pelas quais eram executadas, quais sejam, a centralização, a desconcentração e a descentralização. O autor explica que a centralização ocorre quando o centro de poder adota medidas e concentra suas decisões. A desconcentração refere-se à distribuição de tarefas para os órgãos locais, embora as decisões continuem centralizadas. A descentralização acontece efetivamente quando há transferência do poder de decisão e da autoridade com vistas ao fortalecimento da instituição escolar, sendo o controle das atividades exercido pelos próprios usuários.

Para Casassus (1990), os processos de descentralização na América Latina, salvo raras exceções, se caracterizam como desconcentração, uma vez que o poder central delega tarefas ao poder local, mas detém os mecanismos de controle. Ao explicar a distinção entre os dois processos, o autor faz referência Caetano et al e explica que

⁶ Segundo Afonso (2001), a expressão Estado Avaliador, cunhada por Guy Neave (1988), define o surgimento de um estado que supervisiona em vez de controlar os sistemas autônomos. Entretanto, no Brasil, essa expressão assumiu outro sentido, o de um Estado que se desresponsabiliza pelos processos e avalia os resultados.

[...] a desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto que [...] a descentralização é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local. Assim, a desconcentração refletiria um movimento de cima para baixo e a descentralização um movimento de baixo para cima (CASASSUS, 1990, p. 17).

De acordo com Krawzyck (2008), a descentralização, com a diminuição da responsabilidade do Estado pela educação, foi recorrente em vários países. Entretanto, de acordo com a autora, “observam-se diferenças significativas na regulação desse processo que vão desde a mera transferência dos serviços educacionais até a forte regulamentação do financiamento da educação”. (p. 799).

No Brasil, as reformas realizadas nos anos de 1990 objetivaram consolidar uma nova forma de gestão da educação e da escola, ampliar o atendimento do Ensino Fundamental e médio e ainda reverter os índices de evasão escolar e repetência. A partir de 1996, com a LDB e a implantação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), a educação pública no Brasil passou a ter, no que se refere aos recursos financeiros, nova regulamentação que alterou a distribuição de responsabilidades e as incumbências entre as diferentes instâncias governamentais, assim como a redistribuição de recursos em cada unidade da federação.

Antes da implantação do Fundef, foi criado, em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que permaneceu em vigor nos governos Lula e constituiu-se num dos mais importantes programas suplementares de financiamento da educação com características da descentralização proposta na reforma. De início, destinava-se às escolas públicas do ensino fundamental, das redes estaduais e municipais, e às escolas de educação especial mantidas por organizações não-governamentais sem fins lucrativos em função das políticas focalizadas nessa etapa da educação básica no período em questão.

Ainda na esteira da descentralização proposta nas reformas dos anos de 1990, em 1997 o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) foi instituído em parceria entre o MEC, o Banco Mundial e as secretarias estaduais e municipais de educação, por meio do Fundo de Fortalecimento da Escola, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O foco do PDE era o desenvolvimento da gestão e a permanência dos alunos nas escolas.

Dessa forma, as políticas educacionais desse período foram marcadas pela adaptação da escola aos objetivos econômicos, políticos e ideológicos do projeto neoliberal, o qual defende o Estado máximo para formulação e avaliação de políticas e o Estado mínimo no

tocante ao financiamento da escola pública. No que se refere à gestão, o PDE propõe a descentralização, a autonomia e a flexibilização, aqui entendida como capacidade de a educação escolar se adequar às demandas sociais, mas especialmente, às do mercado. Oliveira (2011) avaliou esse período na seguinte perspectiva:

Ao final do governo de FHC, a educação no Brasil vivia um processo fragmentado de gestão, contendo uma profusão de programas sociais e educativos que buscavam atender a públicos focalizados, revelando grande dispersão de políticas temporárias que se afirmavam mais como políticas de governo que de Estado, cujas bases institucionais de controle social não estavam definidas. [...] É possível considerar que a educação nacional se encontrava em um quadro de (des)sistematização, para designar uma orientação de governo na contramão do que se pode considerar um sistema, ou seja, uma organização da educação nacional fragmentada, segmentada, flexível e dispersa, o que não contribui para estabelecer bases de cooperação, integração e coesão entre os entes federativos e menos ainda entre os indivíduos na sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 327).

Assim, a educação foi focalizada pelo prisma do direcionamento seletivo dos gastos, justificado pela necessidade e urgência evidenciadas pelas demandas sociais. Nesse sentido, o foco do financiamento foi o ensino fundamental. A avaliação externa se consolidou e assumiu a função regulatória de garantir o controle e a coordenação do sistema educacional, privilegiando princípios e critérios, como eficiência produtiva e competitividade, assim como a aferição pontual de desempenho.

Em 2003, num clima de euforia e com a expectativa de realização de um novo projeto mais justo e igualitário para o País, principiava um novo governo. Para muitos brasileiros, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva representava, naquele momento, a conclusão de um processo de transição democrática iniciado nos anos de 1980 e a consolidação do “sonho de uma geração”.

Em junho de 2003, logo após a assunção de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república para governar de 2003-2007 e com Cristóvão Buarque à frente do Ministério da Educação, foi elaborado o documento “Toda Criança Aprendendo”, contendo os programas e ações explicitadas com o intuito de exercer um impacto duradouro no cenário educacional brasileiro. A proposta era construir, com todos os envolvidos no processo educativo, por meio do diálogo, um pacto nacional em favor da escola pública. Partiu-se do diagnóstico de que a educação massificou sem democratizar-se, pois, embora atendesse quase a totalidade de crianças nos anos iniciais do ensino fundamental, o nível de desigualdade era inaceitável. Resultados do SAEB de 2001 demonstraram que 59% dos alunos do 4º ano apresentavam

desempenho crítico na leitura. De acordo com Buarque (2003), não seria exagero afirmar que o desafio da educação brasileira correspondia a uma segunda abolição. Nesse sentido, o ministro afirmava:

Nosso compromisso é garantir que toda criança, independentemente de raça, gênero e classe social, em todas as regiões do país, nas periferias das grandes cidades e nas pequenas vilas do interior, tenha acesso à escola e nela permaneça até concluir o Ensino Médio. Nossa responsabilidade, compartilhada com todos educadores do Brasil, é fazer com que essa trajetória escolar seja, para todos, uma efetiva oportunidade de aprender, uma história de êxito das grandes maiorias na aventura do conhecimento. Este é um grande passo para a correção das desigualdades entre regiões, pessoas, gêneros e etnias. (BRASIL, 2003, p. 4)

Para o alcance da meta “Toda criança aprendendo”, o Ministério da Educação precisaria inaugurar um pacto nacional envolvendo todos os entes federados de forma que se elevasse de forma acelerada a qualidade da educação nos dez anos seguintes. Para tanto, propunha como objetivo imediato a ser verificado nas avaliações de 2005, a redução pela metade dos índices de desempenho crítico apontados pelo SAEB 2001. As mudanças políticas do programa em questão se pautaram pela urgência de soluções estruturais que impactariam nos fundamentos do processo educacional, como a valorização e a formação do professor, a gestão democrática e eficiente da escola e o monitoramento dos resultados pelos profissionais da educação, a opinião e os poderes públicos. Com esse horizonte, o documento em questão anunciava que as políticas delineadas naquele governo propunham

uma ação coordenada do Ministério, das secretarias estaduais e municipais de Educação, tendo em vista: (1) a implantação de uma política nacional de valorização e formação de professores, a começar, em 2003, com incentivo à formação continuada dos professores dos ciclos ou séries iniciais do ensino fundamental; (2) a ampliação do atendimento escolar, por meio da extensão da jornada da educação no ensino fundamental; (3) o apoio à construção de sistemas estaduais de avaliação da educação pública, também focalizando, em 2003, o alunato dos ciclos ou séries iniciais do ensino fundamental; (4) a implementação de programas de apoio ao letramento da população estudantil. (BRASIL, 2003, p. 6)

No tocante à Política Nacional de Valorização e Formação de Professores, foi enfatizada a proposição de um piso salarial nacional, bem como a definição de parâmetros de regulação da carreira docente. Propunham, ainda, a criação de programas que possibilitassem

a ascensão na carreira. Para tanto foram definidas várias ações no campo da formação profissional:

a) a instituição do Exame Nacional de Certificação de Professores por meio do qual se afirmem parâmetros de formação e mérito profissional; b) a proposição, por meio de projeto de lei de uma bolsa federal de incentivo à formação continuada, a ser concedida ao professor certificado, e a implementação, em convênio com os entes federados, de um programa de apoio à formação continuada; c) a ampliação da oferta de cursos e outros meios de formação docente, por meio da criação de uma rede de centros de pesquisa e desenvolvimento da educação. (BRASIL, 2003, p. 7)

No que se refere ao atendimento escolar, foi proposta a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, visando a atender o estabelecido pela Lei do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), e a garantia da inclusão das crianças de 7 a 14 anos que se encontravam fora da escola. Além disso, o Ministério da Educação assumiria o incentivo à progressiva ampliação da jornada escolar e à implantação de escolas em tempo integral. O documento ressalta que tais medidas seriam implantadas gradualmente, tendo em vista as peculiaridades dos sistemas municipais e estaduais de ensino, e mediante negociação dos critérios e metas com estados e municípios.

Explicitada como condição para a implementação de uma política nacional de redução das desigualdades e elevação do rendimento escolar, a terceira proposta indicada no documento referia-se ao apoio à construção de Sistemas Estaduais de Avaliação da Educação Básica. Tal medida se fundamentava na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que atribui à União a responsabilidade de instituir um sistema nacional de avaliação do rendimento escolar em regime de colaboração com os entes federados, integrando o conjunto de estabelecimentos de ensino do país. Isso se justificava pelo fato de o modelo do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) ser limitado, uma vez que se restringia a amostragem e por isso não conseguia impactar diretamente no cotidiano das escolas, além de impedir a execução de políticas que focalizassem a melhoria do rendimento escolar.

Defendia ainda que a construção de um sistema eficiente dependia da implantação de programas estaduais de avaliação do rendimento escolar de alcance universal, que envolvessem a participação dos profissionais da educação e que houvesse comparação dos resultados entre as unidades de ensino. Para tanto, seria necessária a definição de competências entre o Ministério da Educação, as Universidades e a administração pública dos sistemas educacionais, assim como o estabelecimento de convênio entre a União e as unidades da federação, que deveria garantir:

1) a associação com instituições universitárias de pesquisa e desenvolvimento em avaliação educacional, de modo a se produzir competência nacional nessa área, em todas as regiões do País; 2) a participação dos centros de pesquisa educacional, instituições de formação de professores e do associativismo docente no processo de definição de matrizes de referência e elaboração dos instrumentos de avaliação; 3) a capilaridade do sistema, de modo a incorporar as unidades escolares ao processo de avaliação; 4) a flexibilidade dos programas, para possibilitar a necessária diferenciação regional sem prejuízo do caráter nacional do sistema.(BRASIL, 2003, p. 13)

Finalmente o documento detalhava os Programas de Apoio ao Letramento, que foram justificados a partir dos dados do SAEB de 2001. A maior parte das propostas do Ministério da Educação nesse período foi concretizada posteriormente, mas algumas se encontram ainda em processo de definição, pois o ministro Cristóvão Buarque seu mentor permaneceu no mandato apenas um ano, sendo substituído por Tarso Genro, que ocupou o cargo de janeiro de 2004 a julho de 2005. A partir de julho de 2005, o Secretário Executivo do Ministério da Educação, Fernando Haddad, assumiu a pasta de ministro em meio à crise de denúncias de corrupção em diversos setores do governo.

Mesmo com toda a instabilidade naquele período, foram enviados importantes textos legais para o Congresso, o da criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e se instaurou uma nova concepção do papel da educação profissional. Além disso, no início do governo, em 2003, foi organizado o programa Brasil Alfabetizado, responsável pela alfabetização de jovens e adultos, priorizando as regiões Norte e Nordeste do país. Ademais, na gestão de Tarso Genro, foi instituído o programa Universidade para Todos (ProUni), que regulamentou a possibilidade de as universidades privadas concederem bolsas de estudo integrais ou parciais e ofereceu como contrapartida a isenção fiscal de alguns tributos.

Embora esse programa tenha sido bem recebido por muitos, foi também muito criticado, tanto pelos setores vinculados às instituições privadas de ensino superior, quanto pelos defensores da universidade pública. O setor privado criticava a excessiva intervenção e ingerência do estado. Os que defendiam o ensino superior público pleiteavam a ampliação e a qualificação da universidade pública. Mancebo (2004) avaliou o ProUni da seguinte perspectiva:

(...) longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais, a privatização promovida pelo programa tende a aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação do direito à educação superior a que são submetidos os setores populares. A alocação dos estudantes pobres nas instituições particulares cristalizará mais ainda a dinâmica de segmentação e diferenciação no sistema escolar, destinando escolas academicamente superiores para os que passarem nos vestibulares das instituições públicas e escolas academicamente mais fracas, salvo exceções, para os pobres. (MANCEBO, 2004, p. 86)

Outra ação importante no primeiro mandato do governo Lula refere-se à mudança na avaliação do ensino superior, concretizada em abril de 2004, quando o Presidente assinou a lei 10.861, que regulamentou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Esse sistema envolve o exame do desempenho dos estudantes – Enade – dirigido aos concluintes e aos ingressantes no primeiro ano, assim como a avaliação de cursos e a das instituições de ensino superior, compreendendo as etapas de avaliação interna e externa.

Essa nova proposta substituiu a política de avaliação instituída no governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995 por meio do exame nacional de cursos de graduação, o “provão”, concretizado pela Lei 9131/95, que tinha como critérios de qualidade o resultado dos exames dos alunos concluintes somado às condições de oferta de cada curso. Porém, ficou comprovado que esse procedimento foi insuficiente por não considerar fatores importantes do processo de aprendizagem, assim como das condições institucionais, ou seja, não contribuiu para a melhoria e aperfeiçoamento do ensino superior.

O novo processo avaliativo foi realizado sob a coordenação e supervisão da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – Conaes – e está vinculado ao reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos e ao credenciamento e renovação de credenciamento de instituições de ensino superior. São Diretrizes da Conaes para a Avaliação Institucional da IES:

comparar o projeto da IES e a sua realidade institucional, ou seja, melhorar a qualidade acadêmica significa, no contexto de cada instituição, diminuir a distância entre ambos; construir uma proposta de auto-avaliação voltada para a globalidade da instituição, buscando dimensionar a relação entre o projeto institucional e sua prática, para reformulá-lo no planejamento e nas ações futuras da instituição; e elaborar uma metodologia que organize as atividades dos diferentes atores envolvidos no processo avaliativo, buscando a construção de um sistema integrado. (BRASIL, 2004, p. 8):

Com a publicação do Decreto nº 5.773, de nove de maio de 2006, que criou um novo marco regulatório para a educação superior no país, alunos, cursos e instituições passaram a ser avaliados. Os alunos, pelo Exame Nacional de Avaliação de Desempenho Estudantil (Enade) e os cursos e instituições, para que fossem autorizados, reconhecidos, credenciados e recredenciados, por avaliação *in loco*. Assim, a educação superior passou a ser avaliada em quatro dimensões: o desempenho dos estudantes, o projeto político-pedagógico dos cursos, a qualidade dos docentes e a infraestrutura das instituições.

Embora considerada uma das mais exitosas políticas públicas de educação nesse governo, ela não ficou imune à descaracterização do projeto original apresentado à sociedade, profundamente alterado por portarias ministeriais. A Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008, é um exemplo dessa alteração, ao instituir a aplicação do conceito e criar o ranqueamento. A crítica de Limana (2008) explicita a mudança de rumo da proposta:

A invenção de índices – que de tão complexos exigem “notas técnicas” do Ministério da Educação – que em nada se aproxima dos princípios originais do SINAES, só serve para dar um verniz de cientificidade a um *imbroglio* que, em absoluto, nada significa em termos de avaliação da educação superior, a não ser o de confundir a sociedade brasileira com falsos rankings de excelência de instituições de ensino superior e de frustrar as expectativas da comunidade acadêmica com uma nova cultura avaliativa que aos poucos ia sendo formada. (LIMANA, 2008, p. 872)

Diante de importantes textos legais aprovados e ações desencadeadas no primeiro mandato do governo Lula, com as convergências e divergências, percebe-se que nesse período foram construídos os referenciais para a atuação do ministério em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, principalmente a modalidade profissional. Oliveira (2011), ao analisar criticamente os primeiros quatro anos de governo Lula, afirma que esse período foi marcado mais por permanências do que por rupturas em relação ao governo anterior. A fragmentação, a dispersão e a descontinuidade das políticas educacionais se mantiveram, apesar das tentativas do MEC de estabelecer uma nova política. Assim, a autora afirma que

Os desacertos iniciais foram muitos e, apesar das promessas de campanha, muito pouco foi alterado neste sentido até o final do seu primeiro mandato. É possível considerar assim que, em certa medida, o primeiro mandato de Lula foi caracterizado mais pela promoção de políticas assistenciais e compensatórias por meio de programas sociais desenvolvidos para público-alvo específico, os mais pobres, que pela ampliação de políticas e ações que assegurassem os interesses universais inscritos na Constituição Federal de 1988. Foram poucas as políticas regulares, de caráter permanente, dirigidas

ao conjunto da população, na educação nesses primeiros anos de governo (OLIVEIRA, 2011, p. 328)

No segundo mandato do governo Lula (2007-2010), a partir das bases instituídas no primeiro, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Inicialmente ele foi estruturado com trinta ações diversificadas e abrangia todos os níveis, etapas e modalidades da educação. Permeado pela concepção de uma política educacional voltada para o acesso e a permanência do aluno na escola e uma visão sistêmica de educação, foi bem recebido por demonstrar a prioridade da educação no segundo mandato do governo e definir o que seria implementado.

Entretanto, foi também alvo de severas críticas, principalmente por parte da comunidade acadêmica, que questionava a ausência da participação da sociedade, especialmente das entidades acadêmicas, na elaboração das propostas nele contidas. Além disso, a política econômica adotada pelo governo federal não favorecia o aumento de recursos para investimento e ampliação dessas ações. O PDE direcionou toda a política do Ministério da Educação nos últimos quatro anos.

Uma delas foi regulamentar o Plano de Metas – “Compromisso Todos pela Educação”, por meio do decreto 6024, de 24 de abril de 2007, que propõe o regime de colaboração entre a União e 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. Frente ao PDE e ao Decreto 6024/2007, Saviani (2007) avalia que a concepção que embasa as ações do MEC é a da pedagogia dos resultados, ligada às exigências do mercado, à pedagogia das competências e à qualidade total.

[...] sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. Para que esse produto se revista de alta qualidade, lança-se mão do "método da qualidade total" que, tendo em vista a satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo, conjugando suas ações, melhorando continuamente suas formas de organização, seus procedimentos e seus produtos. É isso, sem dúvida, que o movimento dos empresários fiadores do “Compromisso Todos pela Educação” espera do Plano de Desenvolvimento da Educação lançado pelo MEC. (SAVIANI, 2007, p. 1253).

Logo em seguida, uma nova sistemática de distribuição de recursos foi instaurada com a aprovação da Lei 11.494 de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, proposto como instrumento inclusivo, que passou a contemplar também o Ensino Médio e a Educação Infantil. No entanto, Frigotto (2011) questiona o prazo de validade dos fundos e avalia os limites do Fundeb:

No plano da educação básica, além de os fundos terem prazo de validade, no caso do Fundeb, ampliou-se, positivamente, o universo de atendimento, sem, contudo, ampliar, proporcionalmente, os recursos. Atende-se mais com menos. O que vigora é uma fórmula para atender à *cláusula pétrea* do capital na sua intenção de contar com uma fatia gorda do fundo público como garantia de seus negócios, ao mesmo tempo em que se promove constante pressão para diminuir suas contribuições, quando não o emprego das mais variadas estratégias com a intenção de burlá-las. (FRIGOTTO, 2011, p. 246)

Historicamente, o financiamento sempre foi considerado um dos obstáculos para a melhoria da qualidade da educação no Brasil. Mesmo concordando que houve crescimento significativo do investimento na educação com a implantação do Fundeb, vários pesquisadores da área, como Davies (2007), Saviani (2008) e Pinto (2009), têm apontado que o valor proposto está ainda muito aquém do necessário para manter uma educação de qualidade social para todos. Nessa perspectiva, Saviani (2008) salienta a disparidade entre o que o governo arrecada e o investimento na educação.

Calculado pela nova metodologia do IBGE, o PIB brasileiro em 2006 foi de 2 trilhões e 322 bilhões de reais. Isso significa que, levando-se em conta a informação do próprio MEC de que o Brasil gasta em educação, atualmente, 4,3% do PIB, os gastos para 2007 deveriam ser da ordem de 99 bilhões e 846 milhões de reais. Assim, mesmo descontando-se os gastos com ensino superior, que não chegam a um por cento do PIB, o total de 43 bilhões e 100 milhões previstos para o FUNDEB em 2007 está muito aquém do que corresponderia a esse ano. Com efeito, mesmo que fossem destinados 23 bilhões (1% do PIB de 2006) ao ensino superior, o montante a ser destinado à educação básica seria de 76 bilhões e 800 milhões, muito superiores, portanto, ao valor de 43 bilhões e 100 milhões programados para 2007. (p.10-11)

No entanto, à medida que o Plano foi sendo implementado, ocorreram mudanças na legislação vigente, cujo marco foi a Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009, que definiu a redução anual, a partir do exercício de 2009, do percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU) incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Com essa mudança, a obrigatoriedade do ensino passou a atingir o público de quatro a dezessete anos, foi ampliada a abrangência dos programas

suplementares para todas as etapas da educação básica e estabelecidas metas de aplicação dos recursos públicos em educação em valor proporcional ao produto interno bruto. Ressalte-se que, com exceção da creche, praticamente toda a educação básica passou a ser assegurada como dever do Estado, mas os responsáveis diretos pela oferta são os estados da federação e os municípios, que ainda não se estruturaram para esse fim.

Retomando o PDE, Abreu (2010) avalia que o documento base desse Plano é sustentado por uma concepção de educação cujo foco é a autonomia do sujeito e tem como pretensão promover a articulação entre a educação e a ordenação territorial, o que significa o fortalecimento do papel da União no sentido de assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento regional e minimizar as desigualdades regionais, possibilitando o acesso a uma educação de qualidade. Nessa direção, a autora enfatiza o novo papel de protagonista assumido pelo MEC:

O Ministério da Educação transformou-se no principal agente promotor da igualdade na educação nacional e houve uma federalização da responsabilidade pela educação. Por fim, na expressão que esteve presente em boa parte dos documentos oficiais sobre educação desde o lançamento do plano, a defesa de “uma visão sistêmica de educação”, que consiste numa visão articulada entre os diversos níveis e modalidades de ensino. Com essa visão, educação básica e educação superior deixaram de ser fragmentos estanques e foram integradas, e a educação profissional deixou de ser apenas uma modalidade residual, passando a ter papel decisivo na formação de quadros para o mundo do trabalho e a oferecer alternativas para jovens e adultos que queiram uma formação voltada para a área de tecnologia. (ABREU, 2010, p. 136)

Indubitavelmente, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009, mudanças substantivas foram efetivadas no que se refere ao papel do Estado na garantia do direito à educação. A oferta obrigatória de atendimento, que antes se restringia ao ensino fundamental, foi ampliada para os estudantes de quatro a dezessete anos de idade, bem como foi assegurada a oferta gratuita àqueles que não tiveram acesso à escola na idade apropriada.

Além disso, os programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, que antes atendiam apenas ao ensino fundamental, passaram a abranger todas as etapas da educação básica. Também a organização dos sistemas de ensino e a definição das formas de colaboração, com vistas a assegurar a universalização do ensino obrigatório, que antes eram delegadas apenas aos estados e municípios, passaram, a

partir desse dispositivo legal, a contar com a participação da União e do Distrito Federal. No entanto esse protagonismo do MEC é questionado por Oliveira (2011):

Por um lado, o MEC tem procurado promover uma política nacional de condução e orientação da educação básica, envolvendo os estados e os municípios e setores da sociedade civil, e buscando recuperar certo protagonismo perdido na definição das políticas educativas em âmbito nacional pelas reformas ocorridas nas décadas passadas. Por outro, reduz as possibilidades de autonomia e autodeterminação dos governos subnacionais (OLIVEIRA, 2011, p. 329)

No tocante à distribuição de recursos públicos, foram definidos critérios objetivos para assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório de forma a garantir a universalização do ensino e o padrão de qualidade e equidade nos termos do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001). O PDE explicita também a ampliação do financiamento para a educação básica e a distribuição proporcional ao número de alunos matriculados nesse nível de ensino nas redes públicas.

O financiamento suplementar criado no governo de FHC ganhou novos contornos. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi ampliado e passou a ser articulado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), juntamente com o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), que se tornou uma das mais importantes ações do PDDE. Explicita-se nesse programa a relação entre os resultados da avaliação e o financiamento, assim como a perspectiva gerencialista que os embasa. Frigotto (2011) avalia a concepção de gestão presente nas políticas:

Com respeito à gestão, o viés contraditório dá-se por serem tais ações e políticas, em grande parte, pautadas na opção pelas parcerias do público com o privado e dentro de uma perspectiva daquilo que Saviani denominou *pedagogia dos resultados*, sem a disputa pela concepção que as orienta. Com isso, o Estado, em vez de alargar o fundo público na perspectiva do atendimento a políticas públicas de caráter universal, fragmenta as ações em políticas focais que amenizam os efeitos, sem alterar substancialmente as suas determinações. E, dentro dessa lógica, é dada ênfase aos processos de avaliação de resultados balizados pelo produtivismo e à sua filosofia mercantil, em nome da qual os processos pedagógicos são desenvolvidos mediante a pedagogia das competências. (FRIGOTTO, 2011, p. 245)

Ainda na esteira das mudanças apontadas, o Plano Nacional de Educação deixou de usar o termo vago plurianual e passou a ser decenal, com o objetivo mais ampliado de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes,

objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio da integração entre os poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Percebe-se ainda por parte do Ministério da Educação, no âmbito do discurso, uma preocupação de institucionalizar suas ações de maneira que essas extrapolem a gestão vigente, tornando-se política de Estado, para que não haja descontinuidade e a educação possa continuar avançando e cumprindo o seu papel.

As ações do PDE para a educação básica foram estruturadas a partir do decreto 6.024 de 24 de abril de 2007, conhecido como “Compromisso Todos pela Educação”, contendo um conjunto de metas a serem atingidas de forma pactuada, entre a União e os demais entes federados por meio da elaboração de Plano de Ações Articuladas e o estabelecimento de convênios entre as instâncias federativas. Tratava-se, portanto, de concretizar o regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988. Para tanto, foi criado o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), uma estrutura institucional e tecnológica para instrumentalizar o acompanhamento do cumprimento dos compromissos firmados.

Um dos pilares de sustentação do PDE é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado para verificar o cumprimento das metas fixadas. É um indicador objetivo que combina o desempenho escolar dos alunos com o fluxo de aprovações. Por um lado, esse mecanismo foi muito bem avaliado por especialistas justamente por unir esses dois fatores, mas, por outro, foi alvo de muitos questionamentos, como o de Freitas (2007), que alerta para os riscos de ocultação da má qualidade de ensino, uma vez que esse índice passou a ser considerado referência de qualidade pela proporção de estudantes aprovados, utiliza a média como referência, além de suas metas serem estipuladas para longo prazo. Nesse sentido, questiona:

Chama a atenção que o MEC tenha optado pelo Ideb como referência de qualidade. Por que não constituímos uma medição baseada no custo aluno/qualidade, na qual se levaria em conta uma série de variáveis que são necessárias ao funcionamento adequado de uma escola de qualidade? Por que não definimos o que entendemos por uma escola que tenha condições de ensinar e não criamos um indicador mais amplo e sensível às desigualdades sociais? Há de se considerar ainda que somente língua portuguesa e matemática são medidas nos testes. Mas a escola é mais que isso. Há uma discussão a ser feita, ainda: Que tipo de escolarização está sendo oferecido às crianças? O que estão medindo os testes nas avaliações nacionais? (FREITAS, 2011, p. 981)

É cada vez mais presente a explicitação dos dados do Ideb. Essa lógica possibilita à população o direito de escolha da instituição em que deseja que seus filhos estudem, ou melhor, como afirma Frigotto (1999), na lógica neoliberal temos “clientes” que, diante da mercadoria “educação”, têm direito à liberdade de escolha. O que não ocorre na mesma proporção é a relação clara entre os resultados obtidos e as intervenções do governo para a superação das dificuldades. Mesmo nas 28 diretrizes que definem as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação do PDE não há afirmação contundente sobre a intervenção do Estado, principalmente no que se refere às metas de investimento, mais especificamente quanto à necessidade de financiamento suplementar.

Além da atuação na rede de ensino, o PDE permitirá uma incidência ainda mais específica: permitirá que o Poder Público, com base no IDEB, atue nas escolas mais fragilizadas. (...) No PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de auto-avaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. O plano estratégico define metas e objetivos e, se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar. (BRASIL, 2007, p. 25)

Como afirma Oliveira (2005), as medidas propostas que envolvem os resultados da nova regulação das políticas educativas, as quais se estruturam também por meio do resultado das avaliações, surgem como soluções técnicas e políticas, as quais são colocadas como necessárias para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares, “vindo ainda [acompanhadas] da idéia de transparência (prestação de contas e demonstração dos resultados) e de participação local” (p. 763).

Diante da falta de definições claras da ação do Estado no sentido de contribuir para a transformação da realidade das escolas com problemas, o que vem ocorrendo é justamente a deturpação do sentido da avaliação, explicitada como avaliação da instituição, atribuindo unicamente a ela as responsabilidades pelo seu sucesso ou fracasso. Nesse contexto, os resultados são simplesmente utilizados para a prática do ranqueamento das instituições, o que constitui o grande problema da avaliação sistêmica na atualidade.

No entanto, mesmo com as limitações apontadas pelos estudiosos do campo educacional, como Freitas (2007; 2011) e Saviani (2007), entre outros, a criação de um indicador nacional pode mobilizar não somente a política federal de educação, mas todos os entes federados, além de possibilitar o acompanhamento do desempenho educacional em âmbito nacional, estadual, municipal e de cada escola na busca da melhoria da qualidade da

educação. Entretanto, o uso desses resultados precisa levar em conta o significado da avaliação externa no sentido de intervir na realidade analisada, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino e a responsabilização de todos os envolvidos no processo educacional, da base ao topo, como preconiza o PDE:

Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da república. (BRASI, 2007, p. 15)

Nessa perspectiva é que o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Ideb são considerados os principais elementos para a consolidação do regime de colaboração proposto pelo MEC, a partir do decreto “Compromisso Todos pela Educação”. Mesmo considerando que ainda não foi possível instituir um Sistema Nacional de Educação, tal como propugnado no documento Referência da Conferência Nacional de Educação, inegavelmente o PAR pode ser visto como uma experiência relevante e ponto de partida para a concretização do regime de colaboração, como prevê a Carta Magna. Entretanto, esse mesmo documento chama a atenção para os obstáculos a serem enfrentados nesse processo:

O sucesso da regulamentação do regime de colaboração e a efetivação do sistema nacional de educação dependem da superação do modelo de responsabilidades administrativas restritivas às redes de ensino. Desse modo, de forma cooperativa, colaborativa e não competitiva, União, estados, Distrito Federal e municípios devem agir em conjunto para enfrentar os desafios educacionais. (BRASIL, 2010, p. 18)

Outro elemento relevante que, aliado ao regime de colaboração, amplia o papel do estado na educação foi a aprovação de um piso salarial para os profissionais da educação básica. Mesmo considerando que a quantia é insuficiente para a valorização do magistério, sua instituição é importante, pois possibilita a definição de um patamar mínimo nacional com vistas a garantir igualdade de condições para os professores nas diversas regiões do país.

Avaliado como o outro pilar do PDE, o Fundeb é a grande âncora das medidas estruturais tomadas por esse governo, que poderão direcionar a construção de um sistema nacional de educação, tal como preconizado na última Conferência Nacional de Educação. Outras iniciativas também foram criadas para o acesso e permanência dos estudantes na escola, como o Programa de Merenda Escolar, Caminho da Escola, Proinfância, Mais Educação, entre outros. Em uma análise mais ampla das políticas implementadas no segundo

mandato do governo Lula, sobretudo no que se refere à educação básica, Oliveira (2011) avalia que,

Ainda que os objetivos perseguidos sejam discutíveis do ponto de vista do paradigma adotado – a eficácia do sistema –, a educação nacional passa a ser orientada na mesma direção, sendo a qualidade da educação básica referenciada no Ideb. O grande problema enfrentado pela educação básica – resultante da divisão de competências entre os entes federativos, que atribui a responsabilidade para com a Educação Infantil e o Ensino Fundamental prioritariamente aos municípios e o Ensino Médio aos estados, restando à União apenas a ação supletiva – persiste e é, ao mesmo tempo, o que possibilita essa política ambivalente empreendida pelo MEC. (OLIVEIRA, 2011, p. 329)

No âmbito da educação superior, o PDE definiu princípios complementares entre si com vistas à expansão da oferta de vagas, à garantia de qualidade, à promoção de inclusão social pela educação, ao ordenamento territorial, levando-a às regiões mais distantes do país, e possibilitando o fortalecimento do desenvolvimento econômico, seja na formação de recursos humanos qualificados, seja na produção científico-tecnológica.

Com o intuito de expandi-la, foram implantados no governo Lula, quatro programas considerados estruturantes das mudanças nesse nível de ensino: o Programa Universidade para Todos – Prouni, o programa Expandir, o sistema UAB- Universidade Aberta do Brasil e o Reuni – Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

No que se refere à educação superior pública, além das vagas de demanda social da Universidade Aberta do Brasil (UAB), as principais ações são o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni e o Plano Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes. O Plano Nacional de Assistência Estudantil é apresentado como instrumento de consolidação do Reuni, visando garantir condições de permanência do estudante nas universidades, especialmente daqueles mais carentes. No campo da educação superior privada, o PDE destaca o Programa Universidade para Todos – ProUni e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies.

O Reuni foi instituído pelo Decreto de nº 6.096, de 24 de abril de 2007. A principal marca desse programa foi a exigência de que as universidades elaborassem planos de reestruturação com o intuito de dobrar o número de estudantes matriculados, além de implementar mudanças democratizantes em sua estrutura. Para tanto, o programa tem como objetivo a criação de condições para a ampliação do acesso e permanência na educação

superior, no nível de graduação, e o melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Houve a adesão das 55 universidades federais.

Apesar da adesão da totalidade das universidades em função do atrativo investimento feito pelo governo, críticas contundentes têm sido feitas ao Reuni, materializadas pelas intensas mobilizações estudantis com o apoio de entidades sindicais como o ANDES/Sindicato Nacional, por meio da ocupação das reitorias de algumas universidades. Em outra direção, Cunha (2007), mesmo alertando sobre algumas diretrizes do Reuni, salienta que o programa tem aspectos positivos, no sentido de ampliar o acesso ao ensino superior.

Sem embargo de diretrizes de duvidosa eficácia, como a de apoio a “modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada”, isto é, o bacharelado interdisciplinar, o programa prevê apoio financeiro aos projetos de universidades que se dispuserem a reduzir as taxas de evasão, preencher as vagas ociosas e aumentar as vagas de ingresso, especialmente no período noturno. Ainda que o Reuni tenha recebido críticas variadas, principalmente por não levar em conta as peculiaridades das universidades federais, ele pode vir a impulsionar o crescimento do alunado desse segmento do ensino superior. (CUNHA, 2007, p. 821)

No que tange à educação superior privada, além das ações governamentais representadas pelo ProUni e pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), reconfigurado por meio de regras mais favoráveis aos estudantes, outras medidas foram implementadas no sentido de viabilizar a melhoria da qualidade do ensino. Nesse contexto foram aprofundados os processos de regulação por meio da edição de vários textos normativos, além da criação de um novo sistema de tramitação desses mesmos processos denominado de E-mec, o que possibilitou mais agilidade, uma vez que toda a documentação das instituições é enviada integralmente na forma digital. Paralelamente, acentuaram-se as ações de supervisão de cursos e instituições, com aplicação das penalidades previstas em lei que resultou em medidas cautelares, redução de vagas e até mesmo encerramento de alguns cursos que apresentaram baixa qualidade.

Outra medida referente à expansão e qualificação da educação superior foi a ampliação da responsabilidade desse nível de ensino com a formação de professores, uma vez que a Lei 11.502, de 11 de junho de 2007 atribuiu à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a tarefa de estabelecer colaboração com estados e municípios para a formação inicial e continuada dos profissionais de magistério da educação básica. Essa

integração entre educação básica e superior, em certa medida, reafirma o caráter sistêmico que fundamenta o PDE.

A educação profissional e tecnológica foi também objeto de grande expansão e modernização. As redes públicas estaduais foram contempladas com o Programa Brasil Profissionalizado, criado em 2007, com o objetivo de garantir o fortalecimento delas e sua modernização de forma a integrar o conhecimento do Ensino Médio à prática profissional.

Outra mudança refere-se à transformação da maioria dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) em Institutos Federais de Educação (Ifets), caracterizados como instituições de educação básica, superior e profissional, pluricurriculares e *multicampi*, aptas para oferecer educação profissional e tecnológica nas modalidades presencial e à distância, aliando conhecimentos técnicos e tecnológicos. No tocante à educação superior, os Ifets possuem as mesmas prerrogativas das universidades no que se refere à autonomia para criar e extinguir seus cursos.

Além dessas ações, outra iniciativa do governo federal foi o estabelecimento de um acordo com as entidades do Sistema S. Foi definido que o Serviço Social da Indústria (Sesi) e o Serviço Social do Comércio (Sesc) aplicariam um terço da sua receita em ações educativas e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) investiriam dois terços da sua no oferecimento de cursos profissionalizantes gratuitos para jovens de baixa renda. A medida ampliou a oferta de vagas para essa modalidade de ensino e corrigiu uma distorção, uma vez que o Sistema é financiado com recursos públicos e o retorno, na forma de destinação de vagas gratuitas, era muito baixo.

No que tange aos números e recursos investidos, a decisão do Governo Federal de definir a educação como prioridade para a política nacional fez com que o orçamento do Ministério da Educação quase triplicasse, pois passou de cerca de R\$ 18 bilhões em 2002 para R\$ 49 bilhões em 2010. Tal medida teve impactos sobre todas as áreas da educação. Frigotto (2011), ao fazer um balanço da política educacional no governo Lula, aponta as iniciativas e avalia que

[...] Naquilo que é, especificamente, competência da esfera federal em sua função suplementar há diferenças no que tange à abrangência das políticas, aos grupos sociais atendidos e ao financiamento posto em prática. Assim, podemos assinalar a criação de mais 14 novas universidades federais, a abertura de concursos públicos, a ampliação dos recursos de custeio e uma intensa ampliação dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), atualmente transformados em Institutos Federais de Ciência e Tecnologia (IFETs). Nesse âmbito, foram criadas 214 novas escolas a eles vinculadas e cerca de 500 mil matrículas. É preciso também assinalar que

houve ênfase nas políticas voltadas para a educação de jovens e adultos e para a educação da população indígena e afrodescendente. Por certo, não se pode reduzir tais feitos ao debate sobre a política de cotas e menos ainda que tal debate se reduza, uma vez mais, ao pensamento dicotômico do *a favor* ou *contra*. (FRIGOTTO, 2011, p. 244)

Mesmo considerando que houve avanços significativos em termos de financiamento e que várias ações foram realizadas pelo Ministério da Educação e pelo governo de Lula da Silva no sentido de minimizar as desigualdades educacionais, o Relatório Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, elaborado pelo Ipea em 2010, indica que, embora a tendência de universalização do acesso à educação obrigatória no Brasil tenha crescido e os índices de alfabetização, aumentado, o maior desafio educacional continua sendo o de assegurar a todos os jovens brasileiros a conclusão do ensino fundamental. Nessa perspectiva, ao analisar os indicadores de conclusão escolar nas últimas cinco décadas, o professor Otaviano Helene (2010), ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), afirma que

A educação escolar apresenta problemas sérios no país. No ensino fundamental, as políticas adotadas não têm sido suficientes sequer para garantir a universalização do acesso: uma em cada quatro crianças é excluída do sistema antes do final desse nível de ensino, apesar de definido como obrigatório pela Constituição. Atualmente, a taxa de conclusão do Ensino Médio é de apenas 55%. Um patamar muito baixo para um país com mais de 80% de sua população vivendo em regiões urbanas e, portanto, com plenas possibilidades de acesso às escolas. No ensino superior, a taxa de conclusão deverá se estagnar próximo a 20%. (p. 47)

Ao buscar as causas da redução da taxa final de conclusão do Ensino Fundamental iniciada ao final de década de 1970, Helene (2010) aponta a estagnação econômica vivenciada no país, principalmente na década de 1980, a ausência de mecanismos compensatórios para as perdas de renda em gastos induzidos pela condição escolar de crianças e jovens, a incorporação de crianças e jovens de estratos sociais desfavorecidos, além da limitação dos gastos públicos. Atualmente os instrumentos compensatórios são destinados quase exclusivamente aos estudantes do Ensino Fundamental e são restritos a alimentação, transporte escolar e distribuição gratuita de material didático, em geral livros, que, na visão de Helene, são insuficientes para “compensar as perdas de renda induzidas pela condição de estudante.” (p. 49). Entretanto, é preciso reconhecer que as bases para a alteração desse cenário já foram instituídas, principalmente no que se refere aos investimentos em educação,

o que ainda não é o ideal, mas avançou devido às mudanças ocorridas com a Emenda Constitucional nº 59. Nesse sentido, Abreu (2010) avalia que

As políticas de educação são eminentemente de longo prazo e as mudanças operadas principalmente nos últimos quatro anos ainda não produziram resultados. No entanto, com a ampliação dos recursos para a educação básica e a expansão da educação tecnológica, que engloba inclusive o Ensino Médio, podemos dizer que há um quadro institucional favorável para que o Ensino Médio possa se expandir e qualificar na próxima década. Além disso, a capilarização das instituições criadas com a expansão da rede de educação tecnológica e da rede pública de educação superior operada pelo Reuni, bem como a responsabilização da Capes pela formação dos professores podem ensejar um quadro de diminuição das desigualdades territoriais, outro ponto crítico que sobressai dos dados apresentados. Acima de tudo, a mudança contida na Emenda Constitucional nº 59, que deu nova redação ao artigo 208 da Constituição da República, tornou obrigatória a educação dos quatro aos 17 anos de idade. (p. 141-142)

Outro aspecto que foi contemplado com o PDE, por meio dos Planos de Ações Articuladas, e que precisa ser estabelecido como política nacional, aperfeiçoado e reforçado é o regime de colaboração entre as três esferas do governo. Essas instâncias precisam ser entendidas como parceiras e compartilhar as competências política, técnica e financeira para a execução dos programas de desenvolvimento da educação. Para tanto, as funções supletiva e de coordenação atribuídas pela Constituição Federal à União deverão ser intensificadas. Além disso, a formulação e a implementação das políticas públicas deverão integrar as dimensões econômica e social e considerar a diversidade e a complexidade da situação educacional brasileira.

O regime de colaboração é o caminho para se construir um sistema nacional de educação reivindicado historicamente pelos educadores e pela sociedade brasileira. Essa temática pautou todas as discussões da Conferência Nacional de Educação ocorrida em abril de 2010, que subsidiou o Projeto de Lei (8035/2010) do novo Plano Nacional de Educação (PNE), o qual reitera a necessidade de formalizar o mecanismo prescrito na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96, e no PNE que vigorou até 2010. Assim, o novo Plano explicita que:

Art. 7º A consecução das metas do PNE - 2011/2020 e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. § 1º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os

entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca. (BRASIL, 2010, p. 2)

A exigência de se adotar instrumentos jurídicos para a formalização do pacto federativo faz parte da luta histórica dos educadores brasileiros. Tal medida minimizaria as disparidades regionais e possibilitaria o desenvolvimento da educação nacional de forma igualitária. Essa regulamentação é fundamental para as políticas públicas, particularmente para garantir a oferta de educação escolar com qualidade. Cury (2002) alerta para o fato de não estar ainda definido o que vem a ser o regime de colaboração, como determina o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, e as consequências advindas disso:

O Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A feitura desta lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de ordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no desenvolvimento e bem-estar dos cidadãos brasileiros. Na ausência de tal definição e que dela decorresse um sistema de constrangimentos legais, o risco que se corre é de transformar a cooperação em competição, como no caso da chamada “guerra fiscal”. Na sua ausência, pode-se aventar a hipótese de uma continuidade de traços pré-1988, sobretudo na repartição e distribuição de impostos em face das novas competências e da entrada de novos condicionantes provindos da descentralização entendida sob a crítica a uma postura estatal burocratizada e pouco flexível. (CURY, 2002, p. 173-174)

Por sua vez, o documento final da Conferência Nacional de Educação (Conae, 2010) não só reitera a necessidade de regulamentação, como explicita os critérios de distribuição de recursos entre os entes federados considerando as disparidades regionais, preconizando ainda a garantia de uma política de financiamento baseada no custo aluno/a qualidade, além da aproximação com o setor produtivo. O documento estabelece que

A regulamentação do **Regime de Colaboração** deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos Estados, DF e Municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, tendo como critérios indicadores o IDH, altas taxas de pobreza, índice de fragilidade educacional na oferta de EJA, dentre outros, que permitam indicar aqueles que mais demandam apoio para a garantia do **custo** (CAQ). Esta regulamentação deve, ainda, prever meios de superação das desigualdades regionais, especialmente por meio da construção de uma **política de financiamento**, ancorada na perspectiva do CAQ. [...] Ainda na direção do regime de colaboração entre as três esferas de governo é

importante que se estimule a aproximação do setor educativo e do setor produtivo, na perspectiva da sustentabilidade socioambiental local, regional e nacional. (BRASIL, 2010, p. 23-24, grifos no original)

As conclusões emanadas da Conae/2010 indicam, ainda, que o novo PNE deve articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e fixar metas de aplicação de recursos públicos proporcionalmente ao Produto Interno Bruto (PIB). Entretanto ainda não existe um sistema nacional de educação no país na perspectiva que Saviani (2008) aponta. Para esse pesquisador,

O termo sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade. E isso implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes). (SAVIANI, 2008, p. 3)

Com efeito, o sistema é resultado da ação sistematizada, ou seja, da capacidade humana de agir intencionalmente segundo objetivos previamente formulados. Consequentemente o sistema educacional é resultado da educação sistematizada. Significa a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera de maneira eficaz no processo de educação do seu povo. Entretanto, o próprio Saviani (2008) aponta os obstáculos que historicamente impediram a organização de um sistema nacional de educação:

a) os obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; b) os obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; c) os obstáculos filosófico-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional; d) os obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de sistema nacional na nossa legislação educacional, cuja ponta de lança se ancorava na suposta e logicamente inconsistente tese da inconstitucionalidade da proposta de Sistema Nacional de Educação. (SAVIANI, 2008, p. 381)

Mesmo diante dos obstáculos e com a clareza dos desafios de se organizar a educação de forma sistemática, Saviani (2010) defende a construção de um verdadeiro Sistema Nacional de Educação entendido como um conjunto unificado e articulado de todos os aspectos da educação em todo o país, sustentado em normas e procedimentos comuns válidos para todo o território nacional de forma a garantir um mesmo padrão de qualidade a toda a

população. Aliados a essa ação, enfatiza o fortalecimento do caráter público da educação, retomando a defesa da tese da escola pública, universal, gratuita, laica e obrigatória; a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados com o objetivo de garantir uma educação de qualidade com o mesmo padrão para toda a população; a transformação do Conselho Nacional de Educação em uma instância normativa e deliberativa com autonomia financeira e pedagógica.

Saviani (2010) destaca ainda o conteúdo da educação como o mais importante. Refere-se, portanto, à finalidade da educação preconizada na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96. Nesses instrumentos legais a educação visa ao desenvolvimento pleno do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Nesse sentido, é preciso avaliar se o currículo e as práticas educativas estão garantindo a função social da educação.

Cury (2010), ao elencar os desafios para a construção de um sistema nacional de educação, apresenta como primeiro entrave a desigualdade sistêmica que é inerente à sociedade capitalista, ainda que dentro de um movimento contraditório. Na sua visão, falar em sistema único de educação pressupõe igualdade e a raiz da desigualdade se encontra no próprio sistema, que historicamente vem excluindo os socialmente desfavorecidos.

Avalia, também, que um segundo desafio advém de outra realidade. O Brasil é uma República Federativa desde a Proclamação da República, o que supõe um pacto federativo no qual coexistam a diversidade de entes federados e a união federativa, e a Constituição de 1988 optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos. Nesse sentido, os sistemas desde logo passaram a usufruir de existência legal, ficando a organização e o seu modo de funcionamento sob a esfera da autonomia dos entes federativos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca.

Por outro lado, Saviani (2010) considera que não há incompatibilidade entre a construção de um Sistema Nacional de Educação e o regime federativo, acreditando que a federação deve ser a articuladora dos interesses comuns:

a forma própria de responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação. Com efeito, o que é a federação senão a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns? E não é exatamente por isso que o nível articulador da federação, a instância que representa e administra

o que há de comum entre os vários entes federativos se chama precisamente União? Ora, assim sendo, a federação postula, portanto, o sistema nacional que, no campo da educação, representa a união dos vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes que compõem a federação. (SAVIANI, 2010, p. 382).

Mesmo havendo posicionamentos diferenciados dos estudiosos do campo das políticas educacionais brasileiras acerca da possibilidade de criação de um sistema nacional de educação, as bases para construí-lo já foram instituídas por meio das mudanças nos textos legais efetivadas no governo Lula. É preciso reconhecer que, em relação ao governo anterior, houve avanços em vários aspectos, principalmente no que se refere ao financiamento da educação.

Entretanto, equívocos políticos e metodológicos se repetem, como o de vincular o financiamento à gestão e à avaliação de resultados, num processo em que a responsabilização não pode ser unilateral, como tem sido proposta. Além disso, a qualidade do ensino não é sinônimo de nota, como tem sido alardeado principalmente pela mídia. O Ideb ou qualquer outro indicador deve ser compreendido como “indício”, como um elemento, aspecto que pode ser considerado e agregado à autoavaliação institucional.

Frigotto (2011), mesmo considerando os avanços das políticas educacionais implementadas na primeira década do século XXI relativamente ao governo anterior, sustenta que as bases das políticas atuais se pautaram nas concepções e práticas educacionais mercantis típicas da década de 1990, tanto no controle do conteúdo do conhecimento, quanto nos métodos de sua produção, socialização e na autonomia e organização docentes. O autor menciona três mecanismos articulados que vêm se expandindo nas secretarias estaduais e municipais de educação.

O primeiro refere-se ao estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado, ou o terceiro setor, que está selecionando os conhecimentos, definindo métodos, orientando a forma de ensinar, definindo critérios de avaliação e controlando alunos e professores por meio do sistema de apostilas e manuais, sob a justificativa da ineficiência da escola pública. O segundo mecanismo, e o mais explorado pela mídia, é a crítica aos cursos de formação de professores oferecidos pelas universidades públicas, por enfatizarem a teoria em detrimento da dimensão prática, e faz a defesa dos manuais para o adestramento docente. O terceiro é a avaliação individual e a meritocracia como condição para a obtenção do sucesso escolar. Na visão desse autor,

Trata-se das ações de desmontar a carreira e organização docentes mediante políticas de prêmio às escolas que, de acordo com os critérios oficiais, alcançam melhor desempenho, remunerando os professores de acordo com sua produtividade em termos do quantitativo de alunos aprovados. Os institutos ou organizações privadas, para assessorar ou atuar diretamente nas escolas, têm a incumbência de avaliar professores e alunos de acordo com os conteúdos, métodos e processos prescritos. O que se busca, para uma concepção mercantil de educação, é, pois, utilizar na escola os métodos do mercado (FRIGOTTO, 2011, p. 248)

Um aspecto importante ainda nesse governo foi a realização das Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Educação, que antecederam a elaboração do projeto de Lei 8035/10 - novo Plano Nacional de Educação (2011-2020), encaminhado para discussão no Congresso Nacional. No entanto, embora faça referência à importância das Conferências Educacionais realizadas, o texto final não traduziu a riqueza do debate e desconsiderou questões importantes deliberadas pela Conae. Exemplo disso é o CAQ (Custo Aluno Qualidade), exaustivamente discutido pelas entidades científicas da área e aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer CNE/CEB N° 8/2010, que não foi homologado pelo ministro até a presente data. O novo PNE desconsidera muitas das ações realizadas e se propõe a definir o CAQ.

Ademais, há a discussão da porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) aplicado à educação. A Conae/2010 deliberou pela aplicação de 7% em 2011 e a ampliação gradativa até o patamar de 10% em 2014. O Projeto de Lei 8035/2010 se propõe a ampliar progressivamente até chegar a 7%. Ou seja, desconsiderou as deliberações e o documento ficou vago em relação aos prazos. A proposta de 7% foi feita no PNE de 2001 e vetada pelo governo.

O esforço da sociedade brasileira, agora, será no sentido de garantir que os representantes do povo no Congresso Nacional que acompanharam as discussões nas Conferências Educacionais defendam a concretização das propostas elaboradas. Espera-se que, com a aprovação desse Plano, as metas que vierem a ser definidas apontem na direção de garantir de fato, a todos e a cada um, uma educação de qualidade socialmente referenciada.

A política educacional em Minas Gerais: princípios e propostas

Historicamente, Minas Gerais sempre foi um estado pioneiro na implantação de novas propostas educacionais. Assim, nos anos de 1990, o setor educacional no Estado incorporou vários princípios e diretrizes do Gerenciamento da Qualidade Total, a partir do Proqualidade,

tanto no âmbito das políticas centrais, quanto no âmbito da própria organização do trabalho da escola, princípios que eram definidos por organismos internacionais, mais especificamente o Banco Mundial. Pretendia-se que escola passasse a funcionar como uma empresa prestadora de serviços, que teria como finalidade última a satisfação de seus clientes.

Dessa forma, a ideia de qualidade ficou reduzida à eficiência e eficácia da escola, verificadas por meio de processos avaliativos padronizados e restritos à avaliação de resultados. Nessa lógica, houve um esvaziamento do princípio de qualidade, que assumiu uma significação marcadamente formal, utilitária. O mesmo ocorreu quanto à participação e aos princípios de autonomia e descentralização.

Nos anos 2000, paralelamente ao Governo Lula na presidência do país, Minas Gerais foi governado por Aécio da Cunha Neves, da coligação entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e entre outros, o Partido Liberal (PL), que assumiu o governo em 2003 e implantou um novo estilo de gestão no setor público, objetivando reorganizar e modernizar a administração pública estadual. Com o lema “*Tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver*”, implantou o *Choque de Gestão* de 1ª Geração (2003-2006), tendo por base os *ajustes à realidade, estratégias de desenvolvimento e resultado* e o de 2ª geração (2007-2010), que foi denominado *Estado para Resultado*.

Esse plano de reforma do Estado, que previa ações de otimização de processos, modernização de sistemas, reestruturação do aparelho do Estado e avaliação de desempenho individual e institucional, objetivava melhorar a qualidade e reduzir os custos dos serviços públicos. Priorizou a informatização de processos e de produtos, por meio do desenvolvimento do “*governo eletrônico*”. A proposta era desburocratizar, racionalizar os gastos e monitorar as ações do governo. (MINAS GERAIS, 2003)

O diagnóstico feito pelo governo em 2003 apontava para a precariedade da infraestrutura e dos serviços públicos, além das dificuldades para o estado cumprir em dia as obrigações e captar recursos. A solução encontrada foi a implantação do *Choque de Gestão*, fundamentado na eficiência, na responsabilidade fiscal, receita e investimento. Essa medida possibilitaria uma diminuição das despesas governamentais e, de acordo com o discurso oficial, essa redução seria investida na área social e em infraestrutura, focalizando o planejamento no desenvolvimento do cidadão. (idem)

No tocante à educação, o objetivo era recuperar o prestígio e o protagonismo do estado em termos de desempenho dos alunos nas avaliações educacionais nacionais. Os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e do Sistema de Avaliação da Educação Básica

(Saeb) apontavam para o declínio de Minas Gerais, que passou a ocupar o 4º lugar no *ranking* nacional. Para tanto era necessário investir esforços e recursos e os professores foram convocados a contribuir nesse processo de melhoria do desempenho.

Entretanto, as medidas adotadas pelo governo foram marcadas pelo princípio da racionalização proposta para o Estado. O Plano de Carreira dos professores não contemplou os reajustes salariais necessários reivindicados pelos profissionais e, além disso, implantou o sistema de avaliação dos professores da rede estadual, que instituiu a avaliação por mérito em detrimento do tempo de serviço. A meritocracia passou a ser critério para concessão de valores adicionais nos salários. A legislação da avaliação de desempenho estabelece critérios para demissão de professores, caso não alcancem um desempenho satisfatório em suas atividades. A lógica dessa avaliação está explícita no Manual da Avaliação de Desempenho Individual (ADI) dos Servidores da Secretaria de Estado da Educação:

A avaliação de desempenho se apresenta nos moldes liberais como mecanismo de controle e domesticação da força de trabalho. Ela quebra a matriz estruturadora das antigas carreiras e cria uma nova forma de vinculação e progressão através deste mecanismo que é em sua essência meritocrática, punitiva e demissionária. (SRH/SEE/MG, 2004)

Atualmente a situação funcional dos professores no Estado os divide em três grupos. Os professores efetivos, que ingressaram mediante concurso público, os efetivados, que ganharam estabilidade temporária por meio da Lei Complementar nº 100/2007, e os designados, que são contratados temporariamente, não têm estabilidade no cargo e cujo contrato pode ou não ser renovado anualmente.

Os professores do Estado de Minas Gerais que se tornaram efetivados passaram a ser discriminados com a lei que originou os cargos. Foi uma estratégia utilizada pela gestão para não dispensar os professores contratados que adquiriram vínculo com o Estado. A criação dessa lei complementar garantiu sua estabilidade, porém os deixou à mercê da boa vontade do governo. Além disso, não garante um plano de carreira que de fato contemple os que estão nessa situação e atuam em caráter precário. Percebe-se claramente em curso uma política de governo. Caso haja mudança na condução da política estadual, não há garantias trabalhistas para esses profissionais.

Em levantamento feito pela Revista Educação em abril de 2009 junto à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e às Secretarias Estaduais de Educação, em Minas Gerais, dos 166.462 mil docentes, 26.732 são temporários. E dados da Secretaria

Estadual de Educação de Minas Gerais de 2011 revelam que o estado possui 96.000 professores efetivados.

Desse modo, o setor educacional sofreu as consequências das políticas de racionalização, tão alardeadas pela mídia. Segundo Ricci (2004), no início do governo Aécio Neves foi divulgado, pela Secretaria de Planejamento e Gestão, que o déficit orçamentário previsto para 2003 seria de R\$ 2,4 bilhões. Várias medidas de restrição orçamentária foram tomadas a partir de então, o que gerou uma queda do déficit, ainda no final de 2003, para R\$ 1,4 bilhão.

A diminuição desse déficit orçamentário passou a ser uma das mais importantes bandeiras da gestão estadual. O carro-chefe passou a ser propagado pelo governo como “*Choque de Gestão*”, tendo como objetivo explícito o saneamento das finanças públicas. Para tanto, foi realizado um convênio patrocinado por importantes empresas, como Gerdau, Fundação Brava, Votorantim, Fundação Djalma Guimarães e Companhia Vale do Rio Doce, que viabilizou a consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (IDG), visando a promover o ajuste de contas. Ricci (2004) afirma que várias ações foram tomadas em paralelo aos cortes orçamentários, destacando-se:

- a) Leilão de dívidas: os credores foram convidados para um leilão onde aquele que apresentasse maior deságio receberia primeiro; b) Controle da folha de pagamentos: o governo estadual divulgou que mais de 2 mil servidores não sofriam qualquer controle na folha de pagamento. Foi centralizado todo processo de pagamento e verificação das folhas e houve substituição do adicional por tempo de serviço pelo adicional por desempenho; c) Racionalização de custos penitenciários e gastos com combustível; d) Definição de metas fiscais da receita e criação de setor de inteligência fiscal: a Secretaria de Planejamento e Gestão afirma que a receita aumentou em 14% acima do índice nacional. (RICCI, 2004, p. 4)

A partir da definição dos ajustes econômicos, foram decididas de forma muito rápida as prioridades para a área da educação: a) manutenção do Programa Veredas, que já estava em curso (não se garantiu a sua continuidade); b) garantia de infraestrutura das escolas; c) cooperação com os municípios (com destaque para o transporte); d) manutenção da bolsa-escola (também vetada sua ampliação para a região do Vale do Mucuri) e e) ampliação das escolas das áreas de risco de Belo Horizonte.

Em seguida, foi elaborado pela Secretaria de Estado da Educação o documento intitulado “A Educação Pública de Minas Gerais (2003-2006): o desafio da qualidade”, em que constam as prioridades e diretrizes da educação mineira. O documento, em seu início, faz

uma crítica à queda de desempenho dos estudantes mineiros no ranking nacional, de 2001 a 2003. A constatação implica uma ação determinada para retomada do primeiro lugar no ranking, apresentada no documento em sete pontos:

a) Racionalização e modernização da administração do sistema estadual de ensino; b) Universalização e melhoria do Ensino Médio; c) Ampliação e melhoria do ensino fundamental; d) Manutenção de programas em andamento; e) Qualificação docente; f) Ouvidoria educacional. (SEE/MG, 2003, p. 3)

Juntamente com a inclusão de crianças de seis anos de idade no ensino fundamental, a criação das escolas-referência foi destacada como inovação significativa pela Secretaria Estadual de Educação. Evidenciou-se a política de focalização no atendimento pedagógico (as escolas-referência). Nesse sentido, “espera-se que gradativamente venham a alcançar um certo grau de desenvolvimento e passem a funcionar como pontos estratégicos na construção de uma rede interescolar de ação cooperativa e de qualidade”. (SEE/MG a, p. 3)

Por sua vez, o Plano Decenal de Educação do Estado (PDEE/MG), elaborado para vigorar de 2005 a 2014, sintonizado com os princípios da administração pública do governo, traz como princípios educacionais: a) equidade (diminuir as diferenças regionais no interior do Estado); b) qualidade (destacando os indicadores oferecidos pelo Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – Simave e o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica - Proeb); c) diálogo entre redes e sua interação (regime de colaboração, destacando formação profissional); d) democratização da gestão (fortalecimento da direção da escola e implantação de colegiados de gestão). (SEE/MGb)

Entretanto, para os organizadores do *Movimento Educação que Queremos*⁷, que analisaram criticamente o Plano por meio do documento “*A Educação que Temos*” de 2008, havia uma profunda contradição entre o plano e as prioridades efetivamente adotadas pelo governo. Concluíram que a política educacional proposta no PDEE/MG tinha por princípios norteadores cinco eixos: a política focalizada; melhoria dos indicadores e avaliações externas; ação pedagógica de natureza instrucional; valorização dos elementos de controle do resultado; escola modelo.

No que se refere à política focalizada, o primeiro eixo, a ação do governo foi concretizada, por um lado, na atuação sobre as escolas de regiões vulneráveis consideradas de

⁷ O *Movimento Educação que Queremos* surgiu no decorrer das discussões de um grupo de entidades vinculadas aos movimentos sociais e sindicais do estado de Minas Gerais sobre o PDEE/MG, elaborado no primeiro governo de Aécio Neves.

“alto risco”, com histórico de violência e dificuldades de aprendizagem, e, por outro lado, na implantação das escolas-referência, também consideradas escolas modelo, selecionadas entre aquelas cuja história está marcada pelo papel de destaque que já desempenharam no cenário da educação pública e as que atendiam a um grande número de alunos. De acordo com o documento orientador do *Projeto Escola –Referência: a reconstrução da excelência na escola pública*, essas escolas teriam sua capacidade de ação fortalecida para que, apropriando-se da promoção do próprio desenvolvimento, viessem a integrar uma rede de influências interescolares capaz de movimentar todo o sistema.

Quanto ao segundo eixo, a melhoria dos indicadores e avaliações externas, os analistas do PDEEMG alertavam para as mudanças ocorridas na organização do trabalho pedagógico da escola, que direcionou suas ações em função das avaliações e dos índices de desempenho. Assim,

Os indicadores que orientam o olhar pedagógico da SEEMG são os publicados pelo Saeb, Enem, Ideb e Simave. São todos quantitativos, com ênfase na leitura e escrita e operações matemáticas. Não há preocupação ou avaliação de processos ou temas relacionados com comportamento e raciocínio crítico. A reforma curricular teve como intenção separar áreas de conhecimento (exatas/humanas), voltada nitidamente para o mercado e resultados nas avaliações externas. (MINAS GERAIS, 2008, p. 8)

Consoante essa análise, Freitas (2011) chama a atenção para o aspecto da formação na lógica capitalista, que defende a ideia de conhecimento básico em detrimento de uma educação cidadã que privilegie a análise crítica da realidade.

Um argumento muito conhecido no âmbito do sistema capitalista e que significa postergar para algum futuro não próximo a real formação da juventude, retirando dela elementos de análise crítica da realidade e substituindo-se por um “conhecimento básico”, um corpo de habilidades básicas de vida, suficiente para atender aos interesses das corporações e limitado a algumas áreas de aprendizagem restritas (usualmente leitura, matemática e ciências). A consequência é o estreitamento curricular focado nas disciplinas testadas e o esquecimento das demais áreas de formação do jovem, em nome de uma promessa futura: domine o básico e, no futuro, você poderá avançar para outros patamares de formação. Todos sabemos que a juventude mais pobre depende fundamentalmente da escola para aprender e se limitada a sua passagem pela escola às habilidades básicas, nisso se resumirá sua formação. (FREITAS, 2011, p. 12)

No que concerne ao terceiro eixo, que abordava a ação pedagógica de natureza instrucional, percebe-se nas políticas educacionais mineiras o retorno ao tecnicismo

educacional, ou neotecnicismo como denomina Freitas (1991; 2011), e a ênfase recaiu na elaboração de Guias para o diretor, os especialistas em educação e professores. Não houve preocupação com o processo de aprendizagem, o desenvolvimento da autonomia intelectual do profissional da educação, que, ao invés de sujeito, investigador do processo educacional, passou a ser um mero executor de tarefas pensadas por outros. Com efeito, ações como essas se aproximam dos princípios da pedagogia tecnicista definida por Saviani (2000), porém revestidas de caráter inovador.

Na pedagogia tecnicista, o elemento principal passa a ser a organização racional dos meios, ocupando o professor e o aluno posição secundária, relegados que são à condição de executores do processo cuja concepção, planejamento, coordenação e controle ficam a cargo de especialistas supostamente habilitados, neutros, objetivos e imparciais. A organização do processo converte-se a garantia da eficiência compensando e corrigindo as deficiências do professor e maximizando os efeitos de sua intervenção (SAVIANI, 2000, p. 13).

Ainda na perspectiva da avaliação, o quarto eixo norteador da política educacional mineira foi a valorização dos elementos de controle de resultados. Para tanto, foi adotada premiação para professores e todos os órgãos responsáveis pela implementação da política educacional no Estado. Essa premiação foi vinculada ao Acordo de Resultados, ou contrato de gestão, que abrangia todos os setores da administração pública estadual. No caso da educação, o valor da bonificação dos profissionais da escola e dos órgãos administrativos da área está atrelado ao índice alcançado nos testes aplicados por meio das avaliações externas. Mais uma vez, Freitas (2011) esclarece que

Os testes têm seu lugar no mundo educacional como uma ferramenta de pesquisa. O grave problema é que eles foram sequestrados pelo mercado e pelo mundo dos negócios e, nele, as suas naturais limitações são ignoradas. [...] os testes associam à sua função de medir, o papel de controle ideológico dos objetivos da educação – mais pelo que excluem do que pelo que incluem – e têm o objetivo de controlar os atores envolvidos no processo educativo. Sem testes, não há responsabilização e meritocracia – teses fundamentais do mercado. (FREITAS, 2011, p. 10)

Finalmente, o quinto eixo referia-se à Escola Modelo proposta por meio do Projeto Escola Referência, já mencionado, que, segundo as análises contidas no documento “*A Escola que Temos*”, citado anteriormente, aproxima-se muito do modelo empresarial. Essas escolas foram incentivadas a estabelecer parcerias com as empresas privadas e melhorar sua

capacidade gerencial por meio dos recursos recebidos para investir na infraestrutura, diferenciando-se assim do restante da rede. Em boa medida, passaram a ser consideradas “ilhas de excelência”, contrastando com a realidade das demais localizadas nas regiões mais pobres do Estado.

Essa realidade foi constatada em fevereiro de 2009, quando, em comemoração aos 30 anos de atuação, o Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Minas Gerais (Sindute/MG) lançou uma publicação com o tema “Radiografia da Educação Mineira”. A jornalista Daniela Arbex (2009), responsável pela reportagem, viajou por três regiões do Estado e a Capital e verificou a disparidade existente no Estado. Segundo ela,

Enquanto no Norte de Minas há salas de aula sem paredes, improvisadas em pátios de recreio e anexas às cantinas, no Centro-Oeste instituições que compõem a mesma rede de ensino exibem paredes azulejadas e até sala de cinema. E as diferenças não param aí. Naquela região, estudantes que participam de projetos, como o da escola em tempo integral, alcançaram o direito de estudar em espaços mais bonitos e iluminados e de receber merenda diferenciada em relação a outros da mesma escola. Já no Sul de Minas, adolescentes do ensino médio assistem aulas em construção nova e arejada e outros, do ensino fundamental, estudam dentro de galpão batizado de "paiol" pelos próprios alunos. Embora a maioria das 15 escolas visitadas esteja sendo reformada, as intervenções são pequenas diante das necessidades encontradas. (ARBEX, 2009, p. 3)

Em síntese, o Governo Aécio, fundamentado em critérios empresariais, alterou profundamente as relações de trabalho dos servidores públicos. Considerando os direitos adquiridos, garantiu os dos trabalhadores mais antigos, mas alterou substantivamente a situação dos novos profissionais. O aumento automático dos salários por tempo de serviço foi substituído por critérios de desempenho individual e do órgão em que atuam. Os ganhos salariais passaram a ser vinculados ao Adicional de Desempenho (ADE) e o percentual de reajuste passou a ter como referência a arrecadação do Imposto Sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS). O regime de previdência entrou em fase de transição para se ajustar à Reforma no Governo Federal.

Por sua vez, no que se refere às políticas educacionais no Estado, as propostas do PDEE/MG assumiram um caráter racionalizador, gerencial, assentadas em bases economicistas. A focalização das políticas, a valorização de elementos de controle de resultados, a ação pedagógica de natureza instrucional e a busca da melhoria de indicadores e avaliação externa foram os eixos dessa política. Teve como consequência a meritocracia e a responsabilização, que são as bases do mercado e também os pilares da política educacional

mineira. A prática educativa proposta foi fundamentada no neotecnicismo, com ênfase no controle dos resultados. Nessa lógica, professores e alunos não são considerados como sujeitos do processo educativo.

Foi possível apreender que um ponto convergente na política educacional do governo federal e do governo estadual é a avaliação sistêmica e sua relação com o financiamento suplementar da educação. Entretanto, cada instância tem o seu *modus operandi* diferenciado. Enquanto o governo mineiro adotou um sistema de bonificação dos professores e funcionários dos órgãos administrativos atrelado ao resultado da avaliação externa da escola, instituindo-se assim a lógica meritocrática no sistema educacional, o governo federal, por meio de programas como o PDDE e o PDE-Escola, focalizou a gestão da escola e a aprendizagem do aluno. A aplicação dos recursos desses programas estava vinculada ao resultado do Ideb e se constituiu numa importante fonte de receita para a escola, porém trazia consigo limites no que se refere à democratização da gestão e à qualidade do ensino. É o que será discutido no próximo capítulo.

CAPÍTULO II

O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA, O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA E A GESTÃO ESCOLAR

“Uma coisa é pôr idéias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias... Tanta gente – dá susto de saber – nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza.”

João Guimarães Rosa

Este capítulo tem como objetivos apresentar e analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE–Escola) com o intuito de compreender as mudanças e permanências que neles se fazem presentes no contexto dos governos de Lula da Silva e quais seus desdobramentos na gestão da escola, na organização do trabalho pedagógico e no trabalho docente.

Na perspectiva da descentralização proposta pela reforma do Estado nos anos de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) por meio da Resolução nº. 12, de 10 de maio de 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Teve como objetivo agilizar a assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos sistemas de ensino dos estados, Distrito Federal e municípios, tendo em vista a melhoria das escolas, a diminuição da repetência e a universalização do ensino fundamental.

Justificava-se no diagnóstico da situação à época, que revelava a necessidade de serem adotadas medidas racionalizadoras para simplificar e agilizar os procedimentos operacionais, evitando perdas de recursos decorrentes dos longos trâmites burocráticos antes de chegarem às escolas. Considerava-se que a melhor política para o seu uso eficiente em benefício dos alunos consistiria em repassá-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e a comunidade escolar em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, teriam melhores condições para definir as necessidades das unidades escolares a que estivessem vinculados e, por conseguinte, para utilizar adequadamente o dinheiro. Nessa época, eram tidas como alvo:

A escola pública de ensino fundamental, destinatária final dos recursos transferidos pelo Concedente, ou seja: - Escola Municipal - aquela pertencente à Rede Municipal, administrada e mantida pela Prefeitura; -

Escola Estadual - aquela pertencente à Rede Estadual, administrada e mantida pelo Estado; -Escola Municipalizada - aquela pertencente à Rede Estadual, porém administrada e mantida pelo Município. (BRASIL, 1995, p. 1)

Os valores liberados se destinavam ao custeio das despesas das escolas, podendo ser utilizados na manutenção e conservação do prédio escolar; na aquisição de material necessário ao funcionamento da escola; na capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; na avaliação da aprendizagem; na implementação de projeto pedagógico; na aquisição de material didático/pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

Para recebimento da verba era necessário que a escola fosse habilitada e cadastrada. Ou seja, o primeiro critério era a apresentação de declaração de funcionamento regular de entidade representativa da comunidade escolar, emitida por três autoridades locais. Eram consideradas entidades representativas a Caixa Escolar, o Conselho Escolar e a Associação de Pais e Mestres – APM. Além disso, deveria ser apresentado comprovante de regularidade do mandato da diretoria da referida entidade (ata da assembléia da eleição dos diretores ou dirigentes).

A metodologia adotada para o repasse dos recursos previa a celebração de convênios com os Estados e Municípios, ensejando o envolvimento das três esferas de governo.

Em 1997, a Resolução nº. 3 de 4 de março ampliou a abrangência do Programa, que passou a prestar assistência financeira às escolas públicas do Ensino Fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas. Além disso, exigiu, como condição para recebimento do dinheiro, a criação de Unidade Executora (UEX), que foi definida como “entidade privada, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar”, tais como: Caixa Escolar, Conselho Escolar ou Associações de Pais e Mestres – APMs, que tinham como tarefa, além de recebê-los, gerenciar e fiscalizar sua aplicação. No que se refere ao repasse de recursos, esclarecia que:

A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental especial, de acordo com dados extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto no exercício anterior, e repassada: I - diretamente à unidade executora ou à entidade representativa da comunidade escolar; II - ao Estado ou Município mantenedor do estabelecimento de ensino nos demais casos. (BRASIL, 1997, p. 7).

A partir dessa Resolução, o Programa determinou a criação de UEx de natureza privada como mecanismo para garantir maior flexibilidade ao gerir os valores repassados e ampliar a participação da comunidade escolar na gestão da escola. Esse fato foi muito questionado pelos estudiosos do campo educacional, como Adrião e Peroni (2007), que receavam a introdução da gestão empresarial na escola.

Posteriormente, com a edição da Medida Provisória nº. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, o PMDE passou a ser denominado de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Continuou mantendo o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do Ensino Fundamental e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas. No que se refere à metodologia do repasse, eliminou-se o instrumento jurídico de convênio, o que permitiu a transferência direta dos valores, exigindo-se apenas o termo de compromisso dos estados e municípios e Distrito Federal e atualização anual de cadastro, porém aumentou-se o rigor na prestação de contas, sob a condição de suspensão do repasse em caso de irregularidades.

Entretanto, no contexto do primeiro Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006), por meio da Resolução nº. 3 de 27 de fevereiro de 2003, o PDDE foi revisto e foi anunciado que o Programa estava sofrendo modificações no campo conceitual e operacional. O seu objetivo deixou de ser prestar assistência financeira e passou a consistir na transferência, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, de recursos financeiros, consignados em seu orçamento, em favor das escolas públicas do Ensino Fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários.

Além disso, afirmava-se que havia a preocupação de contribuir para a redução das desigualdades educacionais existentes no país, motivo pelo qual o Programa passaria a adotar, a partir de então, o princípio redistributivo dos recursos disponíveis. Ampliou-se também o público alvo de destinação de recursos, incluindo-se a educação indígena. Os critérios para recebimento do dinheiro contemplavam as escolas que possuísem:

matrícula superior a 20 (vinte) alunos no ensino fundamental, inclusive educação especial e indígena, de acordo com dados extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação, no ano imediatamente anterior ao do atendimento. -As escolas com matrícula superior a 99

(noventa e nove) alunos somente serão beneficiadas pelo PDDE, se dispuserem de suas próprias UEx - entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar (caixa escolar, associação de pais e mestres - APM, conselho escolar, etc.), responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE. (BRASIL, 2003, p. 1)

Em 2004, a Resolução nº. 4 de 22 de março do FNDE anunciava uma preocupação com o fortalecimento da participação social e da autogestão das escolas públicas e privadas sem fins lucrativos que ministravam a educação especial, bem como justificava a necessidade de ampliar os valores destinados a essas instituições para corrigir as defasagens existentes. Enfatizava que tal política fomentava a consolidação da escola ideal, por meio da melhoria dos seus aspectos físicos e pedagógicos. Assim, explicitava que:

Os recursos transferidos, à conta do PDDE, destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, com vistas à consecução dos objetivos de promoção da escola básica ideal. (BRASIL, 2004, p. 1)

No que tange à destinação de recursos, à especificação das despesas, aos requisitos necessários para o recebimento, assim como à metodologia adotada, continuaram como na Resolução anterior. Entretanto, no que refere ao repasse do montante a que cada escola teria direito, com a Resolução nº 10 do mesmo ano houve a inserção de um fator de correção nos valores do PDDE visando a diminuir as defasagens entre as escolas com quantidades de alunos diferentes. Desde a criação do Programa até a publicação da Resolução mencionada não tinha havido reajuste dos recursos, portanto esse fator de correção veio minimizar a distorção e contemplar as escolas com maior número de alunos.

Já a Resolução nº. 43 de 11 de novembro de 2005 trouxe em sua fundamentação legal, entre outras bases, uma referência ao Acordo de empréstimo nº. 7.122 celebrado entre o Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) datado de 25 de outubro de 2002, cujo montante perfazia, de acordo com a Cláusula 2.01, uma quantia considerável de recursos que seria aplicada na educação:

Com base nos termos e nas condições indicados ou citados neste Contrato, o Banco concorda em emprestar ao Tomador um valor igual a €182.800.000 (cento e oitenta e dois milhões e oitocentos mil euros), conforme esse valor possa ser periodicamente convertido por intermédio de uma Conversão de Moeda de acordo com as disposições da Cláusula 2.09 deste Contrato. (BRASIL, 2002, p. 4)

Tal empréstimo estava destinado ao Programa de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), criado em 1998 e concluído em 2010. Teve sua origem vinculada a um acordo de financiamento entre o Banco Mundial (BM,) por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e o MEC, estabelecido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação dos estados envolvidos. A missão do Programa era o aperfeiçoamento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas do Ensino Fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O Artigo 23 da Resolução 43 explicita o principal alvo e a destinação dos recursos:

Art. 23 As escolas públicas das redes estaduais e municipais, situadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, selecionadas para atuação do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), deverão, preferencialmente, direcionar a aplicação dos recursos transferidos na aquisição de bens e na contratação de serviços que concorram para o alcance do padrão mínimo de funcionamento da escola, de acordo com orientações e diretrizes estabelecidas para execução do Programa FUNDESCOLA. (BRASIL, 2005, p.15)

A mesma Resolução enfatizava a importância do fortalecimento da democracia na escola. Para tanto, na sua justificativa, entre as considerações, afirmava como princípios a participação e a autonomia:

Considerando a política de fomento ao fortalecimento da participação social e da autogestão dos estabelecimentos de ensino públicos e privados sem fins lucrativos que ministram educação especial, como meio de consolidação da escola democrática; (p. 1)

Havia ainda a preocupação com a sistematização, a otimização e a organização dos procedimentos administrativos referentes à transferência da verba e à prestação de contas e, no lugar da escola ideal preconizada na Resolução anterior (Resolução nº. 4 de 22 de março de 2004), afirmava que tais mecanismos possibilitariam a consecução dos propósitos da escola democrática. Acrescentava que aquela deveria ser empregada da seguinte forma:

I – na aquisição de material permanente, quando receberem recursos de capital; II - na manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; III – na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; IV – na avaliação de aprendizagem; V - na

implementação de projeto pedagógico; e VI – no desenvolvimento de atividades educacionais. (BRASIL, 2005, p. 2)

A Resolução nº. 6 de 28 de março de 2006 reiterou as considerações feitas em 2005, mas trouxe um novo componente, até então não mencionado nos outros documentos orientadores do PDDE: chamava a atenção para o planejamento estratégico como o pilar para o fortalecimento da autonomia escolar. Ele é que possibilitaria a sistematização dos procedimentos, das atividades e ações implementadas na escola e contribuiria para a consecução dos seus fins sociais. Reforçava ainda a importância dessa instituição como um espaço onde a vivência democrática poderia ser exercitada por meio de atividades educativas. Para tanto, ao especificar as despesas e a destinação dos recursos para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, indicava que deveriam ser empregados em outras atividades, além das elencadas na Resolução anterior.

VII – no funcionamento das escolas aos finais de semana; VIII – na implementação do Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE); e IX – na implementação do Projeto de Melhoria da Escola (PME). (BRASIL, 2006, p. 2)

Como mostra essa Resolução de 2006, o raio de ação do PDDE foi ampliado e passou a contemplar também o funcionamento das escolas aos finais de semana, ou seja, para além da carga horária prevista para a educação formal. Essa medida implica mais trabalho e requer o envolvimento e a participação dos profissionais da educação e da família na escola. No tocante à melhoria da rede física, a implementação do Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE) e do Projeto de Melhoria da Escola (PME) foi transferida exclusivamente para as escolas públicas de ensino regular situadas nos municípios localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste atendidos pelo FUNDESCOLA. Nesse sentido, evidenciou também a ampliação das atividades da UEx, para além da mera administração de recursos.

No contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o PDDE também foi reorientado pela Resolução nº. 9 de 24 de abril de 2007 que trouxe em sua justificativa, além dos aspectos mencionados na de 2006, a importância da utilização dos recursos de informática como instrumento de ampliação dos métodos empregados no processo de ensino e aprendizagem, bem como a necessidade de adequação das instalações das unidades escolares para adoção das novas tecnologias. Além disso, informava ter havido a prorrogação da vigência do Acordo de Empréstimo nº. 7122/BR/BIRD/2002, que impôs a dilatação do prazo de execução dos recursos financeiros destinados às escolas atendidas pelo PME em 2007,

objetivando a melhoria dos processos de gestão administrativa e pedagógica das unidades escolares.

O PDE, ao introduzir o Ideb, explicitava a relação entre gestão, financiamento, avaliação e responsabilização. O documento base do PDE salientava que essa responsabilização abrangia, além da escola, os órgãos superiores da administração da educação e os setores políticos, portanto da base ao topo.

Apareceu então pela primeira vez nos documentos norteadores do PDDE o financiamento atrelado à avaliação. Foi especificado o valor da bonificação para as escolas cujo desempenho tivesse sido satisfatório no que se refere ao cumprimento das metas relativas ao Ideb a ser alcançado em cada escola.

§ 6º As transferências de recursos do PDDE serão acrescidas de uma parcela extra de 50%, **a título de incentivo**, concedida a todas as escolas públicas rurais, no presente e nos dois próximos exercícios, e também, de acordo com o plano de metas Compromisso Todos pela Educação, nos dois próximos exercícios, às escolas públicas urbanas que cumprirem as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estipuladas para o ano de 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), observando o critério da proporcionalidade das matrículas nas escolas que atendam as duas fases do ensino fundamental. (BRASIL 2007, p. 7, grifos nossos).

Trata-se de uma medida bastante polêmica, uma vez que significa estímulo às escolas que já têm histórico de bom desempenho. E as escolas que não atingiram as metas? Não havia referência na Resolução analisada, a essa questão. Pode-se então inferir que, a partir da criação desse índice, os recursos financeiros destinados às escolas foram vinculados ao cumprimento das metas estipuladas, uma vez que o Ideb foi considerado a âncora do PDE. Nesse documento explicita-se o caráter regulador da avaliação externa e sua relação com o financiamento suplementar atrelado ao cumprimento das metas estipuladas pelo Inep. Essa medida que vinculava o financiamento ao resultado do Ideb tem alterado sobremaneira a organização do trabalho pedagógico na escola, principalmente no que se refere ao planejamento, à avaliação e ao currículo. O trabalho docente também tem se intensificado.

A partir das Resoluções nº. 19 de 15 de maio de 2008 e nº. 4 de 17 de março de 2009, o PDDE mais uma vez ampliou seu campo de atuação. De acordo com esses documentos, a finalidade do PDDE era prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do Ensino Fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas

no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público, que estivessem em pleno funcionamento e recenseadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – MEC.

As resoluções reforçavam ainda que o Programa tinha objetivos abrangentes, como a promoção da autonomia escolar, eliminando a intermediação, a celeridade na execução das decisões da escola, a racionalização e simplificação dos procedimentos administrativos, assim como a redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões pela observância do princípio redistributivo dos recursos. De forma mais concreta, essa assistência financeira objetivava a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. (BRASIL, 2009)

Para integrar o Programa era necessária a assinatura de um termo de adesão por parte do diretor da escola. Os critérios de repasse dos recursos determinavam que as escolas com mais de 50 alunos deveriam, obrigatoriamente, possuir Unidades Executoras (UEX) e receberiam, do valor devido, 80% para despesa de custeio⁸ e 20% para despesa de capital⁹. Escolas com até 50 alunos que não possuísssem UEX os receberiam por meio da Entidade Executora (EEX), apenas na categoria econômica de custeio. Escolas que possuísssem UEX teriam o valor depositado na sua conta corrente.

Além desses critérios, o Programa previa um repasse, a título de incentivo, de uma parcela extra de 50% dos recursos às escolas urbanas que cumprissem as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) estipuladas para o ano de 2007, pelo Inep, observando o critério da proporcionalidade das matrículas nas escolas que atendessem as duas fases do ensino fundamental, nos exercícios de 2008 e 2009. Nesse mesmo período todas as escolas rurais também tiveram direito a essa parcela extra, qualquer que fosse seu desempenho.

Os recursos, transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere e de acordo com o número de alunos extraído do censo escolar do ano

⁸ As despesas de custeio, ou custos de manutenção, referem-se à aquisição de bens de consumo ou à contratação de serviços necessários à melhoria do desempenho da escola.

⁹ As despesas de capital, ou custos de inversão, referem-se aos itens de grande durabilidade que se caracterizam como material permanente, passíveis de serem tombados para o patrimônio do município ou do estado, conforme a vinculação administrativa da escola.

anterior ao do repasse, destinavam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos e deveriam ser empregados na implementação de projetos pedagógicos; no desenvolvimento de atividades educacionais; na avaliação de aprendizagem; na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; na aquisição de material permanente, quando recebessem recursos de capital; na manutenção, conservação e pequenos reparos da infraestrutura física da escola; na implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola); no funcionamento das escolas nos finais de semana; e na promoção da Educação Integral.

Os procedimentos de execução do Programa tinham início com a pesquisa de preços e continuavam com o levantamento dos bens e serviços que deveriam ser priorizados, a quitação do pagamento com cheque nominativo e o comprovante de despesa. Por fim, quando adquirido algum bem, é feita sua doação à EEx para tombamento no seu patrimônio.

De acordo com dados do FNDE, em 2007 o PDDE executou R\$ 498,4 milhões, dos quais R\$ 490,5 milhões destinados a 124,5 mil escolas públicas, para atendimento de 28,3 milhões de alunos, e R\$ 7,9 milhões destinados a escolas privadas de educação especial, para atendimento de 197,4 mil alunos. Desse montante, foram direcionados:

- 37,5 milhões, mediante concessão de parcela extra de 50%, às escolas públicas rurais, a título de incentivo, como parte do plano de metas Compromisso Todos pela Educação e

- 11,3 milhões, mediante concessão de parcela suplementar, no valor de R\$ 2.500,00, às escolas públicas urbanas municipais e estaduais da 5ª a 8ª série, do Ensino Fundamental de oito anos, e do 6º ao 9º ano, do Ensino Fundamental de nove anos, com mais de 50 (cinquenta) alunos, selecionadas para receber laboratório de informática por meio do Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), de forma a garantir estrutura adequada à instalação e operação dos referidos laboratórios. Além disso, a partir de 2007, por intermédio do PDDE, foram efetivados:

- incremento nos repasses destinados ao desenvolvimento de atividades educativas e recreativas nos finais de semana pelas escolas públicas das redes municipais, distrital e estaduais localizadas em regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social, implicando reembolso no total de R\$ 44,8 milhões;

- repasse de recursos em favor de escolas situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, atendidas pelo Programa Fundescola no período 2005/2006 com o Projeto de Melhoria da Escola (PME), a fim de viabilizar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE

Escola) e contribuir para a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), alcançando a cifra de R\$ 30,9 milhões. (BRASIL/MEC, 2010)

Em 2008, o PDDE passou a atuar também na promoção da educação integral, que consiste na ampliação do horário letivo para, no mínimo, sete horas diárias, com o desenvolvimento de atividades culturais, artísticas, esportivas ou de aprendizagem. Mais de duas mil escolas de 25 estados e do Distrito Federal – localizadas em áreas metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social – foram selecionadas para receber recursos para o ressarcimento de despesas com transporte e alimentação de monitores e a aquisição de materiais de consumo e kits voltados às atividades desenvolvidas no horário integral.

Com a ampliação das ações do PDDE, o orçamento para 2008 também foi reforçado. Os recursos previstos chegaram a R\$ 730 milhões para contemplar o universo de 131,7 mil escolas com 27,7 milhões alunos. Em outubro de 2008, foi publicada a Resolução nº 43, que estendeu a assistência financeira às escolas públicas do Ensino Fundamental que desenvolvessem atividades de educação integral e apresentassem experiências pedagógicas consideradas inovadoras no campo científico, ou precisassem adequar sua estrutura física para facilitar a locomoção dos alunos com necessidades especiais.

Até então, o Programa previa que até dez escolas da rede estadual e distrital, até dez escolas da rede municipal das capitais, até cinco escolas localizadas em municípios com mais de 200 mil habitantes e uma escola pertencente ao grupo dos municípios prioritários¹⁰ poderiam utilizar o recurso de custeio do PDDE para realizar adequações arquitetônicas - a construção de rampas e a adequação de portas e banheiros, por exemplo -, favorecendo a igualdade de acesso e as condições de permanência aos alunos com deficiência ou mobilidade reduzida. Com a Resolução nº. 43 de 2009, esse número foi ampliado para 30 escolas estaduais, 20 municipais das capitais, sete de municípios com mais de 200 mil habitantes e duas dos municípios considerados prioritários. Além disso, foram liberados R\$ 20 mil para cada escola que adotou a educação integral. Esse recurso serviria para a aquisição de duchas, chuveiros e utensílios para a alimentação dos estudantes. A instituição de ensino também poderia comprar material e contratar serviços para a realização de pequenas reformas, como instalação de chuveiros, reparos e melhoras em quadras esportivas, nos vestiários e em refeitórios.

Ainda em conformidade com dados do FNDE, em 2010 o orçamento do PDDE para todas as suas ações foi de R\$ 1,4 bilhão. Foram beneficiados, pelo PDDE Manutenção,

¹⁰ Eram definidos como municípios prioritários aqueles que não haviam alcançado a média mínima prevista pelo Ideb.

41.124.404 alunos de 137.640 escolas públicas e particulares sem fins lucrativos que ministram educação especial; pela ação PDDE Escolas de fim de semana, 1.893.594 estudantes de 2.223 escolas; pelo PDDE Educação Integral, 5.993.270 alunos de 9.660 instituições de ensino e, pelo PDDE – PDE Escola, 10.007.894 alunos de 16.643 escolas. (FNDE, 2011)

Cruz (2009), ao investigar a atuação do governo federal no tocante ao financiamento da educação básica para os estados e municípios, concluiu que o PDDE inaugurou a descentralização dos recursos financeiros para as escolas, o que correspondeu a uma antiga reivindicação por maior autonomia. Além disso, tem sido bem avaliado por escolas e por sistemas de ensino, e até induzido a criação de programas locais semelhantes.

Na perspectiva dessa autora, ele representou um esforço de técnicos do FNDE de pensar estratégias para viabilizar uma política mais eficiente de financiamento da educação. Outro aspecto positivo apontado foi a possibilidade de por meio da diferenciação no atendimento, minimizar as desigualdades regionais presentes nos critérios de distribuição da quota federal do salário-educação. Mesmo considerando que houve eficiência na aplicação dessa política de financiamento suplementar, ela aponta algumas críticas:

- 1) o baixo valor do recurso descentralizado; 2) a descaracterização dos conselhos escolares, que assumiram a função de Unidades Executoras; 3) a ingerência federal na implantação dessa política; 4) o acúmulo da função de execução e de fiscalização dos recursos nas localidades em que não há outra instituição para a gestão dos recursos e, principalmente; 5) a instituição de entidades de direito privado no interior de escolas públicas. (CRUZ, 2009, p. 7)

Adrião e Peroni (2007), ao analisar as implicações do PDDE para a gestão da escola pública e suas conexões com a democratização dessa gestão, a relação público e privado e a vinculação entre descentralização e centralização, concluíram que, embora esses recursos constituam importantes aportes no orçamento escolar, a participação da comunidade é reduzida na operação dos recursos repassados e, no que se refere à autonomia, essa ficou restrita à gestão financeira da escola.

No tocante à democratização da gestão, as autoras apontaram que a lógica do Programa enfatiza os aspectos procedimentais e privilegia a dimensão técnica-operacional, relegando a segundo plano a dimensão política inerente aos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais avançados de participação. Ele reforçou o pragmatismo das políticas educacionais dos anos de 1990, que ressignificou o princípio da participação, reduzindo-o à

execução de tarefas gerenciais e operacionais. Assim, na perspectiva de Adrião e Peroni (2007), esse processo tem como consequência

[...] a fragmentação do processo decisório expressa no aprofundamento da dicotomia entre as decisões de natureza pedagógica e as de natureza financeira. Tal fragmentação pode ser percebida de duas formas: a primeira relaciona-se à valorização das UEx em detrimento dos colegiados escolares, nos casos em que se constituem como instituições distintas e em que estes últimos, aos menos formalmente, mantêm-se responsáveis pelas decisões de natureza político-pedagógica. A segunda, nos casos em que os próprios colegiados assumiram o formato de UEx, tem em seu funcionamento a minimização das questões político-pedagógicas ou sua subordinação às de ordem financeira.(ADRIÃO E PERONI, 2007, p. 261)

Como foi mencionado, o PDDE constituiu um importante mecanismo de financiamento suplementar das escolas. A ampliação dos recursos no governo Lula possibilitou o desenvolvimento de ações importantes no interior da escola, que abrangeu desde a melhoria da aprendizagem dos alunos até a participação dos pais. Entretanto, apresentou limites no tocante à democratização da escola, uma vez que a participação e a autonomia se restringiram aos aspectos técnicos da execução do Programa. Com isso, as questões políticas foram secundarizadas.

Ao lado do PDDE, ainda em 1997, no contexto do Programa Fundescola, foi instituído o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola. Era considerada a principal ação dentro do Fundescola, uma vez que enfatizava “a escola, com foco no aluno”. Para sua implementação, foi publicado o documento denominado “*Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*”, elaborado em 1999 pelo Ministério da Educação pelo Fundescola.

Esse Manual destacava, em sua apresentação, dados sobre a precariedade da educação no país, explicitava o conceito de qualidade de educação e afirmava que qualidade de ensino vinha sendo vista cada vez mais como resultado de processos que se desenvolviam na escola e não na estrutura mais ampla do sistema educacional. Assim explicava o significado de uma escola de qualidade:

Por escola de qualidade entende-se aquela escola que desenvolve relações interpessoais que conduzem a atitudes e expectativas positivas em relação aos alunos; que dispõe de recursos humanos com formação e motivação adequadas e com material escolar e didático necessário; de instalações em quantidade e em condições adequadas de funcionamento; de processos definidos e organizados em função dos objetivos da escola. Além disso, uma escola de qualidade é aquela que constrói um clima escolar que favorece o processo de ensino-aprendizagem, e que conta com a participação dos pais

no acompanhamento do desempenho dos filhos e na avaliação da escola. (BRASIL, 1999, p. 6)

Além da discussão sobre o conceito de qualidade da escola, o Manual apresentou de forma detalhada as características de uma escola de qualidade: a forte liderança do diretor, o trabalho em equipe, ênfase nas atividades de aprendizagem dos alunos, padrões de aprendizagem bem definidos, controle do progresso do aluno, programas de atendimento especializado aos alunos com dificuldades de aprendizagem, combate à evasão e à repetência, expectativa positiva quanto à aprendizagem dos alunos, objetivos compartilhados por toda a equipe da escola, escola atrativa e segura e participação dos pais.

Foi estruturado em seis capítulos, além da apresentação. O primeiro capítulo trazia como título *Visão Geral do Processo de elaboração do PDE* e apresentava o conceito de Plano de Desenvolvimento da Escola como um processo gerencial de planejamento estratégico com vistas à melhoria da qualidade de ensino. Trazia ainda a forma de composição desse Plano, que se dividia em duas partes: uma delas sobre a visão estratégica e o plano de suporte estratégico, a segunda contendo as etapas de sua elaboração e implementação; preparação, análise situacional, definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico, execução, acompanhamento e controle. Definia também quem seriam os responsáveis pela elaboração e implementação do PDE na escola. Assim, os elementos que compunham o processo de elaboração foram denominados de: a) Grupo de Sistematização do PDE; b) Comitê Estratégico; c) Coordenador do PDE; d) Líderes de Objetivos Estratégicos; e) Gerentes das Metas de Melhoria; f) Equipes dos Planos de Ação. (BRASIL, 1999)

O segundo capítulo, intitulado *Etapa 1: Preparação do PDE*, referia-se aos encaminhamentos definidos no primeiro e limitou-se a apontar o “como fazer”, definindo as ações, os sujeitos envolvidos no processo e os prazos que seriam estipulados para essa etapa. Ao final do capítulo apresentava um instrumento de avaliação com questões objetivas para a escola responder marcando as opções “sim ou não”. Nessa etapa as atividades estariam centradas no trabalho do diretor e, de acordo com o manual, todas as ações definidas seriam de sua responsabilidade.

O terceiro capítulo orientava a *Etapa 2: Análise Situacional* e tratava da coleta e análise dos dados levantados pela escola. Nessa fase orientava as escolas a fazer o levantamento do seu perfil e do seu funcionamento, bem como a realizar a análise dos fatores determinantes da eficácia escolar e a avaliação estratégica dela própria, organizando-se nos mesmos moldes do capítulo anterior, com questões objetivas e fechadas.

O quarto capítulo tratava da *Etapa 3: Definição da Visão Estratégica e do Plano de Suporte Estratégico*. Para tanto, sugeria três reuniões do Grupo de Sistematização: a primeira deveria ser uma reunião de minuta, a segunda de consenso e a terceira de comprometimento. Mais uma vez definia as ações dessa etapa, os sujeitos envolvidos, os prazos e a avaliação. Evidenciou-se aí a lógica empresarial na escola e uma concepção declarada de planejamento estratégico. Apareceram alguns elementos do Gerenciamento da Qualidade Total, como a ideia de consenso, o aluno como cliente e ênfase na relação custo/benefício.

O quinto capítulo, denominado de *Etapas 4 e 5: Execução, acompanhamento e controle*, orientava que essa fase deveria ocorrer a partir da conclusão do PDE e início da implementação dos planos de ação. A escola teria que preencher diversos formulários para a realização dessa etapa, que se caracterizava por um viés tecnicista e prescritivo.

Finalmente, o sexto capítulo continha os Formulários para a Apresentação do PDE, um para cada uma das cinco etapas, que, segundo os idealizadores do Manual, possibilitariam uma visão sintética do Plano nos seus diferentes aspectos.

Na análise das linhas e entrelinhas do Manual de PDE, foi possível apreender que os princípios que nortearam o Plano estavam ancorados na racionalização de gastos e na eficiência operacional. Nesse sentido, mesmo sendo anunciada a pretensão de o PDE-Escola fortalecer a autonomia e ampliar a participação nos processos decisórios, a pesquisa realizada por Fonseca, Toschi & Oliveira (2005) demonstrou a assimilação pelas práticas realizadas no interior da escola dos princípios que o nortearam:

No tocante ao trabalho escolar, imprime-se uma organização que se aproxima da racionalidade taylorista, na medida em que recupera princípios e métodos da gerência técnico-científica: facilita a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações; diluem-se as atividades escolares, muitas entre elas preexistentes ao PDE, em inúmeros projetos desarticulados e com “gerências” próprias. (FONSECA, TOSCHI & OLIVEIRA, p. 143)

Para a concretização dessa escola de qualidade, o documento em pauta defendia, entre outras ações, a importância do planejamento estratégico, apresentado como um mecanismo de fortalecimento da autonomia, que deveria ser entendido como um processo de análise da realidade com base na aprendizagem dos alunos. Implicaria, também, a auto-avaliação da escola, a definição de sua visão estratégica e a elaboração de seu plano. No entanto, ao analisar as concepções de gestão e autonomia contida nos documentos que orientaram o PDE

na década de 1990, que deu origem ao PDE-Escola atual, Oliveira, Fonseca e Toschi (2004a, p. 29) chamam a atenção para o fato de que

[...] a proposta concebida no âmbito do Fundescola enfatiza a “gestão democrática” centrada numa concepção gerencialista e eficientista, como instrumento legal para organização do trabalho escolar. A autonomia escolar é garantida por um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem materialmente a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões.

Valente (2002), por sua vez, ao analisar os documentos orientadores do planejamento escolar em Minas Gerais e que tiveram por base a primeira versão do Manual de Elaboração do PDE do Fundescola de 1997, cuja reedição de 2006 orienta as escolas atualmente, concluiu que as concepções de planejamento presentes nesse documento foram transpostas dos modelos da administração empresarial. Assim, passavam pela abordagem do Planejamento Estratégico, que se assenta em alguns conceitos básicos como “missão, visão estratégica, oportunidade”.

A partir desses conceitos básicos, apresentava um modelo de planejamento organizado de modo a garantir o controle dos processos de trabalho, assegurando assim que todos dentro da organização, fosse ela empresarial ou educativa, trabalhassem buscando alcançar os mesmo objetivos, as mesmas metas, já definidas pela alta direção.

Trazia ainda elementos do modelo do Gerenciamento da Qualidade Total que, quando aplicado ao campo da educação, levou-a a ser pensada sob a lógica do mercado. O aluno se transformou em cliente, a escola passou a funcionar como empresa prestadora de serviço e a lógica utilitarista e racional-instrumental é que passou a nortear toda a organização dos processos de trabalho.

Como consequência dessa forma de pensar a escola e a educação, também o planejamento do trabalho escolar assumiu como características e princípios centrais a busca da eficiência e eficácia, com ênfase no resultado em detrimento do processo, valorização da avaliação como mecanismo de controle dos processos de trabalho, sem preocupação com a função social da escola.

O PDE-Escola pautou-se na incorporação de elementos, tanto do planejamento estratégico quanto do planejamento tradicional normativo, especialmente pela sua preocupação com a definição de objetivos e metas de médio e longo prazo e pelo seu caráter prescritivo, regulamentador. Nesse contexto, a ênfase dada à participação e envolvimento de

todos nos processos de trabalho não foi além do gerenciamento da rotina do trabalho, uma participação, portanto, além de limitada, de caráter essencialmente operacional.

No governo Lula, o PDE-Escola foi articulado ao PDDE, sendo considerado pelo Ministério da Educação (MEC) uma ação importante, integrada ao conjunto de estratégias previsto no Plano de Desenvolvimento da Educação, que visava a contribuir para a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nas escolas de Ensino Fundamental regular das regiões brasileiras. O processo de operacionalização da aplicação financeira do PDE na escola era em parte, semelhante ao PDDE, visto que reivindicava a participação da comunidade escolar em todas as suas fases. Essa ação passou a ser mais abrangente a partir da Resolução nº. 9 de 24 de abril de 2007, que preconizava:

Art. 3º As escolas públicas do Ensino Fundamental regular terão à sua disposição o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) como instrumento de planejamento estratégico para melhor sistematizar e operacionalizar as rotinas implementadas no ambiente escolar.

Parágrafo único. Quando da elaboração do PDE, as escolas deverão, explicitar as origens dos recursos disponíveis para sua implementação, compreendidos os recursos próprios, os originários do Município ou Estado ao qual estejam vinculadas administrativamente e os recebidos à conta do PDDE, inclusive aqueles destinados à implementação do PME. (BRASIL, 2007, p. 3)

Para implementação dessa ação foi utilizado o Manual de Elaboração do PDE-Escola de 2006, uma reedição da publicação de 1999, já analisada, porém com algumas mudanças em função do contexto em que foi lançada. Em nota a essa edição, seus organizadores afirmavam que a obra foi editada para atender aos objetivos do Programa Fundescola/Dipro/FNDE, em conformidade com o Acordo de Empréstimo n. 7122/BR com o Banco Mundial, no âmbito do Projeto BRA/00/27 do PNUD e do Projeto BRA 914/1111 da Unesco. Justificavam ainda que a modificação havia sido feita com o objetivo de possibilitar um trabalho mais preciso com foco nos resultados que a escola precisava alcançar, ou seja, atender melhor os alunos, pais e comunidade (BRASIL, 2006).

O PDE-Escola, mesmo reconfigurado no governo Lula (2003-2010), não alterou suas concepções basilares. Continua sendo uma ferramenta gerencial que objetiva auxiliar a escola a realizar melhor o seu trabalho, ou seja, focalizar sua energia, garantir que sua equipe esteja trabalhando de forma coesa, avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança. “O PDE-Escola constitui um esforço disciplinado da escola para produzir

decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que ela é, o que faz e por que assim o faz, com um foco no futuro”. Assim,

pode ser considerado [...] como um processo de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino. É elaborado de modo participativo com a comunidade escolar (equipe escolar, pais de alunos e outras partes interessadas). Define o que é a escola, o que ela pretende fazer, aonde ela pretende chegar, de que maneira e com quais recursos. É um processo coordenado pela liderança da escola para o alcance de uma situação desejada, de uma maneira mais eficiente e eficaz, com a melhor concentração de esforços e de recursos. (BRASIL, 2006, p. 5)

Na apresentação do Manual que orientava a elaboração do PDE-Escola (BRASIL, 2006), ao discutir sobre a educação brasileira, seus idealizadores destacavam a ineficiência, a ineficácia e a falta de qualidade do ensino no país em virtude do custo elevado da educação, do baixo desempenho, da insatisfação e da falta de expectativas dos beneficiários. Para sair dessa situação, a experiência mundial teria mostrado ser necessário racionalizar o sistema, focalizar as aprendizagens dos alunos, bem como melhorar a qualidade da gestão do sistema e estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados.

Afirmavam ainda que “sem uma escola de qualidade não pode haver ensino de qualidade”. Retomaram então o mesmo conceito de escola de qualidade do Manual de 1999 e acrescentaram que essa escola deveria colocar o aluno como foco de suas preocupações e assegurar a participação de todos, sendo, principalmente, “a que define e organiza processos que conduzem ao alcance de seus objetivos. A reunião dessas características se traduzirá em bom desempenho dos alunos”. (BRASIL, 2006, p. 7)

Outro aspecto que diferenciou os manuais de 1999 e o de 2006 é a explicitação, nesse último, da necessidade de políticas públicas que deem suporte às escolas. O Manual de 1999 não fazia referência à responsabilização do Poder Público com a educação, mencionava vagamente a importância da transferência de recursos diretamente para as escolas, além de responsabilizar unilateralmente a escola pela evasão, repetência e outros males. O Manual de 2006, por sua vez, destacava ser

necessário o estabelecimento de uma infra-estrutura de implementação para proporcionar efetivo suporte às escolas. Nesse sentido, um dos pontos mais essenciais diz respeito à necessidade de as políticas educacionais incorporarem alguns elementos, tais como: tornar disponível às escolas estratégias que as orientem na consecução dos objetivos identificados, focalizando o ensino-aprendizagem e reconhecendo a heterogeneidade de desempenho existente entre escolas; adotar políticas que realmente

funcionem, isto é, políticas testadas e aprovadas e com potencial de escala; assegurar fundos para elevar a capacidade do sistema. (BRASIL, 2006, p. 6)

No entanto, ao analisar os pressupostos do PDE-Escola no governo Lula, Santos & Shiroma (2008) reafirmaram o caráter gerencialista que o fundamentava, visto que as ações eram pautadas em regras burocráticas, técnicas gerenciais e centradas na figura do líder, ao mesmo tempo em que predominava o enfoque no controle por meio da melhoria dos índices de desempenho. Nessa lógica, suas prioridades eram a responsabilização e a orientação para o resultado. Assim, ficava a cargo da escola e de seus profissionais a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso nas avaliações externas. Essa situação tem gerado mudanças significativas na organização do trabalho pedagógico e no trabalho docente.

Outro aspecto evidenciado é a concepção de qualidade da educação que perpassa os dois documentos. A definição de uma escola de qualidade é restrita basicamente a sua estrutura e organização, uma vez que não há referência a sua função social. Estudos realizados pelos pesquisadores Dourado, Oliveira e Santos (2007) revelam que a qualidade da educação vai muito além do que foi apontado:

a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos. (p. 7)

Como foi indicado nas análises, de um modo geral, os dois documentos que orientaram o PDE-Escola nos governos FHC e Lula da Silva apresentaram os mesmos fundamentos, mas se diferenciaram na ação, principalmente no que se refere ao papel do poder público com a educação. Outros aspectos importantes são o fato de o PDDE e o PDE-Escola, em boa medida, no governo Lula, terem tornado mais transparente a distribuição dos recursos do salário educação e a grande contribuição para o orçamento das escolas, o que impactou positivamente no cotidiano delas.

Ao longo dos documentos analisados, percebeu-se que, no âmbito do discurso oficial, uma dimensão importante do PDDE e do PDE-Escola é a democratização da gestão da escola, que deverá ser concretizada por meio da participação e da autonomia. Nas resoluções

do PDDE e nos manuais do PDE-Escola, é recorrente a presença dos termos “fortalecimento da participação social e da autogestão”, “a melhoria dos processos de gestão administrativa e pedagógica das unidades escolares” e “a promoção da autonomia escolar”. Essa recorrência exige que se debruce com mais atenção sobre a temática da gestão da escola e seus significados, especialmente quando se trata da gestão democrática da educação.

Em nossa legislação, após debates e embates, o princípio da gestão democrática do ensino público foi firmado pela primeira vez numa Constituição Federal (CF 05/10/1988), sendo reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) e também pelo Plano Nacional de Educação (PNE – Lei n. 10.127, 09/01/2001).

Na Constituição Federal de 1988, no Capítulo III, que se intitula “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, o Inciso VI do Artigo 206, afirma o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. A LDB9394/96, no Artigo 3º, Inciso VIII, reitera tal princípio e acrescenta a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Por sua vez, os artigos de 12 a 15 da mesma Lei reafirmam a autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares, bem como a importância da elaboração do Projeto Político-Pedagógico da Escola, acentuando a importância da articulação com “as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola.” (Art. 12, inciso VI)

A gestão democrática também constitui matéria do Plano Nacional de Educação, regulamentado pela Lei 10.171, de 9 de janeiro de 2001, que em seus objetivos e prioridades propõe a democratização do ensino público, que deverá ser concretizada por meio da participação dos professores e da comunidade escolar nos processos decisórios no que se refere à elaboração do projeto político-pedagógico, mas também aos recursos financeiros e materiais. Para tanto, recomenda o fortalecimento dos Conselhos de Educação, revestindo-os de competência técnica e representatividade, conselhos escolares e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica.

O contexto que envolveu a elaboração da Constituição Federal de 1988 foi marcado pelo fim de um regime ditatorial e a expectativa de vivenciar relações mais democráticas. Naquele momento, o protagonismo dos movimentos sociais foi concretizado por meio das greves que ocorreram na reorganização partidária, no movimento das “Diretas Já”, que reivindicava eleições para governantes, e de outras iniciativas no campo trabalhista, sindical, político e social. No bojo desse processo incluía-se a organização do próprio Estado.

O caráter autoritário e centralizador que marcou o funcionamento do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985) passou a ser questionado por meio da defesa do aumento de sua permeabilidade ao controle público e às demandas sociais. Os movimentos sociais enfatizavam em suas reivindicações procedimentos mais transparentes, maior participação, ou seja, a democratização do próprio Estado. Essas pautas foram consideradas e adotadas como plataformas dos partidos que se opuseram ao regime militar a partir de 1982.

Adrião & Camargo (2002), no entanto, alertam para o fato de que o texto constitucional de 1988, no que se refere à democratização de gestão do Estado por meio do aumento da participação da população em suas instâncias, menciona básica e genericamente dois procedimentos: “o acesso à informação e a participação de representantes de setores específicos em órgãos da administração pública”. (p.71)

No tocante ao princípio da gestão democrática do ensino, destaca-se o ineditismo do termo em um texto constitucional brasileiro, o que pode estar relacionado ao movimento de redemocratização do país. Fruto de debates, embates e conflitos, a introdução do princípio da gestão democrática do ensino foi caracterizada pela tensão entre os diferentes setores em torno do sentido que deveria ser atribuído à gestão da educação.

Duas posições se evidenciaram. Uma, representada pelas Entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, defendia o direito à participação na gestão da educação e na escola como forma de intervenção nos processos decisórios e abrangia os estabelecimentos públicos oficiais e a rede privada em todos os níveis de ensino. Nesse sentido formularam o texto que foi apresentado à Comissão Constituinte responsável pelas discussões sobre educação com a seguinte redação: “gestão democrática do ensino, com a participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade”.

A outra posição, defendida pelo empresariado educacional e representantes das escolas confessionais, contrapunha-se ao que foi proposto pelo primeiro grupo, uma vez que a participação, para esse segundo grupo, se restringia à possibilidade de famílias e educadores colaborarem com as direções e/ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino, sendo, portanto, caracterizada pela mera colaboração nas decisões previamente estabelecidas.

Embora o texto do anteprojeto da nova constituição tenha acolhido o princípio da gestão democrática proposto pelo primeiro grupo, na versão final foi considerada a proposta do segundo grupo, que alterou o texto do anteprojeto por meio de uma emenda coletiva apoiada pelo setor conservador e aprovada em plenário, dando origem a um novo texto com conteúdo mais restrito, com a seguinte redação: “gestão democrática do ensino público, na

forma da lei”. Adrião & Camargo (2002) analisam os limites dessa proposição nos seguintes termos:

Em primeiro lugar o adjetivo público foi acrescentado à palavra ensino, excluindo a extensão da gestão democrática ao ensino privado. Em segundo lugar a expressão genérica na forma da lei delegou sua exequibilidade à legislação complementar. Ou seja, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e todas as demais expressões legais incumbidas da regulamentação constitucional definiriam o significado e os mecanismos para implementação de tal princípio. Dessa maneira na redação aprovada (gestão democrática do ensino público, na forma da lei) a manutenção da gestão democrática do ensino público, ao mesmo tempo em que se configurou como conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da educação, representou uma conquista parcial, na medida em que teve sua abrangência limitada e sua operacionalização delegada a regulamentações futuras, o que significou que sua aplicabilidade foi protelada. Além disso, a idéia da gestão democrática do ensino não recebeu mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional. (p. 74)

O princípio da gestão democrática da educação na LDB 9394/96 está presente em várias determinações estabelecidas ao longo do texto legal. Entretanto tais determinações estão relacionadas mais especificamente aos processos de democratização da gestão das unidades escolares. O inciso VIII do artigo 3º é a repetição do que consta no artigo 206 da Constituição Federal de 1988, o qual restringe o princípio da gestão democrática ao ensino público.

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

Tal restrição foi alvo de muitas críticas pelos estudiosos da educação, como Paro (2002), Oliveira (2002) e Camargo (2002), entre outros, pois privilegiou o setor privado a pretexto de garantir a liberdade de ensino e permitiu a sobreposição da lógica do mercado aos interesses da sociedade.

No entanto, é preciso atentar para os limites colocados pela regulamentação mais precisa do princípio constitucional da gestão democrática, quando deixa a critério “dos estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos - a decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha dos dirigentes escolares”. (PARO, 2002, p. 81)

No artigo 14, a LDB traz em destaque o princípio da participação como fundante da gestão democrática:

Art. 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 da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Ainda vinculada à gestão democrática, a LDB, em seu artigo 15, situa o tema da autonomia como aspecto da gestão democrática da escola:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Paro (2002) discute a autonomia da escola e reconhece que o termo foi apropriado pelo ideário neoliberal e ressignificado, embora considere que sua presença, mesmo de forma vaga, constitui um elemento importante no ordenamento legal como forma de assegurar a garantia desse direito.

Entretanto, o autor alerta para que se compreenda de fato o significado de autonomia administrativa, não confundindo descentralização de poder com “desconcentração” de tarefas, nem identificando autonomia financeira com abandono ou privatização. No tocante à autonomia pedagógica, ele considera que deve ser concretizada sobre bases mínimas de conteúdos curriculares nacionalmente estabelecidos de modo a garantir a democracia.

Paro (2002) discute ainda a participação da comunidade na gestão escolar. Considera que as determinações propostas para esse tema nos artigos 12 e 13 da LDB 9394/96, poderão produzir efeitos positivos sobre a gestão democrática da escola pública, uma vez que estabelecem como dever da escola a integração com a família e a comunidade, bem como a obrigação de os professores de colaborarem com essa articulação. Nessa direção a lei define:

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

- I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII - informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.
- VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do

percentual permitido em lei. (Inciso incluído pela Lei nº 10.287, de 20.9.2001)

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Tais proposições afirmam a participação da comunidade não apenas como direito, mas também como necessidade pedagógica, uma vez que faz parte do processo de formação do cidadão. Uma gestão democrática se efetiva com a participação de todos os envolvidos no processo educativo, não só no sentido de contribuir para a elaboração das propostas pedagógicas, mas também para a avaliação conjunta de toda a escola, levando em consideração todo o processo escolar.

Embora a democratização da educação tenha sido a bandeira dos movimentos sociais a partir de meados da década de 1980, portanto há quase três décadas, o que se verifica ainda na atualidade é a luta pela ampliação do atendimento educacional, que, apesar de incluir quase a totalidade de crianças e jovens de 6 a 14 anos, só o fez, até 2007, de forma restrita e focalizada no ensino fundamental. Com a implantação do Fundeb, houve ampliação do financiamento para as outras etapas da educação básica.

No entanto, quando se refere à democratização da educação básica, é necessário garantir a ampliação do acesso para todas as etapas e modalidades do ensino. Para que haja a permanência, é necessário primeiro o acesso. Entretanto é preciso garantir que haja aprendizagem e, portanto, o sucesso. Esse se efetiva dependendo da qualidade da educação oferecida. Democratizar a educação pressupõe o acesso, a permanência e o sucesso, que é o reflexo da qualidade. Além disso, para que a democratização da educação básica seja plena, é preciso garantir espaços para o exercício democrático de forma que se construa a participação, a autonomia, os compromissos com a qualidade e, principalmente, que haja empenho com a aprendizagem de todos. E é necessária uma qualidade socialmente referenciada e que busque a transformação da realidade, como afirma Gracindo (2009), pois

[...] sua base é decorrente do desenvolvimento de relações sociais (políticas, econômicas e culturais) contextualizadas e sua gestão [...] contribui para o fortalecimento da escola pública, construindo uma relação efetiva entre democratização e qualidade. A qualidade na educação, com esse significado, busca construir a emancipação dos sujeitos sociais. Para tanto, desenvolve conhecimentos, habilidades e atitudes que irão encaminhar a forma mediante a qual o indivíduo vai se relacionar com a sociedade, com a natureza e consigo mesmo, a partir da concepção de mundo, sociedade e educação que espoca. Assim, a qualidade referenciada no social, e não no mercado, contribui com a formação dos sujeitos como cidadãos no mundo. Nesse

sentido, a qualidade social está intimamente ligada à transformação da realidade e não à sua manutenção. (p.1)

Dourado (2004) entende a gestão democrática como um processo de luta política que extrapola os limites da prática educativa. Para que ela assim aconteça, deve-se possibilitar uma efetiva participação, bem como a reflexão sobre as relações de poder que permeiam as práticas educativas. Seus pressupostos básicos são a descentralização do poder e o exercício da cidadania.

Cury (2009) afirma que a gestão só é democrática na medida em que, na prática, sejam articuladas a participação de todos, o desempenho administrativo e o compromisso socio-político. Nesse sentido, é necessário que se construa um novo espaço de gestão da esfera pública em que todos os envolvidos no processo educativo sejam convocados a participar das decisões da escola.

Gracindo (2001), por sua vez, acredita que a gestão democrática se efetiva quando todos os segmentos que compõem o processo educativo participam da definição dos rumos que a escola deve imprimir à educação e da maneira de implementar essas decisões, num processo contínuo de avaliação de suas ações. Para tanto, é preciso considerar os instrumentos de sua ação concretizados por meio das instâncias diretas e indiretas de deliberação, tais como conselhos e similares, que propiciam espaços de participação e de criação da identidade do sistema de ensino e da escola.

Para Luce & Medeiros (2009), a gestão democrática da educação está atrelada à criação de mecanismos que possibilitem a participação social, que abrangem desde a formulação das políticas educacionais até as avaliações da escola e da política educacional. Envolve também a democratização do acesso para toda a população, bem como os mecanismos para garantir, com qualidade social, a permanência na escola.

A concepção de gestão democrática defendida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública está ancorada na radicalização da democracia, traduzida pelo caráter público e gratuito da educação, a inserção social, as práticas participativas, a descentralização do poder, o direito à representação e organização diante do poder, a eleição direta de dirigentes, a socialização dos conhecimentos e das decisões colegiadas e, muito especialmente, a construção de uma atitude democrática das pessoas em todos os espaços de intervenção organizada. Em suma, a concretização da gestão democrática se efetiva por meio da autonomia, representatividade social e formação para a cidadania. (IV CONED, 2004).

Para implementar o processo democrático na escola é de suma importância que todos os segmentos envolvidos no processo educativo contribuam na elaboração e execução das ações do seu projeto político-pedagógico, bem como em outros processos decisórios. Tal participação estende-se à avaliação dessas ações, que deverá ocorrer de forma contínua.

Ao discutir sobre a gestão democrática da educação, Araújo (2000) elenca a participação, a autonomia, a transparência e a pluralidade como princípios fundamentais. Mas considera a participação o eixo básico, portanto indispensável.

De acordo com Pinto (1994), essa participação deve ser entendida como uma conquista, luta por direitos, por cidadania. O autor apresenta suas quatro características. É um *processo*, pois é construída e desenvolvida no cotidiano escolar, por meio de ações, pelos sujeitos da ação educativa. Além de processo é também *objetivo*, pois o processo participativo tem por finalidade a participação plena de todos os envolvidos. É *meio*, pois é construída com a participação, sendo, portanto, seu próprio método. Finalmente é *práxis*, pois, se é entendida como um processo construído conscientemente pelos seres humanos com a finalidade de alcançar a democracia real, podemos entendê-la como uma prática de caráter político. Ainda na perspectiva desse autor, a práxis política

É um processo em que agentes, de forma intencionada e consciente, buscam transformar as relações de poder no sentido não apenas de substituir no poder aos dominantes, mas mudar o caráter, vertical e autoritário, próprio das relações de poder e dominação, por relações horizontais, bidirecionais e dialógicas. (PINTO, 1994, p. 9).

Lima (2006) considera a participação um instrumento privilegiado para a realização da democracia, uma vez que representa a limitação de certo tipo de poder e a superação de certas formas de governo. A participação possibilita a expressão de interesses diversos. O ato de participar pode influenciar nos processos decisórios e realizar as intervenções necessárias. Nessa direção, Lima (2006) entende que a participação deve ter

Por referência um projeto político democrático, como afirmação de interesses e de vontade, enquanto elemento limitativo e mesmo inibidor da afirmação de certos poderes, como elemento de intervenção nas esferas de decisão política e organizacional, fator quer de conflitos, quer de consensos negociados. Por isso se rejeita uma concepção imanentista de participação, admitindo-se a não participação, e se orienta o seu estudo na perspectiva de um fenômeno social e político que, enquanto tal, e dadas as suas repercussões em termos de poder, não é um pressuposto, ou um dado mais ou menos onnipresente. (p. 71)

Ao apresentar a tipologia da participação na organização escolar, o autor distingue vários tipos e graus: *consagrada, decretada, praticada, direta, indireta, formal, não-formal, informal, ativa, reservada, passiva, convergente e divergente*. No que se refere ao plano das orientações externas para a ação organizacional, estão a *participação consagrada e a decretada*. A primeira constituída como princípio democrático e como direito presente na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a segunda remete à regulamentação formal para o plano das orientações internas.

Lima (2006) centra suas reflexões na *participação praticada* a partir de quatro critérios de seleção: “(1) democraticidade; (2) regulamentação; (3) envolvimento; (4) orientação”. (p. 73) Quanto à democraticidade, a participação pode ser direta ou indireta. A participação direta acontece quando o sujeito participa diretamente do processo de tomada de decisão, como por exemplo, o voto. Em contrapartida, a participação indireta é aquela em que há uma mediação realizada por meio da designação de representantes. Nesse tipo de participação, a representação pode ser assumida de duas formas: a livre e a vinculada ou imperativa, isto é, “o representante pode assumir-se como *fiduciário* (representante dos interesses gerais) ou como *delegado* (representante de interesses particulares)”. (Lima, 2006, p. 74)

No tocante à regulamentação, a participação pode ser *formal, não formal e informal*. A participação formal é aquela determinada por um conjunto de regras formais que estão sistematizadas em documentos legais e hierárquicos. Quanto à participação não formal, também é realizada com base em um conjunto de regras, mas menos estruturadas formalmente, e assim os atores envolvidos têm poder de intervenção. Já a participação informal não requer regras formais, sendo elas produzidas de acordo com os objetivos e interesses de um pequeno grupo.

Em relação ao envolvimento, a participação pode ser *ativa, reservada e passiva*. A participação *ativa* caracteriza-se por um elevado envolvimento na organização individual ou coletiva. O sujeito tem capacidade de mobilização, conhece profundamente seus direitos e deveres, tem autonomia e interfere nas tomadas de decisões. Já a participação *passiva* consiste em atitudes e comportamentos de desinteresse e alheamento. O sujeito é apático, alienado, se abstém de certos tipos de responsabilidade, é indiferente às tomadas de decisões. Entre a participação *ativa* e a *passiva*, encontra-se a participação *reservada*, que se caracteriza por uma atividade menos voluntária por parte do indivíduo, que toma decisões eventualmente como forma de não correr certos riscos e não se comprometer com o grupo.

Finalmente, no que se refere à orientação, a participação pode ser *convergente* ou *divergente*. A primeira se realiza para atender aos objetivos formais em vigor. Porém o grupo pode entrar em um consenso e propor alternativas que substituam os objetivos formais. A segunda é uma forma de se contrapor, contestar ou boicotar os objetivos formais, com vistas à renovação, ao desenvolvimento, à inovação e à mudança. Os objetivos formais podem ser negados em busca de um verdadeiro sentido para a realidade.

Além da participação, a gestão democrática pressupõe a autonomia, que não pode ser decretada. É uma autonomia buscada, construída e abrange duas dimensões. Isso significa que, ao mesmo tempo em que é institucional, é também uma autonomia dos sujeitos sociais que estão inseridos na escola e possibilita a ação política desses sujeitos no sentido de construir a cidadania por meio de suas ações. Não é uma autonomia da escola dentro do sistema, mas uma autonomia desses sujeitos, para que eles se construam autonomamente de forma emancipadora. Nesse sentido, como diz Barroso,

não há ‘autonomia da escola’ sem o reconhecimento da ‘autonomia dos indivíduos’ que a compõem. Ela é, portanto o resultado da ação concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das suas margens de autonomia relativa. Não existe uma ‘autonomia’ da escola em abstrato fora da ação autônoma organizada dos seus membros. (BARROSO, 2003, p. 18)

Outra condição básica de uma gestão democrática é a transparência, no sentido de apresentar para a sociedade uma “prestação de contas” das ações pedagógicas e administrativas realizadas no interior da escola, ou seja, democratizar as informações. A comunidade escolar, para poder participar efetivamente, precisa compreender como funciona a administração, no que se refere ao orçamento, à legislação, entre outros aspectos, assim como o trabalho feito pelos professores, os objetivos alcançados e até mesmo, suas dificuldades.

Destaque-se, ainda, a pluralidade como dimensão fundante da gestão democrática. Implica a garantia do espaço da diferença e da diversidade na escola no sentido de fazer emergir essas diferenças, de modo que, a partir disso, possam ser construídos caminhos e alternativas que levem à emancipação e à formação cidadã.

Nessa perspectiva, pode-se inferir que a democratização da educação precisa ser entendida como uma postura que deve ser assumida pelos dirigentes educacionais em todas as instâncias e pelos diversos sujeitos que participam do processo educativo. Isso porque a gestão democrática é fundamental na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

Para atingir esse propósito, no entanto, é preciso entendê-la para além da escola. Para Rosar (1999),

o conceito de gestão democrática compreende a redefinição da estrutura de poder, desde o nível macro do Ministério da Educação na sua forma de organização e funcionamento, até o nível micro de cada escola. As ações do MEC deveriam estar adequadas às deliberações de um Fórum Nacional de Educação que pudesse definir, a partir de amplo debate nacional, as diretrizes político-pedagógicas, as prioridades educacionais, a garantia de recursos para todos os níveis de ensino considerados como um todo, e as formas de avaliação dos mesmos, com a participação de diversos setores sociais. (p. 174).

Entretanto, nenhuma política se efetiva sem financiamento. Portanto, junto com a gestão democrática e para que se garanta a educação como direito de cidadania, é necessário que haja políticas de financiamento, considerando o quantitativo necessário para se fazer uma educação com base em parâmetros de qualidade socialmente referenciados. Para isso é fundamental que o financiamento esteja atrelado às demandas reais existentes. Mesmo com a proposta de ampliação do atendimento do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb) para toda a educação básica, Saviani (2007) chama a atenção para o fato de que

[...] é preciso reconhecer também que o FUNDEB não representou aumento dos recursos financeiros. Ao contrário. Conforme foi divulgado no dia 20 de junho de 2007, na ocasião da sanção da lei que regulamentou o FUNDEB, o número de estudantes atendidos pelo Fundo passa de 30 milhões para 47 milhões, portanto, um aumento de 56,6%. Em contrapartida o montante do fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões, o que significa um acréscimo de apenas 36,3%. Esse fundo passa a abarcar toda a educação básica, sem que, em sua composição, entrem todos os recursos que estados e municípios devem destinar, por imperativo constitucional, à educação. O que estados e municípios farão com os 5% que lhes restam dos recursos educacionais? Se, em razão da criação do FUNDEB, esses entes federativos se sentirem estimulados a investir em outros setores para além de suas responsabilidades prioritárias (Educação Infantil e Ensino Fundamental para os municípios e Ensino Fundamental e Ensino Médio para os estados), esses recursos, com certeza, farão falta para a manutenção da educação básica. (p. 1248)

A alteração desse quadro poderá ocorrer em virtude das discussões que serão realizadas no Congresso Nacional para aprovação do Projeto de Lei 8035/2010, que regulamenta o novo PNE:

Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições). Garantir o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 20% (da União) e de 25% para, no mínimo, 30% (de estados, DF e municípios) não só da receita de impostos, mas adicionando-se, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público. (CONAE, 2009, p. 88-89)

Embora o documento final do PNE não contemple essa deliberação, a expectativa é que o Congresso Nacional seja sensível a essa demanda da sociedade brasileira no sentido de ampliar os recursos para a educação no país, além de instituir o Custo Aluno Qualidade.

Ao longo deste estudo foi possível apreender que as políticas de financiamento suplementar como o PDDE e o PDE-Escola, implantadas no governo FHC e que tiveram continuidade no governo Lula da Silva, foram criadas no contexto da Reforma do Estado brasileiro sob a égide do estado mínimo. A ideia da descentralização, mas com características de desconcentração, foi a tônica das políticas educacionais nesse período. Entretanto, no decorrer desses dois governos, essas mesmas políticas foram marcadas por mudanças em alguns aspectos e permanências em outros.

No tocante ao PDDE, em 1995 o Programa tinha como foco a melhoria das escolas, a diminuição da evasão e a universalização do ensino fundamental. Era necessário o estabelecimento de convênios com estados e municípios para o repasse dos recursos. Posteriormente, em 1997, foram inseridas as escolas de educação especial de caráter filantrópico e, além do convênio, exigiu-se a criação das UEx, entidades de direito privado, como condição para o repasse dos recursos. Em 2001 foi abolido o convênio e aumentou o rigor na prestação de contas.

No início do governo Lula, em 2003, além das orientações do governo anterior, o foco do PDDE passou a ser a melhoria física e pedagógica das escolas e a redução das desigualdades educacionais. Para tanto, adotou-se o princípio redistributivo dos recursos e incluiu-se a educação indígena. Em 2004, corrigiram-se as defasagens entre escolas contemplando aquelas com maior número de alunos. Além disso, anunciava-se preocupação com o fortalecimento da participação social e com a autogestão das escolas públicas. A participação e a autonomia das escolas foram reiteradas nas resoluções posteriores.

Em 2007, no contexto do PDE, o PDDE foi articulado ao Ideb, explicitando assim os vínculos entre financiamento, gestão e avaliação. A partir daí pôde-se perceber a preocupação com o investimento em novas tecnologias que deveriam ser empregadas na melhoria do processo de ensino e aprendizagem, tendo em vista um desempenho satisfatório nas avaliações externas.

Nesse contexto, o PDDE passou a estimular, com o acréscimo de 50% do valor recebido pela escola, aquelas que atingissem as metas, alcançando o índice estipulado pelo Inep. Essa medida fortaleceu mais ainda o caráter regulador da avaliação, pois ela passou também a direcionar a organização do trabalho pedagógico da escola e o trabalho dos professores.

No que se refere ao PDE-Escola, discutiu-se sobre os seus princípios, sua estrutura e suas indicações operacionais. Os documentos que orientaram a sua elaboração, tanto no governo FHC (BRASIL, 1999) quanto no governo Lula (BRASIL, 2006), foram elaborados pelos mesmos autores, com recursos do empréstimo do Banco Mundial, no entanto evidenciaram-se algumas permanências e algumas mudanças. Os dois documentos foram fundamentados numa concepção gerencialista de educação, uma vez que adotaram o Planejamento Estratégico para embasar suas propostas de ações, portanto a concepção de gestão evidenciada é centrada na figura do diretor, enquanto a participação e a ideia de coletivo foram secundarizadas. Quanto à operacionalização, o PDE-Escola, no governo de FHC, foi vinculado ao Fundescola e restrito às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. No governo Lula transformou-se numa ação do PDDE e foi estendido para todo o país, porém foi utilizado como mecanismo para atender as escolas prioritárias que não haviam atingido as metas de desempenho estipuladas pelo Ideb.

No que tange à relação desses dois Programas com a gestão democrática da educação, este estudo revelou que os princípios fundantes da gestão democrática, como autonomia e participação, permearam o discurso dos documentos orientadores, tanto do PDDE, quanto do PDE-Escola. No entanto, as pesquisas realizadas apontaram os limites da democratização da gestão, uma vez que os aspectos técnicos e operacionais se sobrepuseram aos políticos.

Diante do exposto, as políticas de gestão da educação no Brasil, materializadas em ações políticas e Programas como o PDDE e o PDE-Escola, foram marcadas de um modo geral pelas mudanças nas práticas e permanências nos fundamentos. Além disso, as concepções de qualidade do ensino, gestão, avaliação, participação e autonomia não traduziram ainda os anseios de uma sociedade democrática.

No contexto do PDE e do Plano de Metas vinculado ao Compromisso Todos pela Educação, o PDDE e o PDE-Escola ganharam novos contornos. A gestão, a avaliação e o financiamento passaram a ser articulados e se constituíram numa nova forma de regulação da escola e do trabalho docente, principalmente por meio da avaliação, que se tornou o eixo estruturante da política educacional. Mesmo sendo propostos como uma intervenção direta do governo federal nas escolas, sofrem a influência da regulação local e são ressignificados pelos governos locais. Nesse contexto, é preciso compreender o lugar que a avaliação tem assumido a partir do desenvolvimento do PDDE e do PDE-Escola. O próximo capítulo discute essa questão.

CAPÍTULO III

A AVALIAÇÃO EXTERNA COMO ESTRATÉGIA DE REGULAÇÃO DA ESCOLA E DO TRABALHO DOCENTE

Qual o caminho da gente? Nem para frente nem para trás: só para cima. Ou parar curto quieto. Feito os bichos fazem. Viver... o senhor já sabe: viver é etcétera...

João Guimarães Rosa

Este capítulo tem por objetivo analisar as políticas de avaliação implantadas pelo governo federal e pelo governo estadual de Minas Gerais a partir do início da última década do século passado até os dias atuais. Busca ainda apreender as implicações dessas políticas na melhoria da qualidade do ensino e no trabalho docente. Atualmente a avaliação tem-se configurado como um dos principais eixos da regulação da educação, uma vez que se constituiu em mecanismo de controle de distribuição de recursos, pois o Estado tem atrelado o financiamento aos resultados dos índices alcançados nos testes. Essa medida advém da redefinição do papel Estado, que passou da condição de Estado Educador¹¹ para Estado Avaliador, que, de acordo com Dias Sobrinho (2003, p. 59-60), assume as seguintes características:

Como avaliador ou interventor, o Estado costuma praticar uma avaliação predominantemente controladora e organizadora de suas políticas de distribuição de recursos – diretamente, sob a forma de orçamentos, indiretamente, por meio de premiações e incentivos –, hierarquização institucional com base em resultados de testes de rendimentos e quantificação de produtos, (re)credenciamentos de cursos e *accreditation*. Em geral, são avaliações externas, somativas, orientadas para o exame dos resultados, realizadas *ex post* e seguem prioritariamente os paradigmas objetivistas e quantitativistas.

A partir da reforma do Estado nos anos de 1990, a avaliação educacional ganhou centralidade. Entretanto, ela deve ser compreendida no contexto de um sistema de valores e normas de uma conjuntura social determinada. Isso significa que não há, em termos absolutos, um modo "certo" ou "errado" de avaliar, mas que o seu papel, os instrumentos e meios

¹¹ De acordo com Barroso (2005), nos países europeus, o Estado Educador baseava-se numa aliança entre o Estado e os professores, combinando, portanto, um componente burocrático ligado a um Estado-nação responsável pela educação do povo e um componente profissional.

utilizados para conhecer uma realidade dependem das demandas e necessidades de cada momento histórico.

Trata-se de um campo em disputa, em que diferentes posições e concepções teóricas estão presentes. Para uns assume princípios e critérios baseados na ética, na democracia, na autonomia, mas garantindo eficiência e qualidade, orientadas por indicadores sociais, tendo, portanto, as funções diagnóstica e formativa. Em contraposição, existem os modelos implantados pelos órgãos oficiais caracterizados pelo *quase-mercado*¹², que privilegia princípios e critérios de eficiência, produtividade e competitividade, priorizando a aferição pontual do desempenho dos alunos, e articulados ao financiamento.

Essa segunda concepção justifica os nexos que vêm marcando a avaliação educacional no país, visto que privilegiam os produtos e os resultados em detrimento dos processos. De um modo geral, não há uma análise dos fatores associados aos baixos desempenhos e classificam-se as escolas em função do mérito. A questão da qualidade está atrelada à lógica competitiva, pois acredita-se que a competição gera qualidade. Inerente a essa seleção e classificação está a ideia de exclusão e a naturalização da desigualdade.

Atualmente, a avaliação se constitui em prioridade dos governos, tornando-se então uma questão de Estado. Alguns autores, como Simões (2007), citado por Reis (2008), têm denominado esse movimento de *Avaliocracia*, ou de “*esquizofrenia avaliativa*”, dada a ênfase nesse mecanismo. Em função de sua complexidade, Sobrinho (2002) remete ao conceito de campo¹³ para melhor compreendê-la. Na sua visão, a avaliação é plurirreferencial, sendo, portanto, complexa, polissêmica e contendo múltiplas e heterogêneas referências. Nessa perspectiva, as práticas avaliativas se manifestam de diferentes maneiras e constituem modelos diferenciados conforme as concepções presentes no seu referencial teórico.

Ainda na visão de Sobrinho (2002), os modelos de avaliação vigentes são originados do liberalismo, uma vez que em seus princípios estão presentes a ideia da liberdade de escolha, o individualismo e o empirismo, princípios esses compatíveis com a sociedade mercantilista, competitiva e individualista. No entanto, a avaliação é justificada pelo

¹² A noção de *quase-mercado* significa a introdução de concepções de gestão privada nas instituições públicas, sem, no entanto, alterar a essência dessas últimas. Diferencia-se do mercado nos aspectos conceituais e operacionais e é utilizada no setor público como mecanismo indutor de melhorias. Segundo Oliveira & Souza (2003), “as medidas cabíveis dentro dessa lógica podem ser diversas, mas, no caso da educação, os mecanismos que têm evidenciado maior potencial de se adequarem a ela são as políticas de avaliação, associadas ou não a estímulos financeiros” (p. 877)

¹³ Campo, para Bourdieu, é um espaço social estruturado relativamente autônomo em relação a outros espaços sociais. Embora inter-relacionados, definem-se em função de seus objetivos específicos, diferenciando-os no seu funcionamento e em sua estrutura. Caracteriza-se pelas suas disputas e hierarquias internas.

argumento de auxiliar no processo de reconstrução da escola pública democrática e de qualidade.

Nessa perspectiva, atualmente todos os níveis de ensino vêm sendo submetidos a avaliações periódicas, seja no âmbito do governo federal, seja no de governos estaduais e municipais. Em nível nacional, os programas de pós-graduação são avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), cujos resultados são reconhecidos pela comunidade acadêmica e amplamente divulgados pela mídia. Os cursos superiores foram avaliados pelo MEC, até 2004, por meio do Exame Nacional de Curso (ENC), também denominado de "provão", atualmente substituído pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), com outra perspectiva de avaliação, mas que reforça a tendência de se estabelecer uma "cultura de avaliação" em nosso meio. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - Saeb, do Inep/MEC, desde 1992 vem avaliando o desempenho das escolas do Ensino Fundamental em todo o Brasil.

O Saeb foi criado com o objetivo de monitorar a qualidade do ensino, bem como verificar a equidade e a eficiência dos sistemas de educação básica. Para tanto, se propõe a desenvolver indicadores de qualidade, de equidade e de eficiência do ensino brasileiro; identificar as diferenças regionais e fatores que influenciam na aprendizagem dos alunos; oferecer informações técnicas aos gestores do sistema; socializar os resultados de forma clara para a sociedade; consolidar competências técnicas e científicas na área de avaliação educacional e promover intercâmbio entre as instituições de ensino e pesquisa; comparar o desempenho nacional com outros países.

No primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), o Saeb foi reestruturado e passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que focaliza a gestão dos sistemas e é realizada por amostragem nas unidades federadas; e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais conhecida como Prova Brasil, que tem por foco a escola. Existe ainda o processo de avaliação dos alunos egressos do Ensino Médio, por meio do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem.

No segundo mandato desse governo foi criada a Provinha Brasil e instituído o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), além de terem sido realizadas mudanças no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade, antigo Provão) e no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que passou a determinar o ingresso dos estudantes em universidades federais.

Estados e municípios criaram também seus sistemas de avaliação. Em Minas Gerais foi instituído na rede estadual o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave), e a rede municipal de Educação de Belo Horizonte criou o (Avalia-BH), mas realiza também as avaliações do Estado. Também foram criados o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe), o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (Saers) e o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (Paebes), entre outros. Em São Paulo, foi criado o Saresp para avaliar a rede estadual e, no âmbito do município, foi instituída a Prova São Paulo, que avalia o desempenho dos alunos da rede municipal.

No âmbito internacional existe o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). É um programa de avaliação comparada promovido pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), aplicada a cada três anos, e do qual o Brasil participa desde 2000. Esse exame tem por objetivo aferir o nível de leitura, matemática e ciências dos estudantes de 15 anos, independente da série que estejam cursando.

Com o Plano de Desenvolvimento da Educação e, no seu âmbito, o decreto 6.094/2007, a avaliação ganhou ainda maior centralidade devido à criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que é resultado do desempenho dos estudantes na Prova Brasil e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) aliados às taxas de aprovação. Partiu-se desse diagnóstico para o estabelecimento de metas para a melhoria da qualidade do ensino para os 13 anos seguintes. De acordo com o PDE, o governo deixou de praticar exame e passou a fazer avaliação, tendo em vista a instituição de um sistema de avaliação cujo índice seria referência para o MEC, no sentido de garantir recursos e assistência técnica às escolas públicas, vinculados ao plano de metas.

Com esse horizonte, na perspectiva do MEC, o Saeb e a Prova Brasil passariam a funcionar como instrumentos de avaliação do sistema educacional brasileiro, com a finalidade de auxiliar o desenvolvimento e a implementação de políticas educacionais. Para tanto, testam as habilidades e as competências dos alunos dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio em língua portuguesa e matemática. O que os diferencia é o fato de o Saeb ser realizado por amostragem de estudantes e abranger escolas públicas e privadas, urbanas e rurais, enquanto a meta da Prova Brasil é avaliar todos os alunos das escolas públicas urbanas.

Nos documentos norteadores das políticas implementadas nas últimas três décadas, a avaliação se justifica pela necessidade de responder de forma mais satisfatória às demandas

sociais na área de educação e de se estabelecerem procedimentos mais ajustados à realidade. Sua finalidade é, portanto, servir como instrumento fundamental para o planejamento e tomada de decisões na área educativa. Justifica-se também pela necessidade de informar periodicamente às escolas e à sociedade em geral sobre o processo de implementação das políticas e ações adotadas, bem como a respeito dos seus efeitos e repercussões no sistema de ensino.

Considerado um estado pioneiro em avaliação em larga escala, Minas Gerais a tem utilizado na escola pública, desde 1991, como um dos pilares da sua política educacional. A implantação efetiva do Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública de Minas Gerais concretizou-se, inicialmente, por meio da resolução nº 6.908, de 18 de janeiro de 1992. Em março do mesmo ano realizou-se a primeira experiência de avaliação do sistema educacional, da qual participaram 311.451 crianças iniciantes da 3ª série do Ensino Fundamental de todas as escolas estaduais, o que teve continuidade nos governos posteriores. (SEE/MG, 1998) Em 2000 foi instituído o Simave, que em 2003 foi aperfeiçoado e se encontra em vigor atualmente.

De acordo com a SEE/MG (2000), o Simave tem como objetivo final a valorização da escola pública e a melhoria da qualidade da educação. Nesse sentido, a avaliação é um importante instrumento que visa a fornecer informações qualificadas para que os gestores da educação, tanto no âmbito do sistema, quanto no âmbito das escolas, possam promover melhorias a partir do diagnóstico de problemas e necessidades.

O Simave foi resultado de um acordo assinado em 2000 com o Ministério da Educação Nacional e o da Ciência e Tecnologia da França, que possibilitou o intercâmbio técnico e científico que objetivou a formação de pessoal especializado em nível de pós-graduação e o aperfeiçoamento do sistema de avaliação no Brasil aproveitando a experiência de avaliação educacional praticada naquele país há mais de 25 anos. Entretanto, em Minas Gerais, as bases da avaliação foram construídas a partir da reforma educacional do estado no início dos anos de 1990.

Inspirado no modelo francês, o Simave foi implantado em 2000 e coordenado pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, mais especificamente pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Para a efetivação do Programa de Avaliação da Educação Básica – Proeb, executado pelo Simave, participaram 27 instituições regionais de ensino superior e todas as Superintendências Regionais de Ensino do Estado.

Ao comentar a institucionalização da avaliação do sistema escolar francês, Yasbeck (2001/2002) afirma que tal processo iniciou-se de forma tímida em 1977 e 1978, concretizando-se no contexto das mudanças ocorridas nos anos 1980. Assim, em 1987, deu-se início ao programa de avaliação pautado no conhecimento mais aprofundado do sistema educacional.

Com o advento da Lei nº 89.486 de 10 de julho de 1989, no contexto dos processos de descentralização e desconcentração na França, foi concedida às escolas maior autonomia para gerir seus processos e dinamizar sua política administrativa. E visando a maior coerência e aprendizagem dos alunos no âmbito da escola, a legislação precisou garantir o desenvolvimento do trabalho coletivo dos professores, tanto no que se refere ao projeto de ciclo, quanto ao projeto pedagógico da própria escola. Foi também necessária a sistematização da avaliação, que se tornou instrumento fundamental para a administração em todos os níveis com o claro objetivo de contribuir para a melhoria do sistema educativo.

Para se efetivar tal proposta, realizou-se um amplo diagnóstico para conhecer o funcionamento do sistema educacional daquele país. No que tange aos instrumentos, esses visavam a verificar as capacidades e competências de modo que seu resultado possibilitasse a análise dos conhecimentos adquiridos pelos estudantes. De acordo com Yasbeck (2001/2002, p. 20),

As avaliações partem de princípios simples, mas não significa que sua construção seja facilitada, e se orientam pelos programas e pelas instruções oficiais onde são explicitados os objetivos do ensino. Esses objetivos são gerais e progressivamente especificados, para, finalmente, chegarem aos itens dos testes prontos que serão aplicados aos alunos. Em primeiro lugar, a definição dos itens é ligada a cada exercício. Isto nem sempre é conceitualmente fácil de operacionalizar, pois exige cuidados para obter o diagnóstico mais rico possível.

Para a operacionalização, foram formados no contexto francês grupos de trabalho que abrangiam diversas categorias profissionais. A equipe de avaliação era composta por inspetores, professores, especialistas em diversas disciplinas, psicólogos e pedagogos. Essa equipe era sempre renovada para evitar rotina e possibilitar a ampliação do conhecimento por parte dos envolvidos. Ainda conforme análise de Yasbeck, (2001/2002, p. 21), a avaliação educacional se realizava por meio da avaliação das competências escolares, que era assim explicitada:

A avaliação pelos professores, que permite melhor compreender a natureza do ato de avaliação e mostrar também que as notas escolares não constituem

uma única fonte para julgar o desempenho dos alunos; os resultados ou balanço-diagnóstico das performances dos alunos, visando direcionar o estado dos saberes, do saber fazer, e das competências dos alunos num dado momento; a avaliação como forma de regulação da aprendizagem que é chamada de formativa e que visa fornecer aos professores as informações que permitem facilitar a aprendizagem.

Para explicar o conceito de competência utilizado no contexto francês, a autora recorre a Huteau (1998) e Perrenoud (1977). O primeiro utiliza o termo no sentido mais amplo e mais recorrente, ou seja, para esse estudioso, toda aquisição e as suas modalidades de mobilização significam competência. O segundo, que considera mais especificamente o âmbito da escola, entende a competência como a capacidade de mobilizar os conhecimentos, tomar uma decisão e solucionar problemas. Nesse sentido, mais uma vez, Yasbeck (2000/2001, p. 22) afirma que,

ao se falar de avaliação de competências, fala-se de avaliação de alunos. A avaliação de alunos permite igualmente avaliar o funcionamento do sistema de ensino, as políticas educativas e o currículo. Assim os esforços empreendidos pela Direção de Avaliação e Prospectiva (DEP) não deixam de lado duas importantes dimensões: avaliar o estado do sistema e das unidades de ensino e fornecer instrumentos de avaliação aos atores educacionais como alavanca de ação na sua prática educativa.

Ainda na perspectiva de Yasbeck (2000/2001), a avaliação do sistema educacional deve colocar-se a serviço da decisão do sistema educativo e constituir um processo de regulação. No entanto, é preciso considerar o custo do sistema, no qual estão implícitos a eficiência, os serviços que oferece e os resultados apontados pelo rendimento acadêmico. Para tanto, a autora reforça a articulação da avaliação com as políticas públicas educacionais.

Vários estudiosos sobre das políticas públicas em Minas Gerais nesse período, como Valente (2002), Oliveira (2001), Marques (2000), Silva (1999), demonstraram que elas foram conduzidas de forma racionalizadora, seguindo orientações dos organismos internacionais, aliando educação ao desenvolvimento econômico. Os governos de Minas nas duas últimas gestões da década de 1990¹⁴ implantaram mudanças propostas pelo Banco Mundial, uma vez que esse órgão financiou grande parte das ações educacionais do Estado.

As políticas educacionais, tanto em nível governamental quanto institucional escolar, sofreram os impactos dessas mudanças. As tendências de planejamento estratégico e gerenciamento da qualidade total foram a tônica dos governos mineiros nos anos de 1990, de

¹⁴ (1991-1994) Governo de Hélio Garcia –PRS ; (1995-1998) Governo de Eduardo Azeredo –PSDB

forma que as diretrizes oficiais para a educação no Estado tiveram caráter prescritivo, instrumental, baseavam-se na racionalidade técnica e consideravam a escola uma mera “prestadora de serviços” que tinha o aluno como seu “cliente” (OLIVEIRA, 2000).

Enquanto as diretrizes das políticas educacionais em Minas Gerais, nessa década, tiveram ênfase na racionalidade técnica, privilegiando os aspectos técnicos e operacionais do gerenciamento da qualidade total, a proposta do governo Itamar Franco para a educação na virada do terceiro milênio anunciava as novas diretrizes para a educação, cujos eixos articuladores eram a “participação democrática, o desenvolvimento humano e a cidadania”.

Assim, no último ano da década de 1990 e início do século XXI, as políticas educacionais de Minas, no âmbito do discurso apresentavam uma nova concepção de educação que, num primeiro momento, parecia romper com as políticas que vigoraram anteriormente. “Ouvir as bases” representou a primeira estratégia para a elaboração da proposta educacional.

Nessa perspectiva, em 1999, Itamar Franco (1999 – 2002), ao assumir o governo de Minas Gerais, nomeou como Secretário Estadual da Educação Murílio Avellar Hingel. Antes mesmo de ser eleito, Itamar, com seu grupo, constituiu um fórum, denominado Fórum Mineiro de Educação, que, segundo Hingel (1999, p. 12), “foi um espaço de consulta às bases envolvidas com as demandas por melhorias do sistema educativo”.

Logo após a posse, o governo propôs uma educação a serviço da coesão social e da participação democrática, visando o desenvolvimento humano e à cidadania. Esses princípios foram explicitados no documento balizador das novas diretrizes, denominado “Escola Sagarana: educação para a vida com dignidade e esperança”. (SEE/MG, 2000) Esse documento reafirma a importância da formação integral do ser humano, contrapondo-se à ideia de escola como “prestadora de serviço”.

Seis meses após assumir o poder, o Secretário da Educação apresentou aos educadores, aos pais e à sociedade em geral a primeira proposta de diretrizes e prioridades elaboradas a partir das discussões do Fórum Mineiro de Educação em 1998, sendo a avaliação considerada como uma das mais importantes ações daquele governo.

Ao propor uma nova forma de avaliar, Hingel criticou os governos anteriores, que desde 1991 vinham realizando avaliações sem dar retorno para a escola, ou seja, as unidades escolares, em sua maior parte, não tomavam conhecimento dos seus resultados e nem conseguiam perceber com clareza os objetivos e tampouco os desdobramentos resultantes dessas avaliações. Para o secretário, o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública, o

Simave respeitava as diferenças, visava a garantir as condições de trabalho às escolas públicas mineiras e o consequente acesso de seus alunos aos padrões de competência e níveis de conhecimento. Defendia a construção de uma nova cultura. Afinal, para a (SEE/MG, 2000, p. 22),

Construir uma nova cultura de avaliação implica ruptura com as práticas tradicionais ainda em vigor no cotidiano da escola. E o Simave é um instrumento fundamental para se repensar, mais que o sistema educacional como um todo, o trabalho pedagógico da escola.

A primeira etapa do Simave ocorreu em outubro e novembro de 2000, com a participação de 650.000 alunos da rede pública em todo o Estado. Foram avaliados quanto ao nível de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática. Após análise desses primeiros resultados, a Equipe da SEE/MG e os coordenadores do Simave concluíram que havia uma estreita relação entre as práticas avaliativas dos professores e os resultados insatisfatórios apresentados pela escola. A partir desses resultados foi então instituído o Sistema de Apoio às Escolas – Siape, destinado a orientar e desenvolver, em cada uma delas, ações de apoio aos professores e alunos, principalmente no que se refere às metodologias de avaliação qualitativa e formativa e de progressão continuada.

O Simave foi considerado na época “o resultado mais importante da política de gestão consorciada do Sistema Mineiro de Educação”. Isso significava parcerias com as Instituições de Ensino Superior na implementação das políticas públicas de Educação no Estado. Esse projeto também contou com financiamento do Banco Mundial, que assumiu 75% do valor do orçamento (SEE/MG, 2000)

Em 2003, Aécio Neves assumiu o governo de Minas Gerais e, justificando-se sintonizado com o novo contexto de mudanças, propôs um pacote de medidas administrativas denominadas de “*Choque de Gestão*”, com o objetivo de alcançar maior eficiência na administração pública. Nessa perspectiva, definiu para cada área da gestão, projetos monitorados com finalidades definidas e passíveis de mensuração. Na área da educação, as propostas focaram a melhoria da qualidade da educação ofertada, por meio de vários projetos voltados para esse fim.

Assim, nas duas gestões do governo Aécio Neves (2003 a 2010), mudanças estruturais se efetivaram. O Estado de Minas foi pioneiro na introdução da avaliação no nível de alfabetização e na implantação do Ensino Fundamental de nove anos em todas as escolas estaduais e municipais, com matrícula aos seis anos. Além disso, instituiu a lógica

meritocrática por meio da implantação dos planos de carreira dos profissionais da educação básica e a aprovação da lei da remuneração por subsídio. Com o foco nos anos iniciais, implantou o projeto Alfabetização no Tempo Certo, reestruturou o Simave, criou o Proalfa – Programa de Avaliação da Alfabetização, o Programa de Formação Profissional (PEP), dentre outras ações.

As políticas implementadas no governo Itamar que tiveram destaque e continuidade no governo de Aécio Neves foram o Simave – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública e o projeto Veredas para formação de professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental em Curso Normal Superior.

De acordo com as diretrizes oficiais da Secretaria Estadual de Educação (SEE, 2007), o Estado de Minas Gerais promove a avaliação de seu sistema de educação básica com o objetivo de obter informações sobre a qualidade do ensino oferecido. Essas diretrizes afirmam, ainda, que a avaliação de sistema ou avaliação em larga escala destina-se a avaliar um universo extenso de participantes, sustentando-se por metodologias específicas e com critérios determinados. Mesmo participando de todas as avaliações promovidas em nível nacional e internacional, o Estado construiu o seu próprio Sistema de Avaliação, operacionalizado por programas que abrangem desde o nível de aprendizagem na alfabetização até os conteúdos básicos do Ensino Fundamental e médio.

O Programa de Avaliação da Alfabetização, o Proalfa, objetiva verificar os níveis de alfabetização alcançados pelos alunos da rede pública e indicar as intervenções necessárias para a correção dos problemas identificados. O Programa de Avaliação da Aprendizagem escolar, o PAAE, visa a realizar diagnósticos progressivos da aprendizagem escolar e do ensino e fornecer subsídios para fundamentar planos de intervenção pedagógica durante o ano letivo. Já o Programa de Avaliação da Rede Pública da Educação Básica, Proeb, verifica a eficiência e a qualidade do ensino no estado a partir dos resultados de desempenho das escolas nos anos finais de cada segmento do ensino. Tem metodologia e critérios pedagógicos próprios, que, segundo a SEE/MG (2007), convergem para a consolidação das políticas educacionais do Estado.

Ainda de acordo com a SEE/MG (2007), os indicadores de eficiência de um sistema de ensino se relaciona a elevados índices de aprendizagem dos alunos. Para detectar esses índices e evidenciar os indicadores dessa eficiência, é necessário compreender o funcionamento de seus diferentes órgãos e das unidades de ensino, o que justifica o tipo de avaliação proposto pelo Simave.

A avaliação inclui testes sobre as aprendizagens consideradas fundamentais, ou seja, aquelas habilidades que são básicas para a vida do aluno. Nesse sentido, a avaliação vincula-se aos conhecimentos, competências e habilidades que os alunos precisam dominar ao concluir cada segmento para terem sucesso nas atividades sociais cotidianas. Além dos testes que avaliam as competências nas disciplinas, é aplicado um questionário, denominado contextual, que visa obter dados sobre o perfil socioeconômico e a trajetória escolar dos alunos, bem como informações relevantes sobre o professor e as características da turma.

Os resultados são processados de forma a apresentar uma visão localizada do desempenho da escola e ao mesmo tempo da rede de ensino, do município, da região. Para tanto, utiliza-se a escala de proficiência, que se refere a um valor atribuído a determinado desempenho. Os dados da avaliação são apresentados em níveis, num *continuum*, demonstrando o desempenho dos alunos do nível mais baixo ao mais alto. A escala de proficiência do Simave varia de 0 a 500.

A escala é interpretada de acordo com as habilidades dos estudantes, que são descritas a partir da resposta dada aos itens da prova. O resultado do desempenho do aluno é apresentado em ordem crescente e cumulativa. No que se refere aos itens avaliados, é feita uma seleção de saberes traduzidos em um teste de múltipla escolha e aplicado a um grande número de alunos. De acordo com a SEE/MG (2007), esses saberes privilegiados na avaliação do Simave/Proeb são aqueles que capacitam os alunos para uma participação efetiva e atuante na sociedade, uma vez que a prioridade é a de aferir a habilidade de utilizarem ativamente o conhecimento adquirido em situações relevantes em suas vidas. Entretanto, focam habilidades e não conhecimento.

Embora nos documentos oficiais, tanto em nível nacional quanto estadual, apareça a terminologia “Sistema” de Avaliação, vários autores, entre eles Mildner (2002), questionam esse termo, uma vez que as avaliações têm tido por função coletar informações sobre desempenhos educacionais sem preocupar-se “com análises das variáveis intervenientes permeantes e perpassantes dos processos pedagógicos” (p. 129). Restringem-se, portanto, a sistemas de verificação que, mesmo sendo considerados importantes, têm suas limitações, assim como são relativamente duvidosas as informações prestadas à sociedade civil. A autora reafirma se tratar de sistemas de mensuração e não sistemas de avaliação.

Freitas (2007) afirma que, fundamentalmente, as avaliações em larga escala devem ser destinadas a avaliar políticas públicas, entretanto a escola pode e deve usar seus resultados para fazer a autoavaliação, o que lhe permitirá comparar-se consigo mesma. Entretanto,

vigora ainda a lógica produtivista subjacente aos modelos de avaliação implantados, que privilegiam o fluxo, o rendimento e o escalonamento de posição da escola. Esse ranqueamento intensifica cada vez mais a competição e possibilita o oferecimento de serviços diferenciados aos cidadãos. A ênfase no produto e a defesa da meritocracia estimulam a criação do *ethos* competitivo na prestação do serviço público.

Percebe-se também a ausência de articulação entre avaliação externa e avaliação interna, bem como a falta de uma análise mais profunda dos nexos entre as desigualdades educacionais e as desigualdades sociais. No entanto, a perspectiva da responsabilização já se encontra presente nas escolas. Vale ressaltar que é um fenômeno bem recente, pois Souza (2008), em seus estudos sobre os usos dos resultados da avaliação por seus gestores em alguns estados da federação, incluindo Minas Gerais, concluiu que a noção de responsabilização naquele período, ainda era pouco explorada.

Segundo Kane e Staiger (apud Freitas, 2011), a responsabilização envolve a medida do desempenho dos alunos, a publicação desse desempenho por meio de um relatório e, como resultado, definem-se as recompensas ou sanções baseadas em alguma medida de desempenho ou de melhora do desempenho. De acordo com Freitas (2011, p. 16),

Os processos de responsabilização são bem amplos e em especial suas conseqüências atingem todos os níveis da administração, ou seja: a) a administração do sistema educacional, enquanto administração local; b) as escolas, na figura dos diretores; e c) a sala de aula, na figura do professor e do aluno.

Ao analisar os documentos mais recentes da Secretaria Estadual de Educação referentes aos últimos anos do Ensino Fundamental e Ensino Médio (SEE/MG, 2010, 2011), percebe-se com muita clareza que as propostas de medidas a serem tomadas a partir dos resultados do Simave, até a presente data, são direcionadas às escolas e especialmente ao trabalho do professor e da equipe gestora da escola. Não aparece nos textos analisados nenhuma referência às responsabilidades ou ações por parte do Estado, ou seja, há uma responsabilização unilateral. Nesse sentido, Freitas (2007, p. 975) questiona e propõe:

Há de se reconhecer as falhas nas escolas, mas há de se reconhecer, igualmente, que há falhas nas políticas públicas, no sistema socioeconômico etc. Portanto, esta é uma situação que, à espera de soluções mais abrangentes e profundas, só pode ser resolvida por negociação e responsabilização bilateral: escola e sistema. Os governos não podem “posar” de grandes avaliadores, sem olhar para seus pés de barro, para suas políticas, como se

não tivessem nada a ver com a realidade educacional do país de ontem e de hoje.

No estado de Minas Gerais, além do financiamento suplementar do governo federal que as escolas recebem por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o PDE-Escola, articulado ao Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb), o governo instituiu dois mecanismos complementares de bonificação destinados a todo o funcionalismo público. Trata-se da Avaliação de Desempenho Individual - ADI - e do Adicional por Desempenho - ADE. O primeiro está vinculado ao plano de trabalho anual elaborado pelo servidor e ao acompanhamento do alcance das metas estabelecidas ao longo do ano. O segundo refere-se à gratificação financeira. Na escala de 0 a 100 pontos, o servidor que atingir um índice superior a 70% é beneficiado com a promoção na carreira e ainda recebe o ADE.

Ademais, foi proposto por parte da SEE/MG um plano de metas para cada escola até 2010, a partir de cinco grandes objetivos: todos os alunos lendo aos oito anos; todos os alunos progredindo juntos; nenhum aluno a menos e toda escola tem que fazer a diferença. Essas metas foram propostas a partir da divulgação dos resultados do Simave. Em primeiro de julho 2008, foi instituído o “Dia D” para discussão dos resultados da avaliação e elaboração do Plano de Intervenção Pedagógica (PIP) com os profissionais da escola. Cada escola organizou esse dia conforme cronograma estabelecido pela Secretaria. Cinco dias depois do “Dia D”, a escola convocou a comunidade para socializar os resultados da avaliação, bem como apresentar o PIP.

Nessa perspectiva, para os três primeiros anos iniciais do ensino fundamental, foram elaborados pela SEE/MG o Guia do Alfabetizador, com a lista de capacidades a serem desenvolvidas pelo aluno, assim como o roteiro de planejamento por bimestre com atividades, indicações e referências para o professor, além de um Guia do Especialista e um Guia do Diretor, para orientar a organização do trabalho pedagógico. Esses documentos evidenciam uma preocupação com o alcance das metas propostas no Plano. Para o diretor, a intenção é direcionar as ações da escola de forma a garantir uma liderança eficaz, com ênfase nos resultados, como foi explicitado na apresentação do Guia:

Este Guia do Diretor Escolar, que ora colocamos em suas mãos, pretende ser um instrumento de auxílio, orientação e consulta para ajudá-lo a fazer esta caminhada com sucesso. Neste sentido, o Guia não é o fim, mas, sim, o início de um processo direcionado à organização e ao funcionamento de uma Escola mais ativa, democrática, voltada para a inclusão educacional e social do aluno e, sobretudo, focada na aprendizagem deste aluno. (MINAS GERAIS, 2008a, p. 7, grifos nossos)

O Guia do Especialista tem um caráter de manual de instruções, pois determina as atividades mensais a serem realizadas, bem como posturas e atitudes que ele deve ter para conduzir o trabalho pedagógico. As atividades são propostas por meio dos verbos no imperativo, como: deve, deverá, dê, organize, monitore, ou seja, bem direcionado e instrucional, como está definido na apresentação:

O Guia do Especialista em Educação Básica - SEE/MG, em seu sentido etimológico, significa caminho, orientação, sistematização, instrução, condução, sustentação, segurança, apoio, direção. Nessa perspectiva, pretende-se concebê-lo como recurso didático destinado a orientação e sustentação do trabalho do Especialista em Educação Básica nas atividades de planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação das ações educacionais, principalmente as ações de sala de aula. [...] o Guia sugere caminhos para a elaboração de propostas educacionais inovadoras e consistentes. [...] Sua estrutura configura-se em 03 módulos intercomplementares, cujas atividades foram elencadas por meses, com critérios de natureza pedagógica e administrativa. O Módulo 1 corresponde aos meses de janeiro, fevereiro, março e abril; o Módulo 2 corresponde aos meses de maio, junho, julho e agosto e o Módulo 3 aos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro. (MINAS GERAIS, 2008b, p. 12, grifos nossos)

O professor dos anos iniciais do Ensino Fundamental também tem o manual instrucional com as atividades definidas diariamente, que devem ser entregues por bimestre, no decorrer do ano letivo. Esse material é organizado em forma de um fichário e separado por cores: a parte destinada ao 1º ano do Ciclo da Alfabetização é vermelha, a do segundo ano, verde e a do terceiro ano, azul. O objetivo é direcionar passo a passo o trabalho do professor:

Ao entregar a você este Guia do Alfabetizador, buscamos renovar o diálogo que mantemos desde o início de nossa gestão e que se repetirá, ao longo deste ano, a cada bimestre. O Guia contém sugestões práticas para o seu trabalho diário com os alunos, necessárias ao desenvolvimento das capacidades próprias da alfabetização. [...] Esperamos que o Guia seja instrumento eficaz para ajudá-lo a alfabetizar com sucesso as nossas crianças e temos certeza de que você sabe que esta tarefa passa, também, pelo esforço do estudo contínuo e pelo cuidar do afago, do afeto, do carinho, da compreensão, da ternura e do acolhimento a cada criança que, dia após dia, entra pela porta de nossa escola. Confiamos em você. (MINAS GERAIS, 2008c, p. 4)

Coerente com o ideário neotecnicista, a introdução desses guias retira dos profissionais da educação a sua autonomia, uma vez que os seus saberes são expropriados e incorporados

aos meios didáticos. No que se refere aos professores, a definição de atividades direcionadas por bimestre passa a ideia de que a aula pode ser ministrada por pessoas qualificadas ou não. Assim como a máquina substituiu a mão de obra humana no processo produtivo, os meios didáticos possibilitam a substituição do professor no processo de ensino-aprendizagem. Essa situação explica o enorme contingente de professores efetivados no Estado, sem estabilidade funcional, à mercê das políticas racionalizadoras de governo que compromete a viabilidade de uma boa educação na escola pública mineira.

A definição dos guias está atrelada ao plano de metas firmado entre a Secretaria Estadual de Educação, as Superintendências Regionais de Ensino e as escolas estaduais, tendo o objetivo de melhorar o índice de desempenho dos alunos nas avaliações sistêmicas do Estado. Para tanto, de acordo com o Guia do Diretor,

Dar foco à Gestão Pedagógica é a exigência primordial da Escola que queremos hoje: tempo de avaliação externa, de constatação do desempenho do aluno e da Escola, de definição e de pactuação de metas, de Plano de Intervenção Pedagógica, de padrões básicos de ensino e de aprendizagem. Neste contexto, cabe ao Diretor Escolar articular todas as formas da gestão, direcionando-as para o foco central do fazer da Escola: o ensinar e o aprender. (MINAS GERAIS, 2008a, p. 15)

Para os professores dos anos iniciais, foi instituída a certificação ocupacional obtida a partir de um exame e definida como “um instrumento para estabelecimento de padrões de mérito e competência visando ao desenvolvimento profissional e ao aumento da eficácia do processo de ensino-aprendizagem”. (SEE, 2008). Essa certificação tem por finalidade atestar que os professores alfabetizadores atingiram o nível de desenvolvimento profissional requerido e possuem as condições exigidas para o adequado desempenho das atividades inerentes às suas atribuições, segundo padrões de competência sintonizados com as exigências e expectativas sociais atuais. A aprovação no exame de certificação possibilita promoção na carreira. De acordo com a SEE/MG, esse exame de certificação avalia, por meio de instrumentos adequados, os conhecimentos, competências e habilidades dos professores alfabetizadores.

No tocante às implicações da avaliação externa na melhoria da qualidade do ensino ofertado, estudos, pesquisas, experiências nacionais e internacionais têm demonstrado que, embora os índices dessas avaliações constituam informações importantes, eles não são neutros, pois envolvem autoridade e relações de poder e negligenciam aspectos relevantes relacionados a alunos, professores e escola. Reis (2009), ao relatar a experiência de avaliação

sistêmica em Portugal, adverte para as suas limitações e seus perigos. Referendada em vários estudiosos do campo, conclui que

A avaliação é um processo social, envolvendo autoridade e poder e, como tal, expressa uma forma de controle que aumenta na proporção em que a autoridade central detém o monopólio da determinação dos critérios de avaliação dos alunos, dos professores e das escolas. Acresce que os processos de avaliação são suportados num princípio de “possibilidade científica da medição social” convivendo com limitações de natureza técnica, dada a sua tentação em medir e quantificar, negligenciando fatores pessoais e sociais como motivação, confiança, cultura e condições materiais de vida. Finalmente, a disseminação deste tipo de avaliação corresponde a uma forma de contaminação dos discursos políticos que terá a propensão para promover resultados observáveis, enfatizar a racionalidade técnica, não modificar as práticas letivas, induzir rotinas, desqualificar e proletarizar o trabalho docente e limitar a sua autonomia e, até, instrumentalizar os alunos. (REIS, 2009, p. 185)

Como foi apontado por este estudo, a avaliação sistêmica vem impondo-se pela exigência de racionalização do sistema educacional, mesmo com a justificativa de elaboração de planos mais eficazes para a melhoria do processo educativo. É assumida como estratégia capaz de proporcionar o alcance dos objetivos de melhoria da eficiência e da qualidade da educação, numa perspectiva economicista relacionada a custo/benefício, ou seja, correção de fluxo escolar, progressão continuada, aceleração da aprendizagem e implantação de ciclos. No que se refere a resultados mais efetivos, Sousa (2008, p. 699), em estudo recente sobre os usos da avaliação e sua relação com gestão de políticas públicas, revela que:

As informações coletadas sobre eventuais impactos dos resultados da avaliação na formulação e implementação de políticas indicam serem esses tênues ou inexistentes. O gerenciamento do sistema tende a apoiar-se nas estruturas burocráticas não se orientando pelos resultados de desempenho escolares.

Embora as propostas de avaliação em curso tenham como objetivo a propalada melhoria da qualidade da educação, na prática têm-se caracterizado como políticas de responsabilização e culpabilização das escolas e dos sujeitos que nelas atuam. A relação entre avaliação e melhoria da qualidade não é ainda uma realidade no país, pois os resultados não têm induzido políticas e práticas nesse sentido, restringindo-se a um sistema de informação educacional. Assim, “o discurso politicamente correto permanece formalmente ligado ao ideal

da igualdade de oportunidades, da qualidade, mas muitas práticas sociais se orientam segundo referências muito diferentes”. (DEORUET, 2000/2001, p. 36)

Além da problemática apontada, falta também a articulação da avaliação sistêmica com as avaliações pedagógicas realizadas na escola e, de forma mais ampla, é necessário o estabelecimento das políticas educacionais articuladas com as políticas sociais. Nesse sentido, afirma Sobrinho (2002, p. 61):

Não há claras linhas demarcatórias entre avaliação das políticas educacionais e aquelas que se desenvolvem nos distintos terrenos das políticas sociais, bem com múltiplas são as implicações de mão dupla. Faltam elementos de compreensão das bases epistemológicas e éticas e de percepção dos efeitos políticos e pedagógicos de cada modelo de avaliação. Falta adequação no uso de distintas metodologias transplantadas de diferentes disciplinas aos princípios e objetivos desejados em educação. Ocorre com grande frequência que as avaliações se resumam a acumular informações de acordo com os cânones científicos de algumas disciplinas, mais justapostas que combinadas, como a psicologia, a estatística, a sociologia, e a antropologia, muito pouco oferecendo em termos reflexivos para a compreensão das causalidades e para a elaboração de projetos de superação e emancipação.

A avaliação não deve se reduzir a uma prática que se destina a apontar e registrar dados, mas deve voltar-se para ações de melhoria do objeto avaliado. Nesse sentido, avaliar implica uma tomada de atitude diferente de apenas medir e verificar, ou seja, não pode limitar-se a constatar dados de uma determinada realidade. Uma avaliação comprometida com a ação deve possibilitar aos professores, gestores e ao sistema educacional uma ampla visão das reais necessidades dos alunos e das instituições avaliadas, para que possam ter como ponto de partida para o trabalho pedagógico as diferenças observadas.

Entretanto, as propostas de avaliação educacional implantadas no Brasil de um modo geral e no Estado de Minas Gerais, em particular, são permeadas pelas ideologias e práticas ajustadas ao mercado. Por isso tem-se evidenciado a fragilidade dos sistemas de avaliação pedagógica. Na maioria dos casos, o que se avalia nas escolas ou mesmo nos sistemas não está redundando em mudanças significativas na qualidade do ensino, pois tais práticas têm levado as primeiras a restringirem seu currículo, focalizando apenas o básico e limitando, assim, a ação docente. Nessa perspectiva, Sacristán (2000, p. 320) adverte que:

Nos sistemas educativos que possuem essas avaliações externas se levantam movimentos e posições críticas para um procedimento que torna os docentes mais dependentes da ordenação externa, subtraindo-lhes autonomia profissional; por outro lado, tem importantes consequências educativas negativas. Qualquer avaliação que se faça desde fora, pretendendo fixar-se

no básico, acaba ocupando-se inevitavelmente de aprendizagens relacionadas com objetivos curriculares empobrecidos, ainda que só o sejam pelo fato de que são os mais fáceis de comprovar e medir. Outras metas como o desenvolvimento de atitudes, habilidades e processos educativos menos fáceis de constatar pelo avaliador externo ficarão relegadas.

Na busca de alternativas para alterar essa realidade, De Sordi (2008) defende a necessidade de implantar processos de avaliação institucional que tenham a unidade escolar como referência, de maneira que os atores internos e externos possam dialogar e deliberar sobre a concepção de qualidade que pretendem construir, assumindo responsabilidade com o projeto político-pedagógico da escola, por meio da “formulação de um Pacto de Qualidade Negociado, o que inclui ações de monitoramento processual” (p. 74). Para tanto é necessário ter clareza do conceito de qualidade que se propõe a garantir, pois, de acordo com Bondioli (apud Freitas, 2007, p. 975),

A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, idéias sobre como é a rede (...) e sobre como deveria ou poderia ser.

Por certo, uma das tarefas do estado é avaliar, entretanto é necessário discutir e construir uma avaliação a serviço da qualidade social para todos e não aceitar as desigualdades. O sistema de avaliação só se efetivará se for direcionado para subsidiar o processo de gestão educativa e garantir a melhoria da aprendizagem para todos e cada um. É necessário ainda o estabelecimento de uma política de Estado para avaliação e que haja convergência entre os diferentes tipos de avaliação - a que ocorre no âmbito da sala de aula, a avaliação sistêmica e a avaliação institucional -, e principalmente negociação e responsabilização bilateral, envolvendo sistema e escola.

De outra parte, a avaliação tem direcionado a organização do trabalho pedagógico da escola e o trabalho docente. A cultura do desempenho, da performatividade, somada à lógica da responsabilização e da culpabilização diante dos resultados obtidos entre outros fatores, têm afetado sobremaneira o trabalho docente.

As mudanças que vêm sendo operadas no trabalho docente estão diretamente ligadas às metamorfoses do mundo do trabalho e dando respostas ao processo de reformas, regulações e regulamentações educacionais implementadas nas duas últimas décadas do século passado e

início desse novo século. Assim como o mundo do trabalho, de acordo com Duarte (2006), o processo de trabalho docente é marcado por tensões, contraposições, contradições, indeterminações e resistências.

Em pesquisa realizada ao final dos anos de 1970 e início de 1980, Novaes (1984) já apontava para a precarização do trabalho docente, o desprestígio do magistério, a desvalorização manifestada pelos baixos salários e as características socioeconômicas dos docentes. A autora analisou mudanças substanciais ocorridas no processo de trabalho do professor em decorrência da aplicação do modelo fabril à escola, da implantação da lógica da especialização e da segmentação, ou seja, da separação entre a concepção e a execução do trabalho. Nesse contexto, a correção das distorções se dava por meio do controle da autonomia pessoal no campo educativo, controle esse exercido à época pela figura do inspetor escolar.

Recentemente, Oliveira (2004), ao pesquisar as atuais condições de trabalho dos docentes no Brasil, encontrou um contexto de reorganização do trabalho pedagógico. A autora parte do pressuposto de que, com o processo de reestruturação produtiva ocorrido nos últimos vinte anos, novas exigências têm sido apresentadas à escola no que se refere aos seus objetivos, impactando nas formas de gestão e na organização do trabalho pedagógico. Afirma que essas mudanças, traduzidas por meio das reformas educacionais mais recentes, têm resultado na intensificação do trabalho docente e na ampliação de suas atividades, que passam a extrapolar o processo de ensinar/aprender, o que tem como consequência o desgaste e a insatisfação dos trabalhadores.

Oliveira (2004) chama a atenção ainda para o fato de que a sociologia e a economia do trabalho acompanham e discutem as mudanças no mundo do trabalho. Afirma que essas trazem em seu bojo a precarização das relações de trabalho e alterações nas relações de emprego, como a flexibilização e desregulamentação da legislação trabalhista. Nessa nova lógica, é possível o crescimento econômico sem ampliar o número de empregos, gerando, assim, o acirramento das desigualdades sociais, causadas principalmente pela falta desses empregos. Entretanto, no contexto escolar percebe-se pouca atenção dos pesquisadores às mudanças ocorridas

Nesse contexto, propõem-se formas mais flexíveis de organização e gestão do trabalho, bem como formas mais horizontais e autônomas de organização, que possibilitam maior adaptabilidade a novas situações e intensificam sobremaneira a exploração do trabalho. (OLIVEIRA, 2004)

Essas mudanças vão atingir também a escola, sobretudo no que se refere à organização do trabalho pedagógico, tornando-a mais flexível por meio das novas estruturas curriculares e processos avaliativos. Esses novos padrões vão exigir um novo perfil de trabalhadores docentes. Entretanto, a autora adverte que

esses novos modelos de organização escolar expressam muito mais um discurso sobre a prática do que a própria realidade, melhor dizendo, a distância entre o que é propugnado nos programas de reforma educacional e o que é de fato implementado nas escolas apresenta uma grande defasagem. Daí a importância de se chegar até o chão da escola para compreender as mudanças que de fato ocorrem no cotidiano docente. (OLIVEIRA, p. 1139)

Com efeito, o fato de o trabalho pedagógico ter sido reestruturado sem as adequações necessárias, ou seja, sem o preparo do professor por meio de uma formação que lhe possibilitasse compreender as teorias e os novos processos pedagógicos, e ainda sem o oferecimento de condições objetivas e salários dignos, levou a sua precarização e à consequente desqualificação profissional, bem como à perda do seu sentido. Essa situação está relacionada com as transformações do mundo contemporâneo e com reformas educacionais implementadas nas duas últimas décadas do século passado e início do novo século no Brasil.

Estudos e pesquisas voltados para os impactos das reformas educacionais sobre o trabalho docente no Brasil, de acordo com Duarte (2006), têm enfatizado temas relacionados ao modo como ele é organizado nas escolas, ao planejamento, ao controle em contraposição à autonomia, ao labor coletivo e sua fragmentação, ao processo de avaliação interna e externa, bem como aos objetivos profissionais, recursos disponíveis, condições e resultados do trabalho desenvolvido.

Birgin (2000) remete ao conceito de regulação para afirmar que analisar o ofício docente pressupõe considerá-lo como forma/lugar da regulação social. Como parte da totalidade do trabalho no sistema capitalista, ele está submetido a sua lógica e contradição. Entretanto a compreensão da sua natureza passa pelo entendimento de que assume uma forma particular, por se dar sobre o humano. A docência pode ser analisada como qualquer outro trabalho humano.

É necessário levar em consideração a totalidade dos seus componentes, ou seja, as redes, as escolas, a organização, os sujeitos, os objetos, os objetivos, os processos, os conhecimentos, as tecnologias e os resultados. A atividade fim do professor é o aluno e, nesse

sentido, a ação pedagógica educativa e formativa é dirigida ao aluno, que, nesse contexto, pode ser considerado “objeto” do trabalho do professor. Mas as análises das políticas educacionais têm demonstrado uma ampliação desse objeto que extrapola o processo de ensino-aprendizagem e redefine sua atuação. Nessa perspectiva, os organismos multilaterais que definiram as reformas implementadas preconizam um tipo ideal de docente, que, de acordo com Shiroma & Evangelista (2005, p. 7), deve ser

dotado de conhecimento especializado e competências organizacionais; condições de ajudar os alunos a encontrarem, organizarem e gerirem o saber; meios de possibilitar ao educando a inserção na sociedade da informação, entre outras qualidades, além de [...] participar das políticas educacionais formulando-as e executando-as; ser reflexivo, autônomo, criativo e comprometido com a mudança; desenvolver a aprendizagem formal e à distância, e mais uma lista imensa de atribuições.

Embora pareça progressista o discurso educativo oficial e oficioso, Shiroma & Evangelista (2005) concluem que a política de profissionalização nos moldes em que vem sendo implementada e principalmente orientada pelos documentos dos organismos internacionais, traça, para o século XXI, perfis de educadores e função social da escola conservadores da ordem capitalista vigente. Diante desse novo modo de governar a educação e, principalmente, da orientação política adotada por essas agências para preparar os professores, evidencia-se que a finalidade da educação nesse contexto é a adaptação dos indivíduos às transformações tecnológicas, a regulação do tecido social, a dissimulação das razões da exclusão profissional e social e o gerenciamento simbólico da “questão social”.

No que se refere ao cotidiano dos professores, Lourencetti (2006), em seus estudos sobre a intensificação do trabalho docente, investiga como esse processo se concretiza e apresenta evidências dessa situação entre aqueles que atuam no Ensino Médio. A autora conclui que estão sobrecarregados e insatisfeitos, sobretudo pelo excesso de responsabilização e perda da especificidade do ofício de ensinar.

Um primeiro aspecto dessa intensificação está relacionado à imposição e à sobrecarga de tarefas e atividades a que são submetidos, pois as demandas da sociedade foram transferidas para a escola, que está assumindo um papel tradicionalmente atribuído a outras instituições. Projetos pensados fora da escola são impostos pelos órgãos oficiais. O excesso de atividades e a alienação do professor em função da separação entre quem planeja e quem executa têm contribuído para intensificar o trabalho docente. Um segundo aspecto, ainda de acordo com a autora, refere-se aos mecanismos de cobrança e pressão por certos resultados

que são materializados principalmente por meio da avaliação, que atualmente tem sido caracterizada como mecanismo de controle tanto no âmbito individual, quanto no organizacional.

Lourencetti (2006) aponta um terceiro aspecto indicador do processo de intensificação do trabalho docente, vinculado aos baixos salários e à perda do poder aquisitivo, que tem levado os professores à duplicação de sua jornada, assumindo uma carga horária de 50 a 60 aulas semanais. Essa sobrecarga tem como consequência o quarto aspecto abordado pela pesquisadora, que incide diretamente na qualidade do ensino, pois o excesso de atividades impede ou dificulta a pesquisa, o estudo, ou mesmo o planejamento de uma aula diferente. A autora percebeu nos professores a preocupação de buscar alternativas para a melhoria das formas de ensinar, no entanto a falta de tempo compromete os elementos centrais do trabalho pedagógico, ou seja, o seu planejamento e sua organização.

O quinto e último aspecto discutido pela autora é o isolamento. Diante das situações observadas, não há espaço para o trabalho coletivo na escola, o que se torna um agravante, pois dificulta o enfrentamento dos problemas e impossibilita que os professores sejam sujeitos do processo educativo.

Lourencetti (2006) concluiu que foi possível identificar no cotidiano dos docentes pesquisados a presença de elementos decisivos que configuram claramente o processo de intensificação do trabalho na escola pública atual. Afirma ainda que não há passividade por parte dos docentes, que, ao contrário, criticam, questionam as imposições de medidas e até se veem como objetos delas. Desenvolvem um autoquestionamento e reconhecem os limites de sua competência e formação, portanto buscam ajuda, orientação e formação.

No que se refere aos sentimentos e emoções que permearam os discursos, a autora constatou que os professores estão irritados e manifestam isso confirmando os sintomas do mal-estar docente apresentado por Esteve (1995). Percebeu também irritação, angústia, sofrimento, desmotivação. Mas, ao mesmo tempo, constatou que o ponto comum entre eles é que todos valorizam a profissão, acreditam na centralidade de seu papel e são comprometidos com seu trabalho.

A atividade docente se refere ao processo de ensino-aprendizagem na regência da sala de aula, envolvendo ainda as atividades coletivas com os pares, pais e comunidade. Pressupõe a interação professor/aluno com a finalidade de promover o desenvolvimento pleno do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

(CF/1988, art. 206) Portanto abrange atividades como ministrar aulas, orientar alunos, buscar novas atitudes e valores, despertar a criatividade e interesse pelos estudos.

Essas atividades exigem conhecimentos gerais e específicos adquiridos ao longo de sua formação e por meio da experiência. Mas elas vêm sendo redefinidas pelas mudanças e exigências advindas da sociedade e com o acesso da classe socialmente desfavorecida à escola, o que alterou significativamente o perfil dos alunos nas escolas públicas.

Na verdade, a escola pública de antes, que atendia a elite, não existe mais. A que temos hoje é acessível a toda a população, mas sua estrutura não foi alterada, tampouco a sua organização pedagógica, para adequar-se a esse novo público, ou, como disse Barroso (2003), massificou sem democratizar-se.

Diante dessa massificação do ensino, entendida como a padronização dos meios didáticos e procedimentos pedagógicos, assim como adoção de critérios homogêneos de organização do trabalho escolar, avaliações externas, entre outros fatores (Oliveira, 2008), os professores se deparam com situações problemáticas múltiplas e imprevisíveis na sala de aula, que de certa forma extrapolam a mediação do processo de ensino-aprendizagem.

Assim, eles lidam no seu cotidiano com a heterogeneidade de turmas, tanto no que se refere ao aspecto socioeconômicas, quanto étnico e cultural, as dificuldades de aprendizagem apresentadas pelos alunos, o cumprimento do dispositivo legal que inclui aqueles com necessidades especiais em escolas regulares, e ainda os problemas familiares, como a violência doméstica, o abandono familiar, o despreparo e a ausência dos pais no processo de escolarização dos filhos, além do consumo de drogas, que atinge cada vez mais cedo crianças e adolescentes, e a gravidez na adolescência.

Essas situações exigem tomada de atitude por parte desses profissionais, que muitas vezes não têm o devido preparo para agir, até porque a sua formação não abrange questões tão amplas. Nesse sentido, Santos (2002, p. 364) questiona a sobrecarga de trabalho a que os professores são submetidos: “Como conciliar as atividades de assistente social, com as de psicólogo, de profissional da saúde pública e com o exercício do magistério? Qual o seu papel? Para o que está preparado para atuar e que tipos de problemas é capaz de resolver?”

Tais problemas têm gerado o desencantamento com a profissão, o adoecimento e o abandono da docência. O poder público, por meio das atuais políticas, tem transferido para a escola tarefas dos setores econômicos, sociais, políticos e até mesmo a família delega a responsabilidade da educação à escola, como a grande responsável pela formação da nova

geração. Nessa perspectiva, Santos (2002, p. 364) chama a atenção para as políticas públicas sociais, pois

Estes problemas só poderão ser superados com a conjugação de várias políticas públicas, voltadas para as necessidades das camadas populares. Políticas no campo da redistribuição de renda, políticas de emprego, habitação e saneamento, políticas de saúde e programas sociais de diversas ordens. Só assim, inserido em um campo maior de reformas, o sistema público poderá se transformar e apresentar um melhor desempenho. A educação sozinha não pode assumir a solução dos problemas sociais.

São demandas vastas que chegam à sala de aula e a categoria está tendo que responder a elas sem o oferecimento de pelo menos uma estrutura mínima por parte do Estado e da instituição no que se refere a recursos materiais e financeiros. Os problemas são graves e ultrapassam os limites da sala de aula e a relação ensino/aprendizagem. O professor se sente acuado diante da contradição entre a realidade existente e suas expectativas em relação à escola. Essa situação tem gerado a perda do sentido do trabalho pedagógico e o acirramento dos conflitos, que, por sua vez, têm provocado o abandono definitivo do magistério, mudanças por meio de remoção, ou outra situação também perversa: a acomodação. (LAPO & BUENO, 2003)

No entanto, grande parte dos que permanecem na profissão passa por um processo de perda da identidade, uma vez que ensinar passa a ser secundário diante das demandas colocadas pelos alunos. Ainda assim, há um esforço individual de muitos, que buscam alternativas e desenvolvem estratégias usando suas potencialidades para realizar seu trabalho apesar dos limites postos pela realidade.

Essas demandas são exigidas nos documentos oficiais e oficiosos, preditivos e prescritivos, oriundos das reformas educacionais. São dirigidas aos professores para além da sala de aula. A LDB 9394/96 preconiza que o professor tem como incumbência participar da elaboração do projeto político-pedagógico da escola, cuidar do cumprimento do calendário, da articulação com as famílias, dar informação sobre o rendimento dos alunos e ainda realizar trabalho coletivo com seus pares, sem, no entanto, ter esse tempo inserido na sua carga horária remunerada. Restringe-se, por isso, a possibilidade da implantação de fato do trabalho coletivo na escola.

De acordo com Duarte (2006), é preciso considerar a cultura individualista e isolacionista que tradicionalmente marcou a história das instituições escolares e as condições objetivas para que o trabalho coletivo possa ser realizado. Não existe espaço adequado nas

escolas para a efetivação dessa prática. As estruturas são ainda arcaicas em termos de organização dos tempos escolares, da grade horária. A divisão de tarefas e de poder de decisão não garante esse espaço.

Evidencia-se assim, como postulam Shiroma & Noronha (2004), um descompasso entre a ampliação das atividades docentes e a redução do espectro político da profissão. Ao mesmo tempo em que os profissionais são cobrados por competências que extrapolam a sala de aula, devem focalizar os resultados do seu ensino com base nas diretrizes propostas, sem as condições objetivas de trabalho que possibilitem uma análise mais aprofundada da realidade e lhes permita assumir outras atribuições. De acordo com essas pesquisadoras,

nesse processo, de alargamento-restrição das atribuições docentes, verifica-se o fechamento do espectro político do professor que deve se preocupar apenas com o que diz respeito aos resultados de seu ensino e à sua atuação escolar, abstraindo-os das condições político-econômicas que os produzem, embora, contraditoriamente, essas mesmas condições abstraídas sejam chamadas para justificar a reforma de sua formação. (SHIROMA & NORONHA, p. 2004, p. 527-528)

Nessa lógica, os docentes são tomados como consumidores das reformas, muitas vezes assumidas irrefletidamente, de forma alienada, abstraindo-se das condições políticas que as produzem. São compelidos a buscar a eficiência e mostrar os resultados, independentemente dos processos que têm vivenciado. Pesquisas feitas por vários estudiosos, como Alvarenga, Vieira e Lima (2006), Fontana e Tumolo (2006), Miranda (2006), Monfredini (2006), Santos (2006), Silva e Fernandes (2006), Lourencetti (2006), entre outros, têm demonstrado a precarização do trabalho docente tanto na escola pública quanto na particular.

Há uma grande variedade de problemas relacionados a extensa e intensa carga horária, número elevado de alunos por turma, recursos didáticos desatualizados, instabilidade do corpo docente e técnico das escolas, itinerância, rotatividade, absenteísmo, baixos salários, jornadas duplas e triplas, diferentes formas de contratos, caracterizados como efetivo, temporário e precarizado, adoecimento causado pelo desgaste físico e emocional que afeta a qualidade de vida e a saúde. Acrescente-se a tudo isso uma política salarial que apresenta uma grande diversidade e compromete o desempenho de um bom trabalho. Oliveira (2007, p. 365) analisa a situação brasileira e afirma que

Em alguns casos, como o do Brasil, a política salarial do setor público apresenta grande diversidade, os vencimentos dos docentes se diferenciam em função da carreira, do contrato de trabalho – efetivo ou temporário –, do

cargo, do regime de trabalho, do nível e da classe, do tempo de serviço, das gratificações incorporadas, da titulação. Outro elemento que contribui nessa diversificação é a diferença econômica regional que o país comporta, apresentando enormes discrepâncias entre os trabalhadores de diferentes redes públicas municipais e estaduais com mesma formação e titulação, trabalhando em condições idênticas, sem, contudo, terem a isonomia salarial garantida.

Outra questão importante apontada pelas pesquisas refere-se à autonomia docente, adjetivada nas pesquisas como outorgada, rarefeita, regulada. De avaliador do processo educativo, o professor passa a ser objeto da avaliação, pautada principalmente no desempenho dos alunos. Mais uma vez a contradição das políticas educacionais vigentes no Brasil. Ao mesmo tempo em que a legislação garante a autonomia das escolas e do professor, há um controle sistemático, um monitoramento por meio das avaliações que atualmente têm-se caracterizado pela responsabilização do profissional pelo fracasso do aluno e pela falta de qualidade do ensino. Na ótica dos autores citados, uma armadilha sutil, dominante e desagregadora.

Pesquisadores como Duarte (2006) e Oliveira (2004; 2005; 2007) afirmam que não foram encontradas experiências que apontassem a autonomia dos docentes de forma real e efetiva, mas, sim, certa homogeneidade no trabalho cotidiano das escolas públicas. E ausência de condições objetivas para o planejamento e execução do trabalho docente, assim como a falta do tempo necessário e de remuneração adequada para ser criativo e planejar. Esse contexto está subordinado ao modelo de Estado que Gentili (1996, p. 27) assim sintetiza:

O Estado neoliberal é mínimo quando deve financiar a escola pública, e máximo quando define de forma centralizada o conhecimento oficial que deve circular pelos estabelecimentos educacionais, quando estabelece mecanismos verticalizados e antidemocráticos de avaliação do sistema e quando retira autonomia pedagógica às instituições e aos atores coletivos da escola, entre eles, principalmente, aos professores.

Nessa perspectiva, exige-se do professor o cumprimento das exigências legais e, principalmente, bons resultados nas avaliações, atualmente medidos pelo Ideb. Mesmo tendo consciência da importância da realização de práticas coletivas, muitos deles buscam estratégias individuais para suprir tal lacuna. Tais iniciativas têm provocado o empobrecimento dessas atividades, pois ficam restritas à sala de aula. Há ainda os projetos advindos dos órgãos superiores para serem executados pelos professores. O desgaste, a frustração, o acúmulo de tarefas provoca nesses profissionais a intensificação do trabalho,

que, de acordo com Dal Rosso (2006), refere-se ao consumo de energias pessoais e grupais, expressa de outra maneira como sendo o esforço despendido pelos profissionais em seu labor cotidiano.

Ainda na perspectiva apontada por Gentilli (1996), o Estado neoliberal defende, numa outra lógica, as reivindicações feitas pelos profissionais da educação referentes ao trabalho coletivo, à gestão democrática, a uma maior participação na definição do trabalho pedagógico. Essas questões foram defendidas pelos professores a partir de resultado de estudos, reflexões, debates e embates exercidos nos inúmeros fóruns realizados ao longo do processo de luta pela democratização do país nos anos de 1970 e 1980. No entanto, na visão neoliberal, esses princípios foram apropriados e ressignificados pelas reformas nas novas regulações e regulamentações educacionais, sendo transpostos, de acordo com Shiroma *et al*, da seguinte forma:

Participação da sociedade civil como articulação com empresários e ONGs; descentralização como desconcentração da responsabilidade do Estado; autonomia como liberdade de captação de recursos; igualdade como equidade; cidadania crítica como cidadania produtiva; formação do cidadão como atendimento ao cliente; a melhoria da qualidade como adequação ao mercado e, finalmente, o aluno foi transformado em consumidor. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 52)

Canário (2006), ao analisar as políticas e práticas educacionais no contexto atual, afirma que estão subordinadas aos imperativos da racionalização econômica dominante e que demandam, portanto, maior produtividade, competitividade e empregabilidade. A educação deixa de ser um direito, passando a ser considerada uma mercadoria e a escola, uma prestadora de serviços que produzirá para o mercado de trabalho o indivíduo de que ele necessita, ou seja, empregável, flexível, adaptável e competitivo. Essas mudanças são paralelas ao declínio do Estado-Nação e, segundo esse autor, supõem um processo de “desinstitucionalização da escola”. (p. 31) Ao introduzir a lógica produtiva e racional por meio da avaliação do desempenho, a escola perde sua centralidade, como diz Canário (2006, p. 31):

Estas mudanças traduzem-se, no plano pedagógico, numa erosão da centralidade da educação escolar que inclui, quer a erosão da centralidade da escola no monopólio legítimo da certificação de conhecimentos (Martucelli, 2001), quer a afirmação do modelo do “sujeito aprendente”. Este modelo transcende largamente os limites do território escolar e exprime, no campo

educativo, o acentuar da responsabilização individual, já dominante no campo da economia.

Essa desinstitucionalização da escola e a responsabilização individual do professor vão incidir de forma negativa e paradoxal na profissão docente, afetando seu estatuto profissional, sua identidade e levando à contestação da legitimidade do seu trabalho. A tensão contraditória entre os modelos de gestão, que propõem processos participativos na escola, e os modelos neotayloristas praticados vão repercutir na profissão docente, pois

A promoção do modelo profissional do professor, encarado como um “prático-reflexivo” (simétrico do modelo do aluno como “sujeito aprendente”), é geradora de injunções de natureza paradoxal, em que “os professores são convidados a ser autônomos através de uma via definida de maneira heterônoma”. Não é, portanto, surpreendente que se possa verificar que o estatuto social do professor tende a diminuir, a sua identidade profissional a diluir-se, a legitimidade do seu trabalho a ser questionada, a eficácia dos seus métodos e dos seus resultados a ser contestada. Em suma, o professor tende a tornar-se o “bode expiatório” dos problemas e tensões que marcam negativamente o mundo escolar. (CANÁRIO, 2006, p. 32-33)

Canário (2006) se refere ainda a resultados de estudos reveladores de que essas novas regulações dos sistemas escolares, aliadas a uma crescente autonomia das instituições, estão relacionadas a uma crescente erosão da autonomia profissional, individual e coletiva dos professores e à intensificação do trabalho docente.

Santos (2004), ao analisar as repercussões das novas políticas públicas no campo educacional, sobretudo no que se refere ao magistério, constatou que tais políticas influenciam a criação de novos valores e novos interesses que nele interferem significativamente. Segundo a autora, esse fato decorre do desenvolvimento da cultura do desempenho, em que a *performance* é a principal referência do Estado avaliador. Em consequência disso, se configuram novas facetas nas relações entre os profissionais do ensino, seu trabalho e sua identidade profissional. Na sua visão,

Uma avaliação do sistema de ensino que tem como referência de desempenho tais indicadores estandardizados termina por não permitir formas mais flexíveis e diferenciadas de trabalho pedagógico. Neste sentido, aquilo que não for possível de ser mensurado e diretamente observável deixa de ter importância para esse tipo de avaliação. Paradoxalmente, a proposta de tornar transparente o desempenho das pessoas e das instituições termina por obscurecer, ao invés de revelar, aspectos importantes do que ocorre no cotidiano das escolas. Na cultura do desempenho constantemente tanto a agenda do professor como a do aluno, no que diz respeito ao processo

ensino-aprendizagem, têm que ser abandonadas em função daquilo que foi definido pelas autoridades educacionais como indicadores de bom desempenho. (SANTOS, p. 1152-1153)

Nessa perspectiva, os resultados da avaliação passam a ser o foco do docente, da direção da escola e dos órgãos superiores de educação. Outras atividades que compõem o processo de formação dos educandos, num sentido mais amplo, são relegadas a segundo plano. Os alunos são treinados desde o Ensino Fundamental para obterem bons resultados nas avaliações com ênfase nos produtos, em detrimento de processos educativos mais construtivos.

Essa cultura da *performatividade* gera nos professores uma atitude de autculpabilização pelos problemas da escola, dos alunos, do seu trabalho, situação que tem como consequências o desgaste emocional e um sentimento de impotência por não terem conseguido realizar aquilo que lhes foi imposto. É evidente que eles são responsáveis pela aprendizagem dos alunos, no entanto a maior parte dos problemas que enfrentam nesse campo está relacionada aos aspectos econômicos, sociais e institucionais, não apenas a sua atuação pessoal (SANTOS, 2004). É necessário, portanto, compreender os problemas enfrentados pelos docentes.

Nas análises simplistas dos conservadores neoliberais, os problemas da educação são diagnosticados como meramente gerenciais. Tratar-se-ia, portanto, de apenas substituir os maus gestores e mudar as técnicas nas escolas que os problemas seriam resolvidos. Não consideram as determinações estruturais da situação educacional, tampouco dos profissionais docentes. Nessa perspectiva, os problemas se reduzem a uma questão de competência técnica, pois eliminam das análises a dimensão política.

Considerando a importância de uma análise estrutural da situação, Gandin & Gandin (2003) apontam alguns elementos para subsidiar a análise da situação do professorado na atualidade. Para esses autores, são de suma importância a reflexão crítica e a análise dos problemas estruturais que determinam o momento atual do trabalho docente para que se tenha o mapeamento apurado da situação e, assim, seja possível propor alternativas ao projeto conservador em curso, que vem sendo apresentado como a única via possível.

O primeiro elemento abordado pelos autores é a feminização do professorado, que, em 1980, perfazia um quantitativo de 86,6%. Estudos atuais divulgados em março de 2009 revelam que hoje está em 81,6%, ou seja, ainda há ainda uma forte predominância das mulheres no magistério, principalmente na educação básica.

Historicamente, a profissão de professor foi sempre bem aceita como profissão feminina e, em muitas sociedades, como a única possível para as mulheres. Devido aos baixos salários, os homens se afastam dela, o que ajuda justificar a “naturalização” desse fato: ser “profissão de mulher”.

Um outro elemento, relacionado à feminização, refere-se às dificuldades que as mulheres têm para desempenhar funções ligadas aos sindicatos, em virtude das atividades que já exercem no âmbito familiar e profissional. Os autores chamam a atenção para a omissão das instituições escolares em relação às questões de gênero. É um tema silenciado nas escolas e que deveria ser tratado como essencial para o entendimento das relações no campo da educação e da sociedade mais ampla. (GANDIN & GANDIN, 2003)

Um terceiro elemento discutido pelos autores está relacionado à separação entre concepção e execução. As reformas educacionais implementadas nos últimos tempos sob a égide do modelo neoliberal, dentro da lógica de menos estado e mais mercado, trouxe o que Gentili (1996) denominou de uma dinâmica paradoxal efetivada pela descentralização centralizante. Nessa lógica, o estado é mínimo para financiar e máximo para controlar. Isso se concretiza pela determinação do currículo e da avaliação por parte do estado, o que retira, dos professores e das escolas, a autonomia.

Todas as conquistas obtidas como resultado das lutas históricas em relação a maior participação e autonomia dos docentes nos processos de concepção e execução foram ressignificadas pelo ideário neoliberal. Cada vez mais os professores são expropriados da etapa de concepção e acabam tornando-se meros executores de planos concebidos em outras esferas. De acordo com Gandin & Gandin (2003),

Isso tem conseqüências diretas sobre a atuação do professorado e sobre o processo educacional. Na verdade, se os conteúdos a serem trabalhados são definidos fora do espaço da escola, fora da esfera em que os professores e as professoras têm participação direta, tende-se a ter um ensino centrado quase que exclusivamente na transmissão desses conteúdos. Se a educação recebida por um aluno vai ser “medida” através de testes feitos pela administração educacional central, o que passa a ser exigido dos professores e das professoras e da escola é a mera preparação para esses testes. Sobra pouco ou nenhum espaço para a (re)construção do conhecimento. (P. 121-122)

Uma outra consequência direta da separação entre concepção e execução do trabalho educacional é o sentimento de impotência por parte dos professores, entendido pelos autores também como uma forma de alienação. A perda do controle do próprio trabalho gera o

desânimo, uma vez que a autonomia lhes é retirada. Percebe-se aí o retorno à concepção tecnicista de educação, revestida de novas tecnologias e processos definidos por Freitas (2011) de neotecnicismo. Para esse autor, tal processo é evidenciado por meio de

avaliação das escolas, avaliação do professor, distribuição de verbas e salários de acordo com essas avaliações; revisão curricular e ênfase em uma metodologia pragmática e despolitizada para obter resultados em sala de aula – ou seja, desgarrar-se a análise da escola de seus determinantes sociais e assume-se que a escola vai mal porque lhe falta controle, eficiência, método, racionalização e treinamento para o professor. Aceita essa premissa, o problema da educação deixa de ser político para ser técnico. Mas como nós já vimos esse filme na década de setenta, daí o termo neotecnicismo. (FREITAS, 2011, p. 12)

Os arautos das reformas neoliberais, ao proporem saídas para a crise educacional, preconizam que os problemas educacionais são de ordem técnica. Para tanto “é necessário discutir menos e agir mais”. Na visão de Gandin & Gandin (2003), é necessário atentar para os riscos que esse discurso traz. “O professorado e as instituições de ensino que discutem “como fazer” sem discutir conjuntamente o “para onde”, “o para quê” e o “para quem”, correm o risco de andarem em círculos”. (P. 123)

No que se refere às relações de emprego, evidencia-se, assim como no trabalho em geral, um processo de precarização do trabalho docente, uma vez que têm aumentado significativamente não só o número de contratos temporários em estados importantes da federação, como São Paulo e Minas Gerais, como também o arrocho salarial, perda de garantias trabalhistas e previdenciárias, ausência de planos de carreira, ou planos inadequados.

A questão salarial é um dos aspectos mais evidentes da precarização do trabalho docente, principalmente quando se trata dos que atuam nas escolas públicas brasileiras. Os dados do IBGE apresentados no documento elaborado pelo MEC/INEP sobre a Estatística dos Professores no Brasil, de 2004, mostram que, entre as profissões com nível de formação equivalente ao magistério, essa é a que oferece os piores salários. De acordo com o documento, um professor que atua no nível médio ganha em média quase a metade da remuneração de um policial civil e um quarto do que recebe um delegado de polícia.

Estudos e levantamentos feitos pelas revistas “Nova Escola” e “Educação” (2009) revelam uma profissão desigual, com cobranças desiguais e recompensas também desiguais. De um modo geral, nos estados brasileiros não há uma política de carreira para o magistério.

Os dados demonstraram também grande número de faltas e afastamentos do trabalho. Foi constatado, ainda, que há redes com mais professores temporários que concursados.

Esse dado foi confirmado em pesquisa realizada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a qual registrou que, entre 2007 e 2008, 25% dos professores da rede pública brasileira não eram contratados por concurso. Ou seja, um quarto dos docentes que dão aula não consegue dar continuidade ao seu projeto pedagógico, nem ao projeto da escola, pois muitas vezes não há tempo nem para conhecê-lo, visto que está sujeito a grande rotatividade.

No que se refere à saúde desse profissional, Codo (1999) afirma que o número elevado de alunos por turma é um forte desencadeador da síndrome de *burnout*, uma vez que prejudica o processo de aprendizagem dos alunos e dificulta o trabalho do professor, impossibilitando-lhe garantir a qualidade da aula e o bom atendimento dos alunos. Outro fator agravante refere-se à carga horária semanal de trabalho. O excesso de trabalho exercido pelos docentes, a partir da ampliação de suas atividades, acompanhado de cansaço mental e nervosismo são fortes indicadores de que o desgaste psíquico pode ser desencadeado ou agravado.

De acordo com Reis et al. (2006, p. 244), a falta de controle sobre o próprio trabalho contribui para o aumento do sentimento de insatisfação e eleva a produção do hormônio do estresse, gerando consequências negativas para a saúde dos trabalhadores. Pressupõe-se que a ausência de participação nos processos decisórios pode ser um fator desencadeador do estresse e o autor pondera que o “controle do professor sobre o seu próprio trabalho deva ser avaliado cuidadosamente”.

O estudo de Silvany-Neto et al. (2000), realizado na rede particular de ensino de Salvador, envolveu 58 escolas e 573 professores. Seu foco de pesquisa foi o impacto do processo e das condições de trabalho na saúde do professor. As condições negativas mais referidas foram esforço físico elevado (78,8%), exposição à poeira e ao pó de giz (62%) e fiscalização contínua do desempenho (61,9%). As cinco queixas mais frequentes de saúde foram dor de garganta, dor nas pernas, dor nas costas, rouquidão e cansaço mental. A prevalência de distúrbios psíquicos menores foi de 20,3%.

Um estudo epidemiológico transversal realizado por Reis et al. (2006) com 808 professores da Rede Municipal de Vitória da Conquista, Bahia, com a finalidade de avaliar as características do trabalho docente e seus efeitos negativos sobre a saúde revelou que o cansaço mental e o nervosismo são frequentes em professores e identificaram vários fatores de risco associados a essas manifestações de exaustão emocional nesse grupo ocupacional. Os

elevados índices de queixas de cansaço mental e nervosismo atingiram respectivamente 70% e 49,2%.

Gasparini et al. (2005) analisaram os dados relativos aos afastamentos de trabalho dos professores da rede municipal de Belo Horizonte. Os afastamentos foram indicados pelos médicos via atestados disponibilizados para as pesquisadoras. Os dados obtidos possibilitaram o conhecimento do número de afastamentos entre os professores e os diagnósticos que os ocasionaram, ficando os transtornos psíquicos em primeiro lugar.

As condições objetivas de trabalho aqui analisadas concorrem para a precarização do trabalho docente. Os dados de vários estudos revelam um diagnóstico de sobrecarga de trabalho que ultrapassa as horas previstas nos planos e mesmo nos contratos de trabalho, o que geralmente provoca desgaste físico e emocional. Inúmeras pesquisas mostram que as doenças conhecidas como transtornos psíquicos, como, por exemplo, a síndrome de *burnout*, ou da desistência, são provocadas também pelo estresse resultante da natureza do trabalho docente.

Outro efeito sobre as condições de trabalho decorre das mudanças oriundas das reformas educacionais engendradas pelo Estado brasileiro. Tais mudanças têm levado à crescente perda da autonomia dos professores em função dos ditames legais que definem os procedimentos com a finalidade de controle e avaliação dos resultados, impedindo-os de exercer o que a cultura escolar tinha fixado como próprio de sua função, ou seja, planejar, executar e avaliar.

Essa perda de autonomia tem como consequência desqualificar e desprofissionalizar, o que representa uma proletarização. Além disso, o profissional é expropriado dos seus saberes, principalmente por ser alienado da etapa de concepção do trabalho e perder o controle sobre seus processos.

Essas mudanças incidem também nos direitos trabalhistas conquistados por meio de mobilizações e lutas, pois trazem em seu bojo a precarização das relações de trabalho e alterações nas relações de emprego, como a flexibilização e desregulamentação da legislação do setor. Outro fator preponderante é a introdução da cultura do desempenho, concretizada por meio das avaliações propostas pelo governo, que vêm alterando profundamente as práticas dos docentes, que passam a priorizar os indicadores de desempenho em detrimento de atividades mais formativas. E nesse contexto novamente a avaliação assume grande centralidade por seu pretense poder de fomentar a melhoria dos resultados.

Entretanto, há outro aspecto a ser considerado. No intuito de melhorar os resultados das avaliações, foi instaurada a meritocracia nas escolas mineiras por meio da criação do prêmio produtividade. O alcance das metas incide no salário dos servidores públicos do estado, que recebem atualmente uma bonificação de acordo com os índices alcançados. Esse prêmio foi instituído por meio da lei 17.600/2008 e, de acordo com o documento norteador do Acordo de Resultados,

O Prêmio por Produtividade é um mecanismo de premiação para os servidores que integram as equipes dos órgãos/entidades que assinaram o Acordo de Resultados. Tal prêmio não é uma complementação salarial, mas sim uma maneira de incentivar, por mérito, os servidores que conseguiram alcançar resultados satisfatórios nas metas pactuadas. [...] foi inserido nos rol dos instrumentos de gestão do Governo de Minas Gerais funcionando como ferramenta de estímulo para os servidores se comprometerem e perseguirem os resultados estabelecidos e, com isso, potencializar os ganhos que o Acordo de Resultados pode trazer para a sociedade e para a administração pública. (p. 1)

Nessa lógica, as escolas passam a trabalhar em função dos resultados das avaliações, reduzindo assim a sua função social e assumindo para si a responsabilidade dos resultados. Com a premiação, o Estado se desresponsabiliza de suas atribuições e transfere a tarefa de melhorar os índices para a direção da escola, especialistas e professores, como enfatiza a Superintendente Regional de Ensino de Ituiutaba:

Para o sucesso do cumprimento de metas e do Plano de Intervenção Pedagógica, faz-se necessário e fundamental uma ampla divulgação para que todos os envolvidos e responsáveis pela gestão democrática das escolas conheçam as metas, verifiquem e assumam uma postura pró-ativa para que os indicadores dos resultados determinados sejam alcançados, chegando à premiação dos professores e servidores do Estado de Minas Gerais, através do prêmio de produtividade. (Jornal do Pontal, p.1, grifos nossos)

Para alterar esse quadro é necessário um movimento mais incisivo dos professores para exigir do poder público o cumprimento do dispositivo legal (LDB9394/96, artigo 4º, inciso IX) no que se refere à garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” e à valorização profissional colocada como princípio da educação na Constituição Federal de 1988 e reiterada na LDB.

Quanto à avaliação, pesquisas demonstraram os limites da avaliação externa e problematizaram seus efeitos na escola e no trabalho docente. É considerada no discurso

oficial como sinônimo de qualidade, mas exclui dimensões importantes da formação e ainda responsabiliza unilateralmente a escola e os professores pelo fracasso dos alunos. O fato de não considerar os indicadores sociais naturaliza as desigualdades.

Enfim, foi possível depreender por meio deste estudo que as políticas de avaliação sistêmica implementadas em nível nacional e em vários estados do Brasil, inclusive em Minas Gerais, apresentam uma convergência na sua metodologia e nos usos dos seus indicadores: com ênfase nos produtos em detrimento do processo, forte tendência à responsabilização, à culpabilização dos professores e da escola pelo fracasso dos alunos, e aos mecanismos de incentivo por meio da bonificação.

Nessa perspectiva, fortalece-se a vinculação entre os programas de financiamento da escola, como o PDDE e o PDE-Escola, e os resultados das avaliações externas implementadas a partir dos anos de 1990 e na primeira década do século XXI. No caso de Minas Gerais, os resultados incidem no salário do professor. Nesse sentido consolidam-se, no contexto do Estado Avaliador, mecanismos e práticas de regulação no âmbito das políticas públicas. No próximo capítulo, aprofundaremos um pouco mais sobre esse aspecto da regulação, requisito fundamental para compreender os programas em análise e seus contornos nas Gerais.

CAPÍTULO IV

A REGULAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: FUNDAMENTOS PARA COMPREENSÃO DO ESTADO AVALIADOR EM MINAS GERAIS

“Porque a cabeça da gente é uma só, e as coisas que há e que estão para haver são demais de muitas, muito maiores diferentes, e a gente tem de necessitar de aumentar a cabeça, para o total.”

João Guimarães Rosa

Este capítulo tem por objetivo apresentar e discutir o conceito de regulação, resgatar a origem do termo, bem como analisar sua utilização nos estudos e pesquisas sobre as políticas educacionais na contemporaneidade. Abordará ainda as implicações dessa regulação nas políticas e práticas educativas, concretizadas por meio das reformas educacionais ocorridas nas duas últimas décadas do século passado e no início do novo século e suas implicações na organização do trabalho pedagógico da escola.

Analisar as políticas educacionais na contemporaneidade implica também refletir sobre a importância da regulação na reformulação do papel do Estado e nas mudanças ocorridas nos modos de intervenção governamental. Para tanto é necessário questionar a racionalidade que orienta a ação pública desse Estado, pois, segundo Barroso (2006), essa análise não pode ficar restrita “ao estudo de certas dimensões dos seus processos de concepção e de execução e dos efeitos que determinam”. (p. 12)

Nesse sentido, a interpretação da regulação das políticas educativas deve considerar os múltiplos espaços onde elas acontecem, bem como as dinâmicas e os atores que interferem nesses processos. É preciso dispor, conforme Van Zanten (apud Barroso, 2006, p. 12), de “quadros globais que permitam integrar, ao mesmo tempo: o estudo das idéias e valores que orientam a tomada de decisão; a autoridade e o poder dos atores implicados; as conseqüências das ações para os seus beneficiários e para a sociedade em geral.” Isso implica estudar o poder político em exercício por meio de uma análise compreensiva do Estado em ação.

O emprego do conceito “regulação estatal” tem sido recorrente nas últimas décadas do século passado e nesse início de milênio. O uso do termo está articulado com as novas formas de configuração do Estado por meio de sua ação concretizada pelas políticas públicas. De acordo com Azevedo & Gomes (2009, p. 2) “em certa medida, o conceito vem sendo utilizado no lugar de intervenção estatal”.

Embora os conceitos de regulação e intervenção sejam utilizados como sinônimos, existem particularidades que os distinguem e que podem ser identificadas a partir de suas raízes etimológicas: a palavra intervenção vem do latim *interventione* e é entendida como “a interposição ou ingerência do Estado na economia e/ou nas instâncias da vida civil, conforme a própria doutrina denominada ‘intervencionismo’”. (PEREIRA, apud AZEVEDO & GOMES, 2009, p. 2). Por outro lado, a regulação estatal é entendida como uma das formas assumidas pela própria intervenção.

A palavra regulação vem do latim *regulare* e pode ser interpretada como prática que se desenvolve por meio de regras, leis e normas. Entretanto, a regulação não se materializa apenas por meio desses instrumentos, mas também da prática que se realiza em diversos campos específicos.

Atualmente o termo intervenção tem sido pouco utilizado em função das políticas públicas implementadas sob a égide do ideário neoliberal, que, apropriando-se dos conceitos defendidos pelo pensamento crítico e progressista, passou a empregar o termo regulação. Nessa perspectiva o conceito de regulação foi assumido pelos governos no âmbito do discurso e das práticas, bem como nas análises das ações desenvolvidas no campo social, como a educação. No entanto, Azevedo & Gomes (2009, p. 3) chamam a atenção para o fato de que

Essa compreensão não pressupõe que o discurso e as práticas governamentais sejam homogêneos e monolíticos. Pelo contrário, embora reconheçamos que a regulação tenha se tornado uma bandeira de “todos” nas práticas governamentais contemporâneas, não significa que o Estado, o governo e a própria política de regulação não se encontrem em constante disputa. Todavia, a regulação se torna bandeira de “todos”, porque passou a ser fundamento político para a re-funcionalização do modo de produção capitalista a partir dos anos de 1970, fortalecendo-se e consolidando-se como política de gestão social que vincula gestão macroeconômica à micropolítica do cotidiano.

Ao problematizar as raízes históricas do termo, os autores anteriormente citados reportam a aspectos do desenvolvimento das sociedades capitalistas. Remetem, portanto, à primeira crise do capital no século XX, em 1929, e à grande recessão das economias capitalistas que fragilizou os ideais do liberalismo clássico como orientador da economia e, consequentemente, o papel do Estado.

O problema definidor do liberalismo é a limitação do poder do Estado no que se refere a seus poderes e a suas funções. No tocante à limitação dos poderes do Estado, essa se caracteriza pelo denominado Estado de direito em oposição ao Estado absoluto. Estado de

direito implica a limitação dos poderes do Estado em pelo menos duas dimensões distintas. Na primeira se afirma que os poderes públicos são limitados quando se encontram regulados por normas gerais inscritas numa Constituição e só podem ser exercidos em conformidade com essas normas. A segunda vem complementar a primeira, uma vez que as normas podem descuidar dos direitos individuais, o que dá espaço para o despotismo. Nesse sentido, a segunda dimensão se efetiva quando as próprias normas incorporam o respeito aos direitos considerados fundamentais.

Em suma, o projeto liberal demanda um Estado cujo exercício do poder é regulado por normas gerais, geralmente reunidas em uma Constituição, pela incorporação de garantias aos direitos fundamentais expressos no conjunto de normas, pela presença de mecanismos efetivos de controle do poder e redução da ação estatal ao mínimo indispensável. Assim, no liberalismo clássico o papel do estado restringe-se à provisão das condições necessárias ao livre desenvolvimento dos indivíduos por meio da garantia da segurança externa e interna, bem como à realização de obras públicas.

A partir da crise mundial de 1929, o intervencionismo estatal ganhou espaço e uma série de medidas anticíclicas foi implementada em diversos países, fundamentadas na teoria formulada por John Maynard Keynes, que criou um novo paradigma, pelo qual a função do Estado era gerenciar uma política de pleno emprego e o gasto público. Aceitava-se um certo montante de déficit público, a economia assim aquecida saía da crise e um novo ciclo expansionista se iniciava. No momento posterior, de prosperidade, procurava-se o equilíbrio das contas públicas. Tal modelo foi proposto com o objetivo de domesticar o capitalismo, em prol dos trabalhadores e consumidores. O papel ativo que o Estado passou a exercer nesse contexto evitaria a crise econômica e compensaria os danos sociais do sistema, sem necessidade da nacionalização completa da atividade econômica.

Tendo por base três pilares, o modelo keynesiano, que após a segunda guerra teve grande aplicação na Europa, defende primeiramente a presença do Estado como agente econômico e provedor dos insumos fundamentais à economia, a preços acessíveis. Para tanto, tornou-se comum o monopólio público em setores estratégicos como crédito, aço, carvão, energia, transportes e comunicações. Em segundo lugar, preconiza políticas anticíclicas de prevenção e regulação de crises econômicas. Nessa perspectiva, o Estado age como controlador da demanda, normalmente suprindo-a, mediante geração direta ou indireta de postos de trabalho. O terceiro pilar refere-se à construção de uma rede de proteção que garanta a segurança absoluta para todo cidadão “do berço ao túmulo”. Integram essa rede as

políticas de saúde, previdência, assistência social, habitação, transporte, educação, assim como todas as demais que o Estado utilize para o incremento da segurança e do bem-estar de sua população.

A rede de segurança tem o objetivo de sanar as sequelas sociais do capitalismo. A presença do Estado na produção e na regulação do mercado imprimiria racionalidade a esse espaço, evitando a crise, ao menos a crise prolongada. Os capitalistas seriam induzidos a investir os seus lucros nos setores considerados pelo Estado como importantes para a eficiência do sistema. No limite, operariam como funcionários da coletividade. (PRZWORSKY, 1989).

O estado, na perspectiva liberal, cumpre o papel de guardião da sociedade. Para isso garante o cumprimento da lei, defende e controla os territórios e ainda garante o mínimo das políticas sociais, entre elas a educação. Essa concepção de Estado prega que todos são iguais perante a lei, considerada a base concreta da igualdade formal entre os membros de uma sociedade, e propõe o bem comum, segundo o qual a organização social baseada na propriedade e na liberdade serve o bem de todos.

O nascimento da teoria da regulação se deu no contexto pós fordista e foi marcado, fundamentalmente, pelo surgimento da segunda crise econômica do século XX, oriunda da queda do crescimento econômico nos anos 60. Tais transformações afetaram as estruturas produtivas, as formas de organização e as soluções para a crise propostas pelo pensamento econômico keynesiano, que se mostrava insuficiente para interpretar aquele momento histórico. Foi necessário, portanto, repensar e remodelar os novos contornos da teoria econômica.

Na busca da interpretação da crise econômica, a partir de meados de 1970, é que surgiu na França a Escola de Regulação fundamentada na crítica ao marxismo ortodoxo, mas ao mesmo tempo considerando como ponto de partida o impacto das relações sociais sobre as regularidades econômicas. Nesse sentido, os regulacionistas entendem que não há possibilidade de equilíbrio. Essa escola, de acordo com Boyer (1990), “parte fundamentalmente da tradição marxista, alimenta-se de referências keynesianas e de trabalhos de história econômica, para renovar as interrogações dos institucionalistas e chegar a uma construção original” (p. 95)

Para Nascimento (1993), a Teoria da Regulação nasceu da rejeição a algumas concepções e formulações teóricas do pensamento marxista, mas, ao mesmo tempo,

fortemente influenciada por ela, de maneira que alguns autores a classificam como uma teoria compatível com o marxismo.

Na perspectiva de Conceição (2007), Michel Aglietta¹⁵ cujo trabalho sobre a teoria da regulação é considerado pioneiro, ao desenvolver seus estudos tinha como objetivo principal compreender as transformações do capitalismo no século XX mediante a separação entre mercadoria e assalariamento. Tais fatores do sistema econômico produtivo produzem formas sociais que se entrelaçam e geram, transitoriamente, uma série de regularidades, designadas “regime de crescimento”.

Nascimento (1993), ao retomar as origens do conceito de regulação, afirma que o termo foi importado das ciências biológicas por Gerard de Bernis e só recentemente foi introduzido nas ciências sociais. Tal utilização do conceito pelos regulacionistas equivale à noção de reprodução de Marx. Acrescenta ainda que Ganguilhem¹⁶ também foi um autor que influenciou na formulação do conceito. Nesse sentido, Nascimento (1993, p. 125) cita a contribuição de Ganguilhem ao definir que: “a regulação é o ajustamento, em conformidade a algumas regras ou normas, de uma pluralidade de movimentos ou de atos e de seus efeitos ou produtos, que sua diversidade ou sucessão tornam inicialmente estrangeiros uns aos outros”.

Na visão de Barroso (2005), o conceito de regulação está relacionado ao controle de elementos autônomos, mas, ao mesmo tempo, interdependentes e, nesse sentido, é usado, por exemplo, em economia, para identificar a intervenção de instâncias legitimamente constituídas (normalmente estatais) para orientarem e coordenarem a ação dos agentes econômicos: a regulação dos preços, a regulação do comércio, da energia, entre outras.

Para Lipietz, (apud Boyer, 1990), regulação é o modo pelo qual as relações sociais se reproduzem apesar de seu caráter conflitual, contraditório. Aglietta, (apud Boyer, 1990), por sua vez, em suas primeiras formulações, define a regulação como “o que é necessário para que a reprodução se realize apesar de tudo.” Conforme Boyer (1990, p. 97), “a finalidade da noção de regulação é justamente a de promover essa passagem de um conjunto de racionalidades limitadas referentes às decisões múltiplas e descentralizadas de produção e de troca à possibilidade de coerência dinâmica do sistema como um todo”.

Maués (2005, p. 8) sintetiza tais conceitos e esclarece que a regulação seria o ajustamento de elementos que são estranhos entre si, mas que devem se adaptar para

¹⁵ Principal expoente da Escola Francesa de Regulação.

¹⁶ Ganguilhem foi um filósofo e médico francês. Especialista em epistemologia e história da ciência, publicou obras importantes sobre a constituição da biologia como ciência, sobre medicina, psicologia, ideologias científicas e ética.

finalidades específicas. Tal adaptação “permite a manutenção do equilíbrio do todo quando as partes estão em conflito, exigindo para tanto a existência de normas e de uma instância que faça com que estas sejam cumpridas visando a atingir determinados objetivos”.

Ainda recorrendo a Boyer (1990), o autor alerta para o fato de que o termo regulação pode assumir sentidos diferenciados. Por um lado, a regulação pode ser interpretada como uma intervenção ativa e consciente do Estado ou de outras organizações coletivas. Assim, toda discussão se reduziria a uma variante das formulações keynesianas. De outro, regulação pode ser compreendida como um conjunto de mecanismos que promovem a reprodução geral, em função de estruturas econômicas e formas sociais vigentes, conceito esse relacionado ao presente estudo. (FRANCHINI e CASTRO, 2004)

De um modo geral, a difusão do termo “regulação” no campo educativo na atualidade está vinculada ao sentido de intervenção estatal na administração e na condução de políticas públicas. Referir-se ao “novo” papel regulador do Estado significa relacioná-lo ao processo de “modernização” da administração pública. Nessa lógica, “regulação” se opõe a regulamentação, pois a regulação pressupõe maior flexibilidade na definição dos processos e maior rigor na avaliação dos resultados. Já a regulamentação tem seu foco na definição dos procedimentos e controle *a priori*, mas a qualidade e a eficácia dos resultados são secundarizadas.

No Brasil e nos países que aderiram ao modelo neoliberal, o uso e a difusão do termo regulação aparece predominantemente associada, por oposição, ao conceito de “desregulação”. Nesse caso, a oposição regulação/desregulação, pressupõe uma ruptura com os modelos “tradicionais” de intervenção do Estado na coordenação e condução do sistema público de educação. De acordo com Barroso (2005, p. 732), “o que está em causa não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais”.

No que se refere às políticas educacionais, as reformas que se concretizaram em vários países do mundo nos últimos tempos estão vinculadas em certa medida às finalidades propostas pelo novo padrão tecnológico, bem como a suas consequências. Portanto, tais reformas podem ser compreendidas e analisadas como formas de organização de uma nova ordem social e política que visam a adequar-se aos novos padrões de produção. Nesse sentido, as reformas podem ser consideradas como modos de regulação, cujas bases estão

referenciadas na Escola Francesa de Regulação.¹⁷ Um dos principais teóricos da Escola da Regulação é o francês Michel Aglietta, que, de acordo com Maués (2005, p. 8),

analisa a crise do paradigma existente (no caso o fordismo) como uma crise do modo de regulação, de caráter estrutural; uma crise do regime de acumulação intensiva, que compromete a elevação das taxas de mais valia absoluta e que para restabelecer esse padrão precisam ser introduzidas mudanças, que em geral ocorrem a partir de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação, que possam garantir a reprodução do capital.

Nascimento (1993, p. 127) afirma que o conceito de regulação conduzirá ao modo de regulação, entendido como o conjunto de procedimentos e comportamentos individuais e coletivos que tem a propriedade de: (1) reproduzir as relações fundamentais através de um conjunto de formas institucionais determinadas; (2) sustentar e dirigir o regime de acumulação em vigor; (3) assegurar a compatibilidade dinâmica de um conjunto de decisões descentralizadas.

Nessa perspectiva, se as Reformas são consideradas como forma ou modo de regulação, pode-se inferir que podem cumprir a função de garantir a instauração do regime de “acumulação flexível” de modo a contribuir para os objetivos precípuos do capitalismo. (MAUÉS, 2005).

De acordo com autora citada, se compreendermos a reforma sob o prisma da regulação social, ou seja, como uma prática política e social, as questões fundamentais da educação passarão a ser analisadas a partir das relações de poder estabelecidas pelos países centrais, que têm por finalidade a otimização dos recursos humanos. Nessa nova fase do capitalismo e a perspectiva de obtenção do lucro máximo, o mercado assume o papel de agente definidor das políticas sociais. Para melhor compreender e situar as reformas educacionais no campo da regulação, Maués (2005) recorre aos pesquisadores das Universidades de Genève e de Lausanne, que conceituam a regulação social da seguinte forma. Para esses autores,

os mecanismos formais de regulação (políticas sociais do Estado, por exemplo) ou informais (rede de cidadãos), estruturam o conjunto de setores da vida social, política e econômica, na sua dimensão pública e privada (educação, emprego, saúde, sexualidade, reprodução, etc.). Esses mecanismos são acompanhados, apoiados e/ou interrogados por todo um dispositivo de comunicação, constituído de discursos políticos, filosóficos, literários,

¹⁷ Formada por Michel Aglietta, passando pelos escritores mais importantes da geração regulacionista, como Robert Boyer, Benjamin Coriat e Alain Lipietz, que, em parceria com outros autores, elaboraram um “programa teórico e político” em conformidade com as mudanças dos padrões de desenvolvimento capitalista.

escolares, jornalísticos, publicitários, etc. [...] Para o Estado regulador, por exemplo, o saber da expertise serve de guia, de decisão, de meio de consenso e de instrumento de legitimidade. (BALLMER-CAO E DURRER, 2002, apud MAUÉS, 2005, p. 9)

Ao considerar as reformas educacionais como uma forma de regulação social, pode-se inferir que elas tanto poderão funcionar no sentido de ajustamento do sistema social e manutenção do equilíbrio, quanto podem servir de controle. Essa segunda alternativa é que comumente vem se efetivando pelas decisões dos países centrais, por meio dos organismos multilaterais que definem os rumos das reformas dos países em desenvolvimento, em função da posição que ocupam e das relações estabelecidas no contexto mundial.

Para Barroso (2006), a análise das políticas públicas põe em evidência a importância da regulação na recomposição do papel do Estado e na alteração do modo de intervenção governamental. Essa importância, por um lado, é consequência da necessidade de garantir ao Estado uma função relevante na implementação de políticas públicas e, por outro lado, impõe a obrigação de dividir essa função com outros setores com distintos referenciais. Na busca de compreender melhor esse fenômeno, o autor recorre a Duran (1996), que esclarece o conceito de política pública:

produto dum processo social que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro que delimita o tipo e o nível dos recursos através de esquemas interpretativos e escolha de valores que definem a natureza dos problemas políticos colocados e as orientações da ação. (DURAN, apud BARROSO, 2005, p. 11)

Hofling (2001) apresenta o conceito de políticas públicas como o “estado em ação”, que implementa um projeto de governo por meio de programas e ações específicas. A visão apresentada por Barroso ultrapassa essa concepção, pois considera que uma política pública é um produto histórico consubstanciado por concepções e valores que definem quais são os problemas e como serão resolvidos. Essa concepção arremata o sentido conceitual, político e institucional de uma política pública.

Na perspectiva de Barroso (2006, p.12), o conceito regulação é utilizado para descrever fenômenos diferenciados e interdependentes, quais sejam “os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam.”

No primeiro caso, trata-se de uma “regulação institucional, normativa e de controle”, definida como “o conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo,

hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém uma certa autoridade.” No segundo caso, trata-se de uma regulação situacional, ativa e autônoma, “que compreende, não só, a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e ações dos vários atores, em função dessas mesmas regras” (MAROY E DUPREZ, apud BARROSO, p. 13)

Essa última concepção significa que existe no âmbito de um sistema social complexo, como o campo educativo, “uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos atores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias”. (BARROSO, 2006, p. 13)

Ainda de acordo com Barroso (2006), a teoria da regulação associada à “sociologia política da ação pública” permite analisar as políticas públicas a partir de “duas abordagens fundamentais e complementares: a necessidade de apreender o Estado pela sua ação; a necessidade de apreender a ação do Estado por meio dos seus instrumentos.” (idem). Isso significa compreender a proposição e a materialização das políticas públicas.

Na primeira abordagem, as políticas públicas incorporam conceitos da sociologia das organizações que permitem o questionamento dos determinantes das ações do Estado e do seu funcionamento, observando o “por baixo e no seu pormenor.” Na segunda abordagem é essencial a noção de instrumento de ação pública, que, segundo Lascoumes e Lê Galés (apud Barroso, 2006, p. 14), “constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e significados de que é portador.” E nesse sentido, segundo Barroso, traduz sempre uma concepção de regulação.

Para Salomon (apud Barroso, 2006, p. 14), “um instrumento de ação pública consiste num método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada com o fim de resolver um problema de natureza pública.” Distinguem-se esses instrumentos pelo seu grau de “coercividade”, “diretividade”, “automatismo” e “visibilidade” e abrangem, entre outras modalidades, a regulação econômica e a regulação social.

Esses instrumentos configuram sempre uma determinada concepção da ação pública e um modo específico de materializar e operacionalizar a ação governamental, pois, segundo Lascoumes e Le Galès (apud Barroso, 2006, p. 29), esses “instrumentos não são neutros e produzem efeitos específicos, independentes dos objetivos visados, que estruturam, segundo a

sua própria lógica, a ação pública (...) Cada instrumento é, por isso, uma forma condensada de saber sobre o poder social e as formas de o exercer.”

Para explicar os níveis de regulação, Barroso (2006), em suas análises, toma como referência três níveis de regulação: a regulação transnacional, a nacional e a microrregulação local. Discute primeiramente as principais características de cada um dos níveis de regulação, explicita o seu significado, caracteriza os seus processos e destaca seus principais efeitos. Para o autor, a Regulação Transnacional é o

conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos e circulam ns fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo.” (BARROSO, 2006, p. 44-45)

Essa regulação tem origem nos países centrais e faz parte do sistema de dependência a que estão submetidos os países periféricos ou semiperiféricos; ou resulta da existência de estruturas supranacionais que controlam e coordenam, por meio de regras e financiamentos, a execução de políticas educacionais. Pode originar-se ainda dos programas de cooperação, apoio, investigação e desenvolvimento estabelecidos com organismos internacionais (Banco Mundial, OCDE, Unesco, etc.) que impõem diagnósticos, metodologias, técnicas e soluções.

Esse nível de regulação se materializa nas políticas dos países devido a uma “contaminação” de funcionários, governos e educadores por propostas que se apresentam como soluções prontas e rápidas. Esse processo de “empréstimo de políticas educativas” constitui um processo de “externalização” das políticas e cumpre a função de suprir a insuficiência ou deficiência dos exemplos nacionais e ainda servir, nos argumentos políticos de justificação, autolegitimação ou imputação dos fracassos das reformas.

As medidas internacionais adotadas tanto podem obedecer, tecnicamente, em vista de uma modernização, à desburocratização e combate à ineficiência do Estado, como serem justificadas por imperativos de natureza política (projetos neoliberais, neoconservadores, privatização), ou de natureza filosófica e cultural (participação da comunidade, adaptação ao local) e de natureza pedagógica (ensino centrado no aluno etc.)

Grande parte da influência externa centra-se no processo de tomada de decisão política e controle da sua execução. Alguns autores detectam uma política educativa comum em vários países europeus de “descentralização da administração e do controle educacionais”, por meio de várias estratégias, tais como: dispersão de poderes em vários atores sociais;

transferência de competências para as regiões; desconcentração regional; territorialização; autonomia institucional; introdução de lógicas de mercado. (BARROSO, 2006)

Outros exemplos de convergência de modos de regulação em vários países europeus são identificados por meio dos resultados do projeto de pesquisa Reguleducnetwork, elaborado e executado pelo professor João Barroso e equipe, que apresentam como tendências comuns: diversidade dos dispositivos e níveis de controle; reforço da regulação mercantil; erosão profissional dos professores; intensificação da avaliação externa institucional e do controle social sobre a escola; diminuição da provisão de recursos financeiros; promoção da participação social na gestão da escola pública.

Além dos exemplos citados, constatou-se ainda outros elementos convergentes, como a adoção do novo papel do Estado, ou seja, o de “Estado Regulador e Avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados.” (LESSARD, BRASSARD E LUSIGAN, 2002)

No tocante à Regulação Nacional, Barroso (2006, p.50) refere-se ao sentido de “‘regulação institucional’, ou seja, o modo como as autoridades públicas (neste caso o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando por meio de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados”.

Sua origem advém do colapso do regime de regulação da educação burocrático-profissional (fruto de aliança ou compromisso entre o Estado e os professores e que excluía os alunos e seus pais do processo de tomada de decisões), resultado da crise do Estado Providência, que originou novas políticas de reestruturação do serviço público com alterações significativas nos modos de regulação estatal.

Esse fato e a emergência da regulação transnacional levaram, por um lado, a um processo de sedimentação normativa que resulta da sobreposição de novas regras, orientações e reformas às práticas e estruturas antigas, e, por outro lado, à introdução de discursos e práticas descentralizadoras da regulação transnacional mediatizada pelo contexto nacional.

O principal efeito dessa situação é o hibridismo, pela sobreposição ou a mistura de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ação políticas. O termo hibridismo, segundo Popkewitz (2000), sublinha o caráter plural, misto, das reformas educativas, dos seus pressupostos, orientações e procedimentos.

Um exemplo de hibridismo é o conceito de “quase-mercado”; outro é o desenvolvimento de estratégias de desregulação da escola pública e ao mesmo tempo maior regulação das escolas privadas pelo Estado. “Ou seja, a coexistência em diferentes países ou num mesmo país de estratégias de regulação, desregulação, privatização, recentralização, descentralização, autonomia, controle, com sentidos diferentes e domínios distintos”. (p. 55)

Ainda nas definições de Barroso (2006, p. 57) a microrregulação local é definida como “processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias” entre administradores e administrados ou entre escolas, territórios educativos, municípios, etc. Ela pode advir dos serviços da administração desconcentrada ou descentralizada em nível local, das organizações educativas individualmente consideradas, dos grupos de interesse (políticos, sociais, econômicos, religiosos, etc.) organizados ou não, ou por atores individuais que influenciam no sistema educativo (pais, alunos, professores, funcionários, gestores escolares).

O conceito de rede, numa concepção conexionista de organização, é o que pode melhor explicar os complexos e imprevisíveis processos de microrregulação e sua variedade de intervenientes. Nessa concepção, por rede se entende a própria organização, com a natureza fluida, flexível e não predeterminada das suas formas e fronteiras. Nessa organização, as relações pessoais e a troca de informação e conhecimento resultam de interesses e estratégias dos atores organizacionais.

Barroso (2006) explica ainda que a existência desses múltiplos espaços de microrregulação produz um efeito mosaico, que agrava a tensão existente entre os princípios de justiça, de equidade e democracia, intrínsecos ao conceito moderno de educação. O desafio é dar coerência nacional e um sentido coletivo a decisões locais e diversificadas, tomadas em função dos interesses individuais, ou de grupo, igualmente legítimos.

Nesse contexto, a evidência da microrregulação se manifesta pela crescente diferenciação entre as escolas; existência de inúmeros espaços de concorrência, rede ou parcerias entre as escolas; criação de órgãos de participação local (conselhos municipais de educação, assembleias de escola).

Para discutir o novo papel do Estado, seus princípios e práticas de governação, Barroso (2006) recorre ao conceito de metarregulação. Para esse autor, a regulação do sistema educativo resulta de um complexo sistema de coordenações com diferentes níveis, finalidades,

processos e atores, interagindo entre si, segundo racionalidades, lógicas, interesses e estratégias distintas.

Não se pode reduzir, por isso, a análise da regulação em educação à contraposição regulação pelo Estado x regulação pelo mercado. Existem alternativas na educação pública entre o centralismo estatal e a livre concorrência do mercado, entre burocracia e gestão empresarial etc. Segundo Whitty (apud Barroso, 2006, p. 61), “é preciso desenvolver uma nova esfera pública em que novas formas de associação coletiva possam ser construídas, a partir da criação de novos contextos de ação coletiva no interior da sociedade civil”.

O termo *governance* aparece como uma tentativa de superar essa dicotomização entre Estado e Mercado, por meio de novas formas de governo da coisa pública e de coordenação da ação social. *Governance* significa, segundo Jessop (apud Barroso, 2006, p. 62), “auto-organização reflexiva de atores independentes envolvidos em complexas relações de interdependência recíproca”, baseada no diálogo e partilha de recursos no desenvolvimento de projetos conjuntos e gerenciamento das contradições e dilemas destas situações.

Nesse sentido, o conceito de *metagovernance*, ou *governance da governance*, atribui um novo papel ao Estado, o de garantir as condições necessárias ao exercício desse processo reflexivo e auto-organizado de multirregulação, uma vez que, embora ele seja uma fonte essencial de regulação na oferta da educação pública, mas não é a única, e, por vezes, nem a mais decisiva.

A metarregulação por parte do Estado tem precisamente o sentido de conferir um novo papel para a ação do Estado, em face da multirregulação da educação, oriunda de diferentes centros de interesse, estratégias e lógicas de ação de diferentes atores, que acaba por dificultar a consecução de objetivos educativos comuns.

O Estado deve, portanto, regular as diversas regulações, coordenar as coordenações, assumindo, segundo Dubet (apud Barroso, 2006, p. 62), o papel de mobilizador das “redes e grupos de atores públicos e privados encarregados de atingir objetivos definidos como resultados mais ou menos mensuráveis.”

Ainda na perspectiva de Barroso (2005), o conceito de regulação é polissêmico e adquire diferentes significados de acordo com o contexto em que é utilizado. A regulação é um processo inerente a qualquer sistema e sua finalidade é garantir o equilíbrio, a coerência e ainda a transformação desse sistema, portanto não se restringe apenas à criação de regras para orientar o seu funcionamento, mas se preocupa com o cumprimento dessas regras por meio dos ajustes necessários entre as ações e os atores.

No que se refere à educação, a regulação envolve ainda outros fatores. Dada a complexidade do sistema educativo, são várias as fontes de regulação, assim como suas finalidades e modalidades, pois são diversos os atores envolvidos, assim como são diferentes seus interesses, seus posicionamentos e suas estratégias. Essa regulação não se dá de forma unívoca, automática, previsível. Trata-se de um processo compósito que advém mais da regulação das regulações do que propriamente do controle da aplicação de uma regra sobre a ação dos regulados.

Nos sistemas públicos, embora caiba ao Estado o papel de regulador, esse não se caracteriza como única fonte. Mesmo contraditórias, as múltiplas regulações se fazem presentes no sistema: professores, mídia e outros agentes. Nesse sentido, não é possível prever os efeitos das regulações desencadeadas pelo Estado, pois, de acordo com Barroso (2005),

A diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político. Por isso, mais do que falar de regulação seria melhor falar de “multi-regulação”, já que as ações que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si, ou pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objetivos, processos e resultados. Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido *a priori*, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de ação de diferentes grupos de atores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes. (p. 734)

Nessa lógica, a regulação do sistema educativo pode ser entendida como um sistema de regulações, pois seu funcionamento depende das instâncias de mediação que farão a síntese entre as várias regulações existentes. Diante da complexidade dos processos de regulação do sistema educativo, não se pode prever uma transformação tendo por base a definição de regras e normas de mudança, como são pensadas as reformas. Não há consenso quanto aos princípios orientadores de um sistema educativo, nem de sua transformação. Nesse sentido,

Como é evidente, a multiplicidade de processos de regulação e a sua difícil compatibilização tornam não só problemáticas as próprias noções de “equilíbrio” e “coerência”, intrínsecas a qualquer sistema, como põem em causa a própria possibilidade de existência de “um sistema nacional” de ensino. A tentativa de superar esta situação está na origem de diferentes propostas ou medidas de política educativa, que se podem consubstanciar nas seguintes modalidades (de natureza e propósitos políticos diferentes): segmentação do sistema nacional de ensino em subsistemas locais

relativamente independentes; substituição da regulação das estruturas e dos processos pela auto-regulação das pessoas; construção de acordos ou compromissos sobre a natureza e finalidades do bem comum educativo, que permitam a convergência dos diversos processos de regulação. (BARROSO, 2005, p. 735)

A formação e institucionalização do Estado Regulador no Brasil remontam aos anos de 1930, no primeiro governo Vargas, com a adoção de mecanismos de proteção dos setores da economia nacional, a formação da burocracia estatal para regular a economia brasileira e a criação de empresas estatais com a finalidade de impulsionar o desenvolvimento industrial. Tal período foi marcado pelo pensamento autoritário nacionalista.

Embora como vimos, a existência de um Estado Regulador não se constitua em uma novidade no país, pois, está vinculado ao processo de desenvolvimento capitalista com o advento da industrialização e à emergência do Estado Planejador, é na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) na presidência que surge, a partir da Reforma do Estado o novo Estado Regulador, em substituição ao Estado Planejador desenvolvimentista. De acordo com Mattos (2006, p. 151),

O novo Estado regulador — caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de “falhas de mercado”, em substituição a políticas de planejamento industrial — representou uma clara descentralização do poder do presidente da República e de seus ministros, ao mesmo tempo em que se tentaram criar novos mecanismos jurídico-institucionais de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação de setores da economia brasileira.

Nesse contexto, a reforma do Estado desencadeada nos anos de 1990, além de considerar a crise fiscal do Estado, pautou-se também pela transformação da burocracia estatal para a regulação de mercados materializada por meio da criação de agências reguladoras independentes, redefinindo a circulação de poder na formulação de políticas públicas para setores estratégicos da economia¹⁸. Conforme Core (2001),

¹⁸ Segundo Mattos (2006), além do Código de Defesa do Consumidor e da Lei de Defesa da Concorrência, ambos anteriores às reformas realizadas na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, o seguinte quadro de leis compõe o que podemos chamar de “reforma regulatória”: Lei de Concessão de Serviços Públicos, Lei de Processo Administrativo Federal, Lei Geral de Telecomunicações — a qual criou a Agência Nacional de Telecomunicações; a Agência Nacional de Energia Elétrica; e a Lei no 9.478/97 — a qual estabeleceu regras para a prestação de serviços de gás canalizado e para o funcionamento da indústria do petróleo e criou a Agência Nacional do Petróleo. Posteriormente foram criadas a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a Agência Nacional de Saúde Suplementar, a Agência Nacional de Águas, a Agência Nacional de Transportes Aquáticos, a

a reconfiguração do Estado verificou-se a partir de 1995, com uma reforma gerencial que, em seus aspectos organizacionais, introduziu, na estrutura administrativa brasileira, três novas instituições: agências reguladoras, agências executivas e as organizações sociais. Esse desenho tem como princípio o fato de que, nos Estados modernos, existem, fundamentalmente, três setores, a saber: o setor das atividades exclusivas de Estado, os serviços sociais e científicos e o setor de produção de bens e serviços para o mercado. (CORE, 2001, p. 14)

Com a assunção do Governo Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, a nova burocracia estatal e os marcos regulatórios que deram suporte às reformas de FHC já estavam consolidados. Mesmo sob a contestação e as críticas de Lula à gestão anterior, amplamente divulgadas pela mídia, e algumas medidas como a demissão do presidente da Anatel, Mattos (2006) esclarece que

Na prática, o projeto de lei que altera o modelo de agências reguladoras tem como principal característica a criação de um mecanismo de subordinação das decisões ao presidente da República (na forma de “contratos de gestão”). No entanto, não oferece nenhum novo modelo jurídico-institucional para a ação do Estado no desenvolvimento de setores da economia brasileira. (p. 152)

Ainda na perspectiva de Mattos (2006), para além das discussões sobre as agências reguladoras, o governo Lula se empenhou em criar mecanismos para o retorno do desenvolvimento de políticas industriais. Para tanto, foi elaborado, a partir de debates internos ao governo Lula, o projeto da nova Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), apoiado por pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que, segundo o autor, parece um esboço de um novo modelo jurídico institucional para o desenvolvimento econômico. Mas pondera que

Não temos, no momento, resultados concretos de políticas definidas no contexto da ABDI que possam ser mensuradas. No entanto, até o momento, as tentativas do governo Lula de oferecer um novo modelo de Estado planejador desenvolvimentista parecem carecer de um arcabouço jurídico-institucional de novo tipo (MATTOS, 2006, p. 153).

No tocante à regulação da educação, Krawczyk (2008) afirma que em cada momento histórico alguns conceitos se evidenciam na política e no debate educacional. Nesse sentido, a década de 1990 foi marcada pela presença dos conceitos de regulação, descentralização, desconcentração, federalismo e governança nas análises das políticas educacionais implementadas no Brasil, na América Latina e até mesmo em âmbito internacional. Ressalte-se que esses conceitos traduzem formas diferenciadas de relação entre Estado e sociedade. O novo modelo de regulação que vem se configurando nas últimas décadas é consequência da redefinição do papel do Estado, que passou da condição de provedor e regulador para um Estado avaliador. Afonso (2001, p. 25) assim se refere a essa última denominação:

Esta qualificação, inicialmente proposta por Guy Neave e mais recentemente revisitada por este mesmo autor ainda no âmbito de trabalhos relativos às políticas de ensino superior, visa, sobretudo sinalizar o fato de estar em curso a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições educativas.

Essa mudança reafirma a presença do indivíduo e do mercado e interfere não só no comportamento estatal, mas também no comportamento social. Esse modelo de regulação tem-se efetivado com base em um processo de descentralização sob uma perspectiva diferente de sua concepção original. No Brasil, a partir das reformas educacionais iniciadas principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a regulação se evidenciou pelas políticas de descentralização e por meio das mudanças nas formas de gerir a educação e novas formas de relação entre escola e comunidade. Segundo Krawczyk (2008, p. 800),

A nova forma de gestão da educação implicou também mudanças institucionais e a reconfiguração das relações entre o Estado, a escola e a comunidade. Abriu-se espaço para a participação da iniciativa privada nos projetos e nas práticas institucionais das escolas públicas e, ao mesmo tempo, estabeleceu-se um canal de comunicação entre o governo central e as unidades escolares. Este último, principalmente por meio de programas que vinculavam o recebimento de recursos federais extras e de premiações à elaboração de projetos que seriam avaliados pelo Ministério da Educação – MEC.

Para Oliveira (2005), a nova regulação das políticas educativas incide na organização dos sistemas de ensino e perpassa todas as instâncias administrativas. Nesse processo, a gestão e a organização desses sistemas são reconfiguradas e a escola passa a cumprir o papel

de agência formadora e disciplinadora da população, principalmente dos pobres. Desse modo, sua função, além da qualificação para o trabalho formal, contempla a divisão do trabalho e ela é instigada a atuar a favor do crescimento da informalidade. Nesse sentido, as reformas propostas para a educação básica objetivam disciplinar a pobreza. Para a referida autora,

A educação pública compreendida como um direito social a que todos deveriam ter acesso, sendo ao mesmo tempo mecanismo de reprodução da força de trabalho, constitui-se em importante espaço de disputa. Neste sentido, é possível compreender o processo de recuperação das lutas dos trabalhadores da educação, por parte do Estado, envolvendo a gestão, a organização e o financiamento da educação, que acaba por forjar novos modelos de regulação das políticas educacionais, assentados na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados. A participação local, mediante criação de conselhos de controle e acompanhamento de políticas sociais, a adoção de modelos de flexibilidade administrativa na gestão pública, bem como a descentralização financeira presente nos orçamentos públicos, apelam para as noções de autonomia e participação oriundas dos movimentos reivindicativos, ainda que os envolvidos sejam, a rigor, meros contribuintes ou assistidos. (OLIVEIRA, 2005, p. 765)

Hypólito (2010), em seus estudos sobre o tema, aponta várias ações de intervenção do Estado como agente regulador nas políticas educacionais. Em sua perspectiva, tais iniciativas são expressas de forma enfática e centralizadora. Cita, como exemplos, a formação de professores como ação decisiva do Estado, o incentivo à educação a distância e a avaliação educacional, que cria parâmetros para a avaliação dos professores com a realização de exames e processos de certificação baseados na competência. Entretanto outras formas de regulação que interferem diretamente na escola estão presentes, pois, segundo o autor,

O ciclo fecha-se com o incremento de modelos de gestão adequados para a consecução dessas políticas, todos dedicados a formas regulativas do trabalho docente, do currículo e da gestão escolar. Nesse sentido, ações notadamente gerencialistas são apresentadas como solução para todos os problemas da educação pública, articuladas, como se sabe, a partir de pressupostos da eficiência, dos resultados, da avaliação e da competência. A introdução de sistemas de avaliação da educação e do desempenho docente é crucial para essa regulação por parte do Estado, que passa a controlar e a avaliar desde longe, por meio da contratação de terceiros para realizar a avaliação externa – considerada como prestação de contas à sociedade civil (*accountability*). Tais modelos gerenciais são baseados na qualidade e no mérito e os problemas da educação ficam reduzidos a problemas técnico-gerenciais. (HYPÓLITO, 2010, p. 1.339)

De maneira mais incisiva, o Estado Avaliador, ao formular as políticas educacionais, delimita-as a partir de três pilares básicos: qualidade, autonomia e avaliação. Entretanto a concepção de qualidade apresentada é reduzida à ideia de eficiência e produtividade e valoriza o produto em detrimento do processo. A autonomia é decretada, pois não possibilita os processos de construção coletiva no interior da escola, restringindo-se às técnicas de gestão. A avaliação está diretamente vinculada à dimensão da responsabilização. Nesse contexto, o trabalho docente também é ressignificado. O papel do professor é alterado e sua competência profissional já não é mais um requisito de qualidade, pois a sua função é cumprir os objetivos e as metas estipuladas pelo sistema de ensino de modo a melhorar os índices das avaliações.

Assim, no contexto de novos marcos regulatórios no Brasil, a avaliação pode ser considerada um dos eixos estruturantes das políticas educacionais contemporâneas. Essa perspectiva está presente na análise de alguns autores que se dedicaram ao estudo da temática em nível nacional e internacional, como Afonso (2005), Barroso (2005), Dias Sobrinho (2002), Freitas (2005), Oliveira (2005), entre outros, que concordam que a introdução dos sistemas de avaliação tem dado suporte a políticas de regulação.

Para Dias Sobrinho (2002), é necessário compreender de qual política está-se tratando ao se referir à regulação. O autor destaca que esse termo foi efetivamente se configurando em torno de políticas públicas neoliberais, marcadas por um Estado que não busca mais intervir no mercado, mas mantém-se como Estado Avaliador.

Nesse sentido, segundo Afonso (2005), os países que optaram pela política de descentralização garantem a manutenção de parcela do controle central por parte do Estado por meio da avaliação. Mas também é possível analisar outro aspecto dessa estratégia, pois é utilizada como forma de diminuição da responsabilidade do Estado, assumindo uma função que parece contraditória, visto que a avaliação também pode ser utilizada como instrumento de desregulação social.

A tensão inerente à avaliação como mecanismo de regulação e, simultaneamente, como mecanismo de desregulação, foi uma das expressões mais características das políticas reformadoras da chamada nova direita que resultaram em postulados contraditórios (ou aparentemente contraditórios), originados de uma confluência conjuntural e estratégica de perspectivas políticas e econômicas neoliberais e neoconservadoras. (AFONSO, 2005, p. 51).

A discussão sobre tais questões envolve ainda, segundo pesquisadores como Afonso (2005) e Barroso (2005), a análise das peculiaridades do contexto do início do século XXI,

que, diante da crise do “Consenso de Washington”, coloca em cheque a “euforia” neoliberal, promovendo consequentemente uma redefinição das relações entre Estado e mercado. “Estamos em pleno processo de recomposição das relações entre Estado e mercado, no que se refere ao fortalecimento e financiamento dos serviços públicos, incluindo, no caso vertente, a educação” (BARROSO, 2005, p. 745).

No Brasil, os estudos e pesquisas sobre o processo de descentralização, privatização e autonomia demonstram, segundo Oliveira (2005), a tensão entre regulação e desregulação das políticas educativas. A transformação do papel do Estado, onde ocorrem políticas de regulação focadas na transferência do poder de regulação de algumas áreas do Estado para o mercado, constitui uma das variadas formas de produzir o processo de privatização. Experiências em países mais desenvolvidos como Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido indicam que:

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com atores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo. (LESSARD, BRASSARD & LUSIGNAN, apud BARROSO, 2005, p. 732).

Barroso (2005) destaca que com essa redução do papel do Estado em alguns setores, dentre eles a educação, há a criação de “quase-mercados”. As políticas públicas brasileiras acabam por instigar a lógica da competição entre as instituições escolares, o que fica evidente ao se analisar os programas de financiamento da educação, envolvendo centralmente aos resultados das avaliações nacionais.

Nessa perspectiva, faz-se necessário destacar que a escola não se constitui em um *locus* passivo, meramente “regulado” por interesses externos. Como destaca Dayrell (1996), a instituição escolar seria o resultado de confronto de interesses - existe de um lado a organização do sistema oficial de educação, mas ali habitam também sujeitos que criam uma trama de inter-relações fazendo da escola um processo permanente de construção social, com contínuos conflitos e negociações, uma vez que:

(...) nos sistemas humanos que chamamos de sistemas concretos de ação, a regulação não se opera, de fato, nem por sujeição a um órgão regulador, nem pelo exercício dum constrangimento mesmo que inconsciente, e muito menos por mecanismos automáticos de ajustamento mútuo, ela opera-se por mecanismo de jogos através dos quais os cálculos racionais “estratégicos” dos atores se encontram integrados em função de um modelo estruturado. Não são os homens que são regulados e estruturados, mas os jogos que lhes são oferecidos. (CROZIER & FRIEDBERG, apud BARROSO, p. 730-731)

Como foi apontado, essa nova regulação representa mudanças na estrutura e na gestão das redes públicas de ensino. São impostas alterações nas escolas com a finalidade de adequá-las ao modelo empresarial a partir dos critérios de produtividade, eficácia, eficiência e excelência preconizados nos programas de reforma implementados no Brasil e em vários países do mundo.

A divulgação dos resultados das avaliações sistêmicas e a vinculação do financiamento suplementar das escolas a esses resultados têm gerado uma nova dinâmica no interior das escolas, com mudanças significativas na organização do trabalho pedagógico. Têm também se constituído em mais um fator de intensificação trabalho docente. Em alguns estados, como o de Minas Gerais, os resultados estão atrelados a uma bonificação salarial.

Ao lado da avaliação, outro elemento que não foi diretamente apontado nos estudos feitos até então é o planejamento estratégico, concepção proposta pela reforma gerencial no Governo de Fernando Henrique Cardoso e que se constituiu numa das ferramentas chave das políticas educacionais implementadas no Governo Lula e em alguns estados da federação. O estabelecimento de metas e outros quesitos dessa natureza passaram a compor as estratégias de regulação no campo educacional. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR) e a ação Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) são fundamentados nessa concepção e trazem como princípios as metas de produção para a escola, cujo alcance é verificado por meio dos índices da avaliação orientados pela perspectiva do planejamento estratégico.

As referências históricas do Planejamento Estratégico estão vinculadas às empresas americanas. Philip Kotler (1998, p. 69) explica o contexto do surgimento desse conceito orientado para o mercado.

O Planejamento Estratégico e seu conjunto de conceitos e ferramentas especiais emergiram nos anos 70, como resultado de uma sucessão de ondas de choque - crise de energia, inflação de dois dígitos, estagnação econômica, concorrência japonesa vitoriosa e fim da reserva de mercado em setores industriais-chave - que golpearam a indústria americana. As empresas

americanas não podiam mais confiar em simples projeções de crescimento para planejar sua produção, vendas e lucros. O planejamento convencional de longo prazo precisava ser convertido em planejamento estratégico.

De acordo com as orientações do MEC, essa concepção aplicada à educação apresenta-se como um instrumento de gestão apropriado para a realização de reformas, inovações e mudanças. Orienta a escola nas escolhas de suas ações por meio da “análise das forças e fragilidades internas e das oportunidades e ameaças do ambiente”, o que possibilita o estabelecimento de objetivos educacionais claramente definidos. Todas as ações da escola devem ser realizadas de forma participativa. (BRASIL/MEC, 1998).

Para a operacionalização do planejamento estratégico são previstas tarefas estruturadas, como a formação de equipe do planejamento estratégico, a definição da missão da escola, a análise do contexto interno e externo e a definição dos objetivos estratégicos da escola. O detalhamento dessa fase compreende os objetivos, os recursos necessários para execução, produtos, prazos e custos. As etapas envolvem a reestruturação organizacional da escola, a formulação do projeto escolar, o gerenciamento desse projeto e a avaliação.

A inserção do planejamento estratégico como uma nova forma de regulação produziu importantes mudanças no processo orçamentário brasileiro, especialmente no contexto da Reforma Gerencial 2000. Essa reforma passou a focalizar a obtenção de resultados, em vez de controlar apenas as despesas. De acordo com seus princípios, a adoção do planejamento estratégico se justifica pela ideia de que os programas governamentais são criados para solucionar os problemas levantados pela sociedade. Além do planejamento, outras medidas foram propostas no Manual Técnico de Orçamento 2000 (MTO-2000), com o intuito de otimizar a utilização dos recursos públicos aplicados pelo governo. Assim, as diretrizes para o orçamento atualmente incluem, de acordo com Core (2001, p. 33),

a) Visão estratégica, com o estabelecimento de **objetivos**; b) Identificação dos **problemas** a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, objetivando tornar realidade essa visão estratégica; c) Concepção dos **programas** que deverão ser implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades; d) Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos **produtos**, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades; f) Atribuição de **indicadores** aos objetivos, e aos produtos, **metas**; g) Programas como **unidades autônomas de gestão**; e h) Responsabilidades personalizadas com a designação de **gerentes** para os programas. (Grifos no original)

De acordo com os autores que trataram da regulação no campo educacional, é preciso compreender como as regras são instituídas, como acontece a apropriação dessas regras pelos atores envolvidos na ação e como eles as transformam. A política educacional brasileira é perpassada pela regulação transnacional, uma vez que as reformas educacionais foram pautadas pelos organismos internacionais, por meio tanto da cooperação técnica quanto financeira. Apesar de a regulação nacional exercer um forte papel na indução das políticas educacionais, até mesmo interferindo diretamente na escola, a microrregulação local é decisiva e, muitas vezes, se sobrepõe à ação do Estado Nacional.

Exemplo disso é a relação do Estado de Minas Gerais com o governo federal. A microrregulação local é exercida de tal forma que mesmo as ações do governo federal ficam diluídas nas ações do governo local. Nas três últimas décadas, com as reformas educacionais no país, muitos mecanismos de regulação foram antecipados pelos governos mineiros e só posteriormente, foram adotados pelo Ministério da Educação. É o caso da avaliação sistêmica, da gerência da qualidade total, do planejamento estratégico, entre outros.

Nesse sentido, as novas formas de regulação do Estado de Minas Gerais fazem-no assumir as características do Estado Avaliador, pois, ao mesmo tempo em que direciona e controla a organização do trabalho pedagógico na escola, por meio da avaliação da qualidade do ensino ofertado, cria mecanismos de autonomia e autorregulação das instituições educativas, como foi apontado ao longo deste texto. Essa nova regulação orientada pelo resultado interfere sobremaneira na organização do trabalho pedagógico e no trabalho docente.

No capítulo que se segue adentraremos mais especificamente a realidade da educação em Minas de modo a apreender como os contornos dos elementos até aqui analisados se configuram nas escolas das Geraes.

CAPÍTULO V

IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS DE REGULAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO PEDAGÓGICO E NO TRABALHO DOCENTE A PARTIR DO PDDE E DO PDE-ESCOLA

“Digo: o real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia”

João Guimarães Rosa

O presente capítulo se propõe a discutir sobre os novos modos de regulação da educação e suas implicações na dinâmica interna da escola no que se refere à gestão escolar, à organização do trabalho pedagógico, ao trabalho docente e à avaliação e qualidade do ensino a partir do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).

A perspectiva teórico-metodológica que orientou esta pesquisa exigiu a imersão na realidade concreta, uma vez que a compreensão da totalidade requer o movimento entre o todo e as partes. Buscou-se assim estabelecer os nexos entre o singular e a totalidade, o que possibilitou responder às questões problematizadas.

Para apreender como essas políticas foram assumidas e implementadas no contexto da educação mineira, em especial na realidade das escolas estaduais no município de Ituiutaba, Minas Gerais, adentramos a realidade de três delas e realizamos entrevistas semiestruturadas com seis profissionais em cada uma. Foram entrevistados: o (a) diretor(a), um(a) especialista, duas professoras dos anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) e duas dos anos finais (6º ao 9º ano). A escolha das professoras foi definida juntamente com a direção, em função do tempo de serviço na escola e da agenda de trabalho de cada uma.

Foram realizadas 18 entrevistas, cujo roteiro constava de 24 perguntas que abrangiam as categorias elencadas, ou seja, a gestão escolar, a organização do trabalho pedagógico, o trabalho docente, a avaliação e a qualidade do ensino. As entrevistas foram gravadas, transcritas, analisadas e confrontadas com o referencial teórico que fundamentou a pesquisa e subsidiou a análise.

As três escolas que compuseram a realidade analisada oferecem o Ensino Fundamental de nove anos e situam-se em três espaços da cidade de Ituiutaba, com diferentes

realidades sociais e diferentes trajetórias históricas. Assim, apresentamos as escolas e as pessoas que nelas atuam.

As escolas e as pessoas¹⁹

A Escola da Praça

A Escola da Praça é uma escola centenária, que preservou a sua arquitetura, tem estrutura ampla e é muito bem cuidada. Foi fundada em 1905 e se localiza no centro da cidade de Ituiutaba. Pelo fato de ser uma escola antiga, muitos pesquisadores da região têm tomado sua história como objeto de estudo. Dos seus 56 funcionários, 32 são professores. Atende ao Ensino Fundamental completo.

É administrada pelo professor Narciso, graduado em Educação Física, com 24 anos de experiência no magistério e 17 anos de atuação nessa escola. Antes de assumir a direção, foi professor e vice-diretor na mesma instituição. Está à frente da administração a desde 2004. É considerado pelos profissionais que com ele trabalham uma pessoa muito dedicada, dinâmica e envolvida nas atividades da escola.

A supervisora Hortência é pedagoga, fez mestrado profissional na área de Educação e Psicanálise, tem 20 anos de experiência e trabalha na Escola da Praça há 11 anos, onde é efetivada e atua como supervisora no turno matutino. No turno vespertino é professora também efetivada, do 3º ano do Ciclo Inicial do ensino fundamental na Escola Parque do Goiabal. Alega que a experiência como professora contribui muito para sua prática na supervisão.

A professora Violeta tem curso de Magistério na modalidade Normal, nível médio e é estudante do último período de Pedagogia. Atua na escola desde 2005, em dois turnos. É efetivada, trabalha como Auxiliar de Biblioteca no período da manhã e, no período da tarde, é regente do 4º ano do Ciclo Inicial. Por ter trabalhado também na secretaria da escola nos anos anteriores, com frequência é chamada para auxiliar nos serviços da secretaria quando há menos movimento na biblioteca.

Já a professora Gardênia é efetiva, pedagoga e tem o curso de especialização em Supervisão, porém sempre atuou como regente nas turmas de alfabetização. É a professora com mais tempo de experiência na escola, 32 anos de docência, dos quais 16 nessa escola, e tem apenas esse cargo. Registra todas as suas experiências de sala de aula em portfólios,

¹⁹ Para preservar as fontes, os nomes das escolas e das pessoas entrevistadas são fictícios.

fotografa as crianças produzindo seus trabalhos e relatou que ainda não se aposentou por gostar muito da profissão.

A professora Angélica é efetiva, graduada em Letras, tem 20 anos de experiência e está há 11 anos na Escola da Praça. Ensina Língua Portuguesa para os alunos nos anos finais do Ensino Fundamental no turno matutino e trabalha como repórter e apresentadora de programa em um canal de televisão local. Gosta muito das atividades que exerce.

A professora Amarílis também é efetiva, graduou-se em Matemática e tem 10 anos de experiência. Veio de uma cidade vizinha de Ituiutaba, no Pontal Triângulo, e há seis anos atua nessa escola como professora de matemática dos anos finais do Ensino Fundamental. Está muito entusiasmada com os resultados alcançados pelos alunos da escola nas avaliações de matemática promovidas pelo Estado.

A Escola do Parque Goiabal

A Escola do Parque Goiabal fica na periferia, bem distante do centro da cidade, e é uma referência para o bairro. Tem uma boa estrutura física e atende o Ensino Fundamental, a Educação de Jovens e Adultos, o Projeto Tempo Integral e é ainda uma escola polo de educação inclusiva. Nos anos de 1990, seus profissionais resistiram ao processo de municipalização e posteriormente a escola quase foi fechada por problemas administrativos. Sofreu intervenção da Secretaria Estadual de Educação, perdeu muitos alunos, mas conseguiu reerguer-se e hoje conta com 800 alunos e 72 profissionais, dos quais 42 são professores.

É dirigida pela professora Acácia, efetiva, graduada em Ciências Biológicas, com 25 anos de experiência no magistério e 16 nessa escola. Está na direção desde 2004. É considerada pelos profissionais da escola uma pessoa de “pulso firme” e muito dedicada, conhece bem a realidade dos alunos, visita suas famílias e está sempre pronta a ajudá-los.

A orientadora Margarida, graduada em Pedagogia e Especialista em Educação, é efetivada, tem 31 anos de experiência na área e atua há sete anos nessa escola. Veio do interior de São Paulo e tem grande experiência com educação especial, uma vez que trabalhou muitos anos na Apae. Os professores entrevistados comentaram que é uma pessoa muito estudiosa e mobiliza o grupo de professores para estudar e discutir questões pedagógicas relativas, principalmente, às dificuldades de aprendizagem dos alunos.

A professora Magnólia é a que está há mais tempo na instituição. Tem 25 anos de experiência e 21 anos nessa escola. É efetiva, fez Licenciatura Curta em Ciências e o Curso Normal Superior a distancia pelo Projeto Veredas, oferecido pela Secretaria Estadual de

Educação de Minas Gerais. Trabalha com o 4º ano do Ensino Fundamental nessa escola e atua como supervisora numa escola municipal. Foi coordenadora da subsele do SindUte em Ituiutaba e está sempre acompanhando e participando das ações do sindicato.

A professora Gérbera é pedagoga, atua na escola há cinco anos, e é efetivada. Tem 22 anos de experiência e já trabalhou como secretária escolar e com alunos do Projeto Tempo Integral. Atualmente é professora auxiliar de biblioteca, no período vespertino. Além do atendimento na biblioteca, auxilia no reforço dos alunos do Projeto Tempo Integral tomando leitura e ajudando-os a produzir textos. No turno noturno leciona na Educação de Jovens e Adultos numa escola municipal da cidade.

A professora Iris é graduada em Letras, especialista em Psicopedagogia, Gestão de Recursos Humanos, Supervisão, Orientação e Inspeção. Por gostar muito de arqueologia, fez também uma especialização nessa área. É professora efetiva, tem 29 anos de experiência e atua nessa escola há cinco. Ministra aulas de Língua Portuguesa no turno da manhã e a tarde é coordenadora pedagógica de uma importante escola particular na cidade. Veio de uma cidade do Alto Paranaíba para acompanhar o marido que foi transferido. Nas entrevistas com a direção, a especialista e professores, foi muito citada por ser uma pessoa criativa e trazer projetos inovadores para a escola.

A professora Rosa é graduada em Matemática e estudante do curso de Pedagogia. É efetivada e tem 22 anos de experiência. Está nessa escola há cinco anos, leciona matemática e Ciências nos anos finais do Ensino Fundamental no turno vespertino e, no noturno, trabalha com o Projeto Acelerar para Vencer (PAV), com jovens e adultos. É também muito envolvida com as atividades da escola, ajuda a organizar as festas e parece conhecer bem a realidade de seus alunos.

A Escola do Rio Tijuco

A Escola do Rio Tijuco fica num bairro central da cidade, tem uma excelente estrutura física, foi reformada em 2005 e adaptada para atender alunos com necessidades especiais. Embora seja bem central, atende alunos de bairros mais periféricos e carentes. Quando foi fundada, o local era ainda uma pequena vila próxima ao rio. Atualmente conta com 377 alunos e 48 profissionais, 36 dos quais são professores.

É dirigida há 11 anos pela professora Perpétua, que deu continuidade ao trabalho de sua mãe, que também havia sido diretora ali por 13 anos. É pedagoga, efetiva e tem 27 anos de experiência no magistério, 24 deles dedicados a essa escola. Orgulha-se de dizer que a

escola ficou em 14º lugar nas avaliações do Estado, o que a livrou do estigma de “escolinha de beira de rio”, de “ponta de vila”, “de menino pobre”.

A supervisora Açucena tem 24 anos de experiência, mas atua há somente cinco nessa escola. É pedagoga, efetivada, e exerce sua função no período da tarde. De manhã, é professora dos anos iniciais do Ensino Fundamental numa escola da rede municipal. Gosta muito de fazer cursos de atualização, já tendo feito vários deles. Atualmente está fazendo um curso de formação continuada, o Pró-Letramento. Relatou que está aprendendo muito e o conhecimento adquirido está sendo de grande auxílio no seu trabalho como supervisora.

A professora Dália é pedagoga, com especialização em Supervisão e possui dois cargos na escola, ambos de contrato temporário. Pela manhã exerce a função de supervisora e à tarde é professora do 3º ano do Ciclo Inicial. Tem 12 de anos de experiência, cinco nessa escola. Passou por várias outras na cidade, em função dos contratos temporários. Sonha em fazer concurso para permanecer nessa em que atua.

Glicínia tem 24 anos de experiência e trabalha há cinco na escola como professora do 2º ano do Ciclo Inicial. É pedagoga e especialista em Supervisão e Educação Infantil. Dada a sua grande experiência em alfabetização, trabalha com a turma que faz o Proalfa, avaliação da alfabetização promovida pelo Estado. Relatou que o desempenho dos alunos melhorou muito depois que assumiu essas turmas. É contratada, trabalha no turno da tarde e tem outro cargo de professora na rede municipal.

A professora Flor de Lis é graduada em Matemática e está fazendo um curso de especialização em Informática a distância. Trabalha com o ensino de matemática nos anos finais do Ensino Fundamental, é contratada e tem cinco anos de experiência. É a professora mais jovem da escola e deseja muito fazer concurso para se estabilizar profissionalmente.

Por fim, a professora Verônica, graduada em Letras, fez especialização em Literatura, é intérprete de Libras e tem experiência de quatro anos na vice-direção. Tem 21 anos de serviço no magistério e 15 nessa escola. Ensina língua portuguesa nos anos finais do Ensino Fundamental regular e no Projeto Acelerar para Vencer. Identifica-se muito com o trabalho que realiza no PAV, pois acredita que tem o perfil para lidar com alunos mais adultos.

Ao adentrar a realidade das escolas para analisar as implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e da ação PDE-Escola com a finalidade de apreender os desdobramentos das ações desses programas na organização do trabalho pedagógico, foi possível constatar, pelos posicionamentos dos(as) profissionais que nelas atuam, que os programas federais ficam subsumidos pelas diretrizes do governo estadual.

Em Minas Gerais, essa situação sempre foi emblemática, pois as ações do governo estadual muitas vezes antecedem as propostas do Ministério da Educação e isso fortalece a regulação local. Nos relatos apontados pelos sujeitos da pesquisa, observou-se que até mesmo os profissionais da escola têm dificuldade em distinguir as ações do governo federal das do governo estadual. É o que será apresentado pela fala das pessoas.

A gestão da escola

Foi possível apreender que a aplicação dos princípios definidos pelo Programa e pela Ação em pauta, bem como pela legislação no que se refere aos aspectos da gestão democrática, especialmente no que tange à autonomia, ainda estão distantes do que é preconizado, pois, de acordo com o diretor Narciso da Escola da Praça, essa última é ainda é bem limitada:

a escola hoje está tendo uma certa autonomia de ações, quer dizer, dentro da sua grade curricular, dentro de seus planos de ações, mas você tem um limite, quer dizer, tem essa flexibilidade entre a base e o topo, o que voce pode fazer? Então ali a escola tem essa flexibilidade para trabalhar. Por exemplo assim, a questão de aulas: Matemática de quatro a seis aulas, então você pode cinco, seis, quatro, três, acha que deve aumentar uma aula de Português, uma aula de Matemática, uma aula de Ciências, de Biologia, né? Então...você pode fazer esse trabalho, né?

Ao ser questionada sobre a autonomia da escola no sentido mais amplo, que envolve as questões pedagógicas, administrativas e financeiras, a diretora Acácia, da Escola do Parque Goiabal, fala dos limites dessa autonomia e refere-se apenas à financeira:

É, primeiro faz um diagnóstico, vê aonde está a defasagem maior, aí você tem autonomia para escolher o que você acha que tem que comprar, tem que gastar pra resolver aquele problema, só que depois que colocou no papel aí você tem que cumprir, quando você quer mudar uma meta, você tem que justificar.

Outro aspecto referente à gestão democrática e bastante enfatizado nos documentos dos programas é a participação de todos nos processos decisórios da escola. Percebe-se pelos dados levantados que essa participação em alguns momento é indireta, pois não abrange a totalidade da escola, às vezes ainda é marcada pelo centralismo da direção e pelas relações verticalizadas, ou é passiva, como demonstra a professora Violeta da Escola Estadual da Praça:

PDE? Aí eu não sei... isso é questão do tesoureiro, eu não sei, mas esse projeto não fica com a parte do tesoureiro? Porque para estar recebendo recurso, porque a escola recebe, aí eu não sei se envolveu a participação dos professores porque eu não participei. [...] Todas as decisões, tanto pedagógicas quanto administrativas, são tomadas mais pela direção, né? Então, assim, ele toma opinião, mas quase que as decisões vêm prontas, pega ali algumas sugestões, mas a decisão mesmo é feita pela direção da escola.

A especialista Hortência, dessa mesma escola referenda a participação passiva: *“geralmente a gente passa na reunião e deixa em aberto, às vezes no momento mesmo você já vai detectando e refazendo, outra hora a gente dá uma folhinha manda responder e trazer!”*

A Diretora Acácia reforça a centralidade do papel da direção na divisão dos recursos advindos do PDE-Escola. Essa atitude parece que foi bem assimilada pela direção, uma vez que coaduna com a concepção de planejamento que fundamenta os manuais que orientam a elaboração do Plano, nos quais se enfatiza muito a “figura do diretor”, considerado “pessoa chave” nos processos de decisão, em detrimento do “coletivo da escola”:

Pra falar a verdade, eu estipulei o valor que cada um devia gastar, pra não ficar aquela briga, é mais ou menos dividido. São dois mil pra Matemática, dois mil para Português, dois mil pra História, mil se são menos aula, mil reais, então foi assim e elas conseguiram, graças a Deus! [...]... essa parte de pesquisa foi a gente que fez mais na secretaria, eu com as especialistas. Mas aí, montar o projeto mesmo, a gente pôs o professor para montar. Sabe? Fizemos os modelinhos para o professor preencher!

A Diretora Perpétua, da Escola Estadual do Rio Tijuco, evidencia a participação passiva ou mesmo a não participação dos professores e da comunidade na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola quando afirma que a tarefa foi executada pela especialista da escola e uma professora:

Então quem elaborou o PDE foi a Maria Luiza, que é a supervisora, mais a Elaine, que é a minha professora de Língua Portuguesa. Então elas elaboraram o PDE e nós cumprimos o ano passado. Desenvolvemos as ações, compramos o material pedagógico, fizemos as capacitações, o que foi colocado no PDE foi trabalhado o ano passado.

Ao analisar os impactos do PDDE e do PDE-Escola na organização da escola mais especificamente na sua gestão, pode-se concluir que ainda falta muito para que sua

democratização se efetive, principalmente no que se refere à autonomia construída e à participação entendida como uma práxis política.

A organização do trabalho pedagógico

Em Minas Gerais, a emergência de novas formas de regulação e controle por parte da Secretaria Estadual de Educação se configura de maneira nítida. Nessa organização, a avaliação sistêmica é uma categoria central da organização do trabalho pedagógico. A questão da qualidade subordinada à lógica da administração empresarial, da meritocracia e da responsabilização está presente nas propostas educacionais e nos discursos dos profissionais. Essa cultura implantada no estado, em certa medida, está sendo assimilada na escola.

Foi constatada nas entrevistas forte presença do neotecnicismo nas escolas mineiras. O que chamou mais a atenção foi a incorporação do discurso por grande parte dos profissionais, que demonstraram uma aceitação quase passiva ou até mesmo uma adesão irrefletida aos princípios colocados nos projetos para a educação em curso no Estado. A relação da escola com a empresa, a ideia da concorrência e as suas consequências estão presentes na fala de alguns professores. A opinião da professora Gardênia da Escola Estadual da Praça Central ilustra essa situação de maneira clara:

A sociedade também cobra muito, então nós precisamos envolver pra dar bom resultado, é o envolvimento, é o gosto, é o compromisso, exigência da sociedade, dos pais, né? Cobram muito. Então, se a escola não for boa, tem várias outras! Então a gente preocupa muito, é o compromisso que a gente tem. [...] Que a gente tem que obedecer que a escola hoje é tipo assim uma empresa, hoje não tem tantas? Aquela que não trabalha bem, que não está por dentro das inovações, ela vai ficando de lado. Às vezes fecha turma, ocorre o desemprego, então a gente olha tudo isso! E como se diz: os pais têm direito, né, de procurar. Então, não tá bom aqui, vai procurar outra!

A meritocracia também foi bastante recorrente nas falas dos profissionais entrevistados. No estado de Minas Gerais esse princípio é praticado por meio do “Acordo de Resultados”: o estabelecimento de metas, a instituição de bônus, recompensas e até mesmo punição para as escolas que não conseguirem alcançar os resultados. A fala da professora Angélica, da Escola Estadual da Praça Central, evidencia a recompensa pelo mérito:

Os professores recebem um salário adicional do governo estadual por ano no mês de setembro. É um incentivo. Esse salário adicional ele é mediante a sua prova no Simave. Por exemplo, se a escola ficou com um percentual de 70%, os professores recebem 70% do salário. A nossa escola ficou com quase 80%

o ano passado, nós recebemos quase 80% do nosso salário. Isso tem a ver com a nota do Simave, com o número de alunos evadidos, tudo isso entra. Eles fazem uma somatória, tem a ver também com a avaliação do servidor. Todo ano nós somos avaliados. É um incentivo, é uma das ferramentas que ele [o governo] utiliza, né?

A fala da professora Iris, da Escola do Parque Goiabal, ajuda a compreender um pouco a adesão quase passiva mencionada anteriormente. A desvalorização profissional materializada pelos baixos salários, faz com que as gratificações sejam aceitas quase sem resistência, como se fossem algo natural, mesmo havendo a clareza sobre seu significado, pois essas gratificações não geram direitos trabalhistas de fato e os profissionais ficam à mercê da boa vontade da classe dirigente.²⁰ Nesse sentido, ela afirma:

Precisa cumprir as metas, né? Não só a escola, porque um ponto que não há como deixar de colocar também é que o professor, ele recebe uma gratificação pelo desempenho, né? Essa gratificação vem pra nós em setembro. Ela é de acordo com o desempenho da escola e assim, isso eu não vou falar que não facilita, o professor já é tão desvalorizado que assim... eu não vejo ser professor como missão, eu vejo como profissão! Então quando isso vem agrega muito pra nós, eu diria que até motiva, né? Porque a gente não vive só de faz de conta! Então, desde que a gente cumpra as metas, desde que haja uma prestação de contas e o que foi gasto, a verba continua sempre chegando!

A professora Magnólia, da mesma escola, ratifica e acredita que os alunos também são responsáveis pelas verbas que chegam para a escola. Demonstra que assimilou a ideia da responsabilização e ainda “conscientiza” os alunos desse processo. Essa responsabilização tem como consequência a culpabilização tanto dos profissionais da escola, quanto dos alunos pelo baixo desempenho da instituição nos exames aplicados.

Então a nossa meta é essa! Só que a cada ano é um público diferente, então a gente tenta conscientizá-los da importância desse resultados, não só pra eles, mas eles são corresponsáveis por tudo que vai acontecer na escola a partir desses resultados, ou seja, das verbas que vão chegando, das melhorias que vão chegando.

A professora Glicínia aponta a ansiedade, o medo e o esforço sobre-humano dos profissionais para cumprir das metas estipuladas. Evidencia a cultura do desempenho,

²⁰ Em matéria publicada no jornal Estado de Minas em 26/09/2011, o governador do estado, Antônio Anastasia, afirma que o pagamento do Prêmio Produtividade é condicionado à disponibilidade de caixa no orçamento estadual. É preciso que o Governo tenha registrado no ano anterior um resultado fiscal positivo.

instituída pelas políticas educacionais implantadas no Estado. A pressão pela melhoria dos resultados e o medo de não alcançar os objetivos e as metas propostas têm mobilizado os docentes.

Os professores estão ansiosos e só falam assim: - Nós temos que trabalhar, porque nós temos que ter um resultado maior. Entendeu? Todo mundo está ansioso e quer o resultado, a gente fica com medo do nosso resultado descer. Cada um está se empenhando o mais que pode, o seu esforço todo.

O diretor Narciso, da Escola Estadual da Praça, explica o acordo:

Fizemos um pacto de atuação, sabe? Chama acordo de resultados até! Nós fizemos junto da SEE e a SRE. Quando nós sentamos lá e fizemos o nosso acordo de resultados, eu trouxe pra escola e disse o seguinte: Esse era um resultado que seria alcançado por todos! Ou seria também uma decepção e não um resultado de todos também!

E esse resultado é cobrado pelas instâncias superiores, pois atinge a administração central da educação no estado. A bonificação é estendida aos profissionais da SEE na sede em Belo Horizonte e nas regiões, em cada SRE. Na SRE, é feita por meio da média dos resultados das escolas estaduais dos municípios jurisdicionados. O acompanhamento é feito pelas técnicas da SRE, como relata a professora Violeta:

a gente percebe aquela pressão mesmo das técnicas, elas vêm pra escola, o ano passado mesmo eu fiz parte da comissão. Então a gente ligou nas casas dos alunos pra vir fazer a prova, quer dizer, porque influencia lá na SRE também, então vem, né? É uma pressão forte mesmo em cima dos professores que estão ali... de todo mundo que está envolvido, não só o professor, mas a direção também. Então é uma cobrança forte e acaba que a gente fica assim muito tensa com isso, querendo fazer, fazer, e isso não depende só da gente, acho que depende também do envolvimento de todos, da família, de todo mundo.

Outro aspecto que evidencia o neotecnicismo nas escolas do Estado e como se articula com a lógica da regulação e da avaliação é a responsabilização e a culpabilização dos profissionais da escola no que se refere aos resultados das avaliações. Pôde-se perceber que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é uma forte referência, mas o que mobiliza mesmo as escolas mineiras são as avaliações do sistema estadual, uma vez que é o resultado do Simave que incide diretamente nos salários dos professores e nas verbas de que a escola necessita. Além disso, há a publicização desses resultados pela mídia em geral, o que

faz aumentar a ideia de responsabilização, que, nas três escolas pesquisadas, aparece de maneira muito forte, como afirma a professora Violeta, da Escola Estadual da Praça Central:

Vem a questão, assim, da responsabilidade [...] eu fico muito preocupada quando um aluno não está rendendo, aprendendo, então a gente procura dar uma ajuda diferenciada, seja no horário da Educação Física eu faço isso, ou outro horário vago que eu tenho eu fico, horário de recreio... essas coisas. Então a gente vê essa questão, e não só eu, vários professores aqui da escola fazem isso mesmo. Como eu trabalho nos dois turnos, eu consigo ver isso na escola de manhã também, sabe? Eu percebo um movimento muito grande e uma preocupação com essa questão do índice, todo dia eu vejo essa preocupação crescer.

A ideia da responsabilização aparece juntamente com a culpabilização. Os professores estão assumindo para si o fracasso da escola, como indica a professora Angélica:

Bom, eu vou te falar daqui da escola, que é o exemplo que eu tenho, aqui a preocupação é grande em relação a isso. É aquela preocupação de uma mãe com o filho. Por exemplo, você vê seu filho tirar uma nota ruim na escola, você não quer isso de jeito nenhum, porque isso vai ser atribuído a ele, vai ser atribuído a você, ou seja, tem um culpado. Sempre vai ter um culpado, não é que eu esteja falando que seja, porque aqui a nossa dificuldade é muito grande porque a maioria dos alunos, a grande maioria não tem apoio de pai e mãe dentro de casa, da família. Nós aqui com ele e ele com a gente, nós é que estamos fazendo esse papel sozinhos.

A professora Amarílis reforça o argumento, mas tem consciência dos limites da atuação do professor e da escola:

A gente tem essa preocupação, mas mesmo que você tente, esse problema da família foge do nosso alcance. Mesmo que você não tenha condições de fazer nada pelo aluno, você se sente responsável porque o resultado ruim dele vai refletir na sua prática, vai ser você que teve aquele resultado ruim junto com ele, entendeu? Isso é péssimo, mas infelizmente, toda cobrança, quando traça meta, objetivo que você tem que cumprir, infelizmente é desse jeito, sob pressão que você trabalha.

Como a regulação por meio da avaliação sistêmica aparece como eixo central da organização do trabalho pedagógico, percebe-se que tudo gira em torno da avaliação: o planejamento da escola, o conteúdo ministrado, a avaliação da aprendizagem. No que se refere ao planejamento escolar, o foco da escola é a melhoria dos índices, tanto os do Ideb, quanto os do Simave. A professora Violeta aponta a mobilização dos alunos também:

As exigências têm aumentado muito, nossa! Eles cobram, sabe, as cobranças estão cada vez maiores, tem que fazer isso, tem que fazer aquilo, e você acaba ficando focada mesmo naquilo [na avaliação], o que é que vou fazer, planejar, chega em casa, faz uma coisa, então é muito, né? E até mesmo o aluno exige de você a todo momento mesmo!

A professora Angélica relata que o planejamento da escola está vinculado às diretrizes das avaliações sistêmicas e enfatiza a busca de resultados:

A gente está antenado, vamos dizer assim, com o que está proposto. Tipo, por exemplo, as avaliações sistêmicas, a gente faz uma preparação aqui para isso. O nosso planejamento, ele já é feito de acordo com o que é proposto pela avaliação, entendeu? Os descritores, tudo isso é levado em consideração, habilidades, competências, descritores, tudo! Nós estamos trabalhando em cima disso, desse plano! A gente já tem a consciência de que realmente é o caminho. É o que a gente tem que seguir mesmo, porque, vamos dizer assim, sistematicamente, o que é necessário para que o aluno obtenha um bom resultado.

A professora Magnólia, da Escola Estadual do Parque Goiabal, refere-se ao PDE como um plano voltado para atender as defasagens dos resultados da escola na avaliação sistêmica:

O direcionamento de trabalhar as avaliações sistêmicas tem que estar dentro do PDE, então é a partir do PDE, do direcionamento que o MEC dá das avaliações sistêmicas, que o PDE é elaborado. Então ele não é feito jogado! Ele tem toda uma estrutura elaborada pra gente seguir!

A diretora Perpétua, da Escola Estadual do Rio Tijuco, reforça o planejamento vinculado aos resultados da avaliação e a focalização dos alunos das turmas que são avaliadas e deixa claro que, com as outras turmas, o trabalho pode ser mais “leve”:

nós fizemos um trabalho muito grande o ano passado, eu cobreí muito, sabe? Eu foquei terceiro ano e quinto ano. Eu falei: - Vamos continuar com os projetos internos, vamos? Nós não vamos colocar tanta intensidade porque o nosso foco são os alunos do terceiro e do quinto ano! Então foi feito um trabalho muito grande mesmo, que eu não dava sossego para essas meninas e gastei muito xerox e muita coisa para poder ensinar, mas valeu a pena, né? A escola inteira parou para atender terceiro e quinto ano! Entendeu? Valeu a pena o resultado, né? Agora estamos aguardando o resultado do quinto ano, que deve estar para sair, mas eu tenho certeza que vai ser bom como foi o terceiro ano, porque o trabalho não foi diferente!

A especialista Açucena enfatiza a centralidade da avaliação sistêmica e sua relação direta com o planejamento da escola:

A gente trabalha muito em cima do planejamento do conteúdo que vai aplicar, em cima das habilidades, a gente trabalha muito em cima das matrizes que vêm das provinhas, que é o Proalfa e o Simave, você entendeu? Então eu acho que o professor está inovando cada vez mais, ele está deixando de ser aquele professor tradicional, do beabá.

No tocante aos conteúdos curriculares, esses também visam atender às necessidades das avaliações. Assim, Língua Portuguesa e Matemática ocupam o lugar central na matriz curricular. São trabalhados com prioridade em detrimento de outros conteúdos, alterando até a rotina da escola, como mostra a especialista da Escola da Praça, Hortência:

Toda semana trabalha-se com Português e Matemática. Segunda-feira, primeiro horário, toda a escola vai estar trabalhando com Português, independentemente do que seja o horário da sala. Ciências é Português, toda a escola! Trabalha-se com gêneros textuais, porque se o aluno não sabe ler e interpretar não dá conta de mais nada. Essa semana foi o Português, na outra semana, Matemática! E sempre em dias alternados. Essa semana foi na segunda, semana que vem é na terça! É assim que estamos fazendo!

A professora Amarílis, da mesma escola, reforça a ideia:

Se o aluno não sabe ler, ele não consegue fazer nenhuma atividade relacionada à área de exatas. E a gente já está lutando pra melhorar cada vez mais. É um esforço conjunto. Vamos botar esses meninos pra ler, porque é a leitura que manda! Leitura e interpretação. Aí, o resto vem depois...

Na Escola Parque do Goiabal não é diferente, a primazia dos conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática também está presente na fala da diretora Acácia, que envolve os professores de outras áreas para trabalhar os conteúdos que são avaliados:

Não é responsabilidade do professor de Língua Portuguesa e Matemática o Ideb de todo mundo! Então cada um trabalha, então eu vou trabalhar fábula, mas eu não tenho noção, então a Márcia ajudou: - Eu vou te ensinar como você trabalha e onde você pesquisa! E outra, a gente procurou fazer o professor trabalhar com aquilo que ele tem habilidade. Igual trabalhar fração, porcentagem, Ciências trabalhou também! A Matemática trabalha, só que Ciências também trabalha.

A professora Rosa, da mesma escola, reforça a estratégia utilizada pela escola:

O professor de Português está ali pra dar a aula de Português dele, o de Matemática também, não é? Então nós começamos a fazer o seguinte: nós começamos a dividir. O professor de Ciências, ele trabalha em uma sala, por exemplo, do sexto ano, e dentro das Ciências dele, ele começa a jogar a Matemática junto. Ao mesmo tempo ele está fazendo a produção de texto também, porque ali faz interpretação de texto. Dentro da Ciências e dentro da Matemática, ele começa a fazer uma leitura com eles. E aí ele começa a explorar aquilo que está trabalhando dentro da matéria de Ciências. Ele trabalha Ciências e Matemática e o Português. Entendeu?

Na Escola Rio Tijuco acontece o mesmo, o foco nos conteúdos avaliados também se evidencia, como explica a professora Dália:

A prioridade é igual, estou te falando: é leitura e escrita. Porque todo menino tem que saber ler e escrever até oito anos, nove no máximo! Então nossa prioridade é essa, leitura! A escrita e leitura. Aqui todo mundo tem uma opinião, que todo mundo sabe a necessidade da escola. Então a gente tem metas as cumprir, tem a prova Brasil, tem Proalfa, então a gente tem uma meta. Tem que ser todo mundo no consenso!

Percebe-se que, em função das avaliações externas, o estreitamento do currículo é assimilado e colocado em prática nas escolas. Assim, o chamado “conhecimento básico” cumpre a função de preparar para a cidadania, como argumentam os reformadores da educação, sem explicitar qual o significado de cidadania. Essa prática limita as possibilidades de crianças e jovens das classes populares terem acesso aos conhecimentos que são excluídos em nome do “básico”, que são de suma importância para sua formação e cujo acesso só é possível na escola. Freitas (2011) defende que as artes, o corpo, a criatividade, os sentimentos, a ética, a estética devem ser desenvolvidas simultaneamente ao básico e não depois, como argumentam os defensores dessas políticas. A consequência é a formação de cidadãos de segunda categoria, acentuando as diferenças já existentes no sistema educacional.

A avaliação da aprendizagem também está atrelada aos modelos aplicados pela avaliação sistêmica. Os dados mostram que há um grande envolvimento de todos os profissionais da escola e um processo sistemático de preparação dos alunos para a realização dessas avaliações, principalmente as do Estado, como indica a professora Amarílis, da Escola da Praça:

As avaliações das meninas na parte de Matemática têm gráfico, têm escala, a maioria das provas aqui todas têm leitura e interpretação porque o que cobra é interpretação. Até na parte das exatas que é a Matemática. A gente vê prova de História com gráfico, e isso ajuda o conjunto, né? [...] Todo ano eu vou buscando atividade, aí eu monto, vou lá e xeroco, tem aqueles livros do

Simave que vêm, eu xeroco algumas atividades e a gente vai fazendo. Todo bimestre eu trago uma atividade de revisão, aí começa lá do sexto ano e vai, você entende? Eu já tenho até o acervo, sabe? Eu já tenho três anos com os nonos [anos], aí então eu vou buscando.

Na Escola Parque do Goiabal, a diretora Acácia mostra de maneira clara que a avaliação da aprendizagem segue o padrão das avaliações externas e há por parte dela uma exigência para que isso aconteça:

E outra coisa que eu vejo muito, toda prova nossa não é decoreba! Tem que ter uma parte contextualizada em toda avaliação, tanto a mensal quanto a bimestral! Todas elas têm que jogar textos, sabe? Tem que jogar gráficos tem que jogar mapas! Desenhos, tudo! Charge... sabe aquelas tirinhas? Tudo tem que jogar! Eu não aceito mais sem, tem que ter uma coisa diferenciada. Por quê? Porque na avaliação da prova Brasil e o Simave também cobram isso! Não cobram mais essa decoreba de menino! Acabou! Aí o professor também mudou a postura.

Nessa mesma escola, a professora Iris fala da preparação para as avaliações externas a partir das avaliações internas da escola:

Nós trabalhamos os modelos das avaliações sistêmicas com eles ao longo do ano. E a gente percebe realmente que a fragilidade deles é muito acentuada em Língua Portuguesa. A Matemática também é, mas eles já conseguem fazer uma prova muito mais... eu diria, resolvendo as questões por levantamento de hipóteses e por eliminatória, o que não acontece com a Língua Portuguesa, que eles têm que ler, interpretar, inferir.

Na Escola Rio Tijuco a situação é similar, como demonstra a professora Verônica:

A gente pegou esses meninos que estavam com muita dificuldade, aí a gente formou uma equipe, foi bibliotecária, foi eventual, foi professora de Língua Portuguesa, de Literatura, todos colaborando, sabe, supervisor, pra poder ver se esses meninos alcançavam uma média maior. Então foram feitas apostilas. A gente xerocava muito as questões daqueles cadernos... da prova Brasil, tem aqueles do PROEB, do Simave, né? A gente trabalhou muito aquelas questões. Então eles foram preparados pra trabalhar aquele tipo de prova e fazendo com que eles lessem, porque o maior problema é o aluno ler.

A professora Flor de Lis, da mesma escola, reforça a situação:

Muita coisa do Simave a gente traz para dentro de sala, que o Simave é extenso e os nossos meninos são muito preguiçosos para ler. Eles não trazem isso de casa, do cotidiano deles, de ler. “Arme e efetue”, pra eles, isso é o

bom, rapidinho eu termino. Então, nesse sentido de ler, de gostar, de aprender a ler, interpretar...

Pelos dados coletados percebe-se com clareza a regulação da escola por meio da centralidade da avaliação sistêmica na organização do trabalho pedagógico. Ela incide no planejamento, na organização curricular e na avaliação da aprendizagem. Na verdade, o que polariza a escola na atualidade não é mais a avaliação da aprendizagem, mas as avaliações externas, que trazem em seu bojo a responsabilização e a culpabilização dos professores, da direção, enfim, da escola. E isso influencia no currículo oferecido aos alunos e também no trabalho docente.

Trabalho docente

A regulação do trabalho docente intensificou-se com o fortalecimento do neotecnismo e da meritocracia na educação, materializados principalmente pela busca de resultados por meio dos índices das avaliações externas em larga escala, que têm direcionado a gestão da escola, a organização do trabalho pedagógico e o trabalho docente. Nesse contexto, as atribuições do professor têm aumentado e até mesmo a função social da escola parece ganhar outros significados, como indicam os dados da pesquisa. O Diretor Narciso demonstra a preocupação com os resultados do trabalho do professor:

A prioridade dele é a gestão da sala de aula, certo? Ele tem que buscar um resultado, né? A aprendizagem do aluno. E ele não pode estar só, o professor tem que ter todo um suporte, o que que fez e por que não fez, certo? Ele traz pra gente. Faltou material, a disciplina... o que que aconteceu? Então, o que que está acontecendo com A, com B? O que é que está atrapalhando seu rendimento? Ele precisa de um suporte, de uma preparação, né? Então ele precisa de quê? A rede física, a rede lógica, recursos humanos, o que é que precisa? Então a gente trabalha um pouco nesse sentido...

A professora Angélica reitera a preocupação do diretor Narciso e acrescenta que o trabalho do professor

tem aumentado porque, além de passar o conteúdo, a gente trabalha as avaliações. Eu trabalho os dois turnos, né? (...) A principal atribuição do professor é melhorar o índice de aprendizagem. É fazer com que o aluno aprenda. É levar uma aprendizagem eficiente pro aluno, principalmente dentro de sala de aula. É preciso motivar, pois nós temos muitos alunos que vêm pra cá e nem sabem por que estão na sala de aula.

A especialista Hortência também aponta nessa direção:

O trabalho tem aumentado muito. Porque o trabalho com projeto, ele dá muito trabalho mesmo, né? Que não tem como você trabalhar com projeto e ser só aquela mesmice! Ele envolve, nossa! Aí a gente envolve todo mundo, aí todo mundo fica agitado! Porque cada um quer fazer melhor que o outro e aí o menino também fica desse jeito!

A diretora Acácia, da Escola Parque do Goiabal, fala da atribuição do professor hoje, pois essa escola está inserida numa comunidade socialmente desfavorecida e, segundo ela, sua função deve extrapolar os limites da sala de aula, é preciso ir além:

O professor não pode mais só dar aula, né? O professor tem que ser muito observador. Ele tem que conhecer o aluno. Tem hora que o professor fala assim: - Ah, mas o aluno assim, assim... Mas aí eu falo: - Gente, vá lá na casa dele. Porque, quando ele fala do menino, eu já fui há muito tempo na casa dele. Eu já fui na casa da criança e sei que é que está passando lá. Vá lá conhecer a realidade para vocês entenderem.

Ao mesmo tempo, reconhece que os professores estão sobrecarregados e sugere a inserção de um tempo na própria carga horária para eles se dedicarem aos projetos da escola sem prejudicar sua vida pessoal:

o problema é a carga horária que todos têm, que não dá muito para fazer um trabalho que seja de... extra horário, né? Porque um projeto, pra você participar, você tem que ler, desenvolver, você tem que dedicar! Eu acho que teria que ter dentro da carga horária do professor já algumas horas pra ele participar dos projetos, desenvolver os projetos, talvez isso estimulasse. Porque eu não acho nem justo o professor, que já tem essa carga horária, vir aos sábados... porque muitos têm três turnos de trabalho, família. Então é difícil, não é? Mas eu acho que dentro do possível eles se envolvem, não é 100%...

A diretora Perpétua, da Escola Rio Tijuco, reforça a preocupação com os resultados e enfatiza a cobrança sobre os professores por parte da equipe diretiva. Na avaliação do Ideb de 2005, essa escola teve um índice abaixo da média nacional e foi indicada pelo MEC como escola prioritária A, cujo resultado do Ideb de 2005 foi de até 2,7 para os anos iniciais do Ensino Fundamentale 2,8 para os anos finais dessa etapa de ensino. A escola em questão teve a nota de 2,2 nos anos finais e foi classificada como prioritária:

Olha, o papel do professor hoje, eu sempre falo pra eles, aqui eles tem dois caminhos: ou ensina, ou ensina, ou menino aprende, ou menino aprende. Não tem outro jeito, né? Então aqui eles trabalham muito mesmo, o perfil deles realmente é de trabalhar para que a escola alcance um ensino de qualidade, porque a gente cobra muito. Tem a supervisora da manhã, tem a da tarde que cobra muito e, graças a Deus, eles têm essa consciência que eles têm que ensinar!

A professora Flor de Lis relata a necessidade de conhecer melhor os alunos e afirma a multifuncionalidade do professor no contexto atual:

Hoje, além do professor levar o conhecimento da sua matéria, ele leva o conhecimento geral. Porque você não consegue trabalhar se você não conhecer o cotidiano de seu aluno, a realidade dele mesmo. Mas a realidade dos meninos é que você tem que conhecer tudo deles, o que eles gostam. O papel do professor hoje é ser uma internet ambulante você tem que saber de tudo. Você tem que ser uma pessoa multifuncional.

Outro aspecto enfatizado nessa pesquisa foi a pressão pela melhoria dos resultados nos índices da avaliação a que os professores são submetidos pelos órgãos superiores da educação. A professora Angélica, da Escola da Praça, sintetiza muito bem essa situação:

a cobrança é grande, entendeu? Ela vem de cima pra baixo. É o governo federal que cobra dos estados e o estado cobra da superintendência e a superintendência cobra da escola e a escola cobra do professor. Eu sei que a nossa cabeça aqui em baixo, ela está com muitas mãos assim em cima, entendeu? Quer dizer, é muita cobrança, mudou muito.

A professora Violeta, da mesma escola, também comenta essa pressão:

O professor faz de tudo, até dançar! Mas é assim... realmente a gente fica... até hoje eu comentava, um pouco chateada, chateada no sentido que as coisas são colocadas para a gente de uma forma muito imposta. Ainda ontem tivemos uma reunião de módulo, que é todas as quartas-feiras. Então é colocado o que você tem que fazer, tem que se virar dentro da sala de aula para manter o aluno mesmo na sala de aula.

A professora Magnólia, da Escola Parque Goiabal, reafirma a multifuncionalidade do professor e revela que a pressão exercida sobre ele tem gerado muito desconforto e angústia, pois, no contexto em que atua, as necessidades dos estudantes extrapolam a relação ensino/aprendizagem:

A cada dia o professor tem que fazer papéis mais diversificados dentro da escola, além do dele. A gente que trabalha com o sindicato, quando você vai nas reuniões do sindicato você vê essa aflição do professor: - Eu estou sendo cobrada na minha avaliação de desempenho, mas eu tenho que fazer o papel de avô, de pai, de mãe e ainda ensinar o aluno o conteúdo que ele tem que aprender na escola, então eu acho que está só aumentando isso, não diminui.

Essa pressão pelo aumento dos índices de avaliação é também evidenciada pela professora Flor de Lis, da Escola Rio Tijucu:

Cada ano acontece o seguinte: se a gente aumenta o nosso nível, a superintendência e o estado querem mais. Então aumenta o trabalho. Se a gente teve um aumento de 2%, o ano que vem a gente quer 4%! A gente quer o dobro que a gente teve o ano passado. É chato você estar fazendo uma coisa sendo pressionada, mas a gente tenta esquecer a pressão, a gente faz o que pede. A gente põe o objetivo e vamos superar o nosso objetivo. É assim, às vezes a gente fica brava porque o estado está exigindo demais, porque é muita burocracia, muita coisa chata mesmo, né? É muito papel, eles pedem demais. Tudo que você faz tem que registrar, mas eu acho bom você registrar, pelo menos você prova que está fazendo.

Outro aspecto que a pesquisa evidenciou diz respeito à diversificação do papel do professor no contexto atual. Foi relatada nas entrevistas a dificuldade de conciliar o exercício do magistério com as atividades de assistente social, psicólogo, profissional da saúde pública, entre outros. Percebe-se que o poder público, por meio das políticas atuais de responsabilização, transfere para a escola tarefas dos setores sociais, econômicos e políticos. Nessa esteira, também a família delega à escola a responsabilidade de formação de seus filhos. Os professores, além de suas atividades, estão cumprindo o papel que cabe à família. Nessa perspectiva, a professora Gardênia, da Escola da Praça, afirma:

E a gente tem uma responsabilidade muito grande porque tem pais que não têm condições de ajudar os filhos. Às vezes a gente faz papel de psicólogo, de babá, a gente faz! Por quê? Porque o menino tem que aprender e, se você não olhar tantas coisas, você não consegue! Então o papel do professor hoje não é só ensinar a ler e a escrever, entendeu? Tem que ensinar mais...

Entretanto, pondera que a realidade atual tem exigido das famílias uma dedicação maior ao trabalho:

Os pais não estão tendo muito tempo, trabalham o dia todo e só vão pra casa à noite, então não têm nem tempo pra conversar com os filhos. E aí tem dias que, ao invés de dar um texto ou a escrita, você vai parar e conversar uns vinte minutos com essas crianças, falar dos bons hábitos, dos hábitos de

higiene, do compromisso, da organização, tudo! Que seria tarefa deles, mas eles também precisam trabalhar, né? Então não tem como.

A professora Gérbera, do Parque Goiabal, reitera que o professor está tendo um papel diferenciado e demonstra preocupação com isso :

Antes eu acho que a função do professor era mesmo só ali aquela sala de aula e pronto! Eu vejo igual na minha época, quando eu estudava. Hoje não, o professor é diferente. Tem professor que é mãe de aluno quase! Porque a gente está evoluindo de uma certa maneira que está meio complicado!

Por outro lado, a professora Rosa, da mesma escola, assume para si a responsabilidade e acha natural cumprir esse papel:

O professor hoje não só dá aula não, é mãe... agora mesmo eu estava falando pra eles: - Depois da uma hora da tarde, aqui eu não sou somente professora, eu sou a mãe de vocês, eu sou vó, eu sou tia, eu sou pai. A gente está aqui para cuidar de vocês, pra fazer com que vocês não se machuquem, né? Que a gente não tenha problema nenhum com vocês. Eu acho que a nossa função não é só ser professor, não, a gente está aqui... além do educar, de estar educando, a gente está cuidando deles também. [...] dar uma boa educação, porque tem uns de pais separados, eles trazem tanto problema pra gente, problemas assim de casa, contam pra gente. Não é que a gente acha ruim isso não, eu até fico satisfeita deles contarem e a gente poder ajudar, né?

A professora Iris, também da Escola Parque Goiabal, fala do papel do professor hoje, para além da especificidade da sala de aula:

Hoje eu penso que na nossa realidade, a nossa principal atribuição já não é nem trabalhar apenas os conteúdos conceituais e procedimentais da área, mas primeiro os atitudinais. A partir deles, a partir desse resgate moral dos alunos, você trabalhar com os conteúdos conceituais e procedimentais. Porque, sem que haja essa interação, esse resgate... porque a gente pega eles com autoestima baixíssima, estão totalmente desacreditados, totalmente fora da sociedade mesmo, marginalizados.

A professora Magnólia, da mesma escola, reforça:

E aí a gente volta lá naquela situação de casa, de conflito de casa, de pais separados, ele não vê o pai, ele quer que o pai venha e aí ele não obedece mais a mãe, entendeu? A mãe não dá conta e é preciso chamar o pai. Então ele tem tanto problema que eu vou ter que ser a psicóloga dele, vou ter que ser a mãe dele, o pai dele e a professora dele. Ele tem pouco aproveitamento, não é porque tem dificuldade de aprendizagem, mas conflitos internos que ele traz pra dentro da escola.

Na Escola Rio Tijuco, a professora Glicínia assimila com certa “naturalidade” o papel que exerce e relata o seu trabalho na escola, reiterando as falas anteriores no que se refere ao trabalho do professor:

Eu, por exemplo, ajudo a olhar recreio... ajudo na biblioteca. Tem aumentado, sim, ele tem que trabalhar mais e, como se diz, ele tem que se “virar nos trinta”, não é mais só professor, ele é tudo! Ele é professor, ele é mãe, ele é psicólogo, ele é médico, tem que entender de tudo, é orientador. Ele não é mais só o que transmite conhecimento, o ler e o escrever.

A professora Verônica, da mesma escola, referenda:

Ah, a gente é tudo aqui na escola! Às vezes a gente é mãe, às vezes a gente é avó, às vezes a gente tem que ser psicóloga, né? Então não é só ensinar o que o livro traz pra ele. Às vezes a gente tem que parar a aula, iniciar um assunto que está incomodando eles, então a gente aprofunda nesses aspectos aí. Então não é só aquela leitura, o abc do dia a dia, não. Tem aumentado o nosso trabalho, mas surte efeitos.

Cabe aqui uma reflexão sobre a função social da escola e o que é principal e acessório na educação escolar. Saviani (2002), ao discutir sobre a natureza e a especificidade da educação e da pedagogia, afirma que a educação abrange os processos formativos que ocorrem na família, igreja, sindicato, escola etc. e tem como especificidade a seleção e transmissão de diferentes saberes. Um dos espaços privilegiados para a prática educativa em nossa sociedade é a escola. Para Saviani, a natureza da educação se explicita a partir da compreensão da natureza humana. Humanidade e educação são elementos profundamente interligados pelo trabalho. Desse modo, concebe educação como trabalho não material, no qual o produto não se separa do ato de produção, e cita como exemplo de atividade a aula.

Para o autor, o objeto da educação refere-se inicialmente à identificação dos elementos culturais que devem ser assimilados e, posteriormente, às formas e/ou métodos mais adequados para que a assimilação dos conteúdos se efetive. No tocante ao processo de identificação do que deve ser assimilado, é necessário distinguir o essencial do acidental, o principal do secundário, o fundamental do acessório. Para tanto é necessária a compreensão do “clássico”. Esse deve ser entendido como algo que se firmou como fundamental, como essencial e pode constituir-se em um critério útil para a seleção dos conteúdos do trabalho pedagógico. Saviani (2002) afirma que “a escola é uma instituição cujo papel consiste na socialização do saber sistematizado”, devendo, portanto, ocupar-se com o saber metódico,

organizado. Diante dessa diversificação de papéis que os professores vêm assumindo, é preciso questionar: qual é o papel da escola nesse contexto? Qual o papel do professor? Qual a função social da escola?

Os dados revelam uma alienação dos docentes com relação a essas questões, pois estão assumindo papéis acriticamente, sem questionarem suas funções próprias, nem essa ampliação e transferência de responsabilidades de outros agentes sociais para a escola. Têm aceitado o que vem ocorrendo como algo “natural”.

Além disso, dessa postura acrítica e apolítica, foi possível apreender que a multiplicidade de tarefas que o professor vem exercendo e a pressão pelos resultados, tanto das avaliações externas, quanto na avaliação individual de desempenho dele próprio, têm gerado insegurança, dúvidas e indecisões, e até mesmo o desencantamento com a profissão, levando-o ao adoecimento²¹ e, em casos mais graves, ao abandono da profissão. Como revela a professora Magnólia, que representa o sindicato da categoria:

a gente tem visto o planejamento, os professores estão muito voltados a planejar, ver as dificuldades, fazer o Plano de Desenvolvimento Individual do Aluno (PDI). Eles estão muito preocupados com o PDI porque é um histórico de dificuldade do aluno que está pesando em cima da avaliação de desempenho do professor, entendeu? Tem professor que tem três, quatro cargos. Esses tiram muita licença, afastam-se muito da escola e não dá para fazer, desistem. Eles entram muito em crise. Nós temos muitos professores afastados de sala de aula por causa disso. Na nossa escola, nós temos três casos.

O desencanto com a profissão é também apontado pela professora Flor de Lis, da Escola Rio Tijuco que ainda está no começo da carreira:

Hoje o professor não leva só o foco de aprendizagem na matéria. Ele tem que trabalhar tudo! A gente está tomando o papel de quem? De pai, porque o aluno às vezes vê mais você do que a própria mãe, que o próprio pai. Eu acho que o que mudou é o modo mesmo dos alunos verem o papel da profissão. Hoje você pergunta para alguém: Você quer ser professor quando você crescer? A resposta é um não mais bonito.

²¹ Em matéria publicada no Jornal Correio de Uberlândia, no dia 09/10/2011: “A cada cem professores efetivos da rede estadual de ensino de Uberlândia, 14 estão licenciados atualmente para tratar problemas de saúde. [...] Segundo a coordenação regional da Seplag (Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais), mais de 90% dos servidores licenciados são ligados à área da educação, que inclui professores e outras funções, e 21% das licenças foram provocadas por transtornos mentais e comportamentais.”

A regulação do trabalho docente concretizada por meio das políticas educacionais implementadas no Estado de Minas Gerais na atualidade é coerente com os eixos norteadores da política de administração do Estado, que definiu como princípios a focalização de políticas, a melhoria dos indicadores e a avaliação externa, a diretividade das ações pedagógicas por meio de manuais instrucionais e a valorização dos instrumentos de controle.

A melhoria da qualidade do ensino e a avaliação

Atualmente a concepção de qualidade presente nas políticas educacionais brasileiras e nas escolas está relacionada aos índices das avaliações sistêmicas. O governo federal avalia, o governo estadual também tem seus sistemas avaliativos e, em muitos municípios, a “qualidade” do ensino é também avaliada por meio de provas locais. A escola, por sua vez, tem-se organizado pedagogicamente para melhorar os seus índices, pois a nota obtida tem definido a sua “qualidade”. A publicização dos resultados dos índices conduz à responsabilização e à mobilização social, princípios básicos da política nacional.

O PDDE e do PDE-Escola têm também como propósito a melhoria da qualidade de ensino. Entretanto os documentos que os orientam trazem uma concepção gerencialista de escola de qualidade, muito mais voltada para sua estrutura e organização do que para a sua função social.

Também os sujeitos da pesquisa ao serem questionados sobre a melhoria da qualidade do ensino, revelaram uma visão bem restrita da qualidade. O diretor Narciso, da Escola Estadual da Praça Central, ilustra isso de maneira clara e coerente com os princípios da qualidade propostos nos programas de avaliação:

Tem caminhado sim, dentro da rede física, da rede lógica e também no processo ensino aprendizagem, tudo está repercutindo, né? Com toda assistência voltada principalmente para isso. O nosso objetivo é: crescer e melhorar os índices das avaliações sistêmicas e das avaliações internas do aluno.

A especialista Hortência, da mesma escola, toma como referência a melhoria da qualidade da escola a partir do desenvolvimento acadêmico dos alunos e da melhora na disciplina, mas, para ela, o que evidencia de fato esse progresso é o resultado da avaliação. Alia, portanto, a qualidade aos índices da avaliação:

Eu vejo que a cada ano que passa parece que a gente percebe que ainda está melhor em todos os aspectos Eu ando percebendo isso tanto no acadêmico

quanto na disciplina, né? Tanto é que as nossas avaliações externas estão subindo a cada dia. Então eu percebo que está melhorando ano a ano.

Já a professora Gardênia relaciona a melhoria da qualidade com o desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita. Reforça que é uma exigência do estado. Ressalta ainda que os conteúdos verificados nas avaliações sistêmicas são voltados para leitura, escrita e matemática.

Ah!... [a escola tem melhorado] em todos os aspectos, principalmente em termos de leitura e escrita... a gente trabalha em cima disso, né? Já que é uma exigência do estado. Então a gente trabalha em cima de leitura, bons hábitos, de ética, de escrita. A gente é uma equipe que procura fazer o que é pra fazer, entendeu? Ninguém resiste, não! [Quando se decide:] “Vamos melhorar nesse aspecto?”, aí todo mundo envolve, sabe? A nossa escola é muito procurada, vem aluno de fora, de escola particular, vem de cidades vizinhas. A gente está sempre recebendo alunos e os pais gostam, justamente por isso!

A professora Amarílis também vincula a melhoria da qualidade aos resultados da avaliação aplicada pela Secretaria Estadual de Educação:

Desde que eu cheguei na escola, na área de exatas, a Matemática, a gente está no índice do Simave desde que eu trabalhei com as turmas dos anos anteriores, nós estamos subindo. Chegou a 236, 254, 270! Eu trabalho com os nonos anos, aí eu faço uma revisão geral. Eu vou, venho em forma de espiral de acordo com os CBCs (Conteúdos Básicos Curriculares). Desde que eu estou aqui eu só vejo evolução, tanto na parte administrativa, como pedagógica. É uma evolução e a gente está subindo gradativamente.

A professora Angélica ressalta o trabalho incansável dos professores para melhorar os índices da avaliação da escola e acredita que a qualidade da educação significa a melhoria dos resultados nos testes. Alega que a escola melhorou muito também em outros aspectos:

Tanto é o resultado das pesquisas... nós temos melhorado sim... em todos os sentidos. Melhorou na parte pedagógica, melhorou na parte estrutural. Aqui, graças a Deus, nós temos só boas notícias, a escola está sendo reformada, ampliada. Nós temos mais instrumentos disponíveis para trabalhar. Em todos os sentidos. [...] Estamos trabalhando incansavelmente, levando a sério mesmo, trazendo o que tem pra ser mostrado, tudo em cima mesmo dos descritores, sabe? O que está proposto ali. Trabalho, muito trabalho...

Na Escola Estadual Parque do Goiabal, a Diretora Acácia atribui a melhoria da qualidade da escola à mudança de postura do professor e às metas estipuladas pelo Estado no que se refere à alfabetização das crianças. Menciona também a preocupação com o fato de os estudantes se saírem bem nas avaliações:

E foi realmente o trabalho, o dia a dia, a mudança de postura do educador... sabe, levar a sério, acreditar... também o estado, né? O estado também tem uma meta: toda criança lendo e escrevendo aos 8 anos, então isso também... a criança lê aos 8 anos, automaticamente no quinto ano ela vai estar bem na avaliação, no nono ela vai melhorar mais ainda, né? A gente percebe isso também.

A professora Gérbera, da mesma escola, avalia que ali a qualidade do ensino melhorou muito e aponta como exemplo a boa conduta dos estudantes, o bom relacionamento entre funcionários. Mas o que, na visão dela, confirma mesmo a melhoria é o aumento do nível das notas das avaliações sistêmicas. Confirma ainda o empenho de todos os profissionais da escola para manter a nota existente e melhorar cada vez mais o índice de desenvolvimento da escola:

Desde quando eu entrei, melhorou muito, bastante... em tudo... em termos da conduta dos alunos, em termos de relacionamento entre os funcionários da escola. Melhora no nível mesmo, porque no começo as notas dos alunos eram bem baixas nessas provas que fazem. Mas hoje está bem melhor. Melhorou muito e os professores também. Estamos trabalhando bastante com as crianças. Igual a nós, por exemplo, a eventual ajuda, igual eu estou na biblioteca: até 15:30 eu vou tomar leitura, vou estar trabalhando um dia na semana com todos! Num outro dia trabalho com os que têm mais dificuldade. A eventual faz isso, o professor no uso da biblioteca também faz! A vice-diretora faz, está todo mundo fazendo em conjunto mesmo, para a manutenção da nota do Ideb e melhorar cada vez mais!

Na Escola Estadual Rio Tijuco, a preocupação dos profissionais é grande com a melhoria das habilidades de leitura e escrita. Para os profissionais da escola, a boa qualidade do ensino está vinculada ao cumprimento da meta da alfabetização aos oito anos de idade. É recorrente nas falas a melhora nesse aspecto. A professora Dália afirma que “tem melhorado na aprendizagem, na leitura, na escrita sabe? Isso aí está desenvolvendo cada dia mais: leitura e escrita!”

A professora Flor de Lis também acredita que a qualidade do ensino está relacionada à melhoria da leitura e da interpretação. Mas demonstra preocupação com as avaliações

sistêmicas, pois recorre aos modelos propostos para os estudantes treinarem. Revela também o empenho dos professores para a melhoria dos índices da avaliação:

Tem melhorado nessa parte de interpretação dos alunos, porque eles têm uma grande dificuldade, sabe... de pegar no texto. Então eles estão bem mais acostumados. Muita coisa do Simave a gente traz para dentro de sala, que o Simave é extenso e os nossos meninos são muito preguiçosos para ler. Eu acho que a gente está crescendo demais. Com a brincadeira, a gente incrementa, a gente rebola até dentro de sala pra ver se a gente consegue crescer nisso aí.

A professora Verônica apresenta outros aspectos em relação à melhoria da qualidade do ensino, como o aumento da responsabilidade dos estudantes e o desenvolvimento da maturidade. Entretanto, relaciona essa melhoria dos resultados das avaliações sistêmicas, os quais atribui isso ao empenho dos professores e a maior participação dos pais. Assim, na sua visão, a escola melhorou

muito, muito. Olha, os alunos têm tido mais responsabilidade, estão mais amadurecidos. Eles levam a sério! Os resultados das notas das avaliações têm melhorado bastante, os professores têm-se empenhado bastante, motivam os alunos, dão aulas bem interessantes, saem do espaço da escola, tudo isso! Os pais estão mais presentes, teve uma época que eles estavam meio ausentes, mas agora eles estão bem presentes.

Em suma, ao buscar as respostas sobre como as políticas educacionais no contexto do governo Lula da Silva foram assumidas e implementadas no contexto da educação mineira, a partir do PDDE e do PDE-Escola, em especial na realidade das escolas estaduais no município de Ituiutaba-MG, os dados revelaram que, no tocante à gestão escolar preconizada nos documentos orientadores do PDDE e do PDE-Escola, a assimilação desse princípio na prática escolar parece coerente com os princípios explicitados nos documentos orientadores de tais ações do governo, uma vez que esses trazem uma concepção gerencial, centrada na figura do líder e balizada nos aspectos técnicos e operacionais das ações. Nesse sentido, a gestão democrática ainda não se efetivou de fato, principalmente no que se refere à autonomia e à participação.

No que concerne à organização do trabalho pedagógico, evidenciou-se a centralidade da avaliação sistêmica nas escolas mineiras. Ela direciona o planejamento, a organização curricular e a avaliação da aprendizagem. Seus resultados têm conduzido à responsabilização e à culpabilização dos professores, da direção e da escola.

O trabalho docente reflete os eixos norteadores da política de administração do Estado, que definiu como princípios a focalização de políticas, a melhoria dos indicadores e avaliação externa, a diretividade das ações pedagógicas por meio de manuais instrucionais e a valorização dos instrumentos de controle. Essa perspectiva retira a autonomia dos professores, intensifica e precariza o trabalho.

Foi possível apreender ainda nas falas dos entrevistados que o conceito de qualidade da educação é assimilado na perspectiva dos princípios preconizados pelo Estado Regulador e Avaliador, que determina a formulação de políticas educacionais pautadas nas concepções reduzidas de qualidade, autonomia e avaliação. O sentido de qualidade aqui apresentado é restrito porque, ao enfatizar o produto e ignorar os processos, tem por base a ideia de eficiência e produtividade. É uma qualidade centrada nos índices de desempenho nas avaliações sistêmicas.

Mas este estudo possibilita ainda outras conclusões. Avancemos, pois, na direção final de nossas análises.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

"Vivendo, se aprende; mas o que se aprende, mais, é só a fazer outras maiores perguntas."

João Guimarães Rosa

Esta pesquisa teve como objetivo compreender os novos modos de regulação da educação e da gestão e o seu efeito sobre as dinâmicas internas da escola no que se refere à gestão escolar, à organização do trabalho pedagógico e ao trabalho docente. Para tanto, tomou como objeto dois programas federais na área da educação, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), de modo a compreender não apenas seus contornos e fundamentos, mas também suas implicações no contexto escolar. Ao lado desse objetivo, colocamos as seguintes questões norteadoras:

- Quais os caminhos e contornos assumidos pelas políticas educacionais nos governos de Lula da Silva e de Aécio Neves, ambos nos períodos de 2003 a 2006 e 2007 a 2010?
- Que mudanças e permanências se fazem presentes no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e na ação Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) no contexto dos governos de Lula da Silva e quais seus desdobramentos na gestão da escola, na organização do trabalho pedagógico e no trabalho docente?
- Que lugar a avaliação tem assumido nesse contexto e partir do desenvolvimento do PDDE e do PDE-Escola?
- Em que medida o lugar assumido pela avaliação se articula e se fundamenta na perspectiva da consolidação de mecanismos de regulação nas políticas educacionais e do Estado Avaliador?
- Como essas políticas foram assumidas e implementadas no contexto da educação mineira, em especial na realidade das escolas estaduais no município de Ituiutaba - Minas Gerais?

Para responder a essas questões, num primeiro momento realizou-se uma revisão bibliográfica em torno dos pontos fundamentais da pesquisa, focalizando estudos mais amplos, como as políticas educacionais nos 2000 e a regulação da educação, e outros mais específicos como a gestão da educação, a avaliação e o trabalho docente.

Num segundo momento, foi realizada a análise dos documentos orientadores do PDDE e do PDE-Escola e dos documentos orientadores da avaliação sistêmica e da organização do trabalho pedagógico em Minas Gerais.

No terceiro momento realizou-se a coleta de dados por meio de entrevistas semi-estruturadas com o(a) diretor(a), especialistas e professores das escolas investigadas.

O texto foi estruturado em cinco capítulos. Assim, o capítulo I objetivou analisar as políticas educacionais implementadas pelo Governo Federal e Estadual de Minas Gerais nos anos 2000. Para tanto, foi feita uma pesquisa bibliográfica a partir da produção científica da área, recorrendo a autores nacionais e internacionais. Além disso, analisaram-se os documentos que contêm as diretrizes das políticas educacionais emanadas dos dois governos, no período em questão.

No capítulo II empreendeu-se a análise dos documentos orientadores do PDDE e do PDE-Escola, com o intuito de compreender os seus contornos e fundamentos, bem como as suas implicações na gestão escolar, na organização do trabalho pedagógico e no trabalho docente. Foram analisadas as resoluções do FNDE que orientaram as escolas desde a criação do PDDE, em 1995, ainda com o nome PMDE, e os manuais que orientaram a elaboração do PDE-Escola de 1995 e 2006. Foi realizada ainda uma discussão sobre os princípios da gestão democrática da escola.

O capítulo III dedicou-se a compreender o lugar assumido pela avaliação a partir do PDDE e do PDE-Escola e suas conseqüências no trabalho docente. Para tanto, discutiu-se sobre o Estado Avaliador, aprofundou sobre as políticas e práticas de avaliação externa no Brasil e no estado de Minas Gerais e discutiu sobre as condições de trabalho docente na atualidade.

Compreender os mecanismos de regulação e sua relação com as políticas educacionais implementadas na atualidade foi o objetivo do capítulo IV. Nesse sentido, buscou-se a origem do conceito, que a seguir foi relacionado com as reformas educacionais contemporâneas no Brasil e em Minas Gerais e analisaram-se seus efeitos nas práticas educativas.

Por fim, o V capítulo objetivou apresentar as implicações das políticas de regulação na dinâmica interna da escola no que se refere à gestão escolar, à organização do trabalho pedagógico, ao trabalho docente, à avaliação e à qualidade do ensino a partir do PDDE e do PDE-Escola. Para tanto adentrou-se a realidade concreta de três escolas estaduais do município de Ituiutaba.

Pôde-se apreender, a partir desta investigação, que as políticas educacionais no governo Lula foram marcadas por permanências e mudanças. No que se refere às mudanças, no primeiro mandato (2003-2006) foram criadas ações significativas nesse sentido. Além

disso, instituíram-se nesse período as bases para a implantação e implementação das políticas educacionais que se explicitariam por meio do PDE, que direcionou as ações do governo nos quatro anos seguintes (2007-2010). Assim, no primeiro mandato foram criados o Fundeb, o ProUni, um novo sistema de avaliação do ensino superior e foi ampliada a educação profissional.

No segundo mandato foi lançado o PDE. Esse plano abarcou também algumas ações que já haviam sido desenvolvidas no governo de FHC, entre elas o PDDE e o PDE-Escola, que, embora tendo permanecido, ganharam novos contornos. O plano foi criticado inicialmente por não ter sido elaborado de forma participativa e não garantir recursos suficientes para financiar a educação. Nesse período foi regulamentado o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e o Fundeb, sendo ainda criado o Reuni. Posteriormente mudanças substantivas ocorreram por força da Emenda Constitucional nº 59, com a queda da Desvinculação das Receitas da União (DRU), o que aumentou os recursos para a educação e ampliou a escolaridade obrigatória para o público de 4 aos 17 anos.

Outra ação importante foi a criação do Ideb, que foi articulado ao financiamento suplementar da escola. O Ideb foi criticado pelos riscos de ocultação da má qualidade do ensino, uma vez que passou a ser considerado referência de qualidade pela proporção de estudantes aprovados, por suas metas serem estipuladas a longo prazo e por induzir à responsabilização unilateral das escolas pelo seu sucesso ou fracasso.

A possibilidade de concretização do regime de colaboração e a construção de um sistema nacional de educação foram propostas também nesse governo com a realização das conferências educacionais. As bases foram lançadas e a expectativa da sociedade brasileira é que o novo Plano Nacional de Educação 2011-2020 incorpore as perspectivas apontadas.

Em Minas Gerais, o Governo Aécio alterou profundamente as relações de trabalho dos servidores públicos. O aumento automático dos salários por tempo de serviço foi substituído por critérios de desempenho individual. Os ganhos salariais passaram a ser vinculados ao Adicional de Desempenho (ADE) e o percentual de reajuste passou a ter como referência a arrecadação do Imposto Sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS).

As propostas educacionais foram fundamentadas em bases economicistas, com políticas focalizadas, instituição de elementos de controle de resultados, ação pedagógica de natureza instrucional e busca da melhoria de indicadores por meio da avaliação externa. A meritocracia e a responsabilização se tornaram pilares da política educacional mineira. A

prática educativa proposta fincou suas bases no neotecnicismo, com ênfase no controle dos resultados.

A pesquisa evidenciou, ainda, que o financiamento suplementar criado no governo de FHC ganhou novos contornos. Os recursos advindos do PDDE e do PDE-Escola foram ampliados e articulados aos resultados do Ideb. Explicitou-se nesse programa a relação entre os resultados da avaliação, financiamento e a gestão da escola.

O PDDE e o PDE-Escola possibilitaram o desenvolvimento de ações importantes abrangendo desde a melhoria da aprendizagem dos alunos até o incentivo a maior participação dos pais. Entretanto, apresentou limites no tocante à democratização da escola, uma vez que a participação e a autonomia se restringiram aos aspectos técnicos e operacionais da execução e os aspectos políticos foram secundarizados. Além disso, as concepções de qualidade do ensino, gestão e avaliação não traduzem as expectativas de uma sociedade democrática. Nesse sentido, a gestão, a avaliação e o financiamento passaram a ser articulados e se constituíram numa nova forma de regulação da escola e do trabalho docente, principalmente por meio da avaliação, que se tornou o eixo estruturante da política educacional.

No que concerne à avaliação, este estudo demonstrou os limites da avaliação externa no Brasil e em Minas Gerais e os seus efeitos na escola e no trabalho docente. É proclamada como sinônimo de qualidade e exclui dimensões importantes da formação. O mais perverso da atual política de avaliação tem sido a responsabilização unilateral da escola e dos professores pelo fracasso dos alunos.

Ao analisar os novos modos de regulação da educação no Brasil, constatou-se que as políticas educacionais dos anos 2000 foram estabelecidas por meio de parcerias com municípios e escolas, muitas vezes sem a mediação dos estados federados. Tais políticas foram anunciadas pelo governo federal e justificadas como subsídios para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e para o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica. Portanto, cabia aos professores e gestores, além das atividades pertinentes às suas funções, buscar aportes financeiros suplementares para a melhoria do seu desempenho. Constatou-se que tal intervenção resultou em significativas mudanças na organização escolar e na organização do trabalho pedagógico.

Essa nova regulação das políticas educacionais resultou do amplo processo de reformas engendrado no contexto da globalização da economia e da redefinição do papel do Estado. Tais mudanças impactaram tanto na organização dos sistemas educacionais de vários

países, como nos processos e nas dinâmicas internas da escola. Alterações significativas decorrentes dessa nova lógica foram concretizadas na gestão, na organização curricular, na avaliação e no trabalho docente.

O estudo revelou ainda que esse processo pode ser apreendido por meio de várias estratégias, sobretudo pelos processos de avaliação e seus mecanismos de controle do desempenho das escolas, dos professores e estudantes. Além disso, explicita-se pela defesa da autonomia das escolas, pela flexibilização na organização e gestão do trabalho, o trabalho coletivo, a organização da escola e do currículo fundamentados na interdisciplinaridade, nos projetos de trabalho, na metodologia por objetivos, o foco na gestão e nos aspectos administrativos da escola. Isso significa novas atribuições para o corpo docente e a direção.

A ênfase na centralização /descentralização foi outro marco das políticas de regulação. A descentralização se apresenta por meio de designações como autonomia, participação, controle da comunidade, novo padrão de gestão, racionalização administrativa, estabelecimento de parcerias, enquanto a centralização se efetiva mediante a propagação de uma cultura de avaliação, padrão de qualidade, avaliação do sistema e competição

Outro aspecto que evidenciou esse novo modo de regulação foi a concepção de planejamento que fundamentou as ações do governo federal e de alguns governos estaduais no período. A partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007, as ações do MEC foram pautadas pelo Planejamento Estratégico. As ações da SEE/MG também seguiram essa direção desde o início do primeiro mandato do governo Aécio Neves (2003-2006). Areladas a essa concepção de planejamento, medidas gerenciais foram propostas: cobrança de resultados, responsabilização de gestores, fixação de metas para as ações, adoção de indicadores de desempenho para medir a eficácia dos programas.

Na realidade das escolas de Minas Gerais foi constatada uma forte presença das políticas de regulação local, ou seja, as diretrizes do estado para a educação foram tão incisivas que as políticas do governo federal ficaram diluídas e até mesmo encobertas pelos projetos educacionais delineados pelo Estado.

Coerente com a legislação educacional, o PDDE e o PDE-Escola preconizam a gestão democrática da escola, por meio do desenvolvimento da autonomia nos planos financeiro, administrativo e pedagógico e da participação de todos nos processos decisórios. Entretanto, essa autonomia deve ser buscada e construída pelo coletivo de profissionais da instituição.

Mais um aspecto importante é o da participação da comunidade na gestão escolar. Esse princípio, além ser um direito garantido pela legislação, é ainda uma necessidade

pedagógica, uma vez que faz parte do processo de formação do cidadão. Uma gestão democrática se efetiva com a participação de todos os envolvidos no processo educativo, não só no sentido de contribuir para as propostas pedagógicas, mas também para a avaliação conjunta de toda a escola, levando em consideração todo o processo escolar.

Portanto, para a implementação do processo democrático, é de suma importância que todos os segmentos envolvidos no processo educativo contribuam para definir e implantar as ações do seu projeto político-pedagógico, bem como de outros processos decisórios. Tal participação se estende à avaliação dessas ações, que deverá ocorrer de forma contínua.

A democratização da educação e da gestão precisa ser entendida como uma postura que deve ser assumida pelos dirigentes educacionais em todas as instâncias e pelos diversos sujeitos que participam do processo educativo com a finalidade de garantir o sentido democrático da prática educativa, uma vez que a gestão democrática é fundamental na construção de uma sociedade mais justa e democrática. Para isso, no entanto, é preciso entendê-la para além da escola.

No entanto, na realidade investigada, as políticas de regulação da escola por meio da propagação da cultura de avaliação, padrões de qualidade, bonificação e competição impossibilitam a busca e a construção da autonomia e a efetiva participação dos sujeitos sociais nos processos decisórios. Ainda falta muito para que a gestão democrática se efetive, principalmente no que se refere à autonomia construída e à participação entendida como uma práxis política.

A organização do trabalho pedagógico no contexto das políticas educacionais dessa primeira década dos anos 2000, principalmente nas implantadas pelos governos dos estados e municípios mais desenvolvidos da federação, evidenciou a materialização do neotecnismo nas escolas brasileiras. Novas teorias e a necessidade de melhoria da qualidade do ensino justificam e apoiam tais políticas.

Em Minas Gerais, na realidade das escolas investigadas, a emergência dessas novas formas de regulação e controle por parte da Secretaria Estadual de Educação se configurou de maneira nítida. Nessa organização, a avaliação sistêmica se constitui numa categoria central da organização do trabalho pedagógico. Foi constatado que a qualidade da educação subordinada à lógica da administração empresarial, da meritocracia e da responsabilização presentes nas propostas educacionais está assimilada e se mostra nos discursos e nas práticas dos profissionais da escola.

O trabalho docente é influenciado pelas mudanças que ocorrem no mundo do trabalho. Consequentemente, se o trabalho em geral se encontra em processo de intensificação e precarização no mundo contemporâneo, aquele também sofre os impactos das mudanças e está sujeito à lógica e contradição do sistema capitalista de produção. As reformas educacionais implementadas nos últimos vinte anos sob a égide das orientações dos organismos multilaterais têm contribuído sobremaneira para esse processo.

Nesse contexto, o trabalho docente intensificou-se com o fortalecimento do neotecnicismo e da meritocracia na educação mineira, materializados principalmente pela busca de resultados por meio dos índices das avaliações externas em larga escala que têm direcionado a gestão da escola, a organização do fazer pedagógico e o do professor. Além disso, o papel docente tem-se diversificado. Os dados colhidos nesta pesquisa evidenciaram que os professores, frequentemente, estão fazendo o papel da família, além de conciliar o exercício do magistério com as atividades de assistente social, psicólogo, entre outros profissionais.

A pesquisa evidenciou ainda que a concepção de qualidade presente nas políticas educacionais brasileiras e nas escolas está relacionada aos índices das avaliações sistêmicas. Essa concepção está sendo assimilada pelos profissionais da escola, que se têm organizado pedagogicamente para melhorar os seus índices, pois a nota da escola tem definido a sua “qualidade”. Ficou evidente nas falas que nota é sinônimo de qualidade. A publicização dos resultados dos índices conduz à responsabilização e à mobilização social, princípios básicos da política nacional e defendidos pelo Estado Avaliador.

Nesse sentido, resguardadas as diferentes concepções que permeiam as políticas, ações e programas governamentais, a regulação da educação no Brasil e no Estado de Minas Gerais se faz presente por meio da avaliação de resultados que vem se consolidando como eixo estruturante das políticas educacionais desde a promulgação da LDB 9394/96.

Nesse cenário e diante dos desafios colocados, é necessário que haja, de fato, política de Estado para avaliação não só como proposta, mas que a implantação e implementação sejam caracterizadas como tal, que a qualidade seja definida a partir dos descritores fundamentais da sua natureza, ou seja, a negociação, a participação, a autorreflexão, a contextualização, a pluralidade, o processo e a possibilidade de transformação. Uma política que considere as variáveis socioeconômicas, que seja articulada com outras formas de avaliação e seja, principalmente, formativa. Nesse sentido, um caminho importante seria o de aprofundar estudos sobre outras experiências de avaliação que vêm sendo construídas, o que

certamente poderá ser objeto de estudos futuros, mas não é possível de ser contemplado nos limites deste trabalho.

Do mesmo modo, o nosso trabalho evidencia a atualidade da discussão em torno dos processos e mecanismos de avaliação e planejamento que vêm sendo produzidos e reproduzidos no cotidiano escolar a partir de políticas mais gerais, como o PDDE e o PDE-Escola. Continuar acompanhando tais programas, seus contornos, suas estratégias de implementação é requisito importante para se continuar compreendendo como o modelo Estado Avaliador e Regulador se desenvolve no campo educacional brasileiro.

Portanto, no momento em que encerramos este trabalho, o fazemos com a clareza e a convicção de que questões importantes foram respondidas. Mas, ao mesmo tempo, temos a mesma clareza e convicção de que o processo dinâmico, contraditório, que marca e define nossa realidade exigirá que continuemos sempre atentos para os novos elementos que essa realidade colocará dentro de seu desenvolvimento histórico.

Assim, esta pesquisa se conclui, mas permanece a necessidade e o compromisso histórico continuarmos com o nosso olhar para a realidade e a política educacional brasileiras, de modo a apreender e compreender os processos e condicionantes que a produzem e reproduzem.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Educação: um novo patamar institucional. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, v. n. 87, p.131-143, Jul 2010.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr.2007.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2005.
- _____. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade, Campinas**, n.75, p. 15-32, agos. 2001.
- AGUIAR, Márcia A. Política de Formação de professores: o que muda nas esferas nacionais e locais. In: GRACIANO, Mariângela (coord.). “O Plano de Desenvolvimento da Educação” – **série Em Questão**, n. 4. Ação Educativa/Observatório da Educação. 2007.
- ALVARENGA, E.; VIEIRA, E. P.; LIMA, M. M. Os impactos das políticas educacionais brasileiras no trabalho docente. In: SEMINÁRIO DA REDE LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE TRABALHO DOCENTE - REDE ESTRADO, 6., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, nov. 2006. CD-ROM.
- ARAÚJO, A. C. de. **Gestão democrática da educação**: a posição dos docentes. Brasília: Universidade de Brasília, PPGE, 2000, (Mimeo).
- AUGUSTO, M. H. O. G.; MELO, S. D. G. A (des)valorização do magistério na rede pública estadual de Minas Gerais. **Revista Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 139-151, 2004.
- AUGUSTO, M.H.O.G. As reformas educacionais e o “choque de gestão”: a precarização do trabalho docente. In: 28ª **Reunião da Anped**, 2005, Caxambu: 40 Anos de Pós-Graduação em Educação no Brasil, 2005.
- AZEVEDO, Janete M Lins de & GOMES, Alfredo M. Intervenção e regulação: contribuição ao debate no campo da educação. **Revista Linhas Críticas**, Brasília. V. 15 n 28 jan./jun. de 2009.
- BALL, S.J. Reformar escolas/reformar professores e os territórios da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, CIEde, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.
- BARROSO, J. A formação dos professores e a mudança organizacional das escolas. In: FERREIRA, N. S. C. **Formação continuada e gestão da educação**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.
- BARROSO, João. **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e atores. Coimbra: Educa, 2006.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade** vol. 26, n. 92 - Especial, p. 725-751, out. 2005.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. S. Carapeto (Org.). **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BEZERRA, Ciro; SILVA, Sandra R. P. da. Mercadorização e precarização do trabalho docente: contradições entre prática pedagógica e trabalho pedagógico. In: SEMINÁRIO DA REDE LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE TRABALHO DOCENTE - REDE ESTRADO, 6., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, nov. 2006. CD-ROM.

BIRGIN, A. Novas regulações do trabalho docente: o caso da reforma argentina. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 111, dez. 2000.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BONAMINO, A. C. **Tempos de Avaliação Educacional**: O SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BOYER, R. **A Teoria da Regulação**: Uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

BRASIL. Casa Civil. **Medida Provisória** n. 2.178-36, de 2001.

_____. CONAE, 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. **Documento Referência**. MEC, Brasília, 2009.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. Estado, instituições e democracia: república / **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. – Brasília: Ipea, 2010. v.1 (552 p.): gráfs., mapas, tabs. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9).

_____. Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998.

_____. **Ministério da Educação**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995. Brasília, DF: FNDE, 1995.

_____. **Ministério da Educação**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução. 03, de 04 de março de 1997. Brasília, DF: FNDE, 1997.

_____. **Ministério da Educação**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Nº 9394/96.

_____. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – **Relatório Nacional de Acompanhamento** – Brasília: Ipea, 2010.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Destaques:** ações e programas do Governo Federal / Secretaria de Comunicação Social – Brasília, 2010. 73 p.

_____. Resolução nº 4 de 17 de março de 2009. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 18 abr. 2009.

_____. Resolução nº 19 de 15 de maio de 2008 Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

_____. Resolução nº 9, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 5 mai. 2009..

_____. Resolução nº 3, de 27 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 5 mai. 2009.

_____. Resolução/FNDE/CD/ n.º 43, de 11 de novembro de 2005. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 5 mai. 2009.

_____. Resolução/FNDE/CD/ nº. 10, de 22 de março de 2004. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 5 mai. 2009.

_____. Resolução/FNDE/CD/ nº 6 de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas, referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. . Acesso em: 12 mar. 2009.

_____. **Toda Criança Aprendendo.** Secretaria de Educação Fundamental (SEF/MEC), Brasília, 2003.

BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois:** reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Políticas contemporâneas de formação de professores para os anos iniciais do ensino fundamental. **Educação e Sociedade.** v. 29, n. 105, p.1139-1166, set./dez.2008.

BURBULES, N.; TORRES, C. A. (orgs.). **Globalização e Educação** – perspectivas críticas. Porto Alegre: ArtMed, 2004.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e críticas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, nº 74, p. 11-19, agos.1990.

CASTRO, Marta Luz Sisson de; WERLE, Flávia Obino Corrêa. Estado do conhecimento em administração da educação: uma análise dos artigos publicados em periódicos nacionais 1982-2000. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, dez. 2004.

CHIZZOTTI, A. **A pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Caderno do 5º Coned**, UFPE, Recife, 2004.

CODO, Wanderley; VAZQUES-MENEZES, Iône. O que é burnout? In: CODO, Wanderley (Coord.). **Educação, carinho e trabalho**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília, DF: CNTE; UnB, 1999.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. **Texto para discussão**. Brasília: ENAP, 2001.

CRUZ, Rosana Evangelista. Financiamento da educação básica: ações do governo federal em relação a estados e municípios. In: **Anais...** Congresso da LASA (Associação de Estudos Latino-americanos) no Rio de Janeiro, Brasil, de 11 a 14 de junho de 2009.

CRUZ, R. E.; GONÇALVES, F. W. A. S.; LUZ, L. X. Reflexões acerca do processo de implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola no Piauí. In: LUZ, L. X. (Org.). **Gestão, financiamento e controle social da educação**. Teresina: EDUFPI, 2005.

CURY, C.R.J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, p. 163-174, dez.2002.

_____. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação**. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). Brasília, DF: MEC, v. 1, p. 12-31, 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 809-829, out. 2007.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb**. A redenção da educação básica? Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

DAYRELL, Juarez. **Múltiplos olhares sobre a educação e cultura**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996.

DE TOMMASI, Livia, WARDE, Míriam J. & HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez/ Ação Educativa/ PUC, SP, 1996.

DEROUE, Jean Louis. Governança e avaliação no sistema educativo francês: em busca de uma avaliação pluralista? In: **Revista Educação em Foco: Avaliação de Sistemas Educacionais**. Juiz de Fora, vol. 6, n. 2, p. 33-48, set./fev. 2001/2002.

DIAS DA SILVA M. H. F; FERNANDES, M. J. S. As condições de trabalho dos professores e o trabalho coletivo: mais uma armadilha das reformas educacionais neoliberais? SEMINÁRIO DA REDE LATINO AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE TRABALHO DOCENTE - REDE ESTRADO, 6., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, nov. 2006. CD-ROM.

DIAS SOBRINHO, J Dias. Campo e Caminhos da Avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo Ilvo (Org.). **Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate**. Florianópolis: Insular, 2003.

DOURADO, L. F. Política e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100 - Especial, out. 2007.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DUARTE, Adriana Maria C. O processo de trabalho docente na educação básica: a análise dos pesquisadores da Rede Estrado. **Revista de C. Humanas**, Vol. 6, nº 2, p. 239-252, jul./dez. 2006.

ESTEBAN, Maria Tereza (org.). **Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi & OLIVEIRA Dalila A. (orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235-254, jan./abr. 2011.

FONSECA, M; TOSCHI, M. S; OLIVEIRA, J. F. (orgs.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos políticos pedagógicos em debate**. 1 ed. Goiânia-GO: UCG, 2004.

FONTANA, K. B.; TUMOLO, P. S. Trabalho docente e capitalismo: um estudo crítico da produção acadêmica da década de 1990. In: SEMINÁRIO DA REDE LATINO AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE TRABALHO DOCENTE - REDE ESTRADO, 6., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, nov. 2006. CD-ROM.

FRANCHINI, A. A.; CASTRO, G. P. C. A teoria da regulação: uma revisão. **Revista Eletrônica da Economia**, v. 4, 2004.

FREITAS, Helena. Profissionais da Educação: remuneração, piso nacional e mecanismos de premiação. In: GRACIANO, Mariângela (coord.). “O Plano de Desenvolvimento da Educação” – **série Em Questão**, n 4. Ação Educativa/Observatório da Educação. 2007.

FREITAS, L. C. (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Ed. Insular, 2002.

_____. Organização do trabalho pedagógico. **Revista de estudos**, Novo Hamburgo, RS, n.13, p. 10-18, jul. 1991.

_____. Eliminação Adiada: O Ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100 - Especial, out. 2007.

_____. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática**. Campinas: Papirus, 9 ed., 2008.

_____. Materialismo histórico-dialético: pontos e contrapontos. **Cadernos do ITERRA**. O MST e a pesquisa. II Seminário Nacional. Veranópolis: ITERRA, ano 7, n. 14, dez., 2007.

_____. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: **Anais** do Congresso Brasileiro de Educação. CBE, CEDES: Campinas, 2011.

GANDIN, Danilo e GANDIN, Luís Armando. O professorado como profissão: que espaço é esse? In: **Temas para um projeto político-pedagógico**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

GASPARINI, Sandra Maria; BARRETO, Sandhi Maria; ASSUNÇÃO, Ada Ávila. O professor, as condições de trabalho e os efeitos sobre sua saúde. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 2, p.189-199, mai/ago. 2005.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. e GENTILI, P. (orgs.). **Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília, DF: CNTE, 1996.

GENTILI, Pablo (Org.). **Pós Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GRACIANO, Mariângela (coord.). “O Plano de Desenvolvimento da Educação” – **série Em Questão**, n. 4. Ação Educativa/Observatório da Educação, 2007.

GRACINDO Regina Vinhaes. Conselho Escolar e educação com qualidade social. In: <http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2005/gde/tetxt4.htm> . Acesso em 15/07/2009

HELENE, Otaviano A. Análise dos indicadores de conclusão escolar nas últimas cinco décadas, **Revista Adusp**, n. 46, p. 46-52, jan.2010.

HIPÓLITO, Álvaro Moreira. Gestão do trabalho docente e qualidade da educação. <http://www.isecure.com.br/anpae/16.pdf>. Acesso em 05/06/2009

SRE realiza Pactuação de Metas com escolas estaduais e divulgação de resultados e de metas com as redes municipais de ensino. **Jornal Pontal**, Ituiutaba, p. 6, jun. 2011.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, dez.2008.

KUENZER, A. Z; CALDAS, A. R.; Trabalho docente: comprometimento e desistência. In: SIMPÓSIO TRABALHO E EDUCAÇÃO, 4, 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: NETE/FaE/UFMG, ago. 2007. CD-ROM.

LAPO, Flavinês Rebolo; BUENO, Belmira Oliveira. Professores, desencanto com a profissão e abandono do magistério. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, p. 65-88, mar.2003.

LIMA, L. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2006.

LIMANA, Amir. Desfazendo mitos: o que estão fazendo com o SINAES? **Avaliação: Revista da Avaliação do Ensino Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 869-873, nov.2008.

LOURENCETTI, G. do Carmo. O processo de intensificação no trabalho docente dos professores secundários. In: **Anais** da 29ª Reunião da Anped, Caxambu, out. 2005.CD-ROM.

LUCE, Maria Beatriz & MEDEIROS, Isabel L. P. Gestão Escolar. Disponível em: <http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2004/ge/meio.htm>. Acesso em: 05/07/2009

LUDKE, Menga BOING, Luiz Alberto. Caminhos da profissão e da profissionalidade docentes. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1159-1180, set./dez.2004.

MANCEBO, D. "Universidade para todos": a privatização em questão. **Pro-posições**, Campinas, v. 16, n. 2, out.2004.

MARQUES, Mara R. A. Um fino tecido de muitos fios: mudança social e reforma educacional em Minas Gerais. 2000, 247f. Tese (Doutorado em Educação) - UNIMEP Piracicaba, SP. 2000.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do Estado Regulador. **Novos Estudos Cebap**, n.º 76, p. 139-156, nov. 2006.

MAUÉS, Olgaíses. **O trabalho docente no contexto das reformas**. GT 5 – Política Educacional. In: **Anais** da 28ª Reunião anual da ANPED. 2005.

MEC/FUNDESCOLA. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando desempenho da escola por meio do planejamento eficaz**. Brasília, Brasil, 1999.

MEC/PDE. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília, Brasil, 2007.

MEC/PDEE. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola:** aumentando desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. Brasília, Brasil, 2006.

MELO, S. D. G.; AUGUSTO, M. H. A. (Des)valorização do magistério na rede pública estadual de Minas Gerais. **Revista Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, FaE/NETE, v. 13, n. 2, p. 139-152, ago. 2004.

MILDNER, Telma. Construindo o campo e a crítica: o debate. In: FREITAS, L.C. (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica.** Florianópolis: Ed. Insular, 2002.

MINAS GERAIS. **Escola Sagarana: Educação para a vida com dignidade e esperança.** Belo Horizonte: 1999.

_____. **A Educação Pública de Minas Gerais (2003-2006): o desafio da qualidade.** Belo Horizonte, SEE/MG, 2003.

_____. **Boletim Pedagógico de avaliação da educação: Matemática, 3º ano.** Simave/Proeb – 2007, Belo Horizonte, MG. 2007.

_____. **Boletim Pedagógico Língua Portuguesa: 3ª série do Ensino Médio.** Simave/Proeb – 2006, Belo Horizonte, MG, 2006.

_____. **Guia do Alfabetizador, 1º Bimestre.** SEE/MG, Belo Horizonte, 2008c.

_____. **Guia do Diretor Escolar SEE – MG.** Instrumento didático destinado a orientação e suporte do trabalho do Diretor Escolar. SEE/MG, Belo Horizonte, 2008a.

_____. **Guia do Especialista em Educação Básica.** Instrumento Didático destinado a orientação e suporte do trabalho do Especialista em Educação Básica da Escola Pública. SEE/MG, Belo Horizonte, 2008b.

MINAYO, M. C. S et al. (orgs.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2005.

MIRANDA, K. As transformações contemporâneas no trabalho docente: repercussões em sua natureza e seu processo de trabalho. In: SEMINÁRIO DA REDE LATINOAMERICANA DE ESTUDOS SOBRE TRABALHO DOCENTE - REDE ESTRADO, 6, 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, nov. 2006. CD-ROM.

MONFREDINI, I. Profissão docente na instituição escolar: a historicidade das práticas e culturas profissionais. In: SEMINÁRIO DA REDE LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE TRABALHO DOCENTE - REDE ESTRADO, 6, 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, nov. 2006. CD-ROM.

NASCIMENTO, E. P. Notas a respeito da Escola Francesa da Regulação. **Revista de Economia Política.** São Paulo, v. 13, n. 2, p.120-136, abr./jun. 1993.

OLIVEIRA, D. A. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Política educacional e a reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 355- 375, maio/ago. 2007.

_____. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-776, out. 2005.

_____. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004.

_____. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade**, vol. 26, n. 92 – Especial, p. 753-775, out. 2005.

_____. OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, vol. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência - a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147, abr. 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2002.

PEREIRA, Gilson R. de M; ANDRADE, Maria da Conceição Lima de. A construção da administração da educação na RBAE (1983-1996). **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 93, p. 1393-1411, set./dez. 2005.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (orgs.). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo, Xamã, 2005. P. 137-154.

PINTO, J. B. **Planejamento participativo na escola cidadã**. Palestra proferida no Seminário Nacional Escola Cidadã. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Educação, 1994.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação no governo Lula. **RBPAE** – v. 25, n. 2, p. 323-340, mai./ago. 2009.

POPKEWITZ, T. S. Reforma, conhecimento pedagógico e administração social da individualidade: a educação escolar como efeito do poder. In: IMBERNÓN, F. **A educação no século XXI: os desafios do futuro imediato**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RAMOS, Cosete. **Excelência na educação: a escola de qualidade total**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

REIS, E.J.F.B et al. Docência e Exaustão emocional. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 94, p. 229-253, jan/abr.2006.

REIS, Isaura Machado. Governância da educação em Portugal: O local e os modos de regulação da oferta educativa (2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário) **Tese (Doutorado em Educação)**. Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2009.

REZENDE, V. M. A descentralização financeira e a autonomia da escola mineira: um estudo dos processos de prestação de contas de escolas estaduais na jurisdição da 16ª SRE de Ituiutaba. **Dissertação** (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

RIVAS, Ricardo (1991). **Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte**. Santiago (Chile): United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco)/Red Latinoamericana de Información en Educación (Reduc).

ROSAR, Maria de Fatima Felix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, v. 20, n. 69, p. 165-176, dez.1999

ROSSO, S. D. Jornada de trabalho: duração e intensidade. **Ciência e Cultura**, São Paulo, ano 58, n. 4, p. 31-33, out./dez. 2006.

RICCI, Rudá. Breve balanço das reformas educacionais. **Revista Espaço Acadêmico** - ano II, n. 21, fev. 2003.

SACRISTÁN, J. G. A avaliação no ensino. In: SACRISTÁN, J. G.; Gomez. A. I. P. **Compreender e transformar o ensino**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

SAMPAIO, Maria das Mercês Ferreira; MARIN, Alda Junqueira. Precarização do trabalho docente e seus efeitos sobre as práticas curriculares. **Educação e Sociedade** v. 25, n. 89, p. 1203-1225, set./dez. 2004

SANTOS F. A. dos & SHIROMA E. O. Responsabilização e orientação para os resultados: prioridades do PDE- Escola. In: **Anais**. 1º Simpósio Nacional de Educação e XX Semana da Pedagogia. Unioeste, Cascavel, PR: nov. 2008

SANTOS, L. L. C. P. Formação de professores na cultura do desempenho. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1145-1157, set./dez. 2004.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, out. 2007.

_____. **Sistema de Educação**: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC, 2009.

_____. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação**: Análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 99).

_____. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, vol.15, n. 44, p. 380-392, ago. 2010.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 2. ed., Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. A colonização da utopia nos discursos sobre profissionalização docente. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 2, p. 525-545, jul./dez.2004.

SILVA, M. G. F.; FERNANDES, M. J. S. As condições de trabalho dos professores e o trabalho coletivo: mais uma armadilha das reformas educacionais neoliberais? SEMINÁRIO DA REDE LATINO AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE TRABALHO DOCENTE - REDE ESTRADO, 6., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, nov. 2006. CD-ROM.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. Relações de trabalho na escola pública: práticas sociais em educação em Minas Gerais (1983-1994).1999, 300 f. Campinas, SP. **Tese** (doutorado na área de Administração e Supervisão Escolar) Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP,1999.

SILVANY-NETO, A. M. et al. Condições de trabalho e saúde dos professores da rede particular de ensino na Bahia. **Revista Baiana de Saúde Pública**, Salvador, v. 24, n. 3/4, p. 42-56, jan./fev. 2000.

SOARES, Tufi Machado & PEREIRA, Danielle R. de M. Estudo de Critérios de adequação para modelos da teoria de resposta ao item (TRI) aplicado no caso do ensino fundamental da micro-região de Juiz de Fora em 1999. In: **Revista Educação em Foco**: Avaliação de Sistemas Educacionais. Juiz de Fora, vol. 6, n. 2, p. 91-108, set./fev. 2001/2002.

SOARES, Tufi Machado. Modelo de três níveis hierárquicos para a proficiência dos alunos de 4ª série avaliados no teste de língua portuguesa do Simave/Proeb – 2002. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 73-88, mai./ago.2005.

SORDI, M. R. L. & SOUZA, E. **A avaliação institucional como instância mediadora da qualidade da escola pública**: a Rede Municipal de Educação de Campinas como espaço de aprendizagem. Campinas: Millenium, 2009.

SORDI, M. R. L. Razões práticas e razões políticas para defender processos de avaliação institucional nas escolas de ensino fundamental In: SORDI, M. R. L. & SOUZA, E. **A avaliação institucional como instância mediadora da qualidade da escola pública**: a Rede

Municipal de Educação de Campinas como espaço de aprendizagem. Campinas: Millenium, 2009.

_____. Usos e desusos da avaliação na contemporaneidade. **Revista Pro-Posições**, revista quadrimestral da Faculdade de Educação - Unicamp. Campinas: SP, v. 9, n. 3 (27)1998.

_____. A avaliação como processo de qualificação. In: **Revista Educação**. Ano11, n. 131, p. 44-45, São Paulo: Editora Segmento, 2008.

_____. Há espaços para negociação em políticas de regulação da qualidade da educação pública? **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, SP, v. 20, n. 35, p. 147-162, jul./dez. 2010.

SOUSA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003

SOUSA Sandra M. Zákia L. Avaliação da educação básica e gestão de políticas públicas: uma relação em construção. **Anais do XIV Endipe**, Porto Alegre, RS, 2008.

_____. Avaliação, ciclos e qualidade do Ensino Fundamental: uma relação a ser construída. **Estudos avançados**, São Paulo, vol. 21, n. 60, p. 27-44, mai./ago.2007.

TARDIF, M.; LESSARD, C. **O trabalho docente**: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, PUC-SP, Ação Educativa, 1996.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1995.

TUMOLO, Paulo Sergio; FONTANA, Klalter Bez. Trabalho docente e capitalismo: um estudo crítico da produção acadêmica da década de 1990. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 102, p. 159-180, jan./abr. 2008

UNESCO /BRASIL. **O perfil dos professores brasileiros**: o que fazem, o que pensam, o que almejam... São Paulo: Ed. Moderna, Instituto Paulo Montenegro, INEP/MEC, 2004.

VALENTE, Lucia de F. Políticas e Práticas do Planejamento Escolar em Minas Gerais ao final do século XX. 2002, 127 f. **Dissertação (Mestrado em Educação)**. UFU, Uberlândia, 2002.

VIANNA H. M. Questões de avaliação educacional. In: FREITAS, L.C. (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Ed. Insular, 2002.

YASBECK Lola. A Institucionalização da avaliação do ensino básico na França. In: **Educação em Foco**: Avaliação de Sistemas Educacionais. Juiz de Fora, vol. 6, n. 2, p. 14-32, set./fev. 2001/2002.

ANEXOS

Roteiro de Entrevista

Dados de Identificação:

Nome : _____

Sexo: Feminino() Masculino (); Idade: _____

Formação: graduado(a) () especialista () mestre () doutor(a) ()

Curso/área: _____

Vínculo atual com a instituição : Concursado () Cargo Comissionado () Contrato temporário ()

Outros () Quais? _____

Tempo de atuação no magistério _____

Função exercida _____

Questões

1- Há quanto tempo atua na nessa escola?

2- Que funções, ou cargos já ocupou?

3- Qual foi a trajetória da escola nos últimos dez anos?

4- Quais momentos ou fatos você considera mais marcantes?

5- A escola tem melhorado? Em quê?

6- Que fatores têm contribuído para essa melhora?

7- Que ações ou projetos vêm sendo desenvolvidos na escola?

8- A escola possui PDE-Escola?

9- Como foi a elaboração do PDE-Escola nessa instituição? Quem participou? Como foi a participação dos professores? Da supervisão? Dos pais ou outros membros da comunidade escolar?

10- Como foram levantados os problemas da escola e como foram definidas as prioridades?

11- Houve consenso nas definições das ações? Como eram tomadas as decisões?

- 12- Qual a contribuição do PDE para a escola?
- 13- O PDE traz algum tipo de dificuldade? Quais?
- 14 - A escola tem que seguir algumas regras para tomar decisões em relação ao PDE ? Quais?
- 15 - Quais as fontes de recursos financeiros da escola?
- 16- A escola recebe recursos de fora, ou seja, de governos – estadual ou federal? Quais?
- 17- O que é preciso fazer para a escola receber esses recursos?
- 18- Esses recursos têm ajudado a escola ? Em quês aspectos de seu funcionamento?
- 19- A escola tem que prestar contas? Para quem? Como é feita a prestação?
- 20- Quais as principais atribuições do professor na escola?
- 21- Essas atribuições têm mudado? Em que?
- 22- Além dessas atribuições que outras tarefas o professor tem? As atribuições do professor em sua opinião têm aumentado? Em quês?
- 23- Os projetos que têm sido implementados na escola têm interferido no trabalho do professor? Como?
- 24- De acordo com dados do MEC a escola está tendo uma melhora contínua no Ideb. O que tem contribuído para isso?
- 25- O esforço dessa melhora impacta no trabalho do professor? Como?