



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

VILMA APARECIDA DE SOUZA

**O PLANO DE METAS “COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO”:
desdobramentos na gestão educacional local e no trabalho docente**

**Uberlândia
2014**

VILMA APARECIDA DE SOUZA

**O PLANO DE METAS “COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO”:
desdobramentos na gestão educacional local e no trabalho docente**

Tese de Doutorado em Educação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Gestão em Educação

Orientadora: Profa. Dra. Maria Vieira da Silva

Uberlândia
2014

VILMA APARECIDA DE SOUZA

O PLANO DE METAS “COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO”:
desdobramentos na gestão educacional local e no trabalho docente

Tese de Doutorado em Educação apresentada
ao Programa de Pós-graduação em Educação
da Faculdade de Educação da Universidade
Federal de Uberlândia (UFU) para obtenção do
título de Doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Vieira da Silva
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Titular: Prof. Dr. Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG

Titular: Prof. Dr. Ângelo Ricardo De Souza
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Titular: Profa. Dra. Lázara Cristina Da Silva
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Titular: Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira Da Silva
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Suplente: Profa. Dra. Sarita Medina Da Silva
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Suplente: Profa. Dra. Sálua Cecílio
Universidade de Uberaba - UNIUBE

Av. João Naves de Ávila, n. 2.121 – *Campus* Santa Mônica – Bloco G – CEP. 38400-092 –
Uberlândia, MG – Brasil – tel./fax: (34) 3239-4212

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

S729p
2014 Souza, Vilma Aparecida de, 1975-
 O plano de metas “compromisso todos pela educação”:
 desdobramentos na gestão educacional local e no trabalho docente /
 Vilma Aparecida de Souza. - 2014.
 342 f. : il.

 Orientadora: Maria Vieira Silva.
 Tese (doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa
 de Pós-Graduação em Educação.
 Inclui bibliografia.

 1. Educação - Teses. 2. Políticas públicas - Educação - Teses. 3.
 Administração educacional - Teses. 4. Professores - Teses. I. Silva,
 Maria Vieira, 1966-. II. Universidade Federal de Uberlândia, Programa
 de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37

*“Se as coisas são inatingíveis...ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
A mágica presença das estrelas”.*

(Mário Quintana)

AGRADECIMENTOS

*Eu agradeço
Eu agradeço a você
Muito obrigado por toda a beleza
que você nos deu
Sua presença, eu reconheço
Foi a melhor recompensa
Que a vida nos ofereceu*

(Vinícius de Moraes)

Agradecer é preciso ao final dessa trajetória... Afinal, muitas pessoas serão lembradas pelas contribuições, diretas e indiretas, essenciais para que esta pesquisa se tornasse realidade...

Primeiramente, e acima de tudo, agradeço a *DEUS*, que, por sua presença e luz, sempre me abençoa, dando-me forças para percorrer este caminho... E que, nessa fase final do doutorado, me presenteou com a graça de meu filho, *João Miguel*, já tão amado, que cresce forte em meu ventre e que me realiza nas menores descobertas da maternidade...

Aos meus pais, *Itamar e Iraci*, a quem devo tudo... Pela vida, pelo amor, pelo exemplo e pelo contínuo incentivo aos estudos...

Ao meu marido *Ildeu Filho*, meu grande amor, pelo companheirismo em todos os momentos, pelos sorrisos, pela paciência e cuidado carinhoso, mostrando-me sempre que sonhos podem ser reais. Você é meu porto seguro...

Aos meus irmãos, *Ailton, Adeilton, Vanuza e Vanilda*, por estarem ao meu lado em todos os momentos da minha vida...

À Universidade Federal de Uberlândia, que proporcionou a oportunidade de realização de um grande objetivo em minha vida...

À professora e orientadora *Maria Vieira*, pela dedicação, respeito e profissionalismo com que sempre conduziu o trabalho de orientação. O conhecimento generosamente partilhado e o precioso apoio foram fundamentais para a concretização desse trabalho...

Aos secretários do programa de Pós-graduação, *James* e *Jeane*, pela prontidão e informações concedidas...

A todos os professores, membros da Banca do Exame de Qualificação, Profa. Dra. *Olgaíses Maués* (UFPA), Prof. Dr. *Marcelo Soares Pereira da Silva* (FACED-UFU) e Profa. Dra. *Lúcia Valente* (FACIP-UFU), pelas interlocuções e sugestões para o delineamento da pesquisa...

A todos os professores, membros da Banca Examinadora de Defesa, por aceitarem o convite e pelas contribuições para o aprimoramento deste trabalho...

Às minhas amigas-irmãs e querido amigo-irmão, *Viviane Buiatti*, *Fernanda Duarte*, *Lilian Calaça*, *Leonice Ritcher* e *Armando Quillici* pela amizade, presença e apoio, sendo, nos últimos anos, a extensão de minha família em Ituiutaba-MG...

A todos os colegas de doutorado, em especial, *Úrsula Lélis*, pelo companheirismo e agradáveis momentos de convivência...

À Direção da Faculdade de Ciências Integradas do Pontal (FACIP/UFU), pela autorização para os estudos do doutorado...

Aos colegas do curso de Pedagogia (FACIP/UFU), professores e técnicos, pela parceria em projetos de ensino, pesquisa e extensão que muito contribuíram, direta e indiretamente, nos estudos desta pesquisa...

Aos meus alunos da FACIP/UFU, pelo convívio e companhia inspiradores nessa desafiadora estrada da docência, contribuindo para as reflexões realizadas...

Aos participantes da pesquisa pela atenção despendida em todos os momentos da investigação, compartilhando comigo suas experiências...

Vilma Souza

RESUMO

O presente estudo insere-se na Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, tendo como objeto de investigação o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” (PMCTE), como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e sua interface com a política local, com a gestão educacional/escolar e com o trabalho docente. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), implantado oficialmente pelo Ministro da Educação, em abril de 2007, simultaneamente à promulgação do Decreto n. 6.094, dispõe sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (PMCTE), no contexto do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O Decreto n. 6.094, ao instituir o PMCTE, dispõe de mecanismos que delineiam a política educacional promulgada pelo MEC, tais como o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). A partir desse panorama, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o programa de governo PDE/PMCTE e seus desdobramentos na gestão da educação pública e no trabalho docente, considerando o processo de produção e implementação dessa política e os atores que interferiram em sua elaboração, no contexto da rede de políticas. Considerando esse objetivo, uma questão central norteia esta investigação: Em que medida um programa de governo como o PDE/PMCTE, que faz parte de uma rede de políticas, conseguiu implementar os “avanços prometidos” na gestão da educação pública, ante um quadro nacional e internacional, delineado por arranjos econômicos e políticos das instituições brasileiras, de um lado, e pela interlocução com outros atores, como os organismos internacionais e o setor empresarial, de outro. Para esta investigação, optou-se pela abordagem epistemológica da dialética. Utilizaram-se também as contribuições da metodologia de análise de redes sociais e do referencial teórico-analítico do ciclo de políticas, combinados com outros procedimentos de pesquisa que contemplassem as demais perspectivas do objeto em questão, sendo eles: a análise documental, a pesquisa de campo e a entrevista. Os resultados corroboraram a tese defendida de que as ações implementadas a partir da reforma do PDE/PMCTE não conseguiram romper essencialmente o atual *status quo*, da política educacional, no nível da educação básica pública, em decorrência da reprodução da rede de políticas constituídas entre o global e o local, a partir de relações entre pessoas, instituições e organizações, evidenciando que o Estado não é o núcleo central no processo de formulação de políticas educacionais, tendo seu papel de protagonista comprometido nesse cenário de embates e disputas de poder e interesses. As promessas anunciadas pela política do PDE/PMCTE materializaram no “chão das escolas” uma “qualidade às avessas”, trazendo efeitos perversos à política local e ao trabalho docente, em decorrência da lógica da responsabilização/*accountability*, que acabou instaurando consensos adequados à ordem econômica globalizada para atender aos diferentes interesses em jogo. Uma “qualidade” que, ao mesmo tempo em que se centravam na performatividade da escola e de seus profissionais, manteve inalteradas as condições materiais e objetivas de trabalho no “chão da escola”.

Palavras-chave: Estado; Políticas Públicas Educacionais; Rede de Políticas Públicas; Ciclo de Políticas; Gestão Escolar; Trabalho Docente.

ABSTRACT

This study is part of the line of research State, Policy and Management in Education of the Graduate Program in Education of Universidade Federal de Uberlândia, with the object of investigation the Target Plan on “All for Education Commitment” (TPAEC) as a part of Education Development Plan, and its interface with local politics, educational/school management and teachers’ work. The Education Development Plan, officially implemented by Ministry of Education in April 2007, simultaneously with the promulgation of Decree No. 6094, deals with Target Plan on “All for Education Commitment” in the context of President’s Luiz Inácio Lula da Silva government. Decree n. 6094 by instituting TPAEC, has mechanisms that delineate the educational policy enacted by MEC, such as the Articulated Actions Plan (AAP) and the School Development Plan (SDP-School). From this background, the objective of this research is to analyze the government program SDP/TPAEC and its developments in the public education management and teacher’s work, taking into consideration the production process and implementation of this policy and the actors who interfered in its preparation, in the context of network policies. Considering this goal, a central question guides this research: To what extent a government program such as SDP/TPAEC, that is a part of a policies network, was able to implement the “promised benefits” in the public education management, compared to a national and international framework outlined by the economic and political aspects from Brazilian institutions and the dialogue with other actors such as international organizations and business segment. For this investigation, we chose the epistemological approach of dialectics and the contributions of the methodology from social network analysis and theoretical and analytical framework of the policy cycle, combined with procedures that contemplate other object perspectives, namely: document analysis, research field and interview. Results support the defended argument in which the implemented actions from the reform of SDP/TPAEC essentially failed to break the status quo as a result of the reproduction of policies network established between global and local aspects, from relationships between people, institutions and organizations, showing that State is not the core of the educational policy-making process, having canceled its major role in a scenario of disagreements and power/interests disputes. The promises announced by SDP/TPAEC policy materialized an “upside down quality” in “school floors”, bringing perverse effects to local politics and teacher’s work, due to the logic of responsibility/accountability, which eventually established appropriate consensus to globalized economic order to attend the different interests at stake. A “quality” at the same time focused on school performativity and its professionals, remained material and objective conditions of work on “school floors” unchanged.

Keywords: State; Educational Public Policy; Public Policy Network; Policies Cycle; School Management; Teacher’s Work.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Rede de acesso restrito com dez agentes	34
Figura 2 – Contextos do processo de formulação de uma política.....	37
Figura 3 – Sistema de educação como uma rede de relações de <i>accountability</i>	79
Figura 4 – Eventos no cenário da gestão da política educacional e atuação do TPE e de outros atores, empresas e instituições da sociedade civil	108
Figura 5 – Vínculos de representantes do TPE e atuação no governo	126
Figura 6A – Representantes do TPE e a atuação em diversos cargos e espaços.....	134
Figura 6B – Representantes do TPE e a atuação em diversos cargos e espaços	135
Figura 6C – Representantes do TPE e a atuação em diversos cargos e espaços.....	136
Figura 7 – O jogo federativo brasileiro	180
Figura 8 – Fornecedores das tecnologias educacionais dos Guias de Tecnologias/MEC.....	207
Figura 9 – Etapas de elaboração e implementação do PDE-Escola	233
Figura 10 – Estrutura do Comitê Estratégico do PDE-Escola.....	234
Figura 11 – Ações da etapa de preparação do PDE-Escola.....	235
Figura 12 – Representação gráfica do PDE.....	239
Figura 13 – Página do SIMEC	243
Figura 14 – Cadeia lógica do PDE-Escola	260
Figura 15 – Tela - Plano Geral > PDE Escola > Planos de Ação.....	261
Quadro 1 – <i>Corpus</i> documental da pesquisa.....	41
Quadro 2 – Participantes da pesquisa.....	45
Quadro 3 – Social-democracia clássica X Neoliberalismo	59
Quadro 4 – Valores e Programa da Terceira Via	60
Quadro 5 – Princípios da Governança.....	62
Quadro 6 – Concepção de sociedade civil de acordo com a política da Terceira Via	65
Quadro 7 – Responsabilidade Social em Educação	83
Quadro 8 – Eixos norteadores do PDE	100
Quadro 9 – Documentos que fundamentam o PDE	105
Quadro 10 – Estrutura Organizacional do Movimento Todos pela Educação.....	121
Quadro 11 – Representantes do TPE e atuação no Governo	122
Quadro 12 – Representantes do TPE e a atuação em diversos cargos e espaços	128
Quadro 13 – Documento Todos pela Educação rumo a 2022 X Documentos do MEC	140
Quadro 14 – Exames em extensão nacional.....	150

Quadro 15 – PAR 2011-2014 - Gestão Educacional: áreas e indicadores	166
Quadro 16 – PAR 2011-2014 - Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar: áreas e indicadores.....	167
Quadro 17 – PAR 2011-2014 - Práticas Pedagógicas e Avaliação: áreas e indicadores	168
Quadro 18 – PAR 2011-2014 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos: áreas e indicadores.....	169
Quadro 19 – Critérios para pontuação dos indicadores do PAR.....	171
Quadro 20 – Competências concorrentes entre os entes federados	183
Quadro 21 – Dimensões do PAR	200
Quadro 22 – Guia de Tecnologias Educacionais	202
Quadro 23 – Relação de fornecedores das tecnologias educacionais	203
Quadro 24 – Programas do MEC presentes no PAR do município	210
Quadro 25 – Dificuldades na Elaboração e Execução do PAR.....	216
Quadro 26 – Análise comparativa do PDE-Escola no âmbito do Fundescola e do PDE/PMCTE	223
Quadro 27 – Características de escolas de qualidade.....	232
Quadro 28 – Instrumentos para análise situacional.....	235
Quadro 29 – Conceitos-chave do PDE.....	240
Quadro 30 – Eixos e dimensões do diagnóstico da realidade escolar	244
Quadro 31 – Diagnóstico > Gestão > Direção	246
Quadro 32 – Objetivos, estratégias e metas do PDE-Escola.....	252
Quadro 33 – Concepções e pressupostos políticos-pedagógicos do PDE-Escola.....	257
Quadro 34 – Estratégia de divulgação e prestação de contas do PDE à comunidade escolar.....	259
Quadro 35 – Depoimentos sobre os fundamentos políticos do PDE-Escola	283
Quadro 36 – Depoimentos sobre a construção/implementação do PDE-Escola.....	287
Quadro 37 – Centralidade dos resultados das avaliações externas na Dimensão 3	301
Quadro 38 – Depoimentos sobre as resistências ao PDE-Escola.....	303

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira de Agribusiness
ABAVE	Associação Brasileira de Avaliação Educacional
AEE	Atendimento Educacional Especializado
AJA	Alfabetização de Jovens e Adultos
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada na escola
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEATS	Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEE	Conselho Estadual de Educação
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CME	Conselho Municipal de Educação
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAGE	Diretoria de Apoio à Gestão Educacional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
FVC	Fundação Victor Civita
GEEMPA	Grupo de Estudos Sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação
GIFE	Grupos de Institutos e Federações e Empresas
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IETS	Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
INADE	Instituto de Avaliação e Desenvolvimento Educacional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IQE	Instituto de Qualidade no Ensino
LEA	Local Education Authority
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração para o Crescimento
PBF	Programa Bolsa-Família
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PFI	Private Finance Initiative
PIB	Produto Interno Bruto
PIBID	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PMCTE	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PNBE	Pensamento Nacional de Bases Empresariais
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Projeto Pedagógico
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PREAL	Programa Regional da Reforma Educativa na América Latina
PRELAC	Projeto Regional de Educação para a Latina e Caribe
PROEMI	Programa Ensino Médio Inovador
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECAD	Secretaria de Educação, Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SINPRO	Sindicato dos professores de São Paulo
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TPE	Todos pela Educação

UAB	Universidade Aberta do Brasil
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais de Ensino
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	United States Agency for International Development
ZAP	Zona de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA: O CAMINHO DAS PEDRAS	26
1.1 Rede de Políticas Públicas: uma abordagem de análise	30
1.2 A abordagem do ciclo de políticas: ferramenta em investigação sobre as políticas educacionais	36
1.3 Procedimentos metodológicos de pesquisa.....	40
CAPÍTULO 2 – REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O MOVIMENTO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS NO SÉCULO XXI	49
2.1 As redes nas políticas educacionais: estratégias de governança e <i>accountability</i> no campo gestão educacional na esteira do neoliberalismo de Terceira Via.....	50
2.2 Pressupostos e mecanismos da Terceira Via	58
2.3 Redes de políticas: nova governança em educação?	74
CAPÍTULO 3 – PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA PRODUÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA	86
3.1 Governo Lula: cenário político brasileiro do PDE/PMCTE	87
3.2 O Plano de Desenvolvimento da Educação	94
3.3 O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e a interlocução com o Movimento Todos pela Educação: bastidores no contexto de produção da política	109
3.4 O PDE e o PMCTE como elos da rede de políticas.....	139
3.5 As relações de <i>accountability</i> /responsabilização como lógica de sustentação do PDE/PMCTE nas redes de políticas	145
3.6 O PAR e o PDE-Escola como instrumentos de <i>accountability</i> /responsabilização.....	153
CAPÍTULO 4 – O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DA PRÁTICA: O REGIME DE COLABORAÇÃO E ACCOUNTABILITY/RESPONSABILIZAÇÃO NA POLÍTICA LOCAL	157
4.1 Plano de Ações Articuladas (PAR) no campo gestão educacional local.....	157
4.2 O Plano de Ações Articuladas (PAR) e a relação entre os entes federados/federalismo	162
4.3 A relação entre os entes federados/federalismo: regime de colaboração em foco	174
4.3.1 Breves considerações sobre o Federalismo	174
4.3.2 O Federalismo brasileiro	176
4.3.3 Federalismo trino ou tripartite: as incumbências e a autonomia dos entes federados	181
4.4 A Educação no arranjo federativo proposto pelo PAR: a relação entre os entes federados.....	188
4.5 O PAR e a atuação do poder central nas políticas locais.....	193
4.6 O PAR como mecanismo de <i>accountability</i> /responsabilização	214

CAPÍTULO 5 – PDE-ESCOLA NO CONTEXTO DA PRÁTICA: EM FOCO A GESTÃO GERENCIAL/GESTÃO DEMOCRÁTICA E A ACCOUNTABILITY/RESPONSABILIZAÇÃO NA GESTÃO ESCOLAR.....	220
5.1 A gênese do PDE-Escola	220
5.2 O PDE-Escola no âmbito do PDE/PMCTE: gestão gerencial versus gestão democrática.....	227
5.3 PDE-Escola: instrumento de responsabilização/ <i>accountability</i>	252
 CAPÍTULO 6 – PDE-ESCOLA NO CONTEXTO DA PRÁTICA: DESDOBRAMENTOS DA LÓGICA DE RESPONSABILIZAÇÃO/ACCOUNTABILITY NO TRABALHO DOCENTE.....	 266
6.1 Considerações preliminares sobre a categoria trabalho	266
6.2 A categoria Trabalho Docente	273
6.3 A responsabilização do trabalho docente no contexto do PDE-Escola	281
6.4 PDE-Escola e a intensificação no trabalho docente.....	295
6.5 O sofrimento no trabalho docente.....	302
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 311
 REFERÊNCIAS	 320
 APÊNDICES	 337
Apêndice A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	337
Apêndice B – Roteiro de entrevista com Secretário de Educação.....	338
Apêndice C – Roteiro de entrevista com Técnico da SME	339
Apêndice D – Roteiro de entrevista com Diretor Escolar	341
Apêndice E – Roteiro de entrevista com Professor	342

INTRODUÇÃO

*Tenho o costume de andar pelas estradas
Olhando para a direita e para a esquerda,
E de vez em quando olhando para trás...
E o que vejo a cada momento
É aquilo que nunca antes eu tinha visto,
E eu sei dar por isso muito bem...
Sei ter o pasmo comigo
Que tem uma criança se, ao nascer,
Reparasse que nascera deveras...
Sinto-me nascido a cada momento
Para a eterna novidade do mundo...*

Alberto Caieiro (Fernando Pessoa)

O presente estudo insere-se na Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, tendo como objeto de investigação o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” (PMCTE), como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e sua interface com a política local, com a gestão educacional/escolar e com o trabalho docente. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), implantado oficialmente pelo Ministro da Educação, em abril de 2007, simultaneamente à promulgação do Decreto n. 6.094, dispõe sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, no contexto do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O Decreto n. 6.094, ao instituir o PMCTE, dispõe de mecanismos que delineiam a política educacional promulgada pelo MEC, tais como o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). Tal política tem ensejado pesquisadores a se debruçarem sobre o tema, dada a complexidade e organicidade presente no conjunto articulado de ações para a educação.

O PDE/PMCTE apresenta-se como um programa de governo que, por sua feição sistêmica e orgânica, tende a se firmar com uma política de estado¹, uma vez que incide, inclusive, sobre a necessidade da criação de um Sistema Nacional de Educação, como parte de um contexto que se articula a diferentes desafios históricos para a educação brasileira: o regime de colaboração entre os entes federados, como estratégia capaz de assegurar o

¹ De acordo com Oliveira (2011, p. 329), “[...] considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade”.

comprometimento da União, dos Estados e Municípios com a oferta e manutenção da Educação; a criação do sistema nacional de educação; a retomada do Plano Nacional de Educação; a discussão acerca do financiamento da educação para a garantia e concretização do oferecimento (acesso e permanência) da Educação Básica e da Educação Superior, trazendo ao debate a questão dos fundos e do Produto Interno Bruto (PIB); as políticas para a valorização dos trabalhadores em educação (envolvendo a formação inicial e continuada, os salários e planos de carreira), dentre outros.

O PDE/PMCTE veio ainda delineando uma arquitetura política que retoma a dimensão da governança entre os entes federativos, entre estes e as instituições da sociedade civil, a partir do apelo para a “responsabilização” e “mobilização” de todos os agentes públicos envolvidos com a educação”. Nessa direção, que pode ser considerada como um avanço histórico, dada a fragilidade do federalismo brasileiro, o PDE/PMCTE tem como intenção instaurar um regime de colaboração que propicie a divisão de responsabilidades e competências e, simultaneamente, retome o protagonismo do governo federal (OLIVEIRA, 2011).

O interesse por esse objeto de estudo volta-se para uma necessidade que emergiu com os resultados da pesquisa *A Proposta de Democratização da Educação na Rede Municipal de Ensino de Uberlândia-MG (2001-2004): limites e possibilidades da democracia na escola pública*, realizada durante o mestrado em educação. A referida pesquisa teve como objetivo refletir sobre as políticas educacionais implementadas para a consolidação da gestão democrática do ensino público e suas implicações no processo de democratização da educação e melhoria da qualidade da educação. Nessa trajetória, ficou patente que existe uma rede de atores e interesses políticos que interferem em todo o discurso político dos documentos de política educacional. Apesar de alguns programas e ações locais tentarem convergir para a defesa de uma escola democrática e de qualidade, na dimensão macro, o processo de formulação de políticas públicas é marcado por um embate de forças e interesses em disputa que levam à instauração de uma agenda globalmente estruturada para a educação. Com isso, vai sendo constituída uma rede social entre o global e o local por meio de relações entre pessoas, instituições e organizações, deixando evidências de que o Estado não é o agente central no processo de formulação de políticas educacionais, e desvelando um cenário de embates e disputas de poder e interesses. Dessa forma, apontou-se a necessidade de maior compreensão da lacuna existente entre o legal e o real, o discurso e a prática cotidiana, por meio da análise da dinâmica das relações entre a escola e os discursos presentes nos

documentos de política educacional, expedidos pelos órgãos superiores da administração, em especial, o PDE/PMCTE, por ser considerada a primeira grande iniciativa de reorientação dos rumos para a educação na gestão do ministro Fernando Haddad, no contexto do governo Lula.

Nesses estudos, emergiu também a preocupação com a questão do trabalho docente, uma vez que as reformas educacionais, anunciadas com o discurso de qualidade e democratização, afetam diretamente a organização do trabalho pedagógico da escola e do professor. Tais inquietações, na verdade, têm sua origem em minha atuação como professora de uma escola pública por um período de quatorze anos. Nesta trajetória, foi possível acompanhar a realidade da escola pública, tendo em vista a falta de uma política educacional consistente, em decorrência da presença de interesses político-partidários que, além de inviabilizar a estabilização de uma política de Estado, sedimentam um campo pouco fértil para a consolidação de mecanismos e políticas educacionais voltados para a materialização de uma escola de qualidade socialmente referenciada. Nesse contexto, o professor passa por um processo de frustração, decepção e sofrimento.

Esse movimento de promessas não cumpridas, preocupações, frustrações, decepções e sofrimentos, que acomete o professor da escola pública, tem me impulsionado a buscar compreender essa dinâmica das reformas educacionais brasileiras, que, alicerçadas em discursos sedutores, em nome da qualidade, podem tornar-se verdadeiros algozes.

A preocupação em buscar compreender a dinâmica das reformas educacionais brasileiras foi reforçada nos últimos anos, com meu ingresso como docente no curso de Pedagogia da FACIP- Faculdade de Ciências Integradas do Pontal, na Universidade Federal de Uberlândia, em 2009. Nesse percurso, participei de programas de ensino, pesquisa e extensão que possibilitaram minha (re)inserção na escola pública. Dentre esses projetos, destaca-se minha participação como professora coordenadora do subprojeto Pedagogia no âmbito do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID. A participação em tal programa permitiu vivenciar, juntamente com um grupo de vinte alunas, a realidade da escola pública por um período de dois anos. Nesse contexto, mecanismos da reforma, do segundo mandato do Governo Lula, a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Metas *Compromisso de Todos pela Educação* e de seus mecanismos centrais, como o PAR e o PDE-Escola, mesmo sendo um programa estrutural e orgânico, que trouxe à tona debates e ações importantes (como a realização de CONAEs, a necessidade de um Sistema Nacional de Educação, a valorização dos profissionais) não incidiu em melhorias concretas nas condições de trabalho dos docentes. Isto não rompe com as precárias condições de

trabalho que os acometem, em decorrência da precarização do trabalho docente. Ao contrário, ações inauguradas e reforçadas com o PDE/PMCTE podem contribuir para a intensificação do trabalho docente.

Instituído, por Decreto, o PMCTE faz parte do conjunto de reformas que foram implementadas em todos os níveis do sistema educacional brasileiro no segundo mandato do governo Lula, tendo uma forte divulgação pela imprensa à época de seu lançamento. Nessa ampla divulgação, a questão da qualidade do ensino assumiu posição central no discurso político.

O PMCTE, oficializado no ano de 2007, marcou o início do processo de implementação de ações do chamado Programa de Aceleração para o Crescimento (PAC), lançado como um conjunto de medidas destinadas a aumentar o crescimento da economia brasileira. Nessa esteira, o então ministro da educação, Fernando Haddad anunciou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), denominado, informalmente, de “PAC da Educação”, materializado por meio de uma série de reformas, fundamentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização (BRASIL, 2007a).

Essas reformas foram instituídas por meio de vários Decretos, que provocaram significativas alterações na organização e gestão educacional do país, tais como: Decreto n. 6.093/2007, que dispõe sobre a organização do Programa Brasil Alfabetizado; Decreto n. 6.094/2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; Decreto n. 6.095/2007, que estabelece diretrizes para a constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET; Decreto n. 6.096/2007, que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI; dentre outros.

O Decreto n. 6094, de 24 de abril de 2007, que instituiu o PMCTE, considerado como o “carro-chefe” (SAVIANI, 2009, p. 5) do PDE, constitui-se em uma estratégia para “regulamentar” o regime de colaboração com municípios, estados e Distrito Federal, ressaltando a colaboração das famílias e da comunidade. No lançamento do PDE/PMCTE, o MEC, por meio dos meios de comunicação e de uma ampla campanha publicitária, enfatiza sua responsabilidade de atuar de forma mais incisiva na indução de uma educação básica de qualidade. A partir dessa premissa, determina mecanismos de controle para a melhoria das condições da educação básica. Dentre esses mecanismos, o Decreto n. 6094 criou um novo

indicador de avaliação de rendimento, o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB). O IDEB passou a ser o elo entre as ações do governo em cada estado e/ou município.

Além do IDEB, o Decreto n. 6094, de 24 de abril de 2007, instituiu o Plano de Ações Articuladas (PAR). Tal Plano passa a ser uma incumbência dos Estados e Municípios que aderirem ao PMCTE e consiste num planejamento multidimensional da política de educação local e, por meio do qual, os entes recebem apoio técnico e financeiro da União. Dessa forma, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) subordina o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação aos municípios, mediante a assinatura do termo do PMCTE.

Nessas regulações do PMCTE, a unidade escolar passa a ser o eixo norteador com a Portaria Normativa N. 27, de 21 de junho de 2007. Tal Portaria estabelece que as escolas vinculadas aos Municípios e aos Estados que aderirem ao PMCTE devem elaborar seu PDE-Escola. O PDE-Escola deve indicar as metas a serem atingidas para aumentar os indicadores educacionais, o prazo para o cumprimento dessas metas e os recursos necessários, com vistas a garantir a melhoria da educação básica. Evidencia-se, desse modo, o enfoque sistêmico e articulado do PMCTE, o qual vincula as políticas do governo federal às circunscrições locais dos municípios brasileiros e, também, a cada estabelecimento de ensino.

Assim, com o PDE/PMCTE, são anunciadas ações que prometem promover uma educação básica de qualidade, anseio histórico de setores progressistas da educação que sempre almejaram uma “reforma revolucionária” na educação. No entanto, estudos mostram que ao longo do processo de formulação do PDE/PMCTE, o MEC não promoveu uma interlocução com a sociedade civil e com os movimentos dos educadores. Ao contrário, a interlocução dessa política se deu com organismos de caráter econômico, como o *Movimento² Todos pela Educação* (TPE), ao assumir um compromisso com a agenda do “Compromisso Todos pela Educação”, movimento lançado em 6 de setembro de 2006, no Museu do Ipiranga, em São Paulo, base embrionária do TPE. Essa interlocução enseja uma análise mais cuidadosa de seus desdobramentos na gestão da educação brasileira.

É necessário destacar que embora seja explícita a interlocução da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação com a agenda do “Compromisso Todos pela Educação” do Movimento Todos pela Educação (TPE), tratam-se de objetos distintos. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação refere-se a uma política educacional, no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado no governo Lula no ano de 2007. Já o Movimento Todos pela Educação (TPE) tem sua gênese ligada ao contexto da

² Utilizamos o termo “Movimento” com a primeira letra em maiúscula para referir ao Movimento Todos pela Educação. Será utilizada também a sigla TPE para nomear o mesmo organismo.

primeira década dos anos 2000, onde grupos de empresários deram início a diversas organizações que, em parceria com o poder público, buscavam atuar em diversas áreas da sociedade. Dentre essas organizações, formadas por empresários, destaca-se o Instituto Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário³, o primeiro antecedente do TPE. Utilizando-se da estrutura do Instituto Faça Parte, o grupo que originou o TPE, iniciou uma mobilização para reunir empresas interessadas em realizar um investimento social privado em educação. Nessa intenção, o grupo assumiu como bandeira de sua mobilização o direito à educação de qualidade, apropriando-se de reivindicações históricas das lutas políticas dos anos 1980. (MARTINS, 2013).

As primeiras reuniões do grupo, até então chamado de “Pacto Nacional pela Educação”, assumiu o nome oficial de “Compromisso Todos pela Educação”⁴ (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 61).

Nesse contexto, o TPE surgiu em decorrência do “compromisso” de que todas as crianças e jovens tivessem efetiva educação, na tentativa de superar o desafio histórico de “[...] democratizar o acesso à educação, mobilizando empresários e educadores de todo o país” (GHIRALDELLI JR., 2009, p. 262). Entretanto, segundo o autor, o que se percebeu, na prática, foi um aglomerado de sugestões empresariais direcionadas à gestão da educação no Brasil. Esse compromisso é exposto em depoimento de uma de suas sociofundadoras do TPE:

Um país só poderá ser considerado independente se suas crianças e seus jovens tiverem um ensino público de qualidade, capaz de prepará-los para os desafios do século XXI; O ensino só vai melhorar quando pais, educadores, líderes comunitários, conselhos tutelares e promotores públicos souberem valorizar a educação básica, verificar a sua qualidade e cobrar uma oferta melhor nas escolas de sua comunidade (VILLELA, 2006).

O TPE apresenta como argumentos para sua atuação a responsabilidade pelo ensino público de qualidade e pela valorização da educação básica. O organismo assume-se como uma entidade nacional apartidária, tendo como fundadores e parceiros parcelas de diferentes

³ De acordo com Martins (2013, p. 46), “[...] a rede de relações e parceiros do Instituto Faça Parte é uma peça importante para a compreensão da gênese do TPE. Dela fazia parte tanto as grandes empresas e fundações promotoras da responsabilidade social empresarial e investimento social privado, quanto os órgãos governamentais, como o CONSED e a UNDIME, bem como organismos internacionais”.

⁴ Foi, também, nessa época que se estabeleceu, para o alcance das metas do “Compromisso Todos pela Educação”, a data de setembro de 2022, ano da comemoração do bicentenário da independência do Brasil. Essa data foi definida em decorrência da associação feita pelo jornalista Gilberto Dimenstein entre os objetivos do Compromisso TPE e a independência do Brasil (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012c, p. 21). Nesse sentido, para alcançar seus objetivos e se legitimar, o TPE passou a investir em uma aliança que abrangesse a sociedade em seu sentido mais amplo, utilizando como estratégia para firmar essa aliança, um processo de construção de propostas que incorporaram demandas históricas da educação, com vistas a obter a aceitação da maioria dos segmentos da sociedade (MARTINS, 2013).

segmentos da sociedade civil, com predominância dos grupos empresariais. E esse organismo vale-se de sua experiência empresarial para propor debates e ações para a educação pública.

Dentre os objetivos do TPE, destaca-se o foco em atuar em políticas públicas para a educação, tendo como uma das bandeiras do organismo “o direito à qualidade da educação”. Nessa direção, o Movimento apresenta à sociedade 5 metas⁵ verificáveis e mensuráveis (MARTINS, 2013).

Estudos de Shiroma (2011) analisam que muitos organismos, como o BID e o Banco Mundial, vêm sugerindo o uso de redes sociais e de políticas no âmbito da educação, com vistas a produzir e disseminar concepções e informações, como canais de criação de “consensos” na sociedade. Como “consenso”, tais redes trazem como eixo central a relação de *accountability*/responsabilização, consolidando uma cultura de prestação de contas na perspectiva gerencial. Nessa análise, o TPE pode ser visto como um importante organismo que vem promovendo uma rede de políticas que interferem na educação brasileira, tendo como eixos dessa rede preceitos eleitos por grupos empresariais, como a *accountability*/responsabilização. Considerando esse viés de análise, Lopes (2010) assevera que essas *redes* apresentam-se como um mecanismo de produção de políticas, promovendo novas formas de articulação entre o Estado e outros atores sociais. Nessa seara, o TPE é entendido neste trabalho como um desses atores que vem atuando nessa arena de disputas políticas no atual cenário brasileiro (MARTINS, 2013). Como aspecto concreto dessa atuação e interlocução do TPE, no contexto de influência e de produção do texto de políticas, destaca-se a nomenclatura dada ao programa federal oficializado pelo Decreto n. 6094/2007, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que faz menção direta e explícita ao “Compromisso Todos pela Educação” – TPE.

A partir desse panorama, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o programa de governo PDE/PMCTE e seus desdobramentos na gestão da educação pública e no trabalho docente, considerando o processo de produção e implementação dessa política e os atores que interferiram em sua elaboração, no contexto da rede de políticas.

Considerando esse objetivo, uma questão central norteia esta investigação: Em que medida um programa de governo como o PDE/PMCTE, que faz parte de uma rede de políticas, conseguiu implementar os “avanços prometidos” na gestão da educação pública, ante um quadro nacional e internacional, delineado por arranjos econômicos e políticos das

⁵ Meta 1 – Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; Meta 2 – Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; Meta 3 – Todo aluno com aprendizado adequado à sua série; Meta 4 – Todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos; Meta 5 – Investimento em Educação ampliado e bem gerido (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012).

instituições brasileiras, de um lado, e pela interlocução com outros atores, como os organismos internacionais e o setor empresarial, de outro.

Outras questões correlatas também serão foco deste estudo:

- Quais os interlocutores e atores da rede de políticas que têm o PDE/PMCTE como um de seus elos que redirecionam a política educacional brasileira na atualidade?
- Quais as concepções e pressupostos políticos-pedagógicos estão presentes nos conceitos, conteúdos e discurso político do PDE/PMCTE e seus dispositivos?
- Quais os desdobramentos dos conceitos de “regime de colaboração” e “*accountability*/responsabilização” presentes no PDE/PMCTE e no dispositivo legal PAR para a política local educacional?
- Quais os desdobramentos do conceito de “*accountability*/responsabilização” presente no PDE/PMCTE e no dispositivo legal PDE-Escola na gestão escolar e no trabalho docente?

Diante do exposto, parte-se do pressuposto de que as ações implementadas a partir da reforma do PDE/PMCTE não conseguem romper, essencialmente, o atual *status quo* da política educacional, em especial, no nível da educação básica pública, em decorrência da reprodução da rede de políticas constituídas entre o global e o local, a partir de relações entre pessoas, instituições e organizações, evidenciando que o Estado não é o núcleo central no processo de formulação de políticas educacionais, tendo seu papel de protagonista comprometido nesse cenário de embates e disputas de poder e interesses. Ou seja, tais ações, anunciadas como uma “conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (DECRETO N. 6.094), podem materializar uma “qualidade às avessas”, por imputar à política local e ao trabalho docente formas parceladas de *accountability*, instaurando consensos adequados à ordem econômica globalizada e para atender aos diferentes interesses em jogo. O PDE/PMCTE e seus mecanismos, como o IDEB, o PAR, o PDE-Escola, ao mesmo tempo, exigem um avanço da performance das escolas, da qualidade da escola, e dos profissionais que nelas atuam, mantêm inalteradas as condições materiais e objetivas de trabalho do “chão da escola”. De acordo com esse pressuposto, outra grande contradição desvelada, outro grande paradoxo, refere-se ao trabalho docente, que, sendo historicamente um campo órfão de políticas no sentido de melhoria das condições

materiais, vem sendo acometido por intervenções contundentes em decorrência dos mecanismos e dispositivos de tais políticas.

Buscando compreender o objeto de investigação, são propostos dois eixos neste estudo. No primeiro eixo, é analisada a gênese do PDE/PMCTE como parte de uma rede de políticas, no contexto de influência e de produção. No segundo eixo, são analisados os desdobramentos dos dispositivos do PAR e PDE-Escola no contexto da prática, adentrando a política local, a gestão escolar e o trabalho docente.

Além disso, uma análise da gênese, das concepções e dos pressupostos político-pedagógicos que sustentam o PMCTE, a partir do contexto de influência e do papel das *redes de políticas*, no processo de formulação e implementação dessa política, remete a uma origem do próprio nome do programa. Como já foi mencionado, a denominação dessa política por *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* revela a interlocução direta com o *Compromisso Todos pela Educação*, projeto elaborado para conduzir as ações do organismo *Todos pela Educação*. Dessa forma, este estudo procurou analisar e compreender o processo de constituição da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, inserindo-a no contexto de *rede sociais de políticas* como parte de um movimento de ação de pessoas, instituições e organismos nacionais e internacionais que interferem em sua produção.

Considerando os pressupostos do materialismo histórico dialético, os eixos citados acima serão analisados a partir de uma dinâmica de interação constante, levando em conta os princípios da dialética, da historicidade e da contradição, na tentativa de apreender as contradições, os paradoxos, as ambiguidades e a vicissitudes do PDE/PMCTE, tendo como pano de fundo a rede de políticas como estratégia para a instauração de uma agenda globalmente estruturada para a educação.

Para apresentação da discussão do problema aqui proposto, o trabalho foi organizado em seis capítulos organizados, por meio da combinação de aspectos e dados empíricos, com vistas a desvelar o objeto investigado, além da seção introdutória e das considerações finais.

O primeiro capítulo, “Pressupostos Teórico-Metodológicos da Pesquisa: o caminho das pedras...”, apresenta os pressupostos teórico-metodológicos que nortearam a pesquisa em questão, discorrendo sobre os fundamentos teóricos, o método, os procedimentos e as abordagens de análise.

O capítulo 2, intitulado “Redes de políticas públicas e o movimento das reformas educacionais no século XXI”, buscou discutir a atuação das redes no movimento das reformas educacionais, no sentido de desvelar o projeto educacional proposto por elas. Ponderando

sobre o contexto de influência do ciclo de políticas, partiu-se do pressuposto de que o processo de produção de políticas e as reformas por elas ensejadas encontram-se num complexo movimento de resistência e contradições, embates e disputas de interesses.

O capítulo 3, “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no contexto da produção da política educacional brasileira”, tem como foco de análise a política PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, buscando compreender sua gênese, concepções e pressupostos político-pedagógicos. Nessa análise, mapearam-se as concepções e pressupostos político-pedagógicos do PDE/PMCTE, no intento de recuperar o contexto de produção dessa política

O quarto capítulo, “O Plano de Ações Articuladas no contexto da prática: o regime de colaboração e *accountability*/responsabilização na política local”, buscou analisar os desdobramentos dos conceitos de “regime de colaboração” e “*accountability*/responsabilização”, presentes no PDE/PMCTE e no dispositivo legal PAR, para a política local educacional, no contexto da prática do ciclo de política.

No quinto capítulo, “PDE-Escola no contexto da prática: em foco a gestão gerencial/gestão democrática e a *accountability*/responsabilização na gestão escolar”, aprofunda-se a discussão acerca da gênese do PDE-Escola e suas reestruturações ao longo dos anos, dispositivo herdado no PDE/PMCTE, procurando mapear seus efeitos como ferramenta de planejamento estratégico e instrumento de *accountability*/responsabilização na gestão da escola.

O sexto capítulo, “PDE-Escola no contexto da prática: *accountability*/responsabilização, intensificação e sofrimento como desdobramentos do PDE-Escola no trabalho docente”, objetivou acompanhar os desdobramentos do conceito de “*accountability*/responsabilização” presente no dispositivo legal PDE-Escola no trabalho docente.

Acredita-se que as análises realizadas neste relatório de pesquisa trazem elementos importantes para a compreensão da política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, como desejo de contribuir com novos questionamentos para investigações futuras.

Capítulo 1:

Pressupostos Teórico-Metodológicos da Pesquisa: o caminho das pedras...

*No processo de conhecimento
não há consenso e não há ponto de chegada.
Há o limite de nossa capacidade
de objetivação e a certeza de que a ciência se faz
numa relação dinâmica entre razão
e experiência e não admite a redução
de um termo a outro.*

(MINAYO, 2000, p. 228)

Todo investigador precisa ter como preocupação refletir sobre os fundamentos de seu trabalho de pesquisa, num movimento de clarificar, primeiramente, para si mesmo, os vetores lógicos e epistemológicos de sua elaboração científica. Nesse percurso, são desveladas as concepções de homem, de história, de sociedade, de educação, dentre outros pressupostos que orientam a investigação no intento de conservar o *status quo* ou na direção de transformar essa realidade.

As escolhas teórico-metodológicas implicam uma grande decisão no processo de construção de uma pesquisa, e encontrar o caminho metodológico envolve uma gama de conceitos, categorias e caminhos.

Nesta seção, delinea-se o “caminho das pedras”⁶ desta investigação, apresentando a lógica interna utilizada na pesquisa que inclui pressupostos teóricos, lógico-epistemológico, gnosiológicos e ontológicos. A recuperação da lógica interna da pesquisa, embora pareça algo básico e natural, não costuma se revelar tão simples.

As escolhas foram feitas na tentativa de articular os diversos aspectos como as técnicas, os métodos, a teoria, os posicionamentos gnosiológicos e ontológicos, inerentes ao processo de construção do conhecimento e que exigem uma vigilância epistemológica no percurso da pesquisa.

A questão epistemológica da pesquisa remete à discussão acerca das diferentes formas de concepção da realidade, ou seja, diferentes concepções de realidade determinam diferentes métodos e interferem nos rumos da investigação.

⁶ Investigação vem do verbo latino vestigio, que significa “seguir as pisadas” (SÁNCHEZ GAMBOA, 2008).

Para esta investigação, optou-se pela abordagem epistemológica da dialética. Dentre as diversas abordagens epistemológicas, a dialética, entendida como método, possibilita conhecer a realidade concreta no seu dinamismo e nas inter-relações, um movimento de construção do concreto do pensamento a partir do concreto real. Esse concreto construído pela abordagem dialética é “concreto porque é a síntese, e a unidade do diverso é o resultado e não o ponto de partida [...] é uma totalidade articulada, construída e em construção” (SÁNCHEZ GAMBOA, 2008, p. 35).

O método materialista histórico dialético traz categorias importantes para a análise do PDE/PMCTE, uma vez que tal política precisa ser compreendida numa perspectiva que vá além do viés unilateral e linear, buscando apreender os diferentes aspectos e contradições presentes nesse movimento de produção e materialização dessa reforma. Uma dessas contradições traz à tona o debate em torno da necessidade de um regime de colaboração entre os entes federados para o alcance de uma educação de qualidade, retomando a interlocução entre União e municípios, mas, por outro lado, a forte questão da indução, da ingerência do poder central nessa relação.

Uma abordagem dialética se propõe a compreender a “coisa em si”, conseguindo distinguir a representação da “coisa em si”, por meio de um movimento que, a partir da aparência, procura desvelar o mundo real, uma atividade que tem como resultado romper com a pseudoconcreticidade para atingir a concreticidade.

Kosik (2011) afirma que a realidade não se apresenta de forma imediata aos homens, uma vez que, inseridos concretamente no mundo, estes experimentam, primeiramente, uma atividade prático-utilitária da qual constroem representações das coisas, chegando a formas fenomênicas da realidade. Nesse sentido, esses fenômenos produzidos por uma *praxis* utilitária inundam a atmosfera comum da vida humana e penetram na consciência dos homens, assumindo um *status* independente e natural, que constitui uma *pseudoconcreticidade*. Esse mundo da pseudoconcreticidade, resultado da combinação da *praxis* utilitária imediata e do senso comum, submete o homem a uma certa ordem para orientar-se no mundo, mas não permite a compreensão da essência da coisa, da realidade. Isso ocorre porque os homens, diante da realidade, não se colocam como um sujeito cognoscente que procura pesquisar a estrutura da coisa, mas, sim, como um ser que exerce uma atividade prático-sensível sobre a natureza, diante de suas necessidades e interesses imediatos.

Assim, para ir além dessa prática-sensível e adentrar a essência oculta da realidade, faz-se necessário um *détour*, sendo o pensamento dialético condição *sine qua non* para esse

percurso. A dialética compreende o pensamento crítico, supera a pseudoconcreticidade para alcançar a concreticidade, um processo que ultrapassa o mundo da aparência e desvenda o mundo real.

Nessa abordagem da dialética, a metodologia utilizada, a partir dos referenciais do materialismo histórico-dialético, assume, também, as categorias da historicidade, contradição e totalidade. Em decorrência dessa opção, assume-se uma determinada concepção de sociedade, de Estado e de homem.

Concordando com Mészáros (2004, p. 303), análises que consentem em não questionar o quadro estrutural fundamental da ordem estabelecida não passam de uma “[...] hipostasiada comunalidade racional atemporal e socialmente inespecífica”, ou seja, uma abordagem que nega a legitimidade de contestar a própria substância da ordem social vigente. Ao contrário disso, a partir de uma concepção materialista e dialética da história, o presente estudo reconhece que a sociedade em que vivemos é uma sociedade profundamente dividida e que, por isso, importa rejeitar a ficção da neutralidade metodológica e metateórica que transcende o conflito, estratégia de interesse da ideologia dominante, como “[...] estrutura reguladora necessária do discurso racional nas humanidades e nas ciências sociais” (ibidem).

Considerando esses pressupostos, justifica-se a opção pela abordagem dialética para desvelar a estrutura do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, objeto deste estudo, que faz parte de uma política educacional federal em curso no atual momento histórico. Nesse desvelar, pretende-se indagar e descrever a estrutura do programa, na tentativa de perscrutar a “coisa e si”, por meio da “consciência do fato de que existe algo susceptível de ser definido como estrutura da coisa, essência da coisa, “coisa em si”, e de que existe uma oculta verdade da coisa, distinta dos fenômenos que se manifestam imediatamente (KOSIK, 2011, p. 17).

O fato de o objeto de investigação tratar-se de uma política em curso impõe riscos e desafios, uma vez que o pensamento comum e a forma ideológica do agir humano de todos os dias, que se satisfaz com a “representação da coisa”, podem conduzir a uma análise superficial e a uma práxis fetichizada, projetando na consciência do investigador determinadas condições históricas petrificadas (KOSIK, 2011).

Diante desses riscos, uma abordagem dialética do referido objeto propicia uma compreensão da “política em si” e, sistematicamente, destrói sua pseudoconcreticidade para atingir a concreticidade, colocando em evidência o movimento real interno que se oculta na aparência externa de toda política pública (KOSIK, 2011). Ou seja, uma abordagem dialética

do referido objeto possibilita que sejam desvelados os pressupostos e os interesses em jogo que se encontram latentes no PDE/PMCTE, permitindo mapear os nuances ocultados no movimento de produção e implementação de uma política dessa natureza.

Por outro lado, os anos que se passaram desde a instituição do PDE/PMCTE já trazem possibilidades concretas de investigação, considerando que já são mais de sete anos de implementação dessa política. Nesse caso, outra ordem de desafios é posta para os pesquisadores no processo de análise das políticas educacionais. Em relação ao foco de análise, é necessário superar a tendência de estudos que partem da hipótese de que o processo de formulação e implementação de políticas públicas ocorre em perspectivas lineares e desvinculadas dos processos políticos. Para superar tal desafio, justifica-se, mais uma vez, a necessidade de se analisar o PDE/PMCTE e seus dispositivos a partir de uma perspectiva histórica e dialética, procurando explorar suas interfaces com contextos mais amplos e com as relações de poder desse movimento.

Além disso, é preciso considerar, também, a série de eventos envolvidos que interferem tanto no processo de formulação como no processo de implementação de uma política. Eventos como as relações de poder, os contextos e os sujeitos envolvidos são aspectos que devem ser levados em conta para a análise de políticas. Para Silva (2008), é importante a compreensão das políticas em suas interfaces com os sujeitos que as engendram e as implementam. Compreender esses processos pode “[...] abrir veredas por onde se podem captar sinais importantes para entender algumas tendências e alguns traços dos modos de articulação e atuação da classe dominante e seus desdobramentos no interior da administração pública” (SILVA, A. 2008, p. 42). A percepção desse movimento é essencial para que possam ser desvelados os marcos políticos, econômicos e sociais que delineiam as políticas públicas, o que permite avançar na análise dos pressupostos político-pedagógicos presentes em seus conceitos, conteúdos e discursos, bem como na análise de seus desdobramentos na sociedade. Nesse processo, é oportuno compreender que uma política nacional sofre a influência de organizações multilaterais e que, antes de adentrar o “chão” das instituições escolares, passa por um movimento de embates de forças e interesses.

Muitos estudos vêm sendo desenvolvidos (DALE, 2004; SHIROMA; EVANGELISTA, 2008; 2012; LOPES, 2010) mostrando que uma agenda globalmente estruturada define as políticas educacionais, sendo materializada por meio de planos, programas e projetos. Nessa linha de raciocínio, o processo de formulação de políticas públicas envolve um conjunto de “[...] instâncias que concordam, discordam, adaptam,

aderem, acrescentam, suprimem, de acordo com o embate de forças, interesses em disputa” (LOPES, 2010, p. 23). Nesse percurso, vai sendo constituída uma rede social entre o global e o local por meio de relações entre pessoas, instituições e organizações, evidenciando que o Estado não é o núcleo central no processo de formulação de políticas educacionais, tendo seu papel de protagonista comprometido em embates e disputas de poder e interesses. No caso do PDE/PMCTE, muitos eventos, movimentos, organismos atuaram de forma significativa em seu processo de formulação, o que será discutido posteriormente.

Considerando essas conjecturas, este estudo procurou analisar e compreender o processo de constituição da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e seus dispositivos, inserindo-a no contexto de *rede sociais de políticas* constituída pelo resultado da ação de pessoas, grupos, instituições e organismos que interferem em sua produção. O sentido de *rede sociais de políticas* é, aqui, entendido como um conjunto de atores e as relações que se estabelecem entre eles.

1.1 Rede de Políticas Públicas: uma abordagem de análise

A metodologia de análise de redes sociais não se constitui numa teoria, podendo ser utilizada com distintas abordagens teóricas e para a discussão das relações entre Estado e sociedade (MARTELETO, 2001). Além disso, essa metodologia não constitui um fim em si mesma, mas representa um meio para que seja possível realizar uma análise estrutural de diferentes situações e questões sociais, permitindo compreender como uma rede de muitos elos interfere na configuração de uma dada “ordem”, que não pode ser vislumbrada mediante a análise de seus elos separadamente.

Em relação aos diferentes significados do termo rede (network), elegeu-se, neste trabalho a seguinte definição:

[...] sistema de nodos e elos; uma estrutura sem fronteiras; uma comunidade não geográfica; um sistema de apoio [...]. A rede social, derivando desse conceito, passa a representar um conjunto de participantes autônomos, unindo ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados (MARTELETO, 2001, p. 72).

A partir dessa definição, as redes sociais trazem como metodologia de análise a evidência de que indivíduos, grupos e instituições organizam suas ações em espaços políticos em função de socializações e mobilizações alimentadas no interior das redes, permitindo que

esse movimento interfira na relação Estado/sociedade. Além disso, vale destacar que o conceito de *redes* (network) encontra diversas significações em diferentes correntes das ciências sociais, e se difundiram nos anos 1980 e 1990 para outras áreas do conhecimento, colocando em evidência as estruturas e os contextos que permeiam as relações entre Estado e sociedade.

Os estudos sobre *redes* tiveram grande impulso no âmbito acadêmico mediante um campo das relações internacionais com o fim da Guerra Fria, momento em que se propicia um movimento de reflexão acerca da globalização, redefinindo atores num contexto de ordem/desordem dos sistemas políticos (MARTELETO, 2001). Nesse cenário, muitas pesquisas em diferentes correntes das ciências sociais começam a ser realizadas, tendo como foco a reflexão do movimento de ordem/desordem instaurado nos sistemas políticos. Apesar da diversidade de áreas em que são realizados os estudos sobre redes, é convergente a afirmação de que não existe uma “teoria de redes sociais” e que o referido conceito pode ser utilizado com distintas abordagens teóricas e para a discussão das relações entre Estado e sociedade.

Lavalle, Castello e Bichir (2006, p. 21) destacam que “[...] a análise de redes sociais não constitui uma teoria e tampouco um conjunto de técnicas estatísticas complexas, mas uma estratégia analítica passível de utilização à luz de diferentes perspectivas conceituais e teóricas”.

A análise de redes pode ser empregada no estudo de distintos fenômenos sociais e apresenta a vantagem de permitir detectar as posições e papéis desempenhados pelos diferentes organismos em sentido estrutural. Com isso, a análise de redes não pode ser tomada como um fim em si mesma, mas compreendida como um meio para analisar de forma estrutural um dado fenômeno, a partir das relações entre os elos que formam a rede. Nessa perspectiva, a análise de uma díade (relação entre dois elementos) deve ser compreendida no conjunto das outras díades da rede, uma vez que a configuração de uma rede não se dá pela soma direta das relações, mas, sim, por meio do movimento dialético que cada díade estabelece com outras díades e com a forma da rede (MARTELETO, 2001).

Nesse movimento dialético, as redes não apresentam, necessariamente, um centro hierárquico e uma estrutura verticalizada. Ao contrário, sua configuração é delineada pela existência de relações de poder, produzidas pelos elos que se estendem por uma estrutura extensa e horizontal. Com isso, pode-se depreender que uma rede com muitas díades constitui uma certa configuração que não pode ser compreendida apenas por seus elos individuais.

A partir desse pressuposto, a utilização do conceito de rede, neste estudo, pretende evitar o viés normativo, que apresenta as redes como “a solução” para os problemas da governação, preocupando-se em definir como “deveriam ser”. Ao contrário, procura-se privilegiar um viés mais analítico, que permita desvelar as variantes que interferem nas configurações assumidas por determinada estrutura. Ou seja, uma análise que não tome uma formação social como uma estrutura dada, mas como uma configuração concreta construída por um conjunto de atores e das relações estabelecidas entre si.

Dentre as diferentes concepções de *rede*, levam-se em conta, também, neste estudo, outras significações: considerações dos elos e das relações em detrimento das estruturas hierárquicas; estruturas sem fronteiras onde decisões micro são influenciadas pelo contexto macro, e vice-versa, onde a rede estabelece as conexões necessárias.

Uma crítica frequente à análise de rede refere-se ao fato de muitos de seus proponentes realizarem “descrições matemáticas elegantes das estruturas sociais” sem, no entanto, demonstrar, numa perspectiva analítica, as consequências comportamentais de tais estruturas e as relações interorganizacionais envolvidas (MIZRUCHI, 2006, p. 76).

Ponderando-se sobre a importância de uma abordagem analítica, Lima (2007) aprecia três aspectos essenciais para a análise das redes: gênese, composição e estrutura. Em relação à gênese, o autor assinala que as redes podem ser constituídas a partir de duas variantes principais: redes fabricadas e redes auto-organizadas. No primeiro caso, as redes são construídas como mecanismos de coordenação e governação⁷, como uma estratégia para criar e sustentar uma ação. Um exemplo de redes fabricadas é quando o autor situa as redes constituídas pelo Estado para sustentar suas políticas, tecidas por meio de parcerias público-privadas, parcerias com a sociedade civil e diferentes instituições. No segundo caso, as redes auto-organizadas, ao contrário das primeiras, envolvem interações não diretivas desencadeadas a partir da sociedade civil, como os fóruns sociais, associações de educadores, movimentos sociais associativos, associações de escolas que se constituem voluntariamente, sem a intervenção direta do Estado etc. Nesses casos, as redes podem ser estabelecidas de forma paralela e até em oposição ao Estado (auto-organizadas) ou de forma incorporada e complementar a ele (redes fabricadas). Em relação à composição das redes, Lima (2007, p. 174) distingue cinco modalidades:

⁷ Governação no sentido proposto pela Terceira Via que sugere que a governabilidade deve ser pensada como algo capaz de sintonizar ações do Estado com os organismos da sociedade civil, um conceito relevante para designar algumas formas de capacidades administrativas ou reguladoras (LIMA; MARTINS, 2005).

- redes ego-centradas – compreendem o conjunto de actores com os quais um determinado actor focal mantém interacção, bem como as relações existentes entre eles (por exemplo, todas as entidades com as quais a escola X mantém uma interacção regular e significativa e as relações existentes entre tais entidades);
- redes de actores individuais – constituem conjuntos de pessoas singulares e dos laços que se estabelecem entre elas (por exemplo, movimentos pedagógicos que unem educadores em rede, como é o caso do Movimento da Escola Moderna);
- redes de actores colectivos – são formalmente idênticas às anteriores, com a excepção de que, neste caso, cada actor da rede é uma pessoa colectiva (uma empresa, uma escola, um movimento associativo etc.);
- redes mistas – compreendem conjuntos mistos de actores individuais e colectivos;
- meta-redes – são redes de actores colectivos “de segunda ordem”: cada actor na rede é, ele próprio, uma rede – dito de outro modo, trata-se de “redes de redes”.

Por fim, com relação à estrutura, as redes podem ser tipificadas pelas propriedades de suas relações: densidade, centralização e fragmentação. Uma rede marcada pela *densidade* apresenta uma alto grau nas relações entre seus elos, uma grande percentagem de vínculos envolvendo os seus membros. Em uma rede *esparsa*, as relações entre os membros acontecem de forma mais dispersa e com baixo grau de intensidade e frequência. Já uma rede marcada pela *centralização* evidencia que as relações entre os elos ocorrem com predominância em um de seus núcleos. E uma rede caracterizada pela *fragmentação* apresenta uma configuração marcada pela subdivisão de seus elos, subdividindo-se em setores, entre os quais as relações ocorrem de forma sutil ou até mesmo nula.

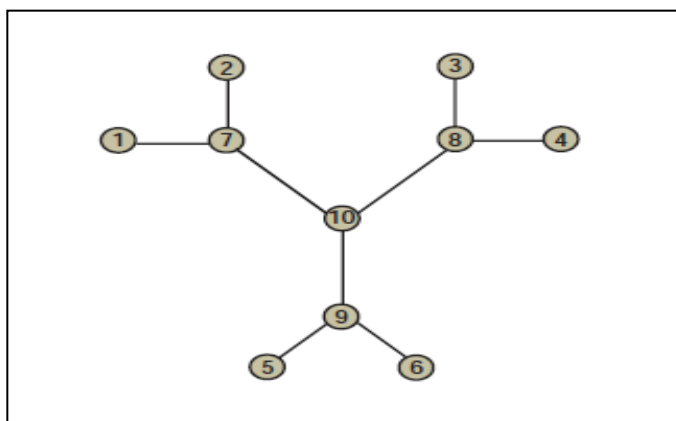
Esses elementos oferecem ferramentas importantes para compreender a dinâmica envolvida no processo de constituição de redes de políticas, uma vez que a análise de sua gênese, sua composição, estrutura e propriedades permitem desvelar o jogo de forças e interesses que sustentam uma determinada rede.

Estudos de Mizruchi (2006) ressaltam que o princípio básico da análise de redes encontra-se no conteúdo das relações definidas pela estrutura dessas relações sociais. Ou seja, uma análise de redes precisa considerar a centralidade de seus agentes, a identificação de subgrupos na rede e a natureza das relações entre os elementos e organizações. Tomando o governo, por exemplo, a partir dessa concepção de rede, ele passa a ser compreendido não como uma instituição fixa e unitária, mas composto por um conjunto de subgrupos que podem operar em oposição uns aos outros, sendo seus membros responsáveis por coalizões e disputas que vão além de seu interior, podendo alcançar agências externas a ele (MIZRUCHI, 2006). Refletindo sobre esse viés de análise, seria importante apreender as relações sociais entre

grupos e instituições dentro e fora do âmbito estatal para acompanhar o desenvolvimento de uma política governamental.

O desenvolvimento da análise de redes trouxe à tona estudos acerca da relação entre a centralidade e o poder dos agentes sociais em uma dada rede. Estudos mostram que, em determinados tipos de estruturas (Figura 1), a influências dos agentes assumem diferentes graus de centralidade e poder.

Figura 1 – Rede de acesso restrito com dez agentes



Fonte: Mizruchi, 2006, p. 75.

Na Figura 1 agentes com forte centralidade local/periférica, como 7, 8 e 9, podem exercer maior influência/poder do que agentes com elevada centralidade global, como o agente 10. Estudos de Bonacich (1987 apud MIZRUCHI, 2006) destacaram que o poder de influência de um agente pode ser maior se suas ligações forem estabelecidas com agentes relativamente periféricos, que lidam diretamente com os agentes focais, que se encontram nas extremidades das redes. Isso evidencia que, em redes sociais, a centralidade e o poder não estão correlacionados. Além disso, a relação centralidade-poder pode ser afetada por serem as redes “positiva” ou “negativamente” conectadas, ou seja, um elo entre os agentes 1 e 7 pode impedir qualquer vínculo entre os agentes 1 e 2, quando o agente 7 fracassa em produzir a associação esperada (MIZRUCHI, 2006). Nesse sentido, ressalta-se a relevância das coalizões dos agentes centrais para expandir seu raio de interferência.

Outro aspecto importante, na análise de redes sociais, refere-se às relações interorganizacionais que influenciam os elos e conteúdo da rede. Mizruchi (2006) afirma que muitos estudos analisam a posição de um agente/instituição em redes que acontecem de forma interorganizacional, ou seja, membros de uma empresa, por exemplo, não raro, atuam em

outras empresas ou organismos, e esses vínculos têm impactos sobre a centralidade e poder dos agentes dessa rede. Esse evento é exemplificado no trecho a seguir:

Quando duas empresas compartilham interligações com diversas outras (laços indiretos, que interpretei como indicador de equivalência estrutural), estão expostas a diversas fontes comuns de informação. Isso aumenta ainda mais a probabilidade de que contribuam para os mesmos candidatos (MIZRUCHI, 2006, p. 77).

Diante desse aspecto, muitas vezes, a presença de vínculos indiretos entre instituições associa-se às contribuições dos agentes interorganizacionais, de que pelo estabelecimento de vínculos diretos.

Tais observações evidenciam que a análise de redes de políticas pode contribuir para acompanhar a dinâmica latente do processo de articulação e embate de interesses envolvidos, decorrente da multiplicidade de atores envolvidos em torno de uma política pública, em especial, a política educacional PDE/PMCTE.

Thompson (2003 apud LIMA, 2007) reconhece que as redes, como objeto de análise, podem representar uma estratégia concreta de governação. Nesse sentido, a noção de rede tem sido empregada como um modelo de coordenação de uma sociedade em que o Estado permite e incentiva a atuação de diferentes atores tanto no processo formulação de políticas, como na oferta dos serviços públicos. Com isso, as redes de políticas também podem ser constituídas a partir das relações entre o Estado e organizações do chamado Terceiro Setor⁸, alimentadas pela influência dos pressupostos do chamado neoliberalismo de Terceira Via. E é nesse sentido que as redes serão utilizadas nesse estudo para se pensar a política educacional como mecanismo de governança, que sugere a articulação entre a esfera estatal e outras instituições, inclusive da esfera privada, o que será aprofundado mais adiante.

Considerando esse contexto de influência, busca-se, também neste trabalho, apoio em contribuições de Ball (1994; 1995; 1999; 2004; 2005; 2006; 2010; 2012; 2013) nos estudos sobre redes de políticas, na perspectiva da Abordagem do Ciclo Contínuo de Políticas.

⁸ O termo “terceiro setor” tem tanto sua origem ligada a visões segmentadoras, setorializadoras da realidade social (nas tradições positivista, neopositivista, estruturalista, sistêmica, funcionalista, do pluralismo e do institucionalismo norte-americano etc.), claramente distante do nosso referencial teórico-metodológico, quanto apresenta, como procuraremos demonstrar, forte funcionalidade com o atual processo de reestruturação do capital, particularmente, no que se refere ao afastamento do Estado de suas responsabilidades de resposta às sequelas da questão social, sendo, portanto, um conceito ideológico (como falsa consciência) portador da fundação de encobrir e desarticular o real. (MONTAÑO, 2010, p. 16). Para este autor, o termo é construído a partir de um recorte do social em esferas: “o Estado (‘primeiro setor’), o mercado (‘segundo setor’) e a ‘sociedade civil’ (‘terceiro setor’) [...] Recorte neopositivista estruturalista e funcionalista que isola e automatiza a dinâmica entre essas três esferas. Como se o ‘político’ pertencesse à esfera estatal, o ‘econômico’ ao âmbito do mercado e o ‘social’ remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista” (MONTAÑO, 2010, p. 53).

1.2 A abordagem do ciclo de políticas: ferramenta em investigação sobre as políticas educacionais

O referencial teórico-analítico do ciclo de políticas formulado por Ball provocou muitos debates e críticas no campo da análise de políticas educacionais. Dentre as principais críticas apresentadas à abordagem do ciclo de políticas, destacam-se: a) a ausência de uma teoria de Estado mais aprofundada. b) a ausência de teorização sobre desigualdades de gênero (crítica de perspectivas feministas) e raça. c) a relevância dada à pesquisa do microcontexto é julgada desnecessária na concepção de alguns teóricos (principalmente algumas vertentes do marxismo); d) a articulação do tema de pesquisa com o sistema social mais amplo é inerente ao processo de pesquisa (especialmente, no materialismo histórico e dialético). e) nos trabalhos de Ball, percebe-se que há uma preocupação com a igualdade e a justiça social. No entanto não há um esclarecimento de como uma sociedade justa e igualitária poderia ser construída, bem como não deixa claro o seu posicionamento a respeito do sistema capitalista e determinações sistêmicas da ordem existente. Apesar de os estudos de Ball explicitarem a reprodução de desigualdades de classe e o impacto das políticas sobre grupos sociais desprivilegiados, eles se parecem mais alinhadas ao discurso reformista (de mudanças graduais, pequenas receitas) do que a um processo de reestruturação radical (ruptura com a lógica do capital) (MAINARDES, 2014).

Muitas das críticas apresentadas são pertinentes e devem ser levadas em conta por todo pesquisador que optar em utilizar a abordagem do ciclo de políticas como uma ferramenta em investigação sobre as políticas educacionais, como é o caso da presente investigação. Ou seja, apesar de tais críticas, a abordagem do ciclo de políticas pode oferecer instrumentos e ferramentas importantes para uma análise crítica da trajetória de políticas e programas educacionais. Corroborando Mainardes (2006), vale assinalar que uma das vantagens dessa abordagem assenta-se, sobretudo, em sua “flexibilidade”, podendo ser adotada como uma proposta de natureza aberta e como um instrumento heurístico. Ou seja, pesquisadores podem tomar tal abordagem como uma ferramenta metodológica, manejada à luz de seu referencial epistemológico.

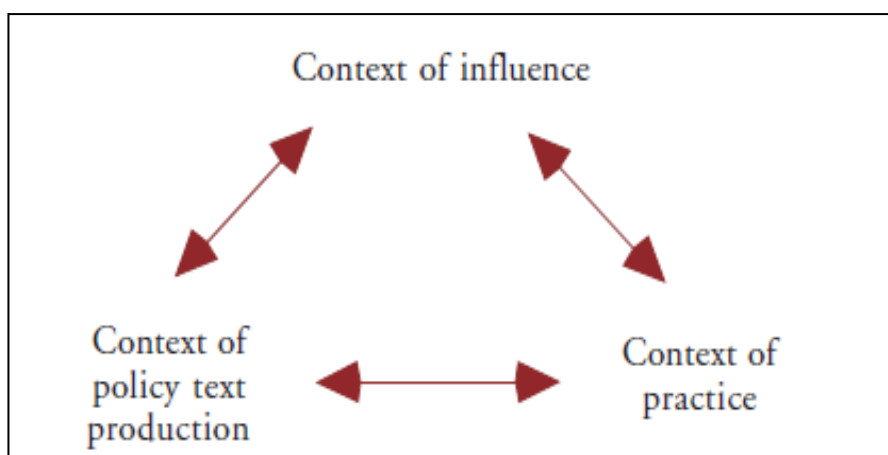
É nessa perspectiva que se recorreu à abordagem do ciclo de políticas, considerando a abordagem dialética assumida, mas agregando contribuições de autores como Ball, que não necessariamente estejam “classificados” de forma ortodoxa ao materialismo histórico dialético, mas que partem de perspectivas críticas e que também desenvolvem críticas

ferrenhas ao capitalismo contemporâneo. Em suma, a abordagem do ciclo de políticas é utilizada como uma chave de análise para a compreensão da política do PDE/PMCTE, com base nas contribuições de Ball que convertem no sentido de desvelar os mecanismos de autovalorização do capitalismo contemporâneo no contexto da relação público-privada e da reconfiguração do Estado no tempo presente. E essa apropriação da abordagem do ciclo de políticas não tem a intenção de opor-se aos princípios do referencial do materialismo histórico dialético, mas vem no sentido de agregar outras contribuições contemporâneas.

Nessa óptica, a abordagem do ciclo de políticas traz importantes contribuições, observando que muitos estudos têm analisado as políticas isolando-as e desconsiderando suas relações com outras políticas e outros contextos. Dessa forma, acredita-se que essa metodologia, utilizada em pesquisas em políticas educacionais, considera esta questão e busca estabelecer relações entre o objeto de estudo e o contexto em que está inserido.

A abordagem do ciclo de políticas propõe um ciclo contínuo, constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Tais contextos encontram-se inter-relacionados, e não devem ser apreendidos numa perspectiva temporal, sequencial e linear. Além disso, cada um desses contextos constitui-se em uma arena que envolve disputas e embates (MAINARDES, 2006).

Figura 2 – Contextos do processo de formulação de uma política



Fonte: Mainardes, 2006, p. 51.

O contexto de influência refere-se ao contexto onde as políticas públicas são formuladas e os discursos políticos são construídos, encontrando-se presentes grupos de interesse em disputa na tentativa de influenciar a definição de finalidades sociais de uma política. Nesse cenário, encontram-se atuantes as redes sociais dentro, e em torno, de partidos

políticos, do governo e de outros atores sociais, que interferem no processo de legitimação de conceitos que constituem um discurso de base para a política (MAINARDES, 2006).

De acordo com Mainardes (2006, p. 51), “[...] os trabalhos mais recentes de Ball contribuem para uma análise mais densa das influências globais e internacionais no processo de formulação de políticas nacionais”. Essas influências internacionais são analisadas sob dois aspectos. O primeiro trata do fluxo de ideias produzido pelas redes políticas e sociais que tem como desdobramento um processo de circulação internacional de ideias e um processo de “empréstimo de políticas”, abrindo um nicho propício em que “[...] grupos e indivíduos [...] ‘vendem’ suas soluções no mercado político e acadêmico por meio de periódicos, livros, conferências” (idem, p. 52). O segundo ponto de vista em que deve ser analisada essa influência internacional refere-se “[...] ao patrocínio e, em alguns aspectos, à imposição de algumas ‘soluções’ oferecidas e recomendadas por agências multilaterais” (ibidem), como o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que podem ser considerados agências que exercem influência sobre o processo de produção de políticas nacionais. No entanto, é oportuno destacar que essas influências passam por um processo de recontextualização e reinterpretação em cada Estado-nação, em cada circunscrição local, numa interação dialética entre global e local. Ou seja, esse processo de influências globais e internacionais não se dá como uma simples transposição e transferência, mas envolvem um movimento de recontextualização no âmbito dos contextos nacionais específicos (BALL, 1998a e 2001 apud MAINARDES, 2006).

O contexto da produção do texto político são os textos políticos que representam a política, sendo que tais representações podem assumir diferentes formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, dentre outros. Esses textos podem não apresentar, necessariamente, coerência e clareza, podendo ser, não raro, contraditórios, uma vez que “[...] os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política (BOWE et al., 1992 apud MAINARDES, 2006, p. 52). Dessa forma, as políticas são intervenções textuais, mas expõem limitações materiais e possibilidades, e as respostas a esses textos trazem consequências reais vivenciadas no contexto da prática, terceiro contexto do ciclo de políticas.

O contexto da prática refere-se ao momento em que a política está sujeita à interpretação e recriação, produzindo efeitos que podem sinalizar mudanças e transformações

na política original. De acordo com Bowe et al. (1992 apud MAINARDES, 2006, p. 53), as políticas não são simplesmente “implementadas” no contexto da prática, mas estão sujeitas à interpretação e passíveis de ser “recriadas”. Com isso, o contexto da prática é visto pelos autores como a “razão de ser” da política, e é nessa arena, no momento da implementação, que as idealizações serão testadas, sendo a interpretação um ponto de disputas. Em suma, não se pode negar que existe a influência dos discursos, no entanto as práticas poderão ser diferentes e afastar-se dos discursos postos nos textos oficiais (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 20-23 apud MAINARDES, 2006).

Considerando a abordagem do ciclo de políticas, essa pesquisa buscou analisar os diferentes contextos da política do PDE/PMCTE:

a) Contexto de influência

A análise do contexto de influência demandou investigar as redes de políticas presentes no contexto do governo Lula, procurando mapear os fatores políticos, os eventos e os agentes atuantes presentes no momento que antecedeu o PDE/PMCTE e que interferiram no processo de legitimação de conceitos, pressupostos e discursos que serviram de base para a sustentação da política em questão.

Essa análise foi realizada por meio de estudos bibliográficos de autores que realizaram pesquisas sobre o governo Lula (DINIZ, 2005; MARQUES; MENDES, 2006; SILVA, L. 2008; SADER, 2009; LEHER, 2010); sobre o Movimento Todos pela Educação, forte interlocutor do governo no contexto da pesquisa (SHIROMA; EVANGELISTA, 2008; MARTINS, 2008; 2009; NEVES; MARTINS, 2010; SHIROMA, 2012; MARTINS, 2013); sobre a atuação de organismos internacionais (LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2006; SHIROMA; EVANGELISTA, 2008; FONSECA, 1998; 2003; 2004; 2008; 2009) e a discussão das relações entre o Estado e organizações do chamado Terceiro Setor, alimentadas pela influência dos pressupostos do chamado neoliberalismo de Terceira Via (GIDDENS; 1996; 1999; 2001; MONTAÑO, 2010), dentre outros. Estudos que trouxeram elementos relevantes para desvelar esse contexto de influência da política PDE/PMCTE.

Além de estudos bibliográficos, essa análise foi desenvolvida por meio da investigação documental, examinando documentos que trouxeram conceitos e princípios que influenciaram na sustentação da política em questão, como os documentos do TPE (2006a; 2006b; 2007; 2012; 2013) e do Banco Mundial (WORLD BANK, 2006), dentre outros.

b) Contexto de produção do texto

O contexto da produção remeteu à análise de textos que, diretamente, se encontram relacionados à política PDE/PMCTE: Manual Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz (publicado em 2006); Livro Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas, (publicado em 2007); Decreto n. 6.094 de 24 abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromissos Todos pela educação; Portaria Normativa n. 27, que institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE – Escola; Livreto Compromisso Todos pela Educação: passo a passo (publicado em 2007); Cartilha Plano de Ações Articuladas - PAR 2011-2014 - Guia Prático de Ações para Municípios (publicada em 2011); Manual PDE Interativo, (publicado em 2012); Documento Aprova Brasil – o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil (publicado em 2007).

c) Contexto da prática

A análise do contexto da prática envolveu a pesquisa de campo em um município mineiro, no interior da Secretaria Municipal de Educação e na realidade de quatro escolas municipais, mediante os seguintes procedimentos: análise do Plano de Ações Articuladas do município em questão; análise dos PDE-Escolas das escolas participantes da pesquisa; entrevistas com profissionais da educação envolvidos diretamente com o PAR e com o PDE-Escola (secretário municipal de educação, técnico da SME, diretores e professores).

1.3 Procedimentos metodológicos de pesquisa

Além da metodologia de análise de redes sociais, buscou-se combinar outros procedimentos de pesquisa que contemplassem as demais perspectivas do objeto em questão, oferecendo dados e confluências necessários às análises e problematizações, sendo eles: a análise documental, a pesquisa de campo e a entrevista.

Para compreender a rede de políticas que sustenta o Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação (PMCTE), objeto desse estudo, recorreu-se à análise documental como metodologia para identificar nos documentos do Ministério da Educação os elos que traduzem as influências e parcerias.

A pesquisa documental possibilita uma explicitação tanto do texto escrito quanto do de seu discurso ideológico, uma vez que as proposições consubstanciadas nos documentos

analisados permitem a identificação de concepções, significados e implicações subjacentes em tais documentos.

Para Belloni (2003), a análise documental pode ser considerada uma importante estratégia metodológica no âmbito das pesquisas em ciências humanas e sociais, uma vez que possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural, levando em conta que um documento escrito constitui uma fonte extremamente valiosa para todo pesquisador nas ciências humanas e sociais, pois representa uma reconstituição de um dado contexto, trazendo vestígios importantes da atividade humana.

No caso de estudos de avaliação de política pública, este tipo de metodologia pode ser utilizado como instrumento para identificar o encadeamento sociopolítico 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.

Para tais fins, foi selecionado o seguinte *corpus* documental⁹ para análise:

Quadro 1 – *Corpus* documental da pesquisa

DOCUMENTOS	ÓRGÃO EXPEDIDOR	FOCO DA ANÁLISE
Manual <i>Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz</i> (publicado em 2006)	Ministério da Educação	Analisar as concepções e pressupostos político-pedagógicos presentes nos conceitos, conteúdos e discurso do documento e a interlocução com outras instâncias, textos e contextos.
Livro <i>Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas</i> (publicado em 2007)	Ministério da Educação	
Decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromissos Todos pela educação.	Presidência da República	
Portaria Normativa n. 27 que institui o Plano de	Presidência da República	

⁹ Além da relação desses textos centrais citados, foram buscados outros documentos complementares utilizados na investigação que estão descritos na seção das referências bibliográficas.

Desenvolvimento da Escola – PDE – Escola.		
Livreto <i>Compromisso Todos pela Educação: passo a passo</i> (publicado em 2007)	Ministério da Educação	
Cartilha <i>Plano de Ações Articuladas – PAR 2011-2014 – Guia Prático de Ações para Municípios</i> (publicada em 2011).	Ministério da Educação	
<i>Manual PDE Interativo</i> , publicado em 2012, pela Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC.	Ministério da Educação	
Documento <i>Aprova Brasil - o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil</i> (publicado em 2007).	Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)/Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	
Documento COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO – Bases Éticas, Jurídicas, Pedagógicas, Gerenciais, Político-Sociais e Culturais	Movimento Todos pela Educação	Analisar o fluxo de concepções e pressupostos políticos produzido pelas redes políticas e sociais, mapeando o processo circulação de ideias e o contexto de influência no ciclo de políticas.
Documento Todos pela Educação – 5 Anos, 5 Metas, 5 Bandeiras	Movimento Todos pela Educação	
Documento Compromisso Todos pela Educação: Todos pela Educação rumo a 2022.	Movimento Todos pela Educação	
Documento Education Sector Strategy Update (publicado em 2006)	Banco Mundial	

Plano de Ações Articuladas.	Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Educação de um município mineiro	Analisar o contexto da prática, procurando acompanhar os desdobramentos dos dispositivos legais da política PDE/PMCTE no âmbito da política local, na gestão educacional/escolar e no trabalho docente.
PDE-Escolas.	Escolas públicas de um município mineiro	

Fonte: Documentos da pesquisa (2010-2013).

Além da relação desses textos centrais citados, foram utilizados outros documentos complementares que estão descritos na seção das referências bibliográficas, no sentido de ampliar as análises realizadas.

Na apreciação dos documentos oficiais, a presente pesquisa analisou também os textos que sustentam os documentos de política, evidenciando os dispositivos discursivos¹⁰ que lhes atribuem legitimidade. Nesse sentido, procurar-se-á apreender os significados e sentidos com que as palavras são empregadas e o movimento de interlocução com outros textos e organismos latente nesses documentos.

Para investigar os desdobramentos do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e seus dispositivos (IDEB, PAR e PDE-Escola) na política educacional local e no trabalho docente, foi utilizada a entrevista dialógica com gestores municipais, diretores e professores de um município mineiro que para fins de sigilo, não será identificado nesse relatório. Pretendeu-se, por meio da entrevista, ouvir os diferentes sujeitos envolvidos no processo de implementação do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* e os desdobramentos dessa agenda globalmente estruturada na política local e no trabalho docente.

A entrevista teve como intuito buscar dados para a interpretação da realidade, a por meio das vozes de seus atores, mapeando seu contexto e percepções. Acredita-se que a entrevista representa um recurso que tem a vantagem de evidenciar o que essas pessoas vivenciam em seu cotidiano.

Como participantes da pesquisa, foram entrevistados o técnico responsável pela elaboração do PAR do município investigado e profissionais que atuam nas escolas públicas.

¹⁰ De acordo com Fairclough (2001, p. 91), os discursos contribuem “[...] para a constituição de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e o restringem”. Os significados e sentidos com que as palavras são empregadas “entram em disputas dentro de lutas mais amplas”, uma vez que “[...] as estruturas particulares das relações entre as palavras e das relações entre os sentidos de uma palavra são formas de hegemonia” (idem, p. 105).

Considerando o universo das escolas da rede municipal de ensino do município mineiro selecionado, foram selecionadas quatro escolas, duas localizadas na área central da cidade e duas em bairros periféricos. Em cada escola, foram entrevistados o diretor e cinco professores.

A opção pela entrevista semiestruturada se deu pelo reconhecimento da necessidade de se proporcionar um ambiente mais informal entre o pesquisador e pesquisado, com intuito de facilitar a captura de dados qualitativos importantes para a investigação. Nesse sentido, a entrevista semiestruturada permitiu aos participantes da pesquisa acrescentarem temáticas, modificá-las e falar livremente sobre determinados pontos que julgaram necessário ressaltar, a partir de um roteiro de questões. Esse roteiro foi tomado como um guia flexível que serviu de “convite ao entrevistado para falar longamente, com suas próprias palavras e com tempo para refletir” (BAUER; GASKELL, 2008, p. 73).

Para a realização das entrevistas, contou como o uso do gravador de áudio para registro fidedigno dos dados, uma vez que a gravação possibilita apreender tanto o que está explícito no discurso, como o que se encontra implícito, subjetivo (QUEIROZ, 1991). As gravações foram realizadas com a autorização prévia dos entrevistados mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A). Todas as gravações foram transcritas na íntegra.

Tendo em vista os aspectos éticos que nortearam a pesquisa e a dinâmica das entrevistas, cabe ressaltar que a decisão de participar ficou facultada aos entrevistados. Além disso, puderam optar por deixar de participar da pesquisa, caso tivessem alguma discordância. A participação não envolveu a identificação dos participantes, e cada um dos docentes foi identificado por um número de 1 a 5¹¹, como garantia de sigilo, e no caso dos diretores das escolas, foram nomeados de A a D. Em relação ao técnico da SME, para garantir seu anonimato, foi omitido o nome do município, uma vez que a publicação resultaria na identificação imediata desse profissional em razão de ser o único responsável pelo acompanhamento do PAR.

¹¹ Os docentes foram identificados pelos números de 1 a 5, acrescentados pelas letras de A a D, correspondentes às escolas: Professor 1-Escola A, Professor 2-Escola A, Professor 3-Escola C, Professor 4-Escola D, Professor 1-Escola A, Professor e-EscolaB, e assim sucessivamente.

Quadro 2 – Participantes da pesquisa

Participantes		Tempo de atuação no cargo	Formação	Jornada de trabalho
Escola A	Professor 1	10 anos	Superior completo com licenciatura	2 cargos
	Professor 2	16 anos	Superior completo com licenciatura e pós-graduação <i>lato sensu</i>	2 cargos
	Professor 3	18 anos	Superior completo com licenciatura	1 cargo
	Professor 4	10 anos	Superior completo com licenciatura	2 cargos
	Professor 5	9 anos	Ensino Médio/Magistério	2 cargos
	Diretor	16 anos	Superior completo com licenciatura	1 cargo
Escola B	Professor 1	10 anos	Superior completo com licenciatura	2 cargos
	Professor 2	12 anos	Superior completo com licenciatura e pós-graduação <i>lato sensu</i>	2 cargos
	Professor 3	6 anos	Superior completo com licenciatura	2 cargos
	Professor 4	23 anos	Superior completo com licenciatura e pós-graduação <i>lato sensu</i>	2 cargos
	Professor 5	10 anos	Superior completo com licenciatura	1 cargo
	Diretor	14 anos	Superior completo com licenciatura e pós-graduação <i>lato sensu</i>	1 cargo
Escola C	Professor 1	22 anos	Superior completo com licenciatura e pós-graduação <i>lato sensu</i>	2 cargos
	Professor 2	10 anos	Superior completo com licenciatura	2 cargos
	Professor 3	22 anos	Superior completo com	2 cargos

			licenciatura e pós-graduação <i>lato sensu</i>	
	Professor 4	14 anos	Superior completo com licenciatura	2 cargos
	Professor 5	11 anos	Superior completo com licenciatura e pós-graduação <i>lato sensu</i>	2 cargos
	Diretor	13 anos	Superior completo com licenciatura e pós-graduação <i>lato sensu</i>	1 cargo
Escola D	Professor 1	25 anos	Superior completo com licenciatura e pós-graduação <i>lato sensu</i>	2 cargos
	Professor 2	7 anos	Superior completo com licenciatura	1 cargo ¹²
	Professor 3	5 anos	Ensino Médio/Magistério	1 cargo
	Professor 4	10 anos	Superior completo com licenciatura	1 cargo
	Professor 5	9 anos	Superior completo com licenciatura	2 cargos
	Diretor	25 anos	Superior completo com licenciatura	1 cargo
Secretaria Municipal de Educação	Secretário Municipal de Educação	3 anos	Superior completo com licenciatura	1 cargo
	Técnico responsável pelo Plano de Ações Articuladas do município	7 anos	Superior completo com licenciatura e pós-graduação <i>lato sensu</i>	1 cargo

Fonte: Documentos da pesquisa (2010/2013).

¹² O Professor atua há 7 anos nesse cargo, mas já está aposentado em outro cargo, também de professor dos anos iniciais.

Nos dados apresentados no Quadro 3, destacam-se as seguintes informações:

- 75 % da amostra dos professores atuam em dois cargos, atingindo uma jornada de 40 horas de trabalho na escola;
- 38,46 % da amostra dos profissionais (incluindo técnico, professores e diretores) possuem pós-graduação *lato sensu*;
- 80 % da amostra dos profissionais que trabalham nas escolas (diretores e professores) atuam por um período superior a dez anos.

Para a análise do *corpus documental* e das entrevistas, o discurso presente foi pensado em sua relação dialética com a estrutura social, e tanto o texto (descrição), a prática discursiva e a prática social (interpretação) carregam de forma latente relações de poder como lutas hegemônicas, tendo o referencial marxista de Gramsci como sustentação para essa análise. A compreensão desses discursos constitui um instrumento de investigação no sentido de identificar as construções ideológicas que estão presentes nos discursos oficiais. Apoiou-se, assim, em muitos momentos das análises, na concepção de discurso desenvolvida por Fairclough (2001, p. 90), que o considera como “[...] forma de prática social e não como atividade puramente individual ou reflexo de variáveis situacionais”. Além disso, essa perspectiva de discurso implica duas outras considerações:

Primeiro, implica ser o discurso um modo de ação, uma forma em que as pessoas podem agir sobre o mundo e especialmente sobre os outros, como também um modo de representação. [...] Segundo, implica uma relação dialética entre o discurso e a estrutura social [...]. Por outro lado, o discurso é moldado e restringido pela estrutura social no sentido mais amplo e em todos os níveis: pela classe e por outras relações sociais em um nível societário, pelas relações específicas em instituições particulares, como o direito ou a educação, por sistemas de classificação, por várias normas e convenções, tanto de natureza discursiva como não discursiva, e assim por diante (FAIRCLOUGH, 2001, p. 90).

Como proposta de sistematização do *corpus documental* e das entrevistas recorreu-se à análise categorial, buscando considerar a totalidade dos textos na análise e o mapeamento dos elementos de significação constitutivos da mensagem, com vistas a construir inferências acerca dos conhecimentos relativos às condições de produção e de recepção das mensagens dos textos analisados. A análise categorial permitiu o desmembramento dos discursos dos textos e dos sujeitos pesquisados em categorias, com base em critérios de escolha e de

delimitação centrais para a dimensão da investigação do objeto de pesquisa, identificados nos discursos.

Na análise dos textos políticos e documentos de organismos, foram consideradas as seguintes categorias: interlocução/intertextualidade e *accountability*/responsabilização. Para análise das entrevistas com os profissionais da educação foram levadas em conta as seguintes categorias: relação entre os entes federados, *accountability*/responsabilização, gestão gerencial/gestão democrática e trabalho docente.

Capítulo 2:

Redes de políticas públicas e o movimento das reformas educacionais no século XXI

*Desconfiei do mais trivial,
Na aparência, singelo.
E examinei, sobretudo, o que parece habitual.*

(Bertold Brecht)

O presente capítulo tem como objetivo discutir as redes de políticas públicas na educação, como pano de fundo para análise de nosso objeto de investigação. Assim, passa-se a analisar o papel das redes no movimento das reformas educacionais, no sentido de desvelar o projeto educacional proposto por elas. As redes de políticas públicas são constituídas por relações de parcerias estabelecidas entre o Estado, diferentes organismos sociais e o setor privado, que vêm difundindo uma “[...] agenda globalmente estruturada para a educação” (DALE, 2004, p. 135).

Parte-se do pressuposto de que a implementação de reformas, a partir de políticas e diretrizes gestadas em nível macro, encontra um complexo movimento de resistência e contradições nos diferentes contextos locais. Ou seja, planos e programas educacionais são apenas parte do processo de constituição de uma política, não sendo possível garantir que serão implementados da mesma forma como foram pensados, uma vez que uma política está sujeita ao embate da interpretação (BALL, 1994). No entanto as concepções e os pressupostos político-pedagógicos presentes nos textos políticos acabam encontrando ressonância no “chão da escola”, sendo, muitas vezes, legitimados pelos agentes locais. Mesmo discordando em tese, agentes locais vêm assumindo as diretrizes de tais políticas e adotando os dispositivos nelas propostas, materializando o projeto educacional pensado pelos reformadores. Considerando essa premissa, o presente capítulo dedicar-se-á a analisar os meandros das redes de políticas, buscando desvelar as mediações entre o global e o local e os fluxos que se estabelecem por meio de recomendações e relações de *accountability* e responsabilização.

Neste capítulo, primeiramente, pretende-se discutir as redes de políticas públicas, como uma estratégia de governança política, que operacionalizam diretrizes recomendadas por organismos internacionais, do global para o local, adentrando o “chão da escola” e interferindo na gestão educacional e no trabalho docente. As redes políticas emergem no

cenário atual como resultado da nova forma de relação entre Estado, sociedade civil e mercado, como parte de um contexto macro de controle sociometabólico do sistema capitalista globalmente dominante. Em seguida, discutem-se os pressupostos e mecanismos da Terceira Via¹³, referencial formatada dentro dos limites atuais do capitalismo, projetado como saída para os efeitos desastrosos do neoliberalismo e como estratégia para legitimar o consenso em torno da sociabilidade burguesa.

2.1 As redes nas políticas educacionais: estratégias de governança e *accountability* no campo gestão educacional na esteira do neoliberalismo de Terceira Via

As redes políticas emergem no cenário atual como resultado da nova forma de relação entre Estado, sociedade civil e mercado, como parte de um contexto macro de controle sociometabólico do sistema capitalista globalmente dominante. Nessa seção pretende-se analisar as redes de políticas no âmbito educacional, como elemento de um contexto de redefinição do papel do Estado e da relação deste com a sociedade e com o mercado. Parte-se do pressuposto de que o Estado moderno constitui uma instituição chave de intervenção para a manutenção da produtividade do sistema e que as crises estruturais do capital interferem diretamente em todas as instituições do Estado e em suas formas de governação, sendo as redes de políticas uma dessas formas.

Sob esse prisma, tomamos como ponto de partida a análise dos aspectos da ordem da reprodução sociometabólica do capital que implementa estratégias para enfrentamento das fases de crises e recessão. A bem-sucedida autorreprodução do capital é sua capacidade de administrar as crises, apresentando-se como um remédio fundamental para evitar “grandes tempestades”, considerando a contradição insuperável que faz parte da estrutura do sistema do capital.

Tal “remédio” fez com que, ao longo do último século, o capital invadissem e subjugassem diferentes partes do planeta, indo além de fronteiras, conduzido por uma lógica global expansionista. Ironicamente, esse mesmo remédio trouxe como efeito colateral desdobramentos destrutivos, uma vez que a penetração do capital em partes “subdesenvolvidas” só intensificou os problemas. Ao contrário da “modernização” anunciada, após décadas de “[...] intervenção trombeteada em alto e bom som, só ofereceu a

¹³ Segundo Chauí (1999 apud LIMA; MARTINS, 2005, p. 43) o termo “Terceira Via” foi utilizado pelo fascismo pra indicar um projeto político que se pretendia “[...] equidistante do liberalismo e do socialismo, reapareceu nos anos 1940 para consolidar o peronismo e outrora, como agora, tem a pretensão de se colocar além da direita liberal e da esquerda socialista”.

intensificação da pobreza, a dívida crônica, a inflação insolúvel e uma incapacitante dependência estrutural” (MÉSZÁROS, 2011, p. 92). E como parte dessa bem-sucedida autorreprodução do capital, o slogan *não há outra alternativa* aos imperativos da ordem vigente foi inculcado ideologicamente para excluir qualquer questionamento e enfrentamento das rédeas capitalistas, que deixaram esse legado desanimador.

Entretanto o capital não pode ser compreendido como uma condição inalterável e inquestionável, mas, pelo ponto de vista do trabalhador, precisa ser entendido como um movimento dinâmico que, apesar de suas estratégias de autorreprodução e administração das crises, está suscetível a superação e precisa ser compreendido como um sistema de transição. Nessa lógica, MéSZáros (2011) salienta que o capital não pode ser compreendido como uma “entidade material” e um mecanismo neutro de mercado, como querem fazer crer seus apologistas. Ao contrário, trata-se de “[...] uma poderosa – na verdade, até o presente, de longe *a mais* poderosa – estrutura *totalizadora* de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua ‘viabilidade produtiva’” (MÉSZÁROS, 2011, p. 96). Um sistema de que submete aos seus imperativos a saúde, o comércio, a educação, a agricultura e a arte. Subjugando todas as esferas a sua lógica e a seus critérios de viabilidade, adentrado “[...] desde as menores unidades de seu ‘microcosmo’ até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomada de decisão” (ibidem).

Assim, para manter-se como uma “estrutura totalizadora de controle”, o capitalismo tem sido regido por um conjunto de estratégias e mecanismos de autorregulação que assumem características específicas de acordo com cada momento histórico, uma capacidade de autoconstituição que, na ausência de uma alternativa de superação, se fortalece e aperfeiçoa seu modo de reprodução sociometabólica no processo de administração de suas crises. O que está em jogo é o movimento de autoconstituição circular do capital e sua capacidade de autorreprodução ampliada, o que pode ser observado acompanhando os últimos episódios de reestruturação produtiva e ajuste global.

Na década 1970, a crise do padrão monetário internacional e os choques do petróleo, ao lado de um processo de reorganização das relações entre o centro hegemônico do capitalismo e os demais países do mundo capitalista, deram início a um novo movimento de ajuste global. Paralelamente, assiste-se, também, a uma derrota política do chamado socialismo real que desemboca numa generalização das políticas neoliberais.

Segundo análises de Antunes (2002), após um longo período de acumulação capitalista, durante o período do taylorismo e do fordismo, com o Estado de bem-estar social, o capitalismo, a partir dos anos 1970, adentrou em um momento de crise, uma crise de acumulação que teve como traços evidentes:

- a) a queda da taxa de lucro, dada pelo aumento do preço da força de trabalho, levando a uma redução dos índices de produtividade do capital;
- b) o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção devido à dificuldade de responder à redução do consumo, como resultado do desemprego estrutural que se iniciava;
- c) o aumento do capital financeiro com a nova fase do processo de internacionalização do capitalismo;
- d) a crise do *welfare state* ou do Estado de bem-estar social;
- e) as privatizações crescentes como também uma tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho.

A denominada crise do fordismo e do estado de Bem-Estar Social representava a crise estrutural do capitalismo, uma manifestação do sentido destrutivo de sua lógica. Essa crise estrutural, dentre um amplo leque de consequências, provocou um amplo processo de reestruturação do capitalismo, com o objetivo de recuperar seu ciclo produtivo. Tal reestruturação implantou-se como uma resposta capitalista superficial, numa dimensão “fenomênica”, isto é, uma reestruturação sem abalar os pilares essenciais do modo de produção capitalista. Foi uma reestruturação do padrão produtivo na tentativa de repor os patamares de acumulação, por meio da utilização de novos e velhos mecanismos de acumulação.

A crise de acumulação do capitalismo, que se adensou nos anos 1970, mediante a combinação de uma profunda recessão, baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de inflação, conduziram à reconfiguração do fordismo-taylorismo e do Estado de Bem-Estar Social. Em resposta à crise, um processo de reestruturação do capitalismo se implementou com vistas a resgatar o ciclo produtivo. Esse processo teve como traços efetivos o advento do neoliberalismo, a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos trabalhistas, a desmontagem do setor produtivo estatal, como parte de um amplo sistema de reorganização ideológica e política de dominação (ANTUNES, 2002).

O neoliberalismo apresentou-se então como a ideologia própria dessa fase do capitalismo. A lógica da ideologia neoliberal está na maximização da liberdade individual e no livre movimento do mercado. Nesse cenário, o papel do Estado na sociedade vê-se redefinido e a ideologia neoliberal apregoa que o mercado deve ser deixado livre para estabelecer suas próprias regras. O termo neoliberal é utilizado aqui como expressão da economia política de uma sociedade global, forjada na luta contra o estatismo e o socialismo, em defesa da economia de mercado, da liberdade econômica (IANNI, 1993).

Esse movimento é impulsionado pelos pressupostos teóricos do liberalismo, retomando as teses defendidas por Hayek e Friedman¹⁴. Com isso, tem-se a estruturação de um projeto neoliberal como saída da crise, a partir da retomada dos preceitos clássicos do liberalismo e adaptados ao momento histórico em questão. Como efeitos desse projeto, tem-se o enxugamento da estrutura do Estado, numa combinação de redução de investimentos sociais, com os processos de privatização. A lógica predominante passa a ser definida em favor do mercado, tendo como justificativa sua suposta eficiência para administrar e gerenciar momentos de crise.

A crise de acumulação dos anos 1970 foi terreno propício para o processo de “neoliberalização”, que trouxe como receituário a desregulamentação do mercado, o processo de centralização do capital, sob a forma financeira e imprimindo um cenário de “mundialização do capital”. Sobre a mundialização, Chesnais (1995, p. 34) a define como o:

[...] resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de dismantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan.

A expressão “mundialização do capital”, segundo Chesnais (1995) exprime um novo cenário de “liberdade quase total” do capital que permite seu desenvolvimento, pela adoção de políticas desreguladoras que favoreceram sua expansão sob a forma financeira. Nesse processo de reestruturação do capital, o modo de produção do capitalismo passou por uma readequação de suas formas, em que o Estado passou a ser visto como um entrave à sua expansão transnacional, na medida em que essa instituição pode determinar políticas

¹⁴ A teoria neoliberal alcançou respeitabilidade acadêmica, quando Hayek, primeiro, e Friedman, em segundo, recebem o Prêmio Nobel de Economia em 1974 e 1976, respectivamente.

restritivas e protecionistas ao mercado interno. Com isso, para o neoliberalismo, o papel do Estado precisa ser alterado tendo como propósito “[...] criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas [livres mercados e livre comércio]; o Estado tem de garantir [...] a qualidade e a integridade do dinheiro”. Além disso, de acordo com a doutrina neoliberal, “[...] se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social [...]), estes devem ser criados, se necessário, pela ação do Estado” (HARVEY, 2008, p. 12). Ou seja, o Estado precisa assegurar as estruturas legais para a garantia da propriedade privada e o funcionamento dos mercados.

Em relação ao processo de redefinição do papel do Estado, Bóron (2001) ressalta que sua atuação na condução da economia, nos moldes do neoliberalismo, passa a ser intensa, a partir das privatizações, das liberações de mercados internos e em ajustes no sistema financeiro. Nesse sentido, a tão propalada tese de “Estado mínimo” como saída da crise, de acordo com os preceitos neoliberais, aplica-se apenas no setor das políticas sociais, e a reforma do Estado sempre serviu de instrumento para consolidar e assegurar o crescimento da economia e responder às transformações ocorridas no mundo do trabalho e ao processo de reestruturação da economia mundial.

Os governos conservadores de Thatcher, na Grã-Bretanha, e Reagan, nos Estados Unidos, imprimiram uma notável visibilidade à doutrina neoliberal, traduzindo a ofensiva do capital como um programa político de ataque ao movimento sindical e desregulamentação dos direitos sociais, em prol da mundialização do capital. Nesses países, no contexto da propagação do ideário neoliberal, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial assumiram uma atuação efetiva no processo de disseminação e consentimento da população, por meio do financiamento de projetos de cunho assistencial. Como resultado dessa intervenção, estudos apontam que, no período de 1982 a 1986, foram concedidos inúmeros empréstimos de ajustamento de ordem fiscal, com destaque no âmbito da educação básica, evidenciando a influência de tais organismos internacionais sobre as políticas educacionais e, com isso, consolidando um processo de consentimento político e legitimação da doutrina neoliberal (FALLEIROS; PRONKO; OLIVEIRA, 2010).

Talvez por isso, Bóron (2001) tenha afirmado que o êxito do neoliberalismo aconteceu no âmbito político e ideológico, e bem menos no terreno econômico. Esse apogeu do neoliberalismo no campo ideológico se deu em decorrência do forte enraizamento de um novo senso comum que passou a disseminar a tese da “[...] rarefação do espaço público que os obrigou [os cidadãos] a transferir suas demandas da ágora para o mercado” (idem, p. 17),

reconvertendo, em decorrência da lógica mercantil, os direitos sociais como a educação, a saúde, a segurança social, em bens ou “serviços” comercializáveis de acordo com as regras do mercado.

Esse processo de “neoliberalização”, sustentado por um movimento de consentimento, foi legitimado por meio de estratégias diversas como os meios de comunicação e demais aparelhos privados de hegemonia¹⁵, como universidades, escolas, associações profissionais etc. Nesse movimento, a estrutura do Estado foi utilizada por meio de estratégias de persuasão para a construção do consentimento necessário à manutenção da nova sociabilidade adequada a esse processo de “neoliberalização”. Esse processo de mundialização do capital e da hegemonia do liberalismo econômico teve como marco decisivo o Consenso de Washington, em novembro de 1989, evento em que se reuniram, em Washington (capital estadunidense), economistas do governo dos Estados Unidos, do FMI, do Banco Mundial e do BID, para avaliarem as diretrizes das reformas econômicas em países em desenvolvimento para a implantação das políticas neoliberais, como condição para conceder “ajuda” financeira. O Consenso de Washington, por meio da aplicabilidade de um receituário¹⁶, em especial, nos países latino-americanos, instaurou um ajustamento macroeconômico e preparou o terreno para a hegemonia capitalista neoliberal, que passou a “[...] a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo” (HARVEY, 2008, p. 13).

Nesse pacote de reformas neoliberais, resultado de uma articulação estratégica, que combina a redefinição do papel do Estado, a disseminação de um novo consentimento e a implementação de diretrizes para assegurar a mundialização do capital, estão inseridas as reformas no âmbito da educação, em especial, nos países da periferia do capitalismo. Nessas reformas, a atuação dos organismos internacionais submete a educação às exigências da lucratividade do capital internacional, por meio de um projeto hegemônico que expressa as

¹⁵ O termo Hegemonia é utilizando aqui na perspectiva gramsciana, entendida como o domínio de uma classe social sobre as outras, em termos ideológicos, em especial, da burguesia com as classes de trabalhadores.

¹⁶ As propostas do Consenso de Washington podem ser resumidas em dez medidas principais, a saber: 1. Ajuste fiscal: o Estado limita seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público. 2. Redução do tamanho do Estado: limitação da intervenção do Estado na economia e redefinição de seu papel, com o enxugamento da máquina pública. 3. Privatização: o Estado vende empresas que não se relacionam à atividade específica de regulamentar as regras sociais e econômicas e de implementar políticas sociais. 4. Abertura comercial: redução das alíquotas de importação. Estímulo ao intercâmbio comercial, de forma a ampliar as exportações e impulsionar o processo de globalização da economia. 5. Fim das restrições ao capital externo. 6. Abertura financeira: fim das restrições para que instituições financeiras internacionais possam atuar em igualdade de condição com as do país. Redução da presença do Estado no seguimento. 7. Desregulamentação: Redução das regras governamentais para o funcionamento da economia. 8. Reestruturação do sistema previdenciário. 9. Investimento em infraestrutura básica. 10. Fiscalização dos gastos públicos (BATISTA et al., 1995 apud NOVAES, 2008).

condicionalidades impostas como parte de um processo de ajuste estrutural aos países periféricos. Esse processo de ajustes e condicionalidades traz como concepções: a) a educação como um “bem/serviço público”, o que justifica a alocação de recursos públicos para instituições privadas e a utilização de recursos privados para o financiamento de atividades acadêmicas em instituições públicas, diluindo as fronteiras entre o público e o privado e inaugurando a noção de público não estatal; b) as instituições de ensino como prestadoras de serviço e produtoras de força de trabalho e exército industrial de reserva para atender às demandas do capital; c) um projeto de sociabilidade burguesa que naturaliza o processo de mercantilização e empresariamento da educação (LIMA, 2005).

Como legado, o projeto neoliberal trouxe como consequências a regressão nas condições de vida da população, de forma mais intensa nos países da América Latina. Bóron (2001, p. 58) assegura que “[...] tanto nos capitalismos desenvolvidos como na periferia a reestruturação neoliberal se fez à custa dos pobres e das classes exploradas e [...] as desigualdades econômicas e sociais não se atenuaram”. Segundo essa análise, pode-se inferir que as sociedades produzidas pelo neoliberalismo, ao longo desses anos, são marcadas por ameaças econômicas, trabalhistas e sociais.

Diante desse legado de estagnação econômica e intensificação das desigualdades econômicas e sociais, Lima e Martins (2005) afirmam que os intelectuais do capital passaram a avaliar a necessidade do “pós-Consenso de Washington” e da configuração de um Estado voltado para o “alívio” da pobreza e preocupado com as tensões sociais. Essa avaliação encontra, como saída para a crise de legitimação da hegemonia do capital, uma nova face “[...] envernizada do projeto burguês que mantém as premissas básicas do neoliberalismo em associação aos elementos centrais do reformismo social-democrata” (idem, p. 43). Assim, projeto da Terceira Via coloca-se como proposta político-econômica de legitimação do consenso em torno da sociabilidade burguesa, fiel aos limites do capitalismo, representando um importante instrumento de ação da nova pedagogia da hegemonia.

Antunes (2002) contextualiza a Terceira Via como uma alternativa inglesa dentro da nova configuração do capitalismo contemporâneo, diante dos acontecimentos e das transformações no Partido Trabalhista Inglês. Segundo o autor, a Inglaterra passara por extenso domínio do Partido Conservador, desde 1979, com Margareth Thatcher e John Major, que implementaram uma reforma neoliberal radical que desmantelou o Estado de Bem-Estar inglês. Diante das enormes consequências para a classe trabalhadora inglesa, em decorrência da vigência do projeto neoliberal, a resistência e a confrontação ao neoliberalismo pareciam

ser a saída para as condições precarização do trabalho. No entanto o *New Labour* distanciou-se dos sindicatos, aproximando-se cada vez mais do empresariado britânico, e, a partir de 1994, foi selado, no interior do partido, o compromisso com a economia de mercado. Traçou-se um caminho alternativo que preservava alguns traços da social-democracia em combinação com os pressupostos essenciais neoliberalismo: a economia de mercado, a flexibilização do trabalho, as desregulamentações, a economia globalizada, aspectos preservados da “[...] fase clássica do neoliberalismo” (ANTUNES, 2002, p. 97). Blair, posteriormente, passa a denominar esse “caminho” utilizando a expressão “Terceira Via”, respaldado, intelectualmente, por Anthony Giddens¹⁷.

Esse projeto da Terceira Via, também denominado social-democracia modernizadora, ou, numa perspectiva crítica, de social-liberalismo, representa um projeto político concebido em meados dos anos 1990 que, ante os efeitos negativos do neoliberalismo e da social-democracia europeia, pleiteia para si a reforma do capitalismo, por meio de mudanças na política e na economia.

A Cúpula da Terceira Via (denominada pela mídia por Cúpula da Governança Progressiva) promove reuniões periódicas com a participação de governantes de diversos países. Até o ano de 2002, as reuniões contaram com a presença do presidente Fernando Henrique Cardoso e, em 2004, a Cúpula reuniu os seguintes dirigentes: Lula da Silva (Brasil), Tony Blair (Grã-Bretanha), Gerhard Schröder (Alemanha), Thabo Mbeki (África do Sul), Néstor Kirchner (Argentina), Ricardo Lagos (Chile), Jean Chrétien (Canadá), Vladimir Spidla (República Checa), Leszek Miller (Polônia) Meles Zenawi (Etiópia), Helen Clark (Nova Zelândia) e Bill Clinton (ex-presidente dos Estados Unidos) (LIMA; MARTINS, 2005, p. 44). A participação de Lula na reunião de 2003 foi noticiada pela mídia, em reportagem no jornal *Folha de São Paulo*:

Lula e Tony Blair estarão juntos na 4ª Conferência de Cúpula da “Terceira Via” (rebatizada para “Governança Progressista”), o movimento criado pelo líder britânico como um caminho intermediário entre o liberalismo puro e duro e as tendências estatizantes da social democracia convencional. O antecessor de Lula, Fernando Henrique Cardoso, foi o único governante dos países em desenvolvimento a participar de todas as três cúpulas anteriores, sob fogo cerrado do PT e de Lula, que criticavam acidamente a “Terceira Via”. Mudou Lula? Mudou Blair? Ou mudaram ambos? (ROSSI, 2003, [s.p.]).

¹⁷ Anthony Giddens, sociólogo britânico, nascido em 1938, foi assessor do ex-primeiro-ministro inglês Tony Blair, tornando-se um dos mais importantes articuladores políticos do novo trabalhismo inglês e da Cúpula da Governança Progressiva. Em 1996, passou a ocupar o cargo de reitor da London School of Economics, “maior centro formulador do pensamento liberal europeu” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 44).

As respostas para tais indagações já podem ser respondidas e remetem a um estratégico deslocamento da “direita para o social” e da “esquerda para o capital” (FALLEIROS; PRONKO; OLIVEIRA, 2010), artifício para suprimir a potencial resistência à hegemonia capitalista. Na seção a seguir, passa-se a analisar os pressupostos desse projeto a serviço dessa nova configuração do capitalismo contemporâneo, a partir da retomada de sua trajetória.

2.2 Pressupostos e mecanismos da Terceira Via

A expressão “Terceira Via” é utilizada por Giddens (1999) para se referir à “renovação social-democrática”, sendo associada à política de Tony Blair e ao Novo Trabalhismo, tendo como intenção materializar uma nova faceta do projeto de sociabilidade dominante, que propõe uma espécie de “humanização do capitalismo”. As teses recebem notoriedade com a vitória de Blair na Inglaterra em 1997, período histórico em que vários segmentos de esquerda, em várias partes do mundo, atribuíram a esse episódio o fim do neoliberalismo inglês e a derrota da era Thatcher, com o retorno ao poder do *New Labour*¹⁸, antigo *Labour Party* (Partido Trabalhista). De acordo com Antunes (2013), quando Blair ganhou as eleições no início de 1997, as classes dominantes britânicas já haviam realizado mutações no interior do Partido Trabalhista, um processo de “modernização” operado em seu interior que o levou a abandonar seu passado trabalhista-reformista, convertendo-se em uma espécie de Partido Democrático inglês, apoiado pelos novos extratos da burguesia. Essas mutações foram uma estratégia de buscar, na “esquerda”, as condições necessárias para a continuidade da política vigente na fase do neoliberalismo.

Esse processo de mutação do *Labour Party* em *New Labour* substituiu a retórica socialista e a prática trabalhista e reformista anteriores por uma apologia à economia de mercado, combinando princípios do liberalismo com traços da “moderna” social-democracia, dando formato a uma nova vertente política, batizada por Blair como “Terceira Via”. A política da “Terceira Via” do *New Labour* deu prosseguimento ao projeto de “modernização” do Reino Unido, dentro da nova configuração do capitalismo contemporâneo, aprofundando o processo de flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho herdado do governo

¹⁸ Tony Blair promoveu o processo de conversão do *Labour Party* em *New Labour*, pretendendo não só um maior distanciamento diante do conteúdo trabalhista anterior, mas também limitar ao máximo os vínculos com os sindicatos, além de eliminar qualquer vestígio anterior que pudesse lembrar sua designação “socialista” que, ao menos como referência formal, permaneceu até 1994 nos estatutos do Partido Trabalhista (ANTUNES, 2013, p. 205-206).

de Thatcher. Mas com a política neoliberal de flexibilização, a precarização do trabalho e as privatizações foram “amenizadas” com propostas como o reconhecimento dos sindicatos no interior das empresas, o estabelecimento de níveis mínimos de salário, a assinatura da Carta Social da União Europeia, dentre outras medidas defendidas pelo primeiro-ministro britânico no início de seu mandato. Ou seja, na tentativa de evitar que governo de Blair fosse visto como uma continuidade integral em relação ao período dos conservadores, foi preciso “dar-lhe um verniz social-liberal”, no essencial, entretanto a Terceira Via” configurou-se como uma “[...] continuidade da fase thatcherista, uma vez que, dado o enorme desgaste que o neoliberalismo acumulou ao longo de quase 20 anos, acabou sendo fragorosamente derrotado eleitoralmente por Tony Blair” (ANTUNES, 2013, p. 206). O partido que emergiu vitorioso no processo eleitoral de 1997, despido de seus vínculos com o seu passado reformista-trabalhista, converteu-se no *New Labour* pós-Thatcher, um partido “moderno”, que passou a defender a “economia de mercado”, a flexibilização do trabalho, as desregulamentações, da “economia globalizada e moderna”, ou seja, todos os preceitos fundamentalmente estruturado na fase clássica do neoliberalismo. E nessa “nova” proposta política, para cuja sustentação Anthony Giddens foi um dos principais referenciais teóricos utilizados.

De acordo com Giddens (1999), a “Terceira Via” representa um cenário alternativo tanto à social-democracia e quanto ao neoliberalismo. Para ele, a “social-democracia” e o “neoliberalismo” são categorias distintas que abrangem grupos, movimentos e partidos com concepções distintas, mas que, em alguns contextos, como no caso dos governos de Reagan e Thatcher, influenciaram-se mutuamente. O sociólogo tenta evidenciar as distinções entre o que ele denomina de “filosofias políticas absolutamente distintas” utilizando quadros comparativos:

Quadro 3 – Social-democracia clássica X Neoliberalismo

Social-democracia clássica (a velha esquerda)	Thatcherismo ou neoliberalismo (a nova direita)
<ul style="list-style-type: none"> -Envolvimento difuso do Estado na vida social e econômica -Domínio da sociedade civil pelo Estado -Coletivismo -Administração keynesiana da demanda, somada ao corporativismo -Papéis restritos para os mercados: a economia 	<ul style="list-style-type: none"> -Governo mínimo -Sociedade civil autônoma -Fundamentalismo de mercado -Autoritarismo moral, somado a forte individualismo econômico -Mercado de trabalho se depura como qualquer outro

mista ou social -Pleno emprego -Forte igualitarismo - <i>Welfare state</i> abrangente, protegendo os cidadãos “do berço ao túmulo” -Modernização linear -Baixa consciência ecológica -Internacionalismo -Pertence ao mundo bipolar (esquerda/direita)	-Aceitação da desigualdade -Nacionalismo tradicional - <i>Welfare state</i> como uma rede de segurança -Modernização linear -Baixa consciência ecológica -Teoria realista da ordem internacional -Pertence ao mundo bipolar (esquerda/direita)
--	--

Fonte: Giddens (1999, p. 17-18).

Ao comparar as duas doutrinas, Giddens (1999) afirma que o neoliberalismo triunfou, considerando que a social-democracia clássica encontrou-se, historicamente, confinada a um turbilhão ideológico que atrofiou sua consolidação. No entanto, mesmo tendo “triunfado”, a doutrina neoliberal também apresentou fragilidades em decorrência da tensão existente entre suas próprias características como: o fundamentalismo de mercado X conservadorismo; a devoção ao mercado X a família tradicional; individualismo X família; direito à escolha X identidade nacional. A partir das tensões destacadas, o sociólogo assegura que o neoliberalismo cria novos riscos e incertezas ao negligenciar “[...] a base social dos próprios mercados, que depende daquelas formas comunitárias que o fundamentalismo de mercado descarta com indiferença” (idem, p. 25). Ao destacar que um dos pontos nevrálgicos do neoliberalismo é o “[...] dinamismo da sociedade de mercado que solapa as estruturas tradicionais de autoridade e fratura as comunidades locais” (ibidem), o teórico propõe como saída sua teoria de “Terceira Via”, “[...] uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas” (idem, p. 36). Segundo essa análise, a Terceira Via consiste numa possibilidade de “[...] transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo” (ibidem). Como proposta, o teórico defende os valores e o programa de sustentação desse projeto político, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 4 – Valores e Programa da Terceira Via

Valores da Terceira Via
-Igualdade -Proteção dos vulneráveis -Liberdade como autonomia

<ul style="list-style-type: none"> -Não há direitos sem responsabilidades -Não há autoridade sem democracia -Pluralismo cosmopolita -Conservadorismo filosófico
O Programa da Terceira Via
<ul style="list-style-type: none"> -O centro radical -O novo Estado democrático (o Estado sem inimigos) -Sociedade civil ativa -A família democrática -A nova economia mista -Igualdade como inclusão -<i>Welfare</i> positivo -O Estado do investimento social -A nação cosmopolita -Democracia cosmopolita

Fonte: Giddens (1999, p. 76; 80).

De acordo com os argumentos de Giddens (1999), o objetivo geral da política da Terceira Via deve ser o abandono do coletivismo para um novo relacionamento entre o indivíduo e a comunidade, num processo de redefinição de direitos e obrigações, a partir da máxima *não há direitos sem responsabilidades*, como motor para a nova sociedade. Com base nesse preceito, o autor defende que os valores igualdade e liberdade não podem ser tratados como exigências incondicionais, pois tais princípios entram em conflito se não for garantido um novo relacionamento entre o indivíduo e a comunidade, mediante uma redefinição de direitos e obrigações.

Assim, autodenominando-se de “esquerda modernizadora”, o arcabouço teórico da Terceira Via defende uma reforma das instituições políticas, econômicas e sociais com vistas a adequá-las à nova dinâmica do capitalismo e ao mesmo tempo

[...] Propõe construir um novo contrato social, baseado no teorema “não há direitos sem responsabilidades”. Quem lucra com os bens sociais deve usá-los com responsabilidade e dar algo em troca à comunidade. Visto como uma característica da cidadania, o aforismo “não há direitos sem responsabilidades” tem de ser aplicado a políticos e cidadãos, aos ricos e pobres, às empresas e ao indivíduo. Os governos de centro-esquerda devem se preparar para atuar em todas essas áreas (GIDDENS, 2001, p. 58)

Uma segunda máxima destacada é a de que *não há autoridade sem democracia*. Segundo esse preceito, o autor justifica que a única possibilidade de estabelecimento da autoridade é por meio da democracia. Além disso, a proposta giddeniana defende uma *democratização da democracia* e uma “reconstrução” do Estado. Para o autor, os neoliberais querem encolher o Estado e os social-democratas sempre quiseram expandi-lo, no entanto, a proposta da Terceira Via defende que ele deve ser reconstruído.

Ao lado das duas máximas da teoria giddeniana, *não há direitos sem responsabilidades* e *não há autoridade sem democracia*, percebe-se que há uma proposta de *democratização da democracia*, complementando o programa da Terceira Via. No entanto, resta saber qual o sentido de democracia em jogo. Ao propor uma *democratização da democracia*, quais seriam os desdobramentos dessa premissa?

Segundo Peroni (2009), o sentido de democracia para a teoria giddeniana é entendido como a sociedade assumindo tarefas que até então eram do Estado, por meio da participação e responsabilização na execução de tarefas, provocando, assim, um esvaziamento do sentido de democracia enquanto luta por direitos sociais e por políticas sociais para a materialização desses direitos. A proposta da Terceira Via propõe uma democratização da democracia a partir de um novo modelo estatal democrático a partir de uma reforma rumo a um *Estado do investimento social*, para utilizar uma expressão giddeniana. Nesse programa, a parceria entre governo e instituições da sociedade civil é apresentada como elemento essencial de uma “nova economia mista” e de “sistemas transnacionais de governo” (GIDDENS, 1999, p. 79). A reforma de governo proposta não significa mais ou menos governo, mas o reconhecimento de que a governação deve ajustar-se às novas circunstâncias. Essa “governança”, estratégia-chave na política da Terceira Via, é delineada pelo sociólogo britânico a partir seguintes premissas:

Quadro 5 – Princípios da Governança

Reforma do Estado e do governo de acordo com a política da Terceira Via
<ul style="list-style-type: none"> -Descentralização e democratização da democracia -Dupla democratização: delegação de poder de cima para baixo e delegação de poder para cima -Renovação da esfera pública: transparência e abertura -Eficiência administrativa do Estado - “obter mais de menos” -Adoção de práticas empresariais e da disciplina do mercado: controle de metas, estruturas de decisão flexíveis e maior participação dos funcionários - Reinventar o governo: adotar soluções baseadas no mercado e reafirmar a eficácia do governo diante dos mercados. -"Experimentos com a democracia": contato mais direto entre governo e cidadãos com a democracia

local direta -Governo como administrador de riscos -Novo Estado democrático: democratização da democracia e Estado cosmopolita
--

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com Giddens (1999).

De acordo com esses princípios de governança, o papel do Estado deve ser reformulado na perspectiva do *investimento social*. Um *Estado do investimento social*, de acordo com os preceitos da Terceira Via, precisa ter como foco o investimento em infraestrutura necessária para o desenvolvimento de uma cultura empresarial, por meio de um *nova economia mista*, resultado da sinergia entre os setores público e privado. A Terceira Via afirma que essa *nova economia mista* é capaz de utilizar o dinamismo do mercado tendo como fim o interesse público, tanto na dimensão transnacional como em níveis locais (GIDDENS, 1999). Nessa direção, sugere que “[...] as parcerias em projetos públicos podem conferir ao empreendimento privado um papel mais amplo em atividades que anteriormente os governos proviam” (idem, p. 135), destacando que, nesse caso, o setor público precisa oferecer recursos necessários para “[...] ajudar a empresa a florescer e sem os quais projetos conjuntos podem fracassar” (idem, p. 136).

Para o estabelecimento dessa *economia mista*, faz-se necessária “[...] uma sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público” (GIDDENS, 1999, p. 120). Nessa sinergia, a teoria giddensiana defende a necessidade de uma ação do Estado, uma vez que o mercado não pode se autorregular. Essa ação do Estado não se trata de um “Estado mínimo”, como a proposta defendida pelo neoliberalismo, nem de um Estado de Bem-Estar Social, mas de um Estado forte e ativo, na perspectiva de criar condições para o “empreendedorismo” e a “responsabilidade social” dos indivíduos, grupos e empresários sociais (LIMA, 2005). O papel do Estado deve ser o de assegurar a “concertação” social, por meio da regulamentação de ações do setor privado, do incentivo da participação da “sociedade civil”, estimulando o “terceiro setor” e as organizações não governamentais, em nome da “responsabilidade social” dos empresários por meio de incentivos fiscais.

Nesse redesenho, o incentivo da participação da “sociedade civil” assume um papel estratégico para a Terceira Via, passando a constituir-se como um espaço para a diluição das fronteiras entre público e privado, em que a sociedade civil passa a assumir funções do Estado, sob a justificativa de que é preciso “[...] descobrir novas formas de defender o espaço público e redefinir as fronteiras entre o público e o privado” (GIDDENS, 2001, p. 29).

A Terceira Via apresenta, dessa forma, o tripé necessário para a “harmonização/coesão social”, de acordo com a teoria de Giddens (2001), constituído pela combinação governo, sociedade civil e mercado. Nessa “coesão social”, não há espaço para os sujeitos políticos coletivos que defendem a superação dessa “ordem” burguesa. Para isso, a Terceira Via incentiva novas formas de organização social, tendo como bandeiras o trabalho voluntário, a responsabilidade social, as causas de organizações não governamentais. Com isso, são estabelecidos “consensos” e um “[...] contrato social adequado para uma era em que a globalização e o individualismo andem lado a lado” (GIDDENS, 2001, p. 167). Na verdade, o que está em jogo, quando a Terceira via propõe um “contrato social” e uma “coesão social”, é a anulação da luta de classes. Isso denota o interesse na abolição do conceito “luta de classes”, considerado por esse projeto político como obsoleto, e no fim da sociedade bipolar, capitalismo versus socialismo. Ao propor um “contrato social” e uma “coesão social”, propõe, na verdade, a ocultação do caráter explorador do capital, despolitizando e fragmentando a luta de classes.

Considerando essa proposta de “harmonização/coesão social”, Bresser-Pereira (2007, p. 528), embasado nos pressupostos da Terceira Via, denominada por ele de Nova Esquerda, defende que a reforma do Estado significa reconstruí-lo na perspectiva de dar às “[...] organizações da sociedade civil um papel maior, seja na produção de serviços sociais ou científicos, seja exercendo controle social”. Para isso, o economista propõe uma reforma gerencial que crie mecanismos de transferência dos serviços sociais ao setor público não estatal ou setor não lucrativo. Com isso, abre brecha para uma reforma em nome da “descentralização e da transferência” de serviços sociais, mas com mecanismos de “[...] controle de resultados” por parte do Estado e “[...] controle social por parte da sociedade civil” (idem, p. 529).

A partir desses pressupostos políticos e econômicos, Antunes (2000, p. 51) acentua que o projeto da “Terceira Via *é essencialmente um ideário que se assume como de ‘esquerda’, mas que pratica o que a direita gosta [...]* que tenta consertar alguns dos estragos do neoliberalismo, preservando sua engenharia econômica básica” (grifos do autor). Na verdade, a proposta política da Terceira Via busca dar uma nova roupagem às teses neoliberais, no intuito de torná-las mais atraentes por meio de um abrandamento discursivo. Mesmo se autodenominando como uma alternativa entre a social-democracia do Estado de Bem Estar Social e o Neoliberalismo, para Antunes (2000), muitas medidas políticas tomadas durante a primeira fase do governo de Tony Blair não rompem com o essencial do projeto

neoliberal. Na verdade, Blair efetivou poucas modificações de natureza político-institucional, de relativo impacto, preservando o desenho essencial da “modernização” capitalista realizada no período thatcherista.

Nesse viés de análise, pode-se compreender que a reforma do Estado proposta pelo neoliberalismo do tipo Terceira Via tem como principal premissa redefinir as relações entre Estado e Sociedade civil, de acordo com os valores e princípios do capitalismo. Para Giddens (1999), a reforma do Estado deve ser efetivada rumo a um *Welfare* positivo, um Estado de investimento social, em que o dispêndio com *welfare* “[...] será gerado e distribuído não através de todo o Estado, mas pelo Estado que trabalha em combinação com outras instituições, inclusive as empresas” (idem, p. 138). Nesse processo de redefinição das relações entre Estado, sociedade civil e capitalismo, a proposta da Terceira Via vale-se de um conjunto de estratégias para a instauração do “consenso” necessário, principalmente, por meio de discursos que trazem novas palavras de ordem para o campo da gestão, tais como: “democratização da democracia”, “descentralização administrativa”, “transparência”, “eficiência administrativa”, dentre outras, que ocultam o projeto de ajuste fiscal do Estado e de liberalização da economia, pressupostos centrais do neoliberalismo.

Além da reforma do governo e do Estado, a proposta giddensiana traz também uma concepção de sociedade civil, com um contorno bem definido, para adequar-se aos seus pressupostos políticos. O teórico propõe uma “renovação da sociedade civil” tendo como eixos norteadores os aspectos destacados no quadro a seguir:

Quadro 6 – Concepção de sociedade civil de acordo com a política da Terceira Via

Renovação da sociedade civil
<ul style="list-style-type: none"> -Governo e sociedade civil em parceria -Renovação comunitária através do aproveitamento da iniciativa local -Envolvimento do terceiro setor, as associações voluntárias -Proteção da esfera pública local -Prevenção do crime baseada na comunidade -A família democrática

Fonte: Giddens (1999, p. 89).

A defesa de uma sociedade civil ativa aparece como elemento básico na política da Terceira Via, e o governo ocupa um importante papel na “renovação da sociedade civil”. De acordo com os pressupostos da Terceira Via, Estado e sociedade civil devem atuar em parceria, tanto para facilitar a ação de cada um, como para controlá-las. Assim, propõe-se uma flexibilidade entre as fronteiras que separam governo e sociedade civil, sendo que o primeiro

não pode se abster de envolver-se diretamente na “arena civil”, principalmente nas comunidades mais pobres (GIDDENS, 1999). E essa atuação do governo passa também pelo incentivo de empreendimentos econômicos como meio de produzir uma renovação cívica mais ampla, “[...] encorajando formas de tomada de decisão de baixo para cima e de autonomia local. [...] O governo pode fornecer capital de uma maneira direta, mas também criar investimentos para que empresas privadas façam investimentos cívicos” (idem, p. 94). Para isso, o sociólogo sugere a isenção de impostos sobre o ganho do capital para as empresas que investirem em negócios voltados para o desenvolvimento local.

Essa relação entre Estado e sociedade civil, ditada pela Terceira Via, representa um mecanismo de transferência das funções sociais do Estado, uma alternativa à privatização dos serviços sociais proposta pelo neoliberalismo clássico. A Terceira Via propõe, nessa nova relação Estado e sociedade civil, a publicização¹⁹ dos serviços públicos como educação, saúde, assistência social, por meio de “parcerias” com empresas, associações, organizações não governamentais da sociedade civil, consolidando a esfera público não estatal ou Terceiro Setor, destituindo o Estado do papel principal de provedor das políticas sociais, passando a exercer o papel de regulador e avaliador das políticas desenvolvidas (PERONI, 2011). Ao contrário da proposta de privatização, defendida pelo neoliberalismo clássico, a Terceira Via aposta na publicização destes serviços, em outros termos, garante que o investimento público seja administrado pelos mecanismos de mercado.

Esse novo ideário, orquestrado pela Terceira Via, dentro do conjunto de estratégias de repasse das funções sociais do Estado, passa a difundir novos significados e concepções acerca dos conceitos de democracia, descentralização, sociedade civil, dentre outros, assumindo novos sentidos, coerentes com os mecanismos do mercado. Para Giddens (1996), a democracia é definida como *democracia dialógica* e relaciona-se diretamente com a autonomia e a solidariedade, devendo ser desencadeada na área pessoal, em movimentos sociais e grupos de autoajuda. Nessa esteira, a proposta de “democratização da democracia” acaba por desvincular a democracia das instituições governamentais e anular a existência da disputa pelo poder no âmbito do Estado, ao remeter a democracia para o âmbito pessoal. De acordo com essa lógica, a democracia, distante da arena do Estado e à parte da sociedade civil organizada, é entendida como um fenômeno que se estende a outras arenas que não da esfera

¹⁹ De acordo com Bresser-Pereira (1997, p. 8), a publicização a seria a “[...] descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Significa ‘transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não estatal’”.

política formal. Com isso, traz como corolário a tese de que a esfera em que se luta e institui a democracia não é mais o partido político, mas em grupos de autoajuda, sendo nomeada pela teoria giddensiana de “democracia das emoções” (GIDDENS, 1996, p. 25).

Já o sentido de renovação da sociedade civil vem vinculado à necessidade de renovar a esfera pública, que não precisa, necessariamente, mais ser estatal e gratuita, sendo bem-vindo o envolvimento com o Terceiro Setor. De acordo com esse movimento de ressignificação, o Estado deve promover a descentralização, leia-se desconcentração, de obrigações para a sociedade civil.

Assiste-se, assim, a uma nova roupagem do projeto neoliberal vindo à tona, no contexto macro de controle e reprodução sociometabólica do sistema capitalista globalmente dominante, como já ressaltado no início deste capítulo. A proposta política denominada Terceira Via configura-se como mais uma estratégia de autorregulação que assume características específicas de acordo com o momento histórico. São discursos que têm como propósito não inibir as iniciativas do mercado e, ao mesmo tempo, permitir a participação da sociedade civil, nos moldes da lógica do capital.

A Terceira Via advoga para si a identificação política como de esquerda, mas seu arcabouço teórico apresenta um conjunto de críticas ao pensamento socialista (LIMA, 2005). Uma dessas críticas refere-se à concepção de homem, reconhecido pelo socialismo como sujeito revolucionário, capaz de transformar a sociedade e os rumos da história. Ao contrário disso, a Terceira Via forja uma concepção de homem “reflexivo”, que deve adaptar-se à sociedade, e uma concepção a-histórica que concebe que o “[...] mundo em que vivemos hoje não está sujeito ao rígido controle humano [...]. Quase ao contrário, é o mundo de perturbação e incerteza, um mundo ‘descontrolado’” (GIDDENS, 1996, p. 11). Essas concepções de homem, de história e de mundo são essenciais para o processo de disseminação do consenso para a consolidação do projeto de sociabilidade burguesa e “concertação” social, capaz de conciliar as reivindicações divergentes de grupos de interesse.

Uma análise dos fundamentos desses argumentos mostra que a Terceira Via implementa um movimento teórico coerente com o pensamento neoliberal ao: i) apresentar uma concepção de homem a-histórico e apolítico destituindo-o da capacidade de transformar o movimento do real, na medida em que afirma que a realidade não está acima do controle humano. Tais pressupostos negam a condição histórica do homem e desloca-o da história, condição necessária para a manutenção do *status quo* e reprodução das condições materiais de existência; ii) negar a condição de classe social por meio do processo de individualização dos

sujeitos; iii) naturalizar o capitalismo, concebido como a partir de uma ideia de que não há outra alternativa possível, tendo em vista a “morte” do socialismo. A única alternativa é a “humanização” e reforma do capitalismo; iii) reforçar os aspectos principais da crítica neoliberal ao Estado de Bem-Estar Social, tais como os problemas fiscais para seu financiamento, acomodação dos indivíduos ante as políticas sociais, burocratização do Estado (LIMA, 2005).

Na proposta da Terceira Via, os organismos internacionais assumem papel decisivo na política, que passam a utilizar, em seus discursos, os conceitos atribuídos à teoria do capital humano. De acordo com Lima e Martins (2005), a Terceira Via recupera duas categorias importantes para as estratégias de dominação capitalista, a teoria do “capital humano” e a noção de “capital social”. A primeira categoria, “capital humano”, reduz o homem a um tipo de capital e nega a existência de classes sociais, ao propor que todos os homens são capitalistas, uns proprietários dos meios de produção e outros proprietários do capital humano (trabalhadores). A segunda categoria, “capital social”, vem sendo empregada pelos organismos internacionais para “[...] designar a capacidade de articulação dos grupos de pessoas ou de toda uma comunidade local, na busca de solução de seus problemas mais imediatos” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 62). Fundamentado nessa linha de raciocínio, o projeto político da Terceira Via procura ajustar toda a sociedade civil às demandas e necessidades do reordenamento do capitalismo, um programa comprometido com o projeto capitalista de sociedade.

A partir do desvelamento desses pressupostos e estratégias, a Terceira Via, definida por Giddens (1999, p. 36) como “[...] uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas”, deve ser, na verdade, interpretada como mais uma faceta do neoliberalismo, que traz latente princípios e diretrizes coerentes com o projeto de sociabilidade burguesa. Nessa perspectiva, a combinação entre a categoria “capital humano” e a noção de “capital social” justifica a necessidade de articulação entre organismos internacionais, países e sociedade civil para que sejam asseguradas as condições adequadas para o desenvolvimento global.

Nesse panorama, a educação passa a ser elemento fundamental na articulação dessas ações, para contribuir na promoção de um novo pacto social, na conformação de novos sujeitos políticos coletivos e na disseminação de valores dessa doutrina. Gewirtz (2002) aponta que as consequências educacionais da implantação da política da Terceira Via no

sistema educacional inglês evidenciam o processo de renovação das linhas orientadoras de tipo empresarial/gerencial. Segundo a autora, o governo do *New Labour* na Grã-Bretanha, em consonância com as perspectivas da Terceira Via, em relação à governação do setor público, trouxe como principais modificações para o sistema educacional: acirramento dos processos de mercadorização da educação; ampliação da privatização, por meio da expansão da Iniciativa do Financiamento Privado (Private Finance Initiative – PFI) e por meio do aumento das oportunidades de negócio na gestão das escolas e no fornecimento de serviços das autoridades educacionais locais (Local Education Authority – LEA); intensificação do managerialismo²⁰ na educação, ou seja, a adoção de práticas de gestão empresariais à gestão das escolas. Um exemplo disso são as políticas para promover o estabelecimento de metas e o monitoramento do desempenho nas escolas, por meio do pagamento referido ao desempenho e ao desenvolvimento da utilização da competição como um mecanismo para distribuir recursos às escolas; “economização” do currículo escolar, articulando-o às supostas necessidades da economia; maior controle central do ensino e da aprendizagem, como ficou evidenciado na “[...] introdução de estratégias nacionais relativamente à literacia e à numeracia e na promoção do estabelecimento de aptidões nas escolas” (GEWIRTZ, 2002, p. 123).

Essa educação com vistas ao mercado de trabalho, conforme orientação da Terceira Via, remete à noção de formação de “capital humano” para o sistema de acumulação capitalista. Segundo Giddens (2001), o elemento-chave para o desenvolvimento do capital humano é a educação, e esta deve ser um dos principais investimentos para impulsionar a eficiência, a eficácia e efetividade econômica e social. Nesse contexto, a interferência de organismos internacionais direciona a formação humana a partir dos pressupostos definidos pela política da Terceira Via.

A educação assume papel efetivo no processo de adaptação de indivíduos ao lhes fornecer a formação e os conhecimentos coerentes com o desenvolvimento de competências e habilidades, formação necessária para as atividades empregatícias a bem do serviço do capital. Nessa concepção, para Giddens (2001, p. 78), a educação constitui a principal alavanca no desenvolvimento de capital humano, devendo ser reconhecida como um “[...] investimento público que pode estimular a eficiência e a coesão social”. Com isso, a educação precisa ser redefinida de maneira a desenvolver nos indivíduos as competências necessárias, sendo a aprendizagem essencial para o trabalho na economia do conhecimento.

²⁰ Paradigma que insiste na necessidade de agilizar a Administração Pública, substituindo os processos e métodos administrativos por modelos de gestão empresarial (MADUREIRA, 2006).

Para cumprir essa “prescrição”, a teoria giddensiana aponta que o governo deve tomar as providências necessárias para o estímulo “da cultura empresarial”, pois “[...] uma sociedade que não estimula a cultura empresarial não pode gerar a energia econômica [...] o impulso e a criatividade necessários no setor público, e na sociedade civil, são os mesmos de que se precisa na esfera econômica” (GIDDENS, 2001, p. 80). Tais providências remetem à atuação mais direta da sociedade civil na implementação de políticas sociais, e abre brecha para o terceiro setor que se insere no espaço do “não estatal”, ou seja, privado, porém voltado para o atendimento às demandas públicas.

Peroni, Oliveira e Fernandes (2009) ressaltam que, para a Terceira Via, a sociedade civil é compreendida como a “parcela bem-sucedida no mercado” e cabe ao Estado incentivá-la para assumir as políticas sociais, por meio do “empreendedorismo civil”, característica de uma “sociedade civil modernizada”. Diante disso, a teoria giddensiana defende que o governo ofereça apoio financeiro e assegure recursos a tais iniciativas. As autoras enfatizam que tal orientação fez com que a discussão das políticas sociais se distanciasse da materialização de direitos sociais e, com isso, as lutas pelos “[...] direitos universais deram lugar à naturalização do possível, isto é, se um Estado ‘em crise’ não pode executar políticas, repassa para a sociedade civil e esta, por sua vez, focaliza as políticas sociais nos mais pobres para evitar o caos social” (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 766). Nesse processo, propõe-se modificar as relações institucionais no interior do próprio Estado e incentivar as parcerias com a sociedade civil, limitando-se o papel do Estado ao financiamento e avaliação de políticas.

Krawczyk (2005) observa uma reconceitualização do público, exemplo paradigmático do processo de descentralização para o mercado, uma forma de privatização da educação por meio de reformas que buscam aproximar as decisões políticas às “decisões do mercado”, criando um quase mercado em educação. Ou seja, implantando, na gestão do sistema e da escola, formas de financiamento, fornecimento e regulação importadas das regras do mercado. Trata-se de uma “[...] estratégia sutil para tentar gerir a tensão resultante das exigências pelo cumprimento dos direitos sociais – historicamente conquistados – com a crescente diminuição de receitas provenientes de impostos e com uma política de ajuste fiscal” (KRAWCZYK, 2005, p. 811). Segundo a autora, essa saída propõe reconfiguração das fronteiras entre o setor público e o setor privado e a descentralização para o mercado por duas vias, que tendem a consolidar o espaço de quase mercado na educação. A primeira via busca descentralizar para o mercado a responsabilidade de controle e de regulação educacional. Já a outra via aponta para a descentralização da responsabilidade da oferta e universalização do serviço educativo.

A primeira via defende a constituição de um mercado de consumo de serviços educacionais por meio da adoção da lógica da oferta e da demanda na gestão da educação. Com essa lógica, os direitos sociais de educação do cidadão são subsumidos a direitos individuais do consumidor. Para a autora, tal lógica alimenta propostas radicais de privatização da educação. Um exemplo concreto dessas propostas é o sistema de *vouchers*, ou vale-educação, destinados à distribuição de recursos para as escolas públicas e privadas. Os vales-educação são créditos em dinheiro que podem ser utilizados pelas famílias para matricular seus filhos em uma escola do sistema de ensino, pública ou privada. Esses créditos são subsídios dos governos financiados por intermédio de impostos, na maioria dos casos, entregues às escolas selecionadas, de acordo com a quantidade de alunos matriculados. Essa proposta acaba por estimular a competição entre as escolas, que, nesse movimento competitivo, são induzidas a oferecer diferentes “pacotes educacionais” para atrair a preferência dos pais, com vistas a receber mais recursos, acirrando o processo de mercantilização da educação.

Outro exemplo de constituição de um mercado de consumo de serviços educacionais, a partir da adoção da lógica da oferta e da demanda na gestão da educação, são as escolas cooperativas e as escolas *charters* (*charter schools*). As *charter schools* modelo de gestão privada das escolas públicas que vem crescendo a largos passos nos Estados Unidos, geralmente, são geridas por entidades privadas e financiadas pelo sistema público, cujo funcionamento é autorizado mediante a apresentação de um projeto pedagógico, financeiro e administrativo. Nos Estados Unidos, *charter schools* são estabelecidas de acordo com leis de cada estado que dispõem sobre a criação e o funcionamento deste tipo de escola. Essas escolas recebem recursos do fundo público reservado para seu financiamento, representando institucionalização do setor privado na educação pública e a desresponsabilização do Estado pela educação básica.

A segunda via de descentralização para o mercado, segundo Krawczyk (2005), refere-se à transferência de funções e responsabilidades para a comunidade por meio do envolvimento privado e voluntário no funcionamento e na gestão da escola. Essa proposta de descentralização, que pode ser identificada em muitos países, como Brasil e Chile, propaga o pressuposto de que a responsabilidade pela educação deve ser assumida por todos, e ser um dever exclusivo do Estado. Nessa proposta, são defendidas formas de colaboração entre os diferentes setores da sociedade, filantrópicos e empresariais, “[...] sob *slogans* do tipo ‘amigo

da escola', 'responsabilidade social', 'empresa cidadã', entre outros" (KRAWCZYK, 2005, p. 813).

Nessas propostas de descentralização para o mercado, encontram-se os pressupostos da Terceira Via, que defendem, numa nova relação Estado e sociedade civil, a publicização dos serviços como educação, por meio das parcerias com empresas, organizações não governamentais e associações da sociedade civil, consolidando o Terceiro Setor e retirando do Estado o papel protagonista de provedor das políticas sociais. Nessa lógica, a alternativa para transcender os desafios da sociedade atual é o repasse das responsabilidades do Estado para a sociedade civil: "[...] com os direitos vêm as responsabilidades. Temos de descobrir como cuidar de nós mesmos, porque agora não podemos mais confiar que as grandes instituições o farão" (GIDDENS, 2001, p. 12).

Os pressupostos da Terceira Via defendem uma economia mista, com a participação da iniciativa privada e das organizações da sociedade civil, por meio do Terceiro Setor. Com a participação do Terceiro Setor, constituído especialmente por organizações não governamentais, instala-se um novo modelo de administração estatal, que estimulou a criação do público não estatal, pressupondo-se a parceria entre Estado e mercado na oferta dos serviços públicos à população. O "público não estatal" compreenderia os serviços destinados à sociedade mas não de responsabilidade exclusiva do Estado. Nesta configuração, remete-se à sociedade civil, por meio do terceiro setor (organizações filantrópicas e comunitárias, ONGs e instituições do gênero), o provimento dos serviços sociais. A sociedade é convocada a atuar onde o Estado deixou de atuar (PERONI, 2009).

Nesse movimento teórico, a Terceira Via defende novos rumos para a educação, a partir da alteração do papel do Estado em relação às políticas sociais, marcada pela racionalização de recursos e o repasse da responsabilidade pela execução das políticas sociais para a sociedade, por meio da instituição do público não estatal.

De acordo com Peroni (2007), os pressupostos da Terceira Via influenciaram o Plano de Reforma do Estado no Brasil implementado no governo de Fernando Henrique Cardoso e pelo Ministro da Reforma do Estado Bresser Pereira, filiados ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e considerados, pela autora, como intelectuais orgânicos da Terceira Via. O Plano de Reforma do Estado apresenta como fundamentação teórica uma combinação de teses neoliberais (como a crença no mercado e o diagnóstico acerca da crise ser originada no Estado) com aspectos da Terceira Via, como a proposta de um Estado que se isenta da execução de políticas sociais, mas permanece responsável pelo financiamento (o

arranjo do público não estatal), e o que continua sob sua responsabilidade passa a lógica de mercado na gestão (ideia de quase mercado).

A Reforma do Estado proposta pelo governo do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), que teve como base os pressupostos um “neoliberalismo de Terceira Via”, implementa um conjunto de medidas, dentre elas, o estabelecimento de novas formas de relação com a sociedade civil e fundar o “novo estado democrático” (LIMA; MARTINS, 2005).

Nesse modelo, a estratégia central da reforma estatal teve como característica central a substituição de uma cultura burocrática por uma cultura gerencial. De acordo de Bresser Pereira (1997, p. 66), em apologia à lógica gerencial:

[...] temos hoje, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que não lhes são exclusivas, que não envolvem poder de Estado. Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatorios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc. [...] Pelo contrário, estas são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase mercados.

De acordo com essa lógica, presencia-se um movimento de reconfiguração do papel do Estado, mediante mecanismos de publicização²¹, privatização e terceirização, que modificam as fronteiras entre os setores públicos e privados, com a prerrogativa de reduzir os custos com o aparelho estatal com a justificativa de assegurar maior eficiência na gestão dos serviços públicos.

O gerencialismo traz à tona novas relações entre o Estado e o mercado, modificando, consideravelmente, a forma de conceber e implementar as políticas públicas. No âmbito da educação, o modelo gerencial introduz diretrizes gerenciais, advindas na gerência empresarial e da gestão do setor privado, na organização e na gestão da educação.

Como parte da reforma gerencial do Estado, no que diz respeito às políticas educacionais, também veio em cena um novo discurso hegemônico, que passou a disseminar “soluções empresariais” para problemas sociais e educacionais. Nesse contexto, as agências internacionais de financiamento tiveram atuação efetiva na difusão desse novo modelo de gestão, exercendo forte influência nas agendas governamentais dos países em

²¹ Bresser-Pereira (1997) utiliza esse termo para denominar o processo que implica a transferência para o setor público não estatal (Terceiro Setor) dos serviços sociais e científicos que o Estado presta.

desenvolvimento, tanto pela concessão de empréstimos como pela abrangência de sua atuação, passando a defender diretrizes neoliberais de ajuste estrutural.

Nesse contexto, a **constituição de redes** aparece como uma das estratégias utilizadas para operacionalizar tais propostas, representando uma nova forma de governança. Relações em rede traduzem uma nova capacidade de governar por meio de uma “legitimidade” fabricada, validando novos discursos e novos atores nas políticas. Com as redes de políticas, os discursos fluem e propiciam novas formas de influência. Essas influências, nas análises de Apple (2006 apud BALL, 2013, p. 180), levam a provocar um processo de colonização, em certos aspectos, dos espaços abertos pela crítica de organizações, ações e atores. Na seção a seguir, será discutida a centralidade das redes de políticas como forma de governança em educação.

2.3 Redes de políticas: nova governança em educação?

Estudos de Ball (1994, p. 10) esclarecem que política é um conjunto de tecnologias e práticas as quais são realizadas e disputadas em nível local, envolvendo as dimensões do texto e da ação, da intenção e da materialização. O autor enfatiza que as políticas não são implementadas de forma linear e hierárquica, uma vez que os elaboradores/autores de um texto político não podem controlar o significado de uma determinada política, sendo que esta passa por um processo de interpretação conduzido pelos agentes das circunscrições locais, produzindo novos significados, num processo “recontextualização”.

Nesse viés de análise das políticas, Ball (1994) propõe um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o *contexto de influência*, o *contexto da produção de texto* e o *contexto da prática*. Tais contextos não são hierárquicos e ordenados, mas estão inter-relacionados.

Como já abordado no capítulo 1, o *contexto de influência* refere-se ao *locus* onde as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos, marcado pela presença de grupos de interesse que passam a disputar e influenciar na definição das finalidades sociais da educação, de seus pressupostos e demandas. Segundo Mainardes (2006), é nesse contexto que atuam as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo e outros grupos por meio de *lobbies*. O *contexto de influência* traz à tona os interesses estritos de ideologias dogmáticas e a forma como as articulações entre os atores envolvidos vão construindo a legitimidade ao discurso básico do

pensamento político. Nesse embate, os conceitos adquirem legitimidade e passam a constituir o discurso de base para a política.

Essa perspectiva de análise destaca a dimensão processual da formulação de políticas, considerando que a elaboração de políticas públicas não depende somente de suas trajetórias no âmbito das instituições responsáveis por sua produção, mas abrangem uma dinâmica própria, permeada por um conjunto de ações, disputas e processos de negociação, que envolve diversos atores e uma multiplicidade de aspectos, tais como: “[...] a estrutura social; o contexto econômico, político e social no qual as políticas são formuladas; as forças políticas; e a rede de influências que atuam no processo de formulação de políticas e de tomada de decisões nas diferentes esferas” (MAINARDES, 2009, p. 10). Tomar esse contexto de influências implica considerar a interferência de organismos multilaterais, dos arranjos político-partidários nacionais e locais, até a influência de indivíduos, grupos, num movimento de constituição de redes políticas.

Além disso, Ball (1994; 2012), por meio da análise do processo de formulação e implementação de políticas, que desvela essa dinâmica de influências e embates, evidencia que as redes políticas (*policy networks*) vêm sendo configuradas com a atuação efetiva de parcerias público-privadas, conduzidas por discursos de filantropia. Essas redes políticas mostram que um novo modelo da indústria de serviços educacionais vem sendo criado, onde empresas privadas encontram um nicho de mercado a ser explorado. Com isso, a infraestrutura, os programas, os contratos e os serviços públicos na área de educação vêm sendo influenciados pelas parcerias público-privadas, por meio de consultorias e serviços de inspeção realizados por empresas privadas, transformando o setor público em uma oportunidade massiva de novos lucros, levando em conta que o “mercado” educacional torna-se um investimento cada vez mais lucrativo. Sob esse pressuposto, “o pano de fundo das redes de políticas é a tentativa de fortalecer grupos de interesse”, com a diminuição das fronteiras entre público e privado, assegurando um movimento de “transnacionalização das políticas”, contribuindo para um consenso que legitima a participação do setor privado na esfera pública educacional, uma faceta da privatização (MAINARDES, 2009, p. 10).

As redes políticas, entendidas, aqui, como formações institucionais que são formadas em torno de programas políticos específicos, congregam uma variedade de pessoas e instituições, tratando-se de “[...] uma cooperação mais ou menos estável e hierárquica entre organizações que negociam, trocam recursos e podem compartilhar normas e interesses num ambiente complexo” (RHODES; MARSH, 1992 apud MAINARDES, 2009, p. 10). De

acordo com esses autores, o estudo das políticas públicas implica o reconhecimento da pluralidade dos grupos de interesses e da variedade de organizações estatais e não estatais que estabelecem vínculos entre si nessa trajetória. Vale destacar que as redes de políticas podem servir tanto como mecanismo para criação de consensos, em torno dos interesses de grupos privados, como possuírem um potencial como rede de mudança social, como forma de apoiar processos de resistência (tais como novos movimentos sociais), que poderiam reconstruir e fortalecer a sociedade civil (MAINARDES, 2009, p. 12). Com isso, as redes políticas podem assumir diferentes rumos e finalidades. Assim, estudos sobre redes de políticas têm como foco também o discurso da política e a interpretação ativa que os sujeitos que atuam no contexto da prática realizam ao materializar os textos da política na prática.

Nesse percurso estão envolvidas as trajetórias específicas de cada contexto e de cada grupo bem como suas concepções, que podem imprimir tanto processos de resistência como situações de acomodação e consenso. Nessa direção, pesquisas de Ball (2012; 2013) vêm tomando como foco o que o autor denominou de *policy enactments* ou “encenação das políticas”, conceito que se opõe ao de “implementação”, uma vez que colocar as políticas “em cena” envolve, também, a questão das subjetividades nos processos de leitura, interpretação e tradução das políticas em práticas concretas e institucionalmente situadas (ROSA, 2013, p. 458). Esse movimento de *enactments* cria um espaço (*gap*) entre os textos legais e as ações concretas, no qual operam as subjetividades atravessadas pelo discurso oficial.

Uma análise crítica dessas redes de políticas pode mapear o envolvimento dos fornecedores privados no setor educacional e a peculiaridades dessas estratégias de participação, que vão desde o envolvimento do setor privado na oferta de serviços educacionais até a ocupação de cargos e postos-chave nas instâncias estatais, representando uma nova forma de “governança”, parte do movimento de mudança da noção de hierarquia para a de *heterarquia*²², da noção de burocracia para a de redes (*networks*), dentro de uma nova modalidade de Estado. Trata-se da “[...] emergência, em termos globais, desses novos espaços e formas de governança que existem *acima, além e entre* nações e estados” (ROSA, 2013, p. 460, grifos da autora). A partir disso, Ball (2013) chama para a importância de “descosturar” (no sentido de desconstruir) esse movimento, com o intuito de, primeiro, descrevê-lo para, em seguida, analisar o que move seus meandros.

²² “Heterarquia é uma forma de organização, algo entre hierarquia e rede, que aproveita diferentes ligações horizontais as quais permitem que diferentes elementos do processo político cooperem (e/ou se completem) enquanto individualmente otimiza diferentes critérios de sucesso” (BALL, 2013, p. 178).

Isso faz parte da agenda do dia, pois, nos últimos anos, presencia-se uma considerável expansão da participação do setor privado na educação pública, num novo modelo de Estado, que vem assumindo o papel de “criador de mercados”, regulador e monitor das ações do setor privado, legado herdado do Novo Trabalhismo de Blair. Ou seja, o Estado vem desempenhando o “papel de ‘parteiro’ (*midwife*), produzindo *relações de mercado*, dentro das quais o setor privado tem a possibilidade de desenvolver atividades lucrativas na execução e gestão dos serviços públicos” (BALL, 2007 apud ROSA, 2013, p. 461).

Como desdobramentos dessa rede de políticas, no contexto micro, podem estar associadas a ela a mudança na concepção de educação, na gestão da escola e no trabalho docente, na direção de um processo de mercantilização da educação, que passa a ser formatada de acordo com preceitos do mercado. E esse processo de mercantilização se aplica também às ideias subjacentes às políticas e aos serviços educacionais, que se convertem em mercadorias que podem ser compradas e vendidas, ou seja, as próprias políticas sofrem a influência de uma relação mercadológica, uma vez que há muitas empresas interessadas em "vender" tais ideias no mercado global de políticas educacionais.

Considerando essa perspectiva de análise, estudos sobre redes de políticas permitem observar a marcante influência de organismos internacionais e regionais no contexto de influência e produção de políticas educacionais. Shiroma (2012), em pesquisa sobre as reformas na América Latina, ressalta a aproximação das prioridades, metas e diretrizes das políticas educacionais adotadas em diferentes países. A explicação para tal semelhança pode ser encontrada no mapeamento dessas redes de políticas, que coloca em evidência a influência de agentes e organismos com interesses econômicos. Tais influências contribuem para a definição de uma “agenda globalmente estruturada para a educação” desses países.

Vestígios da influência em propostas para a educação na América Latina podem ser identificados em documentos e fóruns promovidos por organismos internacionais como a Unesco e o Banco Mundial, que trazem como recomendações a constituição de “redes” para atuar em âmbito educacional. O Projeto Regional de Educação para a Latina e Caribe (PRELAC), em desenvolvimento, compreendendo o período de 2002 a 2017, sob a coordenação da UNESCO, anuncia em um de seus documentos:

[...] maior participação de atores e instâncias e *criação de redes*. A aprendizagem ao longo da vida e a articulação entre educação e trabalho demandam a participação de uma maior diversidade de atores e instâncias para aumento da oferta de oportunidades. [...] incide na *institucionalização de redes*, as quais supõem uma organização muito diferente daquelas

existentes nos sistemas educacionais atuais, já que exigem uma estrutura aberta, uma grande autonomia, hierarquias não lineares, múltiplas conexões e limites flexíveis (PRELAC, 2002 apud SHIROMA, 2012, p. 18).

Esse recurso das redes aparece em outro documento do Banco Mundial, publicado em 2006 e intitulado *Education Sector Strategy Update*, que destaca a atuação das redes para a criação de consensos e sustentação de propostas. O Banco Mundial defende a nova estratégia de um “sistema de ensino”, em que “partes-interessadas” devem participar da prestação, financiamento, regulação e uso de serviços educacionais, constituindo uma rede que aglutina, além dos governos nacionais e locais, a comunidade, grupos privados e organizações não estatais. O documento afirma que a partir da constituição de uma rede, o processo de tomada de decisão não pode ficar mais na alçada do Estado, mas ser dividido com todas “partes-interessadas”.

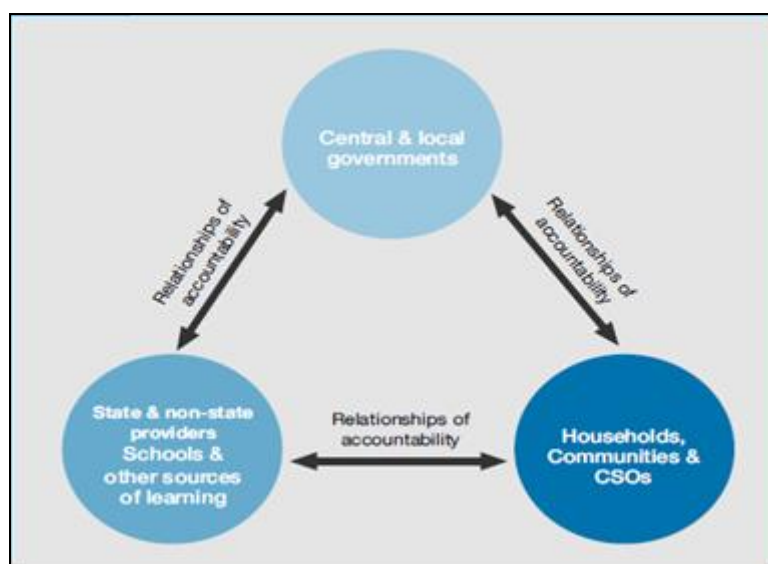
The new Bank strategy redefines the term “education system” to encompass all learning opportunities in a given society, whether within or outside of formal education institutions. In this definition, an education system consists of all parties who participate in the provision, financing, regulation, and use of learning services. Thus in addition to national and local governments, participants include students and their families, communities, private providers, and nonstate organizations. This larger network of stakeholders makes up an education system in the broader sense [...]. The relationships, whether contractual or noncontractual, that connects them and their resources are what make the delivery of education services possible. In such a system, decision making does not reside with only one group; instead, important decisions that affect learning outcomes are influenced by all of these stakeholders. This is a broader and more accurate depiction of an education system. (WORLD BANK, 2006, p. 29)²³.

Essa estratégia, defendida pelo Banco Mundial, vem ressaltar a compreensão do papel ocupado pelas redes como meio de influenciar no processo de formulação de políticas educacionais e obtenção do consentimento ao ideário e recomendações dos organismos internacionais. A figura a seguir (Figura 3), retirada do documento *Education Sector Strategy*

²³ A nova estratégia do Banco redefine o termo “sistema de ensino” para abranger todas as oportunidades de aprendizagem em uma determinada sociedade, seja dentro ou fora das instituições de ensino formais. Nesta definição, um sistema de ensino é composto por todas as partes que participam na prestação, financiamento, regulação e uso de serviços de aprendizagem. Assim, além dos governos nacionais e locais, os participantes incluem alunos e suas famílias, comunidades, fornecedores privados e organizações não estatais. Esta maior rede de partes-interessadas torna-se um sistema de educação no sentido mais amplo [...]. As relações, sejam contratuais ou não contratuais, para que eles se conectem e seus recursos são o que fazem a entrega de serviços de educação possível. Em tal sistema, a tomada de decisão não reside apenas com um grupo, em vez disso, as decisões importantes que afetam os resultados da aprendizagem são influenciadas por todas essas partes-interessadas. Esta é uma ampla e representação mais precisa de um sistema de educação (WORLD BANK, 2006, p. 29, tradução nossa).

Update, explicita essa lógica evidenciando a defesa de um “sistema de ensino” constituído por uma rede denominada pelo Banco de “relações de *accountability*”, envolvendo o Estado e instituições e atores dos “fornecedores não estatais”, onde são incluídas as escolas e outras “fontes de aprendizagem” (escolas particulares, empresas privadas, organizações filantrópicas, entre outros), de um lado, e família, comunidade e sociedade civil organizada. O documento assinala que a “relação de *accountability*” entre as “partes-interessadas” tem um papel fundamental para melhorar a educação e “[...] ajuda a manter governos responsáveis por investimentos em educação e resultados” (WORLD BANK, 2006, p. 30).

Figura 3 – Sistema de educação como uma rede de relações de *accountability*



Fonte: World Bank, 2006, p. 30.

As políticas *accountability*, no âmbito da educação, vêm consolidando uma cultura prestação de contas e responsabilização, sendo utilizadas como parte do projeto de reforma do Estado, como processo de descentralização administrativa, na perspectiva da lógica gerencial. A utilização do conceito de *accountability* no cenário educacional remonta aos anos 1990, com o propósito de responsabilização por parte dos gestores educacionais em relação ao processo de implementação e avaliação dos resultados de políticas públicas. Esse conceito vem sendo empregado com o sentido de responsabilização e prestação de contas, embora tais termos não sejam a tradução literal da palavra *accountability*. Discussões mais aprofundadas sobre políticas *accountability* no âmbito da educação serão efetuadas nos capítulos subsequentes.

Essa estratégia, sugerida pelo Banco Mundial, mostra que **redes de políticas** sustentadas pela lógica de “relações de *accountability*” são incentivadas e vêm influenciando no processo de formulação e implementação de políticas educacionais, expandindo-se em territórios de Estados nacionais e circulando em espaços globais e locais. Tal dilatação vem servido como mecanismo para que determinados grupos alcancem forte influência em níveis global e local, chegando até mesmo a adentrar a própria estrutura do Estado, por meio da atuação em cargos e postos públicos.

Essas análises remetem à necessidade de desvelar propostas que alimentem essas redes e que projetos venham sendo implementados, no sentido de compreender os embates e interesses em jogo nesse processo, que são materializadas em diretrizes e políticas públicas.

Ao sugerir como estratégia para a educação um “sistema de ensino” a partir de uma rede de “relações de *accountability*”, que envolva governos, sociedade civil organizada, comunidades e empresas privadas, o Banco Mundial salienta que essa parceria tem “[...] contribuído para esse progresso através da construção de mais escolas e salas de aula e professores de recrutamento em níveis sem precedentes” (WORLD BANK, 2006, p. 2, tradução nossa), o que vem sendo apoiado por meio de financiamento e assistência técnica por parte dessa agência.

A presença de “novos atores sociais”, na retórica do Banco Mundial, passou a ser “[...] louvada como uma saída para a ineficiência do Estado que, sempre comparado a um animal grande, pesado, sem agilidade e ineficiente, seria o grande opositor das reformas sociais por vir” (MELO, 2005, p. 74). A atuação desses atores, grupos e instituições são incentivadas pelos organismos internacionais no processo de condução das políticas sociais. Essas redes de relações de *accountability* podem ser interpretadas como mais um mecanismo de anulação dos conflitos e da luta de classes, ao aglutinar tanto os sujeitos políticos coletivos da burguesia financeira e industrial quanto os trabalhadores em torno de um único projeto de sociabilidade. Com isso, os organismos internacionais reafirmam a defesa de um consentimento e conformação social em favor dos interesses do capital.

Nessa direção, os organismos internacionais modificam suas ações, adotando um caráter mais “participativo” e “humanizador” do capitalismo para os países periféricos, em prol do capital mundial, seguindo a agenda da nova social-democracia (GIDDENS, 2001), que toma um “novo individualismo” como valor moral radical em suas dimensões individual e coletiva, sendo um dos elementos básicos para a governança. Essa preocupação com estratégias para a governança é decorrente da preocupação em superar as dificuldades para a

implantação das reformas. Com vistas em superar tais dificuldades, organismos internacionais, como a Unesco, o Banco Mundial e o FMI, apontam a necessidade de se induzir, nos países periféricos, o “fortalecimento de instituições de governança”, por meio do apoio à iniciativa privada e da reforma do “mercado de trabalho”, com vistas a reestruturar seu “crescimento sustentável” de longo prazo, em conjunto com o consentimento popular para as reformas. Segundo Melo (2005), o FMI entende que a instabilidade no processo de condução da implantação das reformas, que acarreta crescentes índices de desigualdade e o “não crescimento econômico”, só pode ser superada com mudanças nas “instituições de governança”, capazes de centralizar decisões, instaurar o consenso e garantir novas formas de convencimento da população. Os organismos internacionais, representantes do projeto do neoliberalismo da Terceira Via, ponderam que, para a consolidação do processo de mundialização do capital nessa atual fase, as “instituições de governança” podem assegurar “a harmonia social” e “conformação social” necessárias para que os valores dos empresários do capital industrial e financeiro sejam hegemônicos, consolidando, assim, o “[...] individualismo como valor moral radical em suas dimensões individual e coletiva, tentando encobrir a correlação de forças sociais, contribuindo para distorcer o nível de consciência social e as relações entre as classes sociais fundamentais do próprio capitalismo” (MELO, 2005, p. 82).

Nesse sentido, as **redes de políticas públicas** vêm assumindo posição importante, como estratégia de governança política, operacionalizando as diretrizes recomendadas por organismos internacionais, do global para o local, assegurando “a harmonia social” e a “conformação social”, preceitos teóricos do neoliberalismo de Terceira Via.

Como exemplo de uma rede de políticas atuante na América Latina, pode-se citar o PREAL (Programa Regional da Reforma Educativa na América Latina), que tem sua origem no ano de 1995, como resultado de uma parceria entre organizações do setor público e privado e tinha como foco identificar problemas, promover e implementar políticas educacionais (SHIROMA, 2011).

De acordo com informações em seu website, o PREAL, no Brasil, também trabalha em rede com outras fundações e organizações, como a FVC – Fundação Victor Civita, o Instituto Ayrton Senna, as Editoras Ática e Scipione, MEC, UNDIME, CONSED, FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), como um “[...] um projeto de desenvolvimento regional de educação, cujas atividades sejam implementadas em parceria com uma ampla rede de organizações e indivíduos interessados em contribuir para a melhoria

da qualidade e equidade da educação escolar”²⁴. Apresenta-se como uma organização da sociedade civil que tem como proposta de atuação para contribuir com as políticas públicas: identificar e divulgar boas práticas em áreas estratégicas de mudança educacional; monitorar o progresso educacional em alguns países da região; promover o debate, informado sobre a política educacional e a reforma educacional.

Com sede no Chile, o PREAL é codirigido pelo Diálogo Interamericano, pela USAID e pelo BID e realiza trabalhos de pesquisa encomendados por organismos como o Banco Mundial e conta, também, com o apoio Fundação *General Eletric* e de representantes do grande capital transnacional, condições estas que o colocam na situação de “intelectual orgânico do capital”, considerando “[...] a iniciativa empresarial na fundação, os consórcios, as origens do financiamento, as parcerias e, fundamentalmente, os aspectos ideológicos recorrentes nos textos, que não deixam dúvidas quanto à identidade política da organização” (SANTOS, 2002, p. 1).

Por meio da publicação de boletins, o PREAL defende a substituição do Estado, como agente dos projetos educacionais, pelo empresariado, a partir da ênfase em seus textos em que se afirma o descrédito no Estado e se incentiva a intervenção do mercado na elaboração das reformas educacionais.

Shiroma (2011, p. 23), em estudos sobre o PREAL, menciona que, dentre suas atividades, destaca-se a promoção de “[...] grupos de trabalho regionais sobre questões políticas, *workshops* e conferências, parceria empresa-educação, pesquisa e publicações”, constitui-se numa rede internacional de especialistas que ditam recomendações políticas e estimulam a parceria empresa-educação. O PREAL exerce, dessa forma, um papel de disseminador de diretrizes para a reforma educacional por meio da divulgação de diretrizes e concepções dirigidas à gestores, legisladores e formadores de opinião.

Dentre os eventos organizados com o apoio do PREAL, destaca-se a Conferência *Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina*. Essa Conferência foi uma iniciativa conjunta envolvendo a Fundação Lemann, a Fundação Jacobs e o Grupo Gerdau, realizada em 2006, no estado da Bahia. De acordo com relatório da Fundação Lemann,

Para debater o que está sendo feito nesse campo e contribuir para a melhoria dos sistemas educacionais na região, a Fundação Lemann, a Fundação Jacobs e o Grupo Gerdau promoveram, em junho de 2006, na Bahia, a

²⁴ Informação disponível no site <<http://www.preal.org>>.

Conferência Ações de Responsabilidade Social em Educação – Melhores Práticas na América Latina. O evento contou com a participação de cerca de 250 representantes de 14 países latino-americanos, ministros da Educação, líderes empresariais, jornalistas, pesquisadores e especialistas brasileiros e estrangeiros (FUNDAÇÃO LEMANN, 2006, p. 15-16).

Nessa Conferência, os países participantes foram divididos em grupos e firmados “compromissos” e “metas” para a educação.

Quadro 7 – Responsabilidade Social em Educação

País	Compromisso	Metas
Brasil	Todos pela Educação	1 - Todas as crianças e jovens (dos 4 aos 17 anos) na escola 2 - Todas as crianças e jovens concluindo os ciclos 3 - Todas as crianças sabendo ler e escrever 4 - Todos os alunos aprendendo 5 - Garantia de recursos para a educação
Argentina, Uruguai e Chile	Equidade na qualidade	1 - Projetos - ações pontuais 2 - Tornar mais efetivos os esforços privados 3 - Influenciar políticas públicas através da mídia e organizações sindicais
Bolívia, Paraguai e Equador	Compromisso com a educação	1 - Envolver o setor privado em ações públicas
Colômbia	Empresários pela educação	1 - Aumentar o número de empresários comprometidos com a educação 2 - Melhorar relacionamento entre governo e empresários 3 - Fortalecer trabalho regional com empresários e governos locais 4 - Estabelecer metas mais ambiciosas em ciência e tecnologia 5 - Assessorar ações educativas utilizando avaliações sistemáticas
América Central	Mais e melhor educação	1 - Tornar a educação obrigatória a partir dos três anos 2 - Aumentar horário escolar

		3 - Promover revisão da legislação educacional de cada um dos países 4 - Implementar canal de TV educativa 5 - Investir em: educação, docentes, conteúdo, metodologia, uso de tecnologias, gestão da educação e equipamentos 6 - Estimular liderança estudantil 7 - Criar conselho consultivo para apoiar ministério da educação
México, Venezuela e Peru	Mudanças de paradigmas educativos	1 - Desmistificar a gratuidade da educação superior 2 - Criar redes de cooperação entre empresas e organizações internacionais 3 - Fomentar participação de empresários no equilíbrio da oferta e da demanda

Fonte: Jacobs Foundation; Fundação Lemann; Instituto Gerdau, 2006.

Na Conferência *Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores Práticas na América Latina*, o grupo do Brasil apresentou e legitimou politicamente o projeto “Compromisso Todos pela Educação”, fortalecendo, no meio empresarial, o consenso da necessidade de um organismo com capacidade para defender interesses do grupo empresarial na sociedade civil e intervir na definição de políticas educacionais.

Nesse contexto, esse evento pode ser tomado como um importante momento de afirmação do organismo Todos pela Educação (TPE) no meio empresarial, uma vez que os “[...] empresários brasileiros saíram do evento com metas, estratégias, cronograma e uma significativa mobilização para iniciar a construção de um pacto nacional em defesa da Educação Básica brasileira” (MARTINS, 2009, p. 23).

O grupo do Brasil, na Conferência “*Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores Práticas na América Latina*”, contou com a participação de representantes de empresas com a finalidade de proporem “compromissos” para a educação brasileira, discutindo ações que comporiam o documento final, denominado *Compromisso Todos pela Educação*. O documento *Compromisso Todos pela Educação* tem como foco mobilizar a iniciativa privada e as organizações sociais para uma atuação convergente, complementar e sinérgica com o Estado, nos rumos e na definição das políticas públicas.

Esse panorama mostra que a atuação de redes de políticas como o PREAL estabelece conexões com grupos empresariais e outros organismos como o Todos pela Educação (TPE),

um forte interlocutor do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), que redirecionaram os rumos da política educacional brasileira nos últimos anos.

Redes de políticas dessa natureza atuam por meio de fundações e organizações não governamentais que, muitas vezes, fornecem consultorias e assessorias no âmbito da gestão escolar e na formação de professores e gestores educacionais em vários estados brasileiros²⁵, representando uma estratégia de “capilarização” de orientações e diretrizes ditadas por grupos econômicos e organismos internacionais.

A seguir, serão analisados os desdobramentos dessas redes de políticas na educação brasileira a partir do objeto de investigação dessa pesquisa, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação, buscando desvelar as conexões estabelecidas no contexto de produção dessa política de governo.

²⁵ A Fundação Lemann possui um Instituto de Gestão Educacional, que fornece cursos e ações pra gestores da educação em vários estados do Brasil (LEMANN, 2006). O Gerdau apoia programas de educação por meio de diversos projetos, envolvendo escolas públicas e privadas (GERDAU, [s.d]).

Capítulo 3:

Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no contexto da produção da política educacional brasileira

*Nada deve parecer natural
Nada deve parecer impossível de mudar.
(Bertold Brecht)*

Neste capítulo, será discutido o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, buscando compreender sua gênese, concepções e pressupostos político-pedagógicos no contexto de produção do ciclo de políticas. Para essa abordagem, é necessário realizar uma análise da política educacional do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), programa lançado oficialmente, em abril de 2007, pelo Ministério da Educação do Brasil, tendo como principal objetivo melhorar a qualidade da educação brasileira. Nessa análise, pretende-se mapear as concepções e pressupostos político-pedagógicos, tanto do PDE como do PMCTE, com vistas a recuperar o processo de constituição dessa política e identificar seus interlocutores, em especial, o organismo Todos pela Educação. A partir desse mapeamento, são discutidas as reformas implementadas com o PMCTE, considerando seus principais dispositivos: IDEB, PAR e PDE-Escola.

Como estratégia de análise, serão utilizados os trabalhos de Ball (1994; 1995; 2004; 2005; 2006; 2010; 2012; 2013), que discutem o contexto de produção e o papel das redes (*networks*) no processo de formulação e implementação de políticas como formas de regulação. Essa abordagem disponibiliza uma estrutura conceitual para o exame da trajetória de políticas, com subsídios para investigações acerca do processo de formulação das políticas e do jogo de disputas de concepções e interesses produtivos e financeiros para o âmbito educacional. Assim, contribui com elementos para a análise das políticas, por meio de um viés crítico, na tentativa de romper com os modelos lineares de análise de políticas.

A seção, a seguir, discutirá os aspectos do governo Lula, período em que foi gestado o PDE/PMCTE, com vistas a contextualizar esse cenário político brasileiro, como parte de uma rede macro de políticas, e mapear o contexto de produção dessa política.

3.1 Governo Lula: cenário político brasileiro do PDE/PMCTE

Desde a posse de Lula para Presidente, em 2003, muitos analistas tentam compreender o governo com o propósito de demarcar as continuidades e rupturas com o governo anterior de Fernando Henrique Cardoso. Com base nessas análises, são atribuídas ao governo Lula classificações, muitas vezes, contraditórias. De acordo com Sader (2009), apesar de uma política social que contou com o apoio popular (80% de apoio e apenas 8% de rejeição no sexto ano de seu governo, enquanto seu antecessor possuía apenas 18% de apoio), “[...] Lula sofre ataques sistemáticos de setores da esquerda radicalizada, nacional e internacional, por não ter rompido com o modelo econômico herdado” (idem, p. 69). Nessa miríade de qualificações, o governo Lula é reconhecido tanto como a “expressão moderada da esquerda” como “[...] um traidor que deve ser combatido como o principal inimigo” (idem, p. 70).

Tais análises apresentam matrizes divergentes, mas a popularidade do governo Lula é considerada como elemento inquestionável e que acarreta a tal governo um caráter enigmático e peculiar. De acordo com essa análise, a vitória de Lula representa a vitória de uma nova faceta do projeto neoliberal, denominado por “populismo regressivo”. Para Filgueiras (2006), esse “populismo regressivo” tem conquistado o apoio de segmentos pauperizados e desorganizados das classes trabalhadoras, que foram, historicamente, excluídos dos direitos sociais e atingidos pelos efeitos de péssimos serviços públicos, marcados pelo ranço do clientelismo, do nepotismo e do fisiologismo.

O Governo Lula conseguiu aprofundar esse populismo utilizando-se de políticas sociais compensatórias, conduzidas pela lógica neoliberal de reduzir os recursos para as políticas sociais universais, um instrumento político que se restringe aos “mais pobres entre os pobres”. Por meio de programas de transferência de renda assistencialistas, as políticas sociais compensatórias, consideradas como o “cimento de um novo tipo de populismo”, vêm sedimentando uma nova base de apoio ao Governo Lula.

Silva (2008), em estudo sobre o governo Lula, afirma que o PT convive com uma posição ambígua de absorção e crítica dos aspectos fundamentais da reforma do Estado, iniciada com Bresser Pereira na gestão anterior. Tal aspecto revela a ausência de um projeto alternativo de superação da lógica neoliberal. A *Carta ao Povo Brasileiro*, lançada por Lula em 22 de junho de 2002, alguns meses antes do pleito que o tornaria presidente da República, assumia compromissos com a manutenção de políticas econômicas do governo de FHC. A

Carta foi publicada em um contexto eleitoral conturbado, marcado pela crise econômica, como resultado da forte instabilidade resultante da implementação do modelo neoliberal praticado pelo governo FHC (FILGUEIRAS, 2006). O conteúdo da Carta representou um elemento confortante para o capital financeiro e para o comércio internacional. Embora tenha sido dirigido ao “povo brasileiro”, seu teor era exclusivamente econômico.

Nesse documento, Lula assumia o compromisso com um “equilíbrio fiscal consistente e duradouro”, por meio de uma gestão que priorizava o “controle da inflação”, “o respeito aos contratos” nacionais e internacionais e a consolidação do “mercado internacional”. Esses compromissos são indícios de que o conteúdo da Carta anunciava que o governo Lula não promoveria mudanças substanciais no modelo econômico.

Esse documento, utilizado como instrumento de campanha política, tinha como intenção atrair alianças e apoio fora da base tradicional da esquerda e do PT, trazendo, assim, um governo marcado por “ambiguidades”. De acordo com a interpretação de Sader (2009, p. 71):

As ambiguidades do governo são inúmeras e o próprio Lula afirma que nunca os ricos ganharam tanto nem os pobres melhoraram tanto de vida. Condenável a primeira, elogiável a segunda. E esta é a primeira grande crítica que o governo merece da esquerda: não ter rompido com a hegemonia do capital financeiro em sua modalidade especulativa, mas, ao contrário, ter lhe dado continuidade e consolidado a independência, de fato, do Banco Central, expressão política e institucional dessa hegemonia. Manter as taxas de juros mais altas do mundo e, assim, atrair o pior tipo de capital, não cobrar impostos sobre a circulação interna e externa desse capital, dar autonomia para que a representação direta deste defina no interior do governo uma variável fundamental para a economia do país, assim como para os recursos destinados às políticas sociais, são erros que devem ser, reiteradamente, criticados pela esquerda.

Tais características não permitem afirmar que o governo Lula tenha sido uma mera continuidade da gestão de FHC, mas, ao mesmo tempo, não pode ser compreendido como uma ruptura em relação à agenda das reformas implementadas a partir dos anos 1990. Os elementos do governo Lula não são suficientes para caracterizá-lo como um governo de ruptura, mas, ao mesmo tempo, não se pode enquadrá-lo como um governo de continuidade fiel ao projeto de FHC. É possível perceber um “convivência conflituosa” de aspectos da agenda passada com elementos de uma agenda “desorganizada e sem coerência, nitidamente dissonante” (SILVA, L. 2008, p. 144).

Corroborando essas análises, não é uma tarefa simples definir uma noção de Estado para a primeira gestão de Luis Inácio Lula da Silva, uma vez que sua gestão atende aos apelos minimalistas, mas recua, sem guinar para um nacionalismo estatista. Apresenta uma tônica liberal em termos bem mais moderados do que seu antecessor, sem a ênfase fiscal em termos administrativos, mas permanece com dando sobrevida às figuras institucionais que foram constituídas para esse fim. O governo Lula pareceu suspender as privatizações, mas não foram revistas.

Essa nova agenda assumida evidencia o processo de transformações internas do PT de Lula, marcado pelo encolhimento do teor sindical combativo, passando a adotar uma estratégia defensiva, que provocou uma articulação das tendências mais à esquerda à tendência majoritária, reduzindo, com isso, muitos questionamentos (FILGUEIRAS, 2006). Esse processo de transformação do PT pode ser acompanhado “[...] de eleição em eleição (1989, 1994, 1998 e 2002), o partido foi se transformando politicamente, se configurando como um enorme aparelho burocrático” (idem, p. 201), conquistando prestígio e proximidade com o poder econômico. Tal aproximação se refletiu diretamente no financiamento das campanhas eleitorais, nos programas de Governo veiculados, nos discursos propagados, nas alianças político-eleitorais firmadas, transformando-o em um partido da nova ordem neoliberal. A vitória para a Presidência da República apenas veio explicitar o ápice desse processo.

A chegada de Lula da Silva à presidência do Brasil é analisada por muitos teóricos pelas alterações na relação entre Estado e sociedade e pelas novas alianças firmadas com a burguesia interna brasileira, com destaque para o empresariado. Estudos de Boito (2007) ressaltam que o governo de Lula assumiu compromissos com a burguesia interna do país, sem romper com a hegemonia do grande capital financeiro internacional, indícios de uma política “continuista”, nesses aspectos.

Esse compromisso com a burguesia, em destaque com o empresariado, transparece não só com a aliança entre PT e PMDB, que conduziu José de Alencar à vice-presidência, mas também pela indicação de dois outros empresários para integrar a equipe ministerial: a pasta da Agricultura foi ocupada por Roberto Rodrigues, então presidente da ABAG (Associação Brasileira de Agribusiness, segmento da agricultura brasileira); o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior foi designado para o empresário Luiz Fernando Furlan (presidente do Conselho de Administração da Sadia, grupo fabricante e exportador, do ramo alimentício). Esse compromisso com a burguesia e essa mudança de

orientação do PT insere-se num processo macro de transformação política e ideológica que acometeu as classes e os movimentos sociais nos últimos anos (DINIZ, 2005).

Essa aliança com a burguesia teve como ação concreta a iniciativa do governo em criar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). O CDES foi criado por Lula assim que tomou posse, tendo como justificativa “institucionalizar um espaço de negociação entre Estado e sociedade civil”. Para a composição do Conselho, muitos empresários foram convidados: Jorge Gerdau Johannpeter (presidente do grupo Gerdau), Antoninho Marmo Trevisan (Trevisan Associados), Eduardo Eugênio Gouveia Vieira (presidente da FIRJAN²⁶), Horácio Lafer Piva (então presidente da FIESP²⁷), Eugênio Staub (presidente da Gradiente e membro do Conselho do IEDI²⁸), Abílio Diniz (presidente do grupo Pão de Açúcar), Benjamim Steinbruch (presidente da CSN – Companhia Siderúrgica Nacional – e membro do Conselho do IEDI), Reinaldo Campos Soares (presidente da Usiminas) e Pedro Jeressaiti (presidente da Telemar) (DINIZ, 2005).

O CDES representa um dos principais canais institucionais de consulta no marco político da proposição do “novo contrato social”, que veio justificado em discurso político como sendo a “[...] construção de um espaço público não estatal, a partir de uma representação plural da sociedade civil, [que] inaugura um novo caminho em nosso país: a civilização do Estado brasileiro, ou seja, a subordinação do Estado à sociedade civil” (BRASIL, 2004, p. 2). Segundo discurso político, o CDES busca a construção do consenso, por meio da explicitação das divergências e construção de consensos, por meio do “[...] diálogo e do debate, de diretrizes e propostas consensuais ou majoritárias em questões estruturais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil” (idem, p. 3), consolidando um “novo Contrato Social”.

Levando em conta essas análises, o CDES constituiu-se como um *locus* de produção de “consenso” a partir da nova relação entre o governo e a sociedade civil, que passou a ocupar o papel protagonista na arena das decisões políticas. Entretanto essa “concertação” e esse “contrato social”, firmados a partir do CDES, considerando seus interlocutores diretos, privilegia os interesses do setor empresarial, sobrepondo-se aos interesses de forças políticas, sindicais e de outros segmentos da sociedade civil, tendo como prioridade garantir as condições para o crescimento da economia, além de resguardar a estabilidade fiscal do Estado e elevar a produtividade.

²⁶ Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.

²⁷ Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

²⁸ IEDI (Instituto de Estudos Para o Desenvolvimento Industrial) foi criado em 1989 e reúne atualmente 44 empresários representantes de grandes empresas nacionais.

Além disso, nesse quadro, críticos sinalizam para uma crise das instituições políticas e de representação política (dos sindicatos e partidos), como resultado de um processo de cooptação político-institucional de parcela majoritária das direções sindicais e partidárias. Essa crise de representação foi alimentada com o movimento de confluência entre governo, partido e sindicato, “[...] na mais pura tradição stalinista (*fora de lugar*), de aparelhamento do Estado e transformação das organizações de massa em *correias de transmissão* do governo” (FILGUEIRAS, 2006, p. 203, grifos do autor). Nesse cenário, o comportamento subserviente da CUT, a partir do Governo Lula, com a indicação de seu Presidente, na época, para ocupar o cargo de Ministro do Trabalho, foram evidências desse fenômeno.

Tais características expõem o dualismo que marcou o governo Lula, que, por um lado, consolidou a agenda dos anos 1990 e, por outro lado, recuou em alguns pontos da mesma agenda, estabelecendo, assim, a “[...] contraditória convivência da hegemonia do capital financeiro – expressa na autonomia de fato do Banco Central e na continuidade da política financeira de FHC [...] com políticas sociais redistributivas e uma política externa autônoma” (SADER, 2009, p. 83).

No entanto as políticas sociais foram implementadas com base em critérios de assistência social, recorrendo a diferentes mecanismos, tais como: o Programa Bolsa-Família com a contrapartida de manter as crianças na escola, os programas de microcrédito, o aumento sistemático do poder aquisitivo do salário mínimo, dentre outros. Por meio desses mecanismos de redistribuição de renda, algumas das bandeiras, defendidas originalmente pelo PT, foram conquistadas, tendo como efeitos a melhoria generalizada do nível de vida das camadas mais pobres da população e a redução dos índices de desigualdade social.

Os aspectos que evidenciam certa continuidade do governo FHC estão claros com a manutenção dos eixos da política financeira: estabilidade monetária, que se refletia nas altas taxas de juros; na independência do Banco Central; na manutenção do *superávit* primário; e no papel preponderante da exportação, com destaque para os produtos primários (SADER, 2009). Já os aspectos de ruptura concentraram-se nas políticas sociais que promoveram o aumento do emprego formal e a reconstituição do aparato estatal, por meio do revigoramento de sua capacidade de fomentar o desenvolvimento, que tinha sido eliminado no governo de FHC e retornou à agenda nacional com o governo Lula. Assim, uma análise unilateral do governo Lula pode levar a sérios equívocos, uma vez que é mais fácil dizer o que não é o governo Lula do que aquilo que ele efetivamente é.

Diante desses aspectos do governo Lula, torna-se salutar compreender os desdobramentos dessa lógica governamental no âmbito da educação, buscando desvelar as interlocuções realizadas por meio de redes de políticas construídas entre o governo e os diferentes grupos e organismos. No sentido de desvelar as peculiaridades da política educacional brasileira, a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, marco político significativo que teve início no segundo mandato do governo Lula e avançou no governo de Dilma Rousseff, sua sucessora.

A análise de uma política educacional de certo governo não pode ser feita de forma estanque e desprendida de um contexto macro. Sob a dimensão da totalidade, um programa de educação precisa ser interpretado como um fragmento que se relaciona mutuamente com uma estrutura mais ampla. Ou seja, considerar a totalidade desse fenômeno seria vislumbrar o “micro” inserido no “macro”, numa teia de relações que acontecem na prática social mais ampla, em mútua determinação. Corroborando tal premissa, farto referencial teórico em torno de políticas educacionais evidencia que a gestão da educação deve ser compreendida no contexto macro das Políticas Públicas, situada no cenário de redefinição do papel do Estado.

A lógica expansionista do modo de produção capitalista impõe-lhe constantes processos de rupturas e continuidades, crises cíclicas para sua própria manutenção. O processo de reestruturação produtiva, vivenciado pelo modo de produção capitalista, apresenta como contornos mais evidentes a reconfiguração do papel do Estado e a desregulamentação dos direitos sociais, dentre outros. Essa reestruturação do capital efetiva-se por meio de estratégias e medidas políticas que conduzem a uma mudança cultural e uma assimilação da doutrina e ideologia favoráveis ao processo de acumulação capitalista. Considerando a esfera educacional como parte orgânica desse processo macro, a partir dos anos 1990 verifica-se uma subsunção da educação à lógica do mercado. A esfera educacional torna-se um “quase mercado”, no qual a escola assemelha-se a um “empório” e o individualismo e a competitividade tornam-se os conceitos máximos da educação subordinada ao mercado.

Por meio de uma análise dos discursos e do arcabouço legal do governo, pode-se perceber que ocorre um processo de ressignificação das reivindicações dos setores progressistas da educação. Um processo que “maquia” conceitos e discursos, num jogo manipulador que pretende deixar transparecer que está atendendo a algumas reivindicações sociais e que os problemas educacionais serão solucionados por meio da escola, numa perspectiva micro. Entretanto os problemas do sistema educacional são reflexos da crise

estrutural da economia capitalista e não serão eliminados, por si só, no interior dos muros da escola.

Sob esse ponto vista micro, os principais documentos de políticas educacionais para a América Latina deste início de século sinalizam uma atenção maior atribuída à gestão educacional. Santos e Shiroma (2008) asseveram que a década de 1990 é marcada por uma primeira geração de reformas educacionais, que, com o foco na gestão educacional, enfocam os currículos, a avaliação e o financiamento, provocando um processo macro de reconfiguração no campo educacional.

Após os descaminhos desse período, “[...] uma segunda onda de reformas teve início adotando uma perspectiva sistêmica” (SANTOS; SHIROMA, 2008, p. 5). Esse segundo momento das reformas é caracterizado por um movimento de ações e programas que têm como foco o “chão das escolas”. Ou seja, após a ampla disseminação de indicadores da educação, documentos com justificativas para a formação de certo “consenso” em torno da necessidade de reformas, os governos, nesse segundo momento, têm como foco executar programas e ações que, efetivamente, atinjam as unidades escolares, num movimento de “aterriçar” a reforma no “chão das escolas”. Para exemplificar esse segundo momento, os autores destacam os eventos promovidos pelo Ministério da Educação, envolvendo os Dirigentes da Educação Básica, sobre a estratégia de implementação do Plano de Desenvolvimento ao nível das unidades escolares.

Como desdobramento dessa segunda onda de reformas, caracterizada por um movimento de ações e programas que têm como foco o “chão das escolas”, políticas educacionais passam a patrocinar programas e ações que provocam uma reestruturação do trabalho pedagógico, dando lugar a uma nova organização escolar, e tais transformações, sem as adequações necessárias, parecem implicar processos de reestruturação e intensificação do trabalho docente. Para maior eficácia, os discursos das políticas educacionais são marcados por um gerencialismo que se faz acompanhar de uma forte cobrança em torno da performatividade, uma política de resultados centrada em desempenhos quantificáveis e na responsabilização dos docentes pelo desempenho da escola, em nome da qualidade da educação básica. Um conjunto de reformas educacionais é implementado amparado pelo discurso da “qualidade”. No entanto, verifica-se que conceitos como “qualidade da educação”, defendidos por amplos setores da comunidade educacional, sofreram um processo de resignificação, no contexto da reestruturação produtiva do capitalismo, tendo como fundamentos os critérios do mercado. Além disso, assiste-se, nos últimos anos, à ênfase no

discurso do MEC acerca da questão da “qualidade da educação básica”, por intermédio dos meios de comunicação e com ampla campanha publicitária que passam a justificar mecanismos de controle e regulação. A presença da categoria “qualidade da educação”, como um dos elementos principais das reformas e das políticas educacionais, deve ser analisada ponderando os riscos de uma “[...] avaliação da qualidade do ensino em termos de valores externos ao processo educacional”, como resultado de uma transposição da lógica empresarial para o setor educacional (SACRISTÁN, 1996, p. 64).

Considerando esse panorama, a seguir, serão mapeadas as concepções e os pressupostos político-pedagógicos, tanto do PDE como do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com vistas a recuperar o processo de constituição desse marco político, identificando seus interlocutores. Como estratégia para esse mapeamento, serão utilizados estudos sobre o papel das *networks* no processo de formulação e implementação de políticas como formas de regulação. Busca-se, dessa forma, analisar a trajetória de políticas, bem como o processo de formulação das políticas permeado por um jogo de disputas de concepções e interesses produtivos e financeiros que atingem a esfera educacional.

De acordo com Ball (1994), o *contexto da produção* de textos políticos representa a política, sendo que essas representações podem assumir variados aspectos e formas e são construídos num movimento marcado por disputas e acordos entre grupos que interferem dentro dos diferentes lugares da produção do texto. Vale destacar que esses textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios, considerando os embates produzidos no contexto da influência. Assim, os textos políticos são construídos num movimento marcado por disputas e acordos entre grupos que interferem dentro dos diferentes lugares da produção do texto.

Nessa perspectiva, as seções a seguir terão como foco analisar o processo de produção da política do PDE/PMCTE.

3.2 O Plano de Desenvolvimento da Educação

Em uma cerimônia no Palácio do Planalto, no dia 24 de abril de 2007, o Presidente Luis Inácio Lula da Silva e o Ministro da Educação Fernando Haddad assinaram os atos normativos do Plano de Desenvolvimento da Educação, a partir de discursos que apresentavam o Plano como um grande evento na educação brasileira. Os discursos do presidente Lula e do ministro Haddad concebiam o Plano como a salvação para todos os males educacionais.

O Plano de Desenvolvimento da Educação, que tenho a alegria de lançar neste momento, traz em seu arcabouço poderosos instrumentos de aperfeiçoamento de gestão, financiamento, conteúdo, método, participação federativa e **participação cidadã**, capazes de promover profundas mudanças na nossa educação pública. Eu o anuncio como o Plano mais abrangente já concebido neste País para melhorar a **qualidade do sistema público** e para promover a abertura de **oportunidades iguais em educação**. Eu vejo nele o início do novo século da educação no Brasil. Um século capaz de assegurar a primazia do talento sobre a origem social e a **prevalência do mérito** sobre a riqueza familiar. O século de uma elite da competência e do saber, e não apenas de uma elite do berço ou do sobrenome. [...] O Plano de Desenvolvimento da Educação parte dessa premissa e persegue esse objetivo. Sabemos que, ao contrário do que se fez no passado, a educação pública só pode melhorar se for aperfeiçoada em todo o seu conjunto. E, em cada peça desse conjunto, deve-se **estabelecer metas e cobrar resultados** (BRASIL, 2007e, grifos nossos).

Percebe-se, no discurso do Presidente Lula, uma rearticulação discursiva que traz uma interlocução com o projeto hegemônico do neoliberalismo da Terceira Via, ao mesclar elementos democráticos e progressistas (“oportunidades iguais em educação”; “qualidade do sistema público”; “participação cidadã”) com elementos gerencialistas (“prevalência do mérito”; “estabelecer metas e cobrar resultados”).

A partir da teoria tridimensional de Fairclough (2001) todo discurso, compreendido como prática social, pode ser situado em uma concepção de poder como hegemonia e em uma concepção da evolução das relações de poder com luta hegemônica, mediante as contribuições de Gramsci. O conceito de hegemonia, elemento central da análise que a teoria gramsciana faz do capitalismo ocidental, sustenta a concepção de discurso como um “modo de ação, uma forma em que as pessoas podem agir sobre o mundo e especialmente sobre os outros (FAIRCLOUGH, 2001, p. 91). Outro aspecto latente no discurso do Presidente remete aos elementos da análise de texto que se relacionam com a função ideacional da linguagem e com os sentidos ideacionais²⁹. As palavras têm muitos significados, e o processo de escolha e decisão envolve facetas de processos sociais e culturais mais amplos e podem deixar pistas de como o enunciador se posiciona no discurso, conduz sua argumentação e intenta convencer o outro de determinadas “verdades”. Ao elaborar sua argumentação, o Presidente vale-se de diversos mecanismos linguístico-discursivos para convencer a todos da “verdade” que defende. Por meio da argumentação e consequente persuasão, são realizadas determinadas escolhas lexicais, tais como destacadas no trecho a seguir:

²⁹ Segundo Fairclough (2001, p. 92), função ideacional relaciona-se aos modos pelos quais “[...] os textos significam o mundo e seus processos, entidades e relações”.

[...] o Plano de Desenvolvimento da Educação [...] prevê intervenções profundas na educação básica, na alfabetização de jovens e adultos, na educação profissional e no ensino superior. Ele reorganiza, em vários aspectos, a cooperação dos três níveis da Federação, sem enfraquecer a responsabilidade dos estados e dos municípios na gestão das escolas. **Eleva o total de investimentos em educação a um patamar inédito**, estabelece sistemas de monitoramento e aferição de resultados e **convoca, como nunca, a sociedade a participar desse esforço de transformação nacional**. O PDE é fruto do esforço técnico e político deste governo, mas é resultado de **uma ampla consulta a todos os setores envolvidos com a educação no País**. Foram ouvidos **centenas de educadores**, cientistas, técnicos, intelectuais, políticos e empreendedores e nele também estão sintetizadas a experiência e as conquistas do nosso primeiro governo. O PDE garante, sem dúvida, um **aumento significativo de verbas na educação**, mas os problemas do nosso ensino público não se restringem à quantidade de investimentos, nem serão resolvidos apenas com a liberação de novos recursos. Ao contrário, existe muita coisa que o dinheiro em si não resolve e muitas dificuldades que os governos sozinhos não poderão superar. Por isso, como já disse, o Plano de Desenvolvimento da Educação é, ao mesmo tempo, um conjunto de **medidas modernizadoras** e um instrumento de mobilização nacional para envolver toda a sociedade no esforço em prol de um **ensino público transformador e de qualidade**. Por exemplo, a reconstrução do ensino básico passa, necessariamente, pela solução dos problemas que inibem o rendimento, a frequência e a permanência do aluno na escola (BRASIL, 2007e, grifos nossos).

Outro aspecto que merece destaque trata-se da intertextualidade explícita no discurso do Presidente com o compromisso “Todos pela Educação”. A intertextualidade, na perspectiva faircloughiana, refere-se à propriedade que têm os textos de conter fragmentos de outros textos, podendo ser identificados explicitamente ou mesclados, numa relação de assimilação ou contradição. O discurso do Presidente Lula apresenta uma intertextualidade manifesta, ao citar diretamente o compromisso “Todos pela Educação”. Essa intertextualidade também pode ser apreendida pela questão do vocabulário. No discurso do Presidente Lula, podem ser observadas expressões e palavras-chave que são “importadas” do Movimento Todos pela Educação, tais como “mobilização nacional”, “metas”, “parceria”, como destacados no trecho abaixo:

O PDE tem uma série de programas e medidas para atingir esse objetivo, que serão tocados conjuntamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Mas, na base deles, está uma sólida **parceria** com as famílias e as comunidades. Do contrário, não atingiremos o resultado ideal. Destaco as metas do compromisso, **“Todos pela Educação”** que, espero, venha a se transformar no maior programa de **mobilização social** pela educação já visto no nosso País. Se colocarmos o Estado e sociedade fiscalizando metas, vamos conseguir, entre outros resultados, organizar melhor o sistema de monitoramento nacional da qualidade do ensino público e do nível de

investimento por aluno em todo o território nacional (BRASIL, 2007e, grifos nossos).

Por fim, destacam-se os efeitos ideológicos e políticos do discurso presentes no pronunciamento em questão. Para Fairclough (2001), o discurso pode carregar consigo efeitos ideológicos e políticos e marcas hegemônicas, que produzem e agenciam valores ao mesmo tempo em que tornam naturalizadas determinadas concepções e visões de mundo. Desta forma, as escolhas lexicais, assinaladas no trecho a seguir, agenciam a tese de que o PDE, comparado ao Programa de Aceleração do Crescimento, fará da educação o remédio. Nessa óptica, percebe-se, no discurso do Presidente Lula, uma rearticulação discursiva que traz uma interlocução com o projeto hegemônico do neoliberalismo da Terceira Via, ao mesclar elementos democráticos e progressistas (“oportunidades iguais em educação”; “qualidade do sistema público”; “participação cidadã”) com elementos gerencialistas (“prevalência do mérito”; “estabelecer metas e cobrar resultados”) para todos os males da sociedade. O trecho naturaliza a ideia de que as desigualdades econômicas serão anuladas por meio da educação e do “amor de todos os brasileiros”.

A imprensa tem chamado o PDE de “**PAC da Educação**”. Não é uma comparação, de todo, inadequada. Na verdade, os dois são complementares. Eu já disse uma vez: para **diminuir a desigualdade entre as pessoas, a alavanca básica é a educação**; e para diminuir as desigualdades entre as regiões, a alavanca básica são os grandes programas de desenvolvimento, que ampliam a infraestrutura produtiva e social. Desta forma, PAC e PDE são anéis de uma mesma corrente **em favor da construção de um novo Brasil**. Um Brasil que é feito de obras e ação, mas também de **sonho e utopia**. Um Brasil que não se faz em um dia, que não se faz em um só governo, mas para o qual estamos dando, hoje, aqui, passos decisivos. Um Brasil que quer **acelerar, crescer e incluir**. Um Brasil que está fazendo isso com **a energia, a garra e, certamente, o amor de todos os brasileiros**. Eu quero dizer para vocês: não tenham medo de errar, se nós implantarmos tudo o que anunciamos aqui, hoje – o Fernando Haddad vai explicar muito melhor para vocês – nós, certamente, passaremos para a história como a geração de políticos que, definitivamente, não apenas disse que a juventude era o futuro da nação, mas que preparou, como legado para a juventude, um sistema de educação que finalmente pode **colocar o Brasil em pé de igualdade com qualquer país do mundo, desenvolvido na área de educação**. (BRASIL, 2007e, grifos nossos).

Os efeitos ideológicos e políticos de escolhas lexicais como “em favor da construção de um novo Brasil” e “colocar o Brasil em pé de igualdade com qualquer país do mundo”, provocam uma interpelação de todos em torno de um programa de governo que se anuncia como uma proposta inovadora. Essa grande responsabilidade atribuída à educação merece

cuidado. Não se pode negar a relevância da educação na sociedade, entretanto, é importante destacar que, ao mesmo tempo em que pode contribuir para a superação de muitos problemas sociais, ela não pode, de forma isolada, desempenhar todos os papéis e funções que estão na base da estrutura econômica na organização da sociedade.

Na época em que o PDE foi apresentado à sociedade, o Brasil ocupava a 52^a posição no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), num universo amostral de 57 nações. O PISA é tido como um dos mais importantes indicadores de qualidade da educação, sendo um teste de natureza comparativa, que atua em países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nesse contexto, o PDE é anunciado com uma responsabilidade ímpar entre os projetos políticos relacionados à educação. Dessa forma, justificou-se a analogia entre o PDE e o PAC. No entanto esse movimento não menciona a questão dos recursos a serem destinados para a efetivação das propostas do PDE, sendo a alocação de recursos para sua concretização algo ainda não tão explícito (MALINI, 2009, p. 24):

Notícias davam conta de um montante que chegava a R\$ 8 bilhões em transferências voluntárias até 2010. Essas informações geravam uma série de dúvidas, principalmente se considerarmos que algumas ações do PDE seriam atribuições conjuntas entre o MEC e outros ministérios. Como ocorreriam as realocações desses recursos? Essa e outras questões marcaram com incerteza o lançamento do Plano, já que realmente é muito estranho um Plano, com tantas propostas inovadoras, não ter explicitada a fonte de recursos e como estes seriam aplicados.

Apesar dessa lacuna, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) constitui a política educacional implementada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva e mantida por Dilma Rousseff. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi divulgado no dia 15 de março de 2007, sendo lançado, oficialmente, em 24 de abril de 2007.

O documento do PDE defende uma compreensão sistêmica de educação, expondo como justificativa a necessidade de romper a fragmentação da educação nacional brasileira. O texto denuncia a visão compartimentalizada da educação brasileira marcada pela separação dos níveis, etapas e modalidades de ensino, que foram estruturados, historicamente, com legislações e objetivos estanques. Nesse sentido, o documento assevera que uma visão fragmentada da educação predominou no Brasil, compreendendo os níveis, etapas e modalidades como etapas estanques e isoladas, uma “[...] visão fragmentada partiu de princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal” (BRASIL, 2007a, p. 7). Essa tradição

compartimentalizada, de acordo com análises do texto de apresentação do PDE, provocou oposições entre níveis, etapas e modalidades de ensino: educação básica/educação superior; educação infantil/ensinos fundamental e médio; ensino médio/educação profissional; educação regular/educação especial. Tal compreensão representa um avanço que merece ser destacado.

Numa tentativa de romper com essa fragmentação, o texto anuncia a necessidade de se reconhecer as conexões entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, por meio dessas conexões, implementar políticas de educação de forma integrada e que possam se complementar reciprocamente. Para isso, na apresentação dos propósitos de PDE, o regime de colaboração é destacado como “um imperativo inexorável”, com vistas a compartilhar “[...] competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia” (BRASIL, 2007a, p. 10).

O PDE apresenta como eixos centrais seis princípios: i) visão sistêmica de educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social. O primeiro princípio refere-se à pretensão de instituir um modelo de educação nacional que supere a histórica fragmentação que caracteriza esfera educacional brasileira, o que, no documento, denomina-se “falsas oposições” entre os diferentes níveis e modalidades de ensino: educação fundamental e educação superior; entre educação fundamental e os outros níveis de ensino da educação básica; ensino médio e a educação profissional, dentre outras.

O princípio “visão sistêmica da educação” implica compreender o ciclo educacional de modo integral e, sobretudo, promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade, reconhecendo as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização, a fim de potencializar as políticas de educação para que se complementem reciprocamente (BRASIL, 2007a).

O segundo princípio “territorialidade” e o princípio “regime de colaboração” associam-se à tentativa de concretizar essa visão sistêmica da educação. A “territorialidade” e o “regime de colaboração” são vistos no documento como estratégias para compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação.

Nesse sentido, o PDE lança mão do chamado regime de colaboração, previsto no texto da Constituição Nacional e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996), que, segundo o discurso do PDE, seria uma estratégia capaz de assegurar o comprometimento da União, dos Estados e Municípios com a oferta e manutenção da Educação. Outro avanço que merece ser considerado, tendo em vista a fragilidade do federalismo brasileiro.

Em relação ao princípio do “regime de colaboração” entre os entes federativos, essa reorientação da política tem como principal desafio romper o histórico repasse de responsabilidades aos estados e, principalmente, aos municípios, sem a garantia do correspondente compartilhamento de recursos financeiros (NARDI et al., 2010).

Com base nesses eixos, o PDE apresenta-se como um “plano executivo” composto por mais de 40 programas³⁰ a partir de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional/tecnológica e alfabetização/educação continuada/diversidade.

Quadro 8 – Eixos norteadores do PDE

Áreas	Ações
Educação Básica	1.Formação de professores e piso salarial nacional 2.Financiamento:salário-educação e FUNDEB 3.Avaliação e responsabilização:o IDEB 4.O Plano de Metas:planejamento e gestão educacional
Educação Superior	1.Reestruturação e expansão das universidades federais: REUNI e PNAES 2.Democratização do acesso: PROUNI e FIES 3.Avaliação como base de regulação:SINAES
Educação profissional/tecnológica	1.Educação profissionalizante e educação científica:o IFET (reorganização das instituições federais de educação profissional e tecnológica para uma atuação integrada e referenciada) 2.Normatização (avanços consistentes no plano legal) 3.EJA profissionalizante (Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional)
Alfabetização/Educação continuada/Diversidade	1.Integração do Programa Brasil Alfabetizado, remodelado no PDE, com a educação de jovens e adultos das séries iniciais do ensino fundamental. 2.Fortalecimento da inclusão educacional

Fonte: Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas (BRASIL, 2007a).

³⁰ Segundo Graciano (2007), a quantidade inicial de ações do PDE apresenta certa imprecisão. De acordo com informações com publicação do *Observatório da Educação - Ação Educativa*, muitas medidas do PDE “[...] foram instituídas por decretos formulados pela Presidência da República. Outras já eram desenvolvidas, e outras ainda foram recentemente formuladas fora do PDE e a ele incorporadas posteriormente. Tais iniciativas não foram anunciadas simultaneamente. Ao contrário, foram sendo disponibilizadas paulatinamente” (GRACIANO, 2007, p. 5), o que pode provocar conflito da quantidade precisa de ações do PDE.

Para Saviani (2009, p. 5), esse conjunto de ações, que se desdobram em diferentes programas, faz com que o PDE seja como um “grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”, como um desdobramento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. Após o lançamento do PAC, cada ministério deveria apresentar um conjunto de ações em consonância com o referido programa. Nesse contexto, o MEC lança o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica- IDEB e a ele vincula outras ações abrangendo os níveis e modalidades de ensino. Em relação às ações integrantes do PDE algumas críticas podem ser tecidas referente a desarticulação de suas ações, que são divulgadas aos poucos e de forma individualizada e justapostas.

Embora o PDE tenha sido oficialmente apresentado como um plano, Barão (2008) questiona o porquê deste novo “plano”, se o Plano Nacional de Educação (PNE) não vira suas metas realizadas e ainda se encontrava em vigor na época do lançamento do PDE. Sancionado em 2001, o PNE atende a um preceito constitucional, devendo, assim, ser traduzido, obrigatoriamente, em ação pelos governos. Por essa lógica, indaga-se sobre os motivos para a elaboração de um novo plano e o silenciamento do PNE.

Nesse cenário de vigência do PNE, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é apresentado, em 2007, pelo Ministério da Educação, como um programa que “[...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), [...] e pode ser apresentado como plano executivo, como um conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal [o PNE]” (BRASIL, 2007a, p. 7).

Por meio de uma comparação entre a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Saviani (2009) enfatiza que o segundo não representa um plano, em sentido pleno. Para o autor, o PDE deve ser compreendido como uma amálgama de ações, que, teoricamente, se materializam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Segundo essa análise, o PDE resume-se num conjunto de propostas de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. No entanto o PDE não pode ser definido como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE, uma vez que não toma como ponto de partida o diagnóstico, as diretrizes e os objetivos e metas constitutivos do PNE. Ao contrário, o PDE consiste num documento composto por um conjunto de ações que não se articulam organicamente com o PNE.

O PDE, por meio de ampla divulgação na mídia, obteve uma adesão da opinião pública, tendo em vista seu discurso incisivo em torno da qualidade do ensino nas escolas de educação básica (SAVIANI, 2009). O documento oficial que apresenta seus princípios traz, no início do texto, a concepção de educação que norteia todo o PDE como um “[...] processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo” (BRASIL, 2007a, p. 5). Aparentemente, o discurso que anuncia o PDE traz uma preocupação com a qualidade da educação básica e aponta uma convergência com os anseios e lutas dos educadores.

Entretanto, considerando as contribuições de Kosik (2011, p. 17), “[...] se a aparência fenomênica e a essência das coisas coincidissem diretamente, a ciência e a filosofia seriam inúteis”. Apesar de um discurso que acena para avanços na educação brasileira, cabe compreender os meandros que constituem toda a política educacional, no sentido de superar a dimensão da pseudoconcreticidade e da superficialidade, que traz a distância da essência e aprisiona o homem à práxis fetichizada. A partir desses princípios, depreende-se que a essência não se apresenta imediatamente, mas é mediata ao fenômeno, o qual, ao mesmo tempo, a revela e a esconde. Para captar a essência, é necessário analisar o fenômeno, entender como a coisa em si se manifesta nele. Nas palavras de Kosik (2011, p. 16-17):

[...] se quiser pesquisar a estrutura da coisa e quiser perscrutar “a coisa em si” [...] o homem, já antes de iniciar qualquer investigação, deve, necessariamente, possuir uma segura consciência do fato de que existe algo susceptível de ser definido como estrutura da coisa, essência da coisa, “coisa em si”, e de que existe uma oculta verdade da coisa, distinta dos fenômenos que se manifestam imediatamente.

Além disso, uma política educacional deve ser entendida como produto de um longo processo, que traz as marcas das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. Ao contrário de considerar uma política pública como um fenômeno abstrato e geral, são consideradas, nesta pesquisa, as condições que histórica, econômica e politicamente definem um evento. Não se trata, nesse sentido, de entender uma política educacional abstraída de seus determinantes sociais, mas de ponderar que esta só veio à tona de forma historicamente definida pelas relações econômicas, políticas e sociais, que se verificam sob o modo de produção capitalista.

O discurso que apresenta o PDE anuncia que tal política traz consigo fundamentos políticos e administrativos à educação brasileira, a “[...] melhoria da qualidade da educação e

a redução de desigualdades relativas às oportunidades educacionais – em outras palavras, o direito de aprender” (BRASIL, 2007a, p. 41). Entretanto tais fundamentos não são inéditos e relacionam-se com a política educacional implementada nos anos 1990, em países da Europa e da América Latina.

No caso brasileiro, tais fundamentos têm articulação com as políticas desenvolvidas nos anos 1990: as determinações do Plano Decenal de Educação para Todos, vinculada com as diretrizes da Conferência de Jomtien, proposta pelo Banco Mundial, dentre outros organismos educacionais, firmando o compromisso dos governos em assegurar o direito à *educação para todos*; a reforma do Estado efetivada no governo Fernando Henrique Cardoso e dirigida por Bresser Pereira, reestruturando o arcabouço legal da educação no Brasil.

Tais políticas trazem, em sua essência, muitos aspectos em comum e dão uniformidade à pedagogia do capital, uma proposta que institui a gestão empresarial como diretriz para a educação e que deixa como legado: a redução do financiamento educacional público; a institucionalização de parcerias com o objetivo de subsidiar algumas escolas com princípios da gestão empresarial; o controle por meio da avaliação de resultados educacionais mediante testes padronizados; a imposição de diretrizes e padrões para os currículos e os planos educacionais e escolares; a responsabilização do professor pela crise da escola pública; a compreensão a-histórica e acrítica que provoca o isolamento da escola, e de seus problemas, das relações sociais e dos dilemas sociais gerados pelo capitalismo dependente na realidade brasileira; o esvaziamento da escola como *lócus* privilegiado de conhecimento e de ensino, passando a se preocupar com o desenvolvimento de competências necessárias para atender à demanda do mercado de trabalho (BARÃO, 2009).

Pesquisas mostram que, desde os anos 1990, as políticas educacionais são reflexos de um movimento de enxugamento das atribuições de financiamento da educação pública pelo Estado, que passa a focar sua atuação no aspecto do planejamento de avaliação (NEVES, 2010; BARÃO, 2009; FONSECA, 2009). Como desdobramento desse contexto, o Estado passa a transferir para a sociedade civil a responsabilidade pelas políticas sociais. Isso também pode ser aplicado ao PDE uma vez que o documento do MEC afirma que:

O PDE promove profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social (BRASIL, 2007a, p. 19).

Por meio de um discurso permeado por expressões como “responsabilidade social”, “cidadania”, “mobilização” e “parcerias”, o PDE amplia o compromisso com demais setores sociais, tanto públicos como privados, e, daí, “[...] dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*) e mobilização social” (BRASIL, 2007a, p. 11). Segundo o texto do PDE, esses dois imperativos decorrem da concepção de educação que a reconhece como direito de todos e dever do Estado e da família. De acordo com as análises do PDE, para o cumprimento desse direito, exige-se observar necessariamente a responsabilização e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. O texto defende, ainda, que a sociedade, a partir dessa mobilização em defesa da educação, passará a acompanhar a execução de políticas públicas, propondo ajustes e fiscalizando, a fim de assegurar o cumprimento dos deveres do Estado.

Esse discurso, permeado por uma miríade de conceitos e expressões de efeito ideológico e persuasivo, evidencia a tentativa da União em implementar ações educacionais de forma articulada com diferentes atores sociais e defende, a partir dos princípios de “responsabilização” e “mobilização” uma reorientação da política educacional para os espaços locais e para o investidores privados. Essa orientação tem como suporte o projeto neoliberal de Terceira Via, que alcançou grande repercussão no Brasil, referendando a influência de empresários na educação, ditando diretrizes, metas e procedimentos que invadem os “chãos das escolas”, trazendo efeitos diretos na organização do trabalho pedagógico e no trabalho docente. Essa “influência”, em muitos casos, tem conduzido empresários a ocupar cargos no poder Executivo, atuando diretamente no interior do aparelho estatal e no processo de elaboração de políticas, defendendo os interesses da hegemonia burguesa³¹.

Essa interferência no contexto de produção da política pode ser desvelada por meio da análise das referências dos documentos que fundamentaram o Plano de Desenvolvimento da Educação, como mostra o quadro a seguir:

³¹ Essa “influência” de empresários em cargos públicos será discutida na próxima seção desse capítulo, evidenciando a presença de uma rede de interesses no contexto do aparelho estatal e no processo de elaboração de políticas.

Quadro 9 – Documentos que fundamentam o PDE

1. Metas do Movimento Todos pela Educação - Todos pela Educação rumo a 2022. (2006). (Empresários do Movimento Todos pela Educação³²).
2. UNICEF/MEC. Aprova Brasil: o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil. (Junho de 2007)
3. BRASIL. Decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. No Decreto, constam os seguintes aspectos (O Plano de Metas é o programa estratégico do PDE):
 - a) Diretrizes que pautam o compromisso da União com os Municípios, o Distrito Federal e os Estados;
 - b) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
 - c) Sobre a Adesão ao compromisso;
 - d) Da Assistência Técnica e Financeira da União e
 - e) Do Plano de Ações Articuladas (PAR)
4. Conjunto de portarias, portarias normativas, editais, resoluções, convênios, leis, decretos, portal do professor e demais legislação, que institucionaliza cada uma dos 41 programas que constam no PDE.
5. MEC. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas.

Fonte: Barão, 2009, p. 10.

Os dois primeiros documentos que fundamentam o PDE foram organizados pelos empresários e por um organismo internacional (UNICEF), evidenciando a interlocução direta com tais personagens. O documento *Metas do Movimento Todos pela Educação - Todos pela Educação rumo a 2022* foi produzido no âmbito do movimento empresarial Todos pela Educação (TPE), tendo como objetivo o controle da qualidade da educação, segundo os anseios e a ótica dos empresários (BARÃO, 2009). As reflexões feitas pelo grupo de empresários, trouxe a indicação de que a baixa qualidade estava provocando sérios problemas para a capacidade competitiva do país, comprometendo o nível de coesão social dos cidadãos. O projeto elaborado para alavancar as ações do Movimento Todos pela Educação foi denominado Compromisso Todos pela Educação.

Essa articulação do PDE com o setor empresarial e a subordinação da educação ao fator econômico, como consta no PDE, são terreno fértil para a consolidação da parceria público-privada na educação, reproduzindo a realidade histórica da educação no Brasil, que foi mantida pela articulação entre o Estado, os empresários e os organismos internacionais.

³² Segundo Barão (2009), os patrocinadores Máster do Movimento Todos pela Educação são Gerdau (indústria do Aço); Banco Real, Dpaschoal, Fundação Bradesco, Fundação Itaú Social, Suzano (indústria de papel e celulose), Instituto Camargo Correa, Odebrecht. Há ainda as parcerias estratégicas cujo diálogo é com o setor público por meio Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Ministério da Educação, Ministério Público Federal, UNDIME, UNICEF, Unesco, Instituto Ethos e Gife.

A interlocução do MEC com o setor empresarial explicita-se, também, com o lançamento do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (PMCTE), um dos programas centrais do PDE. Ao importar a mesma nomenclatura do movimento *Todos pela Educação*, evidencia-se a simpatia do PDE com o empresariado e o distanciamento com os movimentos dos educadores.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) foi lançado pelo Decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007 e, segundo informações do site³³ do Ministério da Educação (MEC), consiste em um programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e tem como proposta “inaugurar um novo regime de colaboração”, com vistas a conciliar a atuação dos entes federados, resguardando a autonomia, a partir de decisões políticas e ações técnicas para a “melhoria dos indicadores educacionais”. O PMCTE aponta 28 diretrizes que compartilham incumbências políticas, técnicas e financeiras dos entes federados para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

A busca da gênese, das concepções e dos pressupostos político-pedagógicos do PMCTE, pelo contexto de influência e do papel das *networks* no processo de formulação e implementação dessa política, remete a uma origem do próprio nome do programa. O nome *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* evidencia uma interlocução direta ao *Compromisso Todos pela Educação*, projeto elaborado para conduzir as ações do organismo *Todos pela Educação*.

O documento *Compromisso Todos pela Educação* foi apresentado e legitimado no Congresso Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores Práticas na América Latina, elaborado pelo Instituto Gerda, Fundação Coleman e Fundação Jacobs, sendo organizações de origem empresarial. O congresso foi uma iniciativa da mobilização de empresários e teve como resultado o projeto *Compromisso Todos pela Educação*, que traçou “[...] metas, estratégia, cronograma e uma significativa mobilização para iniciar a construção de um pacto nacional em defesa da educação brasileira” (MARTINS, 2008, p. 3).

De acordo com artigo publicado em 6 de setembro de 2006, na ocasião do lançamento do *Compromisso Todos pela Educação*, de autoria de Milu Villela, uma das intelectuais orgânicas da classe empresarial, tal iniciativa foi criada:

[...] a partir de uma inédita aliança entre lideranças da sociedade civil, empresas, MEC, Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e

³³ <<http://www.simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>.

Undime (União Nacional de Dirigentes Municipais de Ensino), o movimento inicia sua jornada sob a orientação de duas firmes crenças. A primeira é a de que um país só poderá ser considerado independente se suas crianças e seus jovens tiverem um ensino público de qualidade, capaz de prepará-los para os desafios do século 21 – daí a escolha do simbólico 2022, ano do bicentenário da Independência, como ponto de chegada do compromisso. A segunda se escora na ideia de que o ensino só vai melhorar quando os pais, especialmente, mas também educadores, líderes comunitários, conselhos tutelares e promotores públicos souberem valorizar a educação básica, verificar a sua qualidade e cobrar uma oferta melhor nas escolas de sua comunidade (VILLELA, 2006, p. 1).

No artigo, a empresária inicia tecendo algumas considerações sobre os resultados da Prova Brasil, exame realizado pelo Ministério da Educação para avaliar o desempenho dos alunos do ensino público brasileiro, e fazendo uma alusão à posição desfavorável que o Brasil ocupa no *ranking* dos testes internacionais do Pisa. Após apontar dados e resultados sobre o desempenho de alunos brasileiros, a empresária anuncia o lançamento do *Compromisso Todos pela Educação* como a “solução” para os males da educação. Nesse mesmo artigo, já cita as cinco metas que fazem parte do *Compromisso Todos pela Educação*. Segundo o depoimento da empresária, essas metas foram elaboradas por um comitê técnico constituído “[...] pelos mais importantes pensadores da educação brasileira, sob a coordenação de Viviane Senna” (VILLELA, 2006, p. 1).

Apesar de seu lançamento oficial em setembro de 2006, Villela (2006, p. 1) afirma que o compromisso teve início em junho de 2005, “[...] a partir de reuniões entre educadores e líderes sociais. Este grupo refletiu que a educação poderia ser uma bandeira capaz de unir os mais diversos setores do País, visando a repensar um novo projeto de Nação”. Segundo a presidente do Itaú Cultural, um primeiro documento, discutido com base em um diagnóstico, recebeu como o nome de “10 Causas e 26 Compromissos”, passando, em seguida, a ser denominado por “Pacto Nacional pela Educação”, tendo a adesão de representantes MEC, de Estados, municípios, empresas e organizações. Por fim, de acordo com Villela, depois de algumas “rodadas de planejamento”, o pacto resultou no Todos pela Educação.

Além desse Congresso e da cerimônia de lançamento do TPE, foram realizados vários outros eventos decisivos no cenário da gestão da política educacional, que contaram com a atuação do TPE e de outros atores, empresas e instituições da sociedade civil.

A Figura 4 mostra os eventos promovidos com a atuação do TPE e outros atores da sociedade civil, que discutem assuntos concernentes à educação pública. Alguns desses eventos como o Congresso Internacional “Educação: uma Agenda Urgente”, realizado em 13 a 16 de setembro de 2011, pelo TPE, foram alvo de atenção de movimentos e entidades, como a Anped, a Anfope, a Anpae e o Cedes, dentre várias outras, que manifestaram uma preocupação com os rumos e as interferências do organismo TPE. Em resposta a esse evento, foi elaborada uma Carta Aberta destinada aos membros do Conselho de Governança do movimento “Todos pela Educação”, solicitando que os debates do Congresso Internacional, organizado pelo movimento “Todos pela Educação”, tomassem como referência o Documento Final da Conae, no sentido de que ele expressa a mais legítima e urgente agenda da educação brasileira, historicamente negligenciada³⁴. No entanto, após a publicação dessa Carta Aberta, outros eventos continuaram sendo organizados pelo TPE, constituindo um *locus* de debates sobre a agenda educacional brasileira, evidenciando a estreita interlocução entre o governo o TPE.

A seção a seguir, discorrerá sobre a interlocução entre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Movimento Todos pela Educação, no sentido de acompanhar os desdobramentos dessa influência no contexto da rede de políticas.

3.3 O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e a interlocução com o Movimento Todos pela Educação: bastidores no contexto de produção da política

Durante o processo de formulação do PDE, o MEC não promoveu uma interlocução com a sociedade civil e com os movimentos dos educadores. Segundo a análise de Saviani (2009), o PDE assumiu um compromisso com a agenda do “Compromisso Todos pela Educação”, movimento lançado em 6 de setembro de 2006, no Museu do Ipiranga, em São Paulo.

O organismo *Todos pela Educação* (TPE) foi divulgado no ano de 2006 por grupos empresariais de elite, que já tinham um histórico de atuação na educação pública. De acordo com Martins (2008, p. 4), o organismo *Todos pela Educação* surgiu

³⁴ Carta Aberta disponível em: <<http://www.anpae.org.br/website/noticias/136--carta-aberta-subscrita-pela-anpae-e-mais-32-entidades>>.

no “[...] complexo contexto de redefinições das relações de hegemonia e do projeto de educação para os países periféricos”. Tal contexto pode ser explicado quando intelectuais e organizações do capital passaram a assumir um papel decisivo no processo de estabelecimento de bases políticas e sociais para legitimar a configuração mais recente do capitalismo em nosso país. Certos grupos políticos e econômicos, preocupados em assegurar a posição de classe dominante-dirigente, começaram a apresentar receituários como viáveis “soluções” para os problemas advindos com as políticas neoliberais. Essa tendência manifestou-se, no cenário brasileiro, a partir da segunda metade dos anos de 1990, e, de maneira mais intensa, nos primeiros anos do século XXI. As teses centrais dessa tendência abrangem duas preocupações básicas que devem nortear as ações: a “redemocratização da democracia” e a “repolitização da política” (MARTINS, 2008). Com base nessas premissas, o organismo TPE, portando propostas e enunciados para reorientar a Educação Básica do país, traz em seu discurso expressões e formulações, tais como: o afloramento da “nova cidadania”, o surgimento do “novo coletivismo”, o fortalecimento da “nova sociedade civil” e a necessidade do “Estado gerencial”.

De acordo com Martins (2008), ao assumir um compromisso, a agenda do organismo TPE, o governo abre as portas para firmar parcerias com representantes de entidades empresarias como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros. Essa parceria remete a indagações sobre quais concepções e princípios vêm norteando o projeto de educação brasileira e como este fenômeno deve ser interpretado.

Analisando a realidade brasileira nas últimas décadas, pode-se observar que esse fenômeno político insere-se como parte da dinâmica de intensificação e manutenção das relações sociais capitalistas reconhecida por Chesnais (1995), como expressão da fase capitalista marcada pela financeirização da economia. Nessa fase, fenômenos políticos, econômicos, tecnológicos e culturais, que acontecem na esteira do movimento de reorganização do capital em escala mundial, dissimulam as desigualdades sociais e legitimam políticas neoliberais que promovem a recomposição dos processos produtivos

e de circulação, para garantir a valorização do capital financeiro mundializado. O autor evidencia nesse movimento a articulação complexa entre o “econômico” e o “político”. Por meio de uma associação estreita entre o político e o econômico é que as condições para a emergência dos mecanismos e das configurações dominantes desse regime foram criadas (CHESNAIS, 1995). Nessa dinâmica, o sistema financeiro mundializado passa a operar em prol dos mercados globalizados, por meio da desnacionalização das sociedades, políticas de ajuste fiscal, liberalização, desregulamentação e privatização, impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) aos Estados financeiramente dependentes. É nesse período denominado “mundialização do Capital” que corporações transnacionais exercem grande poder de interferência sobre as relações sociais e políticas, num complexo processo de reestruturação produtiva.

Além disso, essa consolidação da iniciativa do governo, em firmar parceria com grupos empresariais, tem sido reforçada por uma nova pedagogia da hegemonia, que se apresenta como forte aliada dessa nova fase do Estado capitalista no cenário brasileiro. O Estado capitalista desenvolve uma nova pedagogia da hegemonia mediante ações efetivas no âmbito do aparelho estatal e na sociedade civil, que têm como objetivo promover uma “adaptação” da sociedade a uma forma apropriada de civilização, de cultura e de moralidade, a fim de assegurar a dominação e manutenção dos interesses do capital (NEVES; MARTINS; 2010). Para isso, serve-se de uma fundamentação teórica que legitima iniciativas políticas baseadas na compreensão de que não é possível que o Estado seja o único provedor social responsável pelas políticas sociais, sendo preciso que a sociedade civil, incluindo organizações não governamentais e grupos empresariais, se torne responsável pela mudança da política e pela definição de formas alternativas de ação social. Essa nova pedagogia da hegemonia promove um processo de mudança de concepções e práticas naquilo que ela denomina de “repolitização da política”, envolvendo todo o tecido social. Esse processo de “repolitização da política” deve ser lido como um movimento de redefinição da participação política, tendo como foco o fortalecimento da coesão social, de acordo com os pressupostos do projeto neoliberal da Terceira Via.

Nesse cenário, a valorização da educação escolar, assumida como prioridade pelas organizações internacionais, pode ser analisada como uma ação para direcionar a formação do novo cidadão de acordo com as orientações da nova pedagogia da

hegemonia. Assim, pode-se compreender que foi nesse movimento, de redefinições das relações de hegemonia, que foi gestado um projeto de educação para os países periféricos, assumido pelo grupo de intelectuais orgânicos que sustentam o organismo TPE, que, no caso brasileiro, passou a definir as diretrizes das propostas para Educação Básica na atual configuração do capitalismo, por meio da influência em documentos como o PDE e o PMCTE.

É notória a atuação desse organismo para conseguir a adesão de um número cada vez maior de intelectuais orgânicos³⁵ em torno de seus interesses, na tentativa de ampliar o alcance de suas iniciativas político-ideológicas. Estudos de Martins (2008), sobre a atuação do TPE, mostram que o evento promovido para o lançamento do projeto Compromisso Todos pela Educação, realizado em setembro de 2006, na cidade de São Paulo, preocupou-se em “selar” um compromisso em defesa da educação pública, por meio da junção de empresários da economia brasileira, representantes das esferas municipal, estadual e federal de poder, dirigentes do CONSED e da UNDIME, além de representantes de organizações da sociedade civil, somando esforços em torno de um mesmo projeto para a educação.

A inserção do organismo TPE na sociedade civil, propalada em nome de um compromisso comum para o bem da nação, na verdade, representa uma nova maneira de conseguir o consenso³⁶ necessário para o exercício da dominação. Tal organismo pode ser compreendido como mais um dos muitos que foram se proliferando como “cavalos de Tróia” do neoliberalismo global (HARVEY, 2008), tendo como palavras de ordem expressões como “cidadania”, “colaboração”, “responsabilidade social” que passam a ser repetidas de forma intensa nos meios de comunicação, nas propagandas empresariais e governamentais, e acabam por se “[...] entranhar no senso comum dos latino-americanos” (FALLEIROS; PRONKO; OLIVEIRA, 2010, p. 78).

³⁵ Neves e Martins (2010, p. 25) recorrem à expressão “intelectuais orgânicos do capital” para nomear o grupo de intelectuais responsáveis pela “formulação, adaptação e disseminação, em diferentes linguagens, das ideias que fundamentam a nova concepção de mundo e práticas político-ideológicas da burguesia industrial”.

³⁶ Para Gramsci (2002), a ideia de consenso está ligada ao termo de hegemonia, indicando que a supremacia de um grupo ou classe sobre outras se estabelece por outras formas que não sejam a violência ou a coerção, mas o consenso. Para a hegemonia (e contra-hegemonia), torna-se necessária uma ação pedagógica, pois não basta a força para que uma classe se torne hegemônica e/ou mantenha sua hegemonia. Nesse caso, o “consenso” é indispensável para a dominação de classe e para “educar” as concepções de mundo.

Estudos sobre o organismo TPE (MARTINS, 2008; MARTINS, 2013) destacam que sua origem pode ser interpretada como parte de um contexto de mudança na relação entre sociedade e Estado, que acontece a partir dos anos 1980 e 1990, em razão da suposta necessidade de alteração da dualidade público/privado e da equiparação entre público e estatal (MONTAÑO, 2010). Essa tendência tem origem norte-americana e promove o Terceiro Setor por meio da proliferação de ONGs, institutos e fundações, apresentando como justificativas um discurso eivado com expressões como “responsabilidade social e empresarial”, “investimento social privado”, “voluntariado”, “parceria entre o público e o privado” (MARTINS, 2013).

Compreendido como mecanismo de um novo modelo de Estado brasileiro, o Terceiro Setor aparece como “parceiro” na execução e formulação de políticas públicas, e sua acepção, muitas vezes, apresenta-se com a promessa de renovação do espaço público, do resgate da solidariedade e da cidadania – por meio de ações pautadas no voluntariado e na filantropia de organizações sociais, cujas atividades não sejam nem coercitivas nem voltadas para o lucro. No entanto o termo “Terceiro Setor” vem sendo utilizado por intelectuais orgânicos do capital, como um “constructo ideal que, antes de esclarecer sobre um ‘setor’ da sociedade, mescla diversos sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e até contraditórios.” (MONTAÑO, 2010, p. 57). Tratando-se de um “conceito que antes confunde do que esclarece”, o termo Terceiro Setor não é um termo “neutro”, mas, ao contrário, insere-se na tradição política baseada no individualismo liberal, nos interesses de classe e nas transformações necessárias ao capital.

Nos anos 2000, o grupo de empresários que comporia o TPE veio a fomentar organizações de Terceiro Setor, que, em parceria com o poder público, visavam atuar em muitas áreas da sociedade, em nome da “[...] promoção do desenvolvimento sustentável, da segurança pública e da competitividade econômica” (MARTINS, 2013, p. 45), tendo como exemplo dessas organizações, no campo da educação, o Instituto Ayrton Senna e o projeto Amigos da Escola. Essas organizações utilizam-se do discurso da filantropia e da responsabilidade social, mas, em sua essência, carregam preceitos de caráter corporativo e empresarial. Estudos de Ball (2013, p. 187) mostram que há um conjunto de relacionamentos “[...] entre o Estado, a filantropia (local e internacional),

*think tanks*³⁷ e empresas (locais e multinacionais), que são cada vez mais complexos – uma hierarquia emergente dentro da qual filantropia e negócio estão entrelaçados”.

Segundo Martins (2013), nesse cenário é que foi gestado o Instituto “Faça Parte”, sendo considerado o primeiro antecedente do TPE, com o trabalho de promoção do voluntariado educativo no interior da rede pública de ensino. O Instituto Faça Parte/Instituto Brasil Voluntário, presidido Milu Villela, agregava tanto organismos internacionais, empresas e fundações promotoras da propalada “responsabilidade social empresarial e investimento social privado”, quanto os órgãos governamentais, como o CONSED e a UNDIME. Siminelli (2008, p. 126) relata a origem oficial do TPE, afirmando que:

A ideia do movimento, contudo, começou um ano antes, em junho de 2005, durante uma reunião no Projac entre o Instituto Faça Parte e representantes do programa Amigos da Escola, da Rede Globo, ocasião em que estava também presente Maria do Pilar Lacerda, a então presidente da Undime, que fez o seguinte questionamento: “De que educação precisamos para chegar ao compromisso que queremos?”. A partir de então, um grupo, liderado por Milú Villela, presidente do Instituto Faça Parte, e composto pelos jornalistas Raul Bastos, Ricardo Kotscho e Ricardo Voltolini e por Luis Norberto Pascoal, Maria Lúcia Meirelles Reis e Priscila Cruz, do Instituto Faça Parte, começou a se reunir a fim de discutir esta ideia. Este grupo foi aumentando com o tempo, ganhando a adesão principalmente de pessoas ligadas a institutos, fundações e organizações sociais e da iniciativa privada, além de atores governamentais, principalmente ligados ao MEC, ao CONSED e à UNDIME.

A partir da estrutura do Instituto “Faça Parte”, esse grupo deu início ao TPE, por meio de uma mobilização para agregar empresas interessadas no investimento social privado em educação, tendo como argumento a defesa da educação de qualidade. Ao colocar a questão da “qualidade da educação” como elemento central de seu discurso, o TPE apropria-se de uma histórica bandeira de luta dos educadores e promove uma ressignificação desse conceito (MARTINS, 2013).

³⁷ Metáfora para designar organismos especializados em produzir e difundir conhecimentos e ideias para educação no país. Segundo Ball (2013), a autoridade e legitimidade do envolvimento do *think tank* em políticas públicas e assuntos sociais não acontece de forma natural, mas tem sido assegurada por meio de práticas administrativas e atividades intelectuais, que sedimentam sua atuação. Em alguns casos, a “aura” sábia e a independência do *think tank* podem ser ilusórias, na realidade, as ideias se tornam subordinadas a interesses políticos e econômicos.

O conceito de qualidade da educação, em consonância com a perspectiva gerencial que norteia organismos de natureza econômica como o TPE, baseia-se, principalmente, em resultados, traduzidos em índices, desconsiderando as concepções, as metodologias de ensino e as formas de organizar o trabalho pedagógico, aspectos que fazem parte desse processo. Diante disso, pode-se considerar que, para organismos como TPE, a proposta de qualidade da educação aparece de “ponta-cabeça”. Nessa direção, Contreras (2002) ressalta que essa apropriação de conceitos e bandeiras de lutas provoca um desgaste e produz um esvaziamento de todo o conteúdo crítico que os constituía.

O termo “qualidade da educação”, utilizado como “slogan” em muitos programas e propostas educacionais, sem explicitar seus diversos conteúdos e significados, para diferentes pessoas e em diferentes posições ideológicas, é uma forma de pressionar um “consenso” sem permitir discussão e levar à aceitação em torno de um projeto de educação. Isso se dá pelo fato de que, historicamente, a ideia construída sobre qualidade da educação tem ampla aceitação da população, tendo em vista a importância de se propor ações para mudar o quadro da educação brasileira (CONTRERAS, 2002). Diante disso, é preciso desvelar o sentido e o significado que o termo qualidade para a educação vem assumindo nos últimos anos, sendo necessário considerá-lo como um conceito histórico, cujas mudanças do conteúdo vêm atendendo interesses hegemônicos.

Acompanhando esse viés de análise, Dourado e Oliveira (2009) ressaltam que “qualidade” trata-se de um conceito que tem sofrido alterações no tempo e no espaço, em decorrência das demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. Nessa perspectiva, desvelar seu conteúdo implica entender os embates e concepções de mundo que se apresentam no cenário atual de reforma do Estado e no processo de rediscussão dos marcos da educação, que pode ser concebida como um direito social ou como mercadoria. Por isso, para mapear o sentido que muitos programas e propostas vêm atribuindo ao termo qualidade da educação, torna-se necessário apreender a concepção de educação de tais propostas. Para os autores, a qualidade da educação guarda relação com a função social da escola, na medida em que, também, é o resultado da construção e transmissão dos conhecimentos historicamente acumulados. No entanto outra concepção vem se apresentando hegemônica para definir a qualidade, uma concepção que se limita ao cumprimento de metas, indicadores e resultados mensurados por meio

de avaliações sistêmicas. A disseminação desse sentido vem sendo sustentada com a participação efetiva de organismos multilaterais, que propõem, em seus documentos, definições dessa natureza, sem qualquer referência social.

Estudos de Dourado, Oliveira e Santos (2007) destacam que, embora muitas proposições elaboradas pelos organismos internacionais apresentem recomendações e posicionamentos que podem divergir em algum ponto, quando se trata da qualidade da educação, é possível identificar certa convergência. A concepção de qualidade que aparece nos documentos dos organismos “[...] apresentam alguns pontos em comum, como, por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007 p. 9). No caso brasileiro, políticas como o PDE e o PMCTE assumem essa concepção de qualidade, priorizando os resultados de avaliações sistêmicas como indicador da qualidade da educação.

Esse consenso construído em torno da ideia de que a qualidade da educação só pode ser aferida por meio de índices e resultados medidos mediante avaliações, estabeleceu a relação direta entre qualidade, eficácia e eficiência, elementos centrais do padrão de gestão da Qualidade Total, concepção gerencialista dos anos 1990.

Fonseca (2009) analisa que o paradigma da educação de qualidade na perspectiva gerencialista, defendido a partir de 1990 no Brasil, levou a priorizar a instituição de uma gestão eficiente e de avaliação de desempenho, reforçando a premissa de que “[...] a qualidade educacional seria alcançada pela combinação de insumos escolares, pelo repasse de dinheiro direto à escola e por um modelo de gestão capaz de utilizar esses insumos eficientemente” (FONSECA, 2009, p. 171). O problema dessa abordagem refere-se ao predomínio da racionalidade técnica que passa a assumir a educação de qualidade, em detrimento do sentido político, amplamente defendido para a qualidade da educação, nos anos 1980.

Essa redefinição do conceito de qualidade da educação distancia-se das questões econômicas e sociais, limitando-se aos fatores técnicos e instrumentais, como metodologias, planejamentos, avaliações. Vale ressaltar que a qualidade da educação, socialmente referenciada, não implica, de fato, a necessidade de tais instrumentos, mas reconhece a importância de ressignificá-los, ponderando os aspectos políticos e econômicos que fazem parte do contexto macro. A noção de qualidade da educação

delineada pela concepção gerencialista, cujo objetivo primeiro é fazer mais com menos, distancia-se da qualidade socialmente referenciada (CAMPOS, 2005).

Retomando o processo de gênese do TPE, as propostas desse organismo afastando-se das reivindicações históricas das lutas políticas dos anos 1980 e atribuíram à “qualidade da educação” um conceito peculiar. Por meio de uma aliança que buscava abranger os diferentes setores da sociedade, da política e da economia do país, o grupo que iniciou o TPE elaborou o documento “10 Causas e 26 compromissos”, instituindo, em agosto de 2005, o que ficou conhecido por “Pacto Nacional Pela Educação”. Um “pacto” que envolveu União, estados, municípios, empresas socialmente responsáveis, organizações da sociedade civil e educadores (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2007, p. 8).

Para ampliação da adesão de dirigentes políticos, o TPE participou da IV Reunião Ordinária do CONSED, realizada em 2005, com a finalidade de apresentar os propósitos do organismo aos 27 secretários estaduais de educação. Martins (2013) assinala que a participação do CONSED e da Undime se deu desde a gênese do movimento, uma vez que o presidente e o vice-presidente do CONSED, na época, eram sócio-fundadores do TPE, reforçando, assim, “[...] o grau penetração do TPE nas instâncias decisórias da educação, possibilitando a sensibilização de Secretários de educação (estaduais e municipais) em nível nacional, em torno de suas propostas” (MARTINS, 2013, p. 53-54).

Para conseguir sua legitimação social, o TPE utilizou como estratégias o estabelecimento de alianças com grupos empresariais e instituições sociais e governo, firmadas pela elaboração de propostas que se apropriaram de demandas históricas da educação. Para referendar suas propostas, o TPE realizou estudos³⁸ com vistas a alcançar um levantamento das iniciativas em políticas para educação. Tais estudos mostraram que a baixa qualidade da educação brasileira trazia dificuldades para a capacidade competitiva do país, podendo comprometer o nível de coesão social dos cidadãos (MARTINS, 2013). Nessa etapa de estudos e pesquisas, o grupo passou a contar com novos participantes: “[...] José Roberto Marinho (Organizações Globo), Denise Aguilar Valente (Grupo Bradesco), Viviane Senna (Instituto Ayrton Senna) e

³⁸ A Biblioteca do Todos pela Educação oferece um amplo acervo de textos, estudos e pesquisas relacionados à Educação Básica. (Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/>>).

Ricardo Voltolini (Jornalista especializado nos temas Terceiro Setor, investimento social privado, responsabilidade social corporativa e sustentabilidade)” (idem, p. 50). A partir desses estudos, o grupo verificou que a “incapacidade” técnico-política dos governos na realização de políticas educacionais tem provocado sérios problemas para os interesses do capital. Ante esse diagnóstico, os empresários elaboraram, como projeto norteador das ações do organismo, o documento que foi denominado de *Compromisso Todos pela Educação*.

Nessa busca de ampliar as adesões ao organismo, outro evento estratégico, que antecedeu o lançamento oficial do Movimento, foi a participação dos membros do TPE na conferência *Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina*, organizada pelas Fundações Lemann, Jacobs e o Grupo Gerdau, como já foi discutido no Capítulo 2.

Essa conferência contou com a participação de jornalistas, representantes do governo e de empresas, para propor compromissos concretos para a melhoria da educação na região (FUNDAÇÃO LEMANN, 2006 apud MARTINS, 2013, p. 54). Para Martins (2013), a participação do TPE nessa conferência representou um marco para sua consolidação, uma vez que ampliou as adesões no meio empresarial, aproximando o Movimento e o presidente do Grupo Gerdau, Jorge Gerdau Johannpeter, e projetando o TPE na América Latina. Em decorrência dessa aproximação, em julho de 2006, Jorge Gerdau ingressou no Compromisso TPE, assumindo o cargo de presidente do Movimento e mobilizando a adesão de outros empresários.

O documento *Compromisso Todos pela Educação* foi resultado da conferência *Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores Práticas na América Latina*, sendo legitimado no meio empresarial, e o TPE foi reconhecido como um importante organismo capaz de defender interesses da classe empresarial na sociedade civil e, ainda, de intervir na definição de políticas educacionais na aparelhagem de Estado, uma espécie de *think tank* para educação no país (MARTINS, 2009). Nesse evento, os temas seriam transformados pela Comissão técnica do TPE nas 5 metas a serem alcançadas até 2022.

De acordo com Priscila Cruz, diretora executiva do movimento, a gênese do TPE “[...] foi motivada pelo consenso entre lideranças de que somente por meio da educação seria possível fortalecer valores e fazer um País mais justo” (TPE, 2013, p. 1).

Na análise da diretora executiva, a educação é vista como um investimento “cujos resultados serão colhidos em longo prazo”, sendo importante para “[...] formar bases para que uma sociedade possa se desenvolver de forma sustentável, [...] Isso é bom para todos os atores da sociedade” (TPE, 2013, p. 1). Com essa justificativa, o TPE estabeleceu cinco metas para serem alcançadas até 2022, sendo elas:

Meta 1 – Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; Meta 2 – Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos;
Meta 3 – Todo aluno com aprendizado adequado à sua série;
Meta 4 – Todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos;
Meta 5 – Investimento em Educação ampliado e bem gerido (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006b, p. 7).

Além das definições das metas, foram estabelecidas as ações estratégicas que norteariam o trabalho do TPE, tendo como foco: “comprometer todos os setores; [...] divulgar informações, análises e evoluções dos indicadores; mobilizar toda a sociedade brasileira, qualificando e ampliando a demanda por educação de qualidade para todos” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2007a). Nessa perspectiva, o TPE deu início a um trabalho de articulação entre governo, investidores privados e sociedade civil “[...] em torno de um ‘objetivo comum’, único e consensual, que seria traçado a partir das convergências em suas propostas. Iniciou-se, assim, o esboço do que seria um projeto único para a educação pública brasileira” (MARTINS, 2013, p. 52).

O “Compromisso Todos pela Educação” conseguiu muitas adesões de empresários, organizações da sociedade civil, intelectuais, universidades, sindicalistas e o próprio governo federal (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011). Nesse processo de adesão, o PDE evidencia que o governo federal assumiu plenamente a interlocução com a agenda do “Todos pela Educação”. Essa adesão trouxe como desdobramento uma agenda empresarial para a educação brasileira, introduzindo discursos e referências que objetivam “[...] criar uma nova consciência, uma nova sensibilidade social com relação ao direito à educação e à responsabilidade social que o exercício desse direito implica” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 224).

A sustentação financeira do TPE foi estruturada por meio da captação de recursos privados, tendo como “patrocinadores”: Grupo Gerdau, Grupo Suzano, Banco Itaú, Banco Bradesco, Organizações Globo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Grupos de Institutos e Federações e Empresas (GIFE) e Instituto Ethos de

Empresa e Responsabilidade Social. Esse conjunto, onde se destacam grupos com atuação predominante no setor financeiro, dentre eles, o grupo Itaú Unibanco Holding S.A., em articulação com o Movimento Brasil Competitivo (MBC)³⁹, é denominado por Evangelista e Leher (2012, p. 7) de “frações do capital”⁴⁰.

O TPE apela para um “pacto social”, reafirmando um sentido e um significado da educação pública, como parte do conjunto de estratégias políticas “terceiro setor”, que propõe a reinvenção da “sociedade civil”, como uma esfera autônoma do mercado e do Estado, que deve ser orientada para a “coesão social”, restaurando a solidariedade entre as classes sociais e diferentes grupos, uma nova política (GIDDENS, 1999). Dessa forma, utilizando-se de uma forte referência discursiva, o empresariado vem, por meio de estratégias políticas inspiradas em princípios do ideário do “terceiro setor” investindo em ações para a consolidação de uma agenda educacional comprometida com a produção de “consensos” e “sociabilidades” coerentes com os interesses privados do capital. Desde seu lançamento, esse Movimento vem atuando de forma efetiva no processo de formulação de políticas educacionais.

Martins (2008) analisa que a inserção do “Movimento Todos pela Educação” na sociedade civil, defendida em nome de um compromisso comum para o bem da nação, na verdade, representa uma forma inovadora de se obter “consenso para o exercício da dominação”, tendo como palavras de ordem expressões como *cidadania*, *colaboração* e *responsabilidade social*, que se tornaram repetidas de forma intensa nos meios de comunicação, nas propagandas empresariais e governamentais, e acabaram por se “[...] entranhar no senso comum dos latino-americanos” (MARTINS, 2008, p. 12).

Para instituir esse consenso, o TPE conta com três áreas, que funcionam de maneira interligada e complementar, baseadas no conteúdo das Metas e das Bandeiras:

³⁹ Organização de cunho empresarial criada com fins de intervenção na educação. Idealizado pelo empresário Jorge Gerdau Johannpeter, o MBC foi criado em novembro de 2001, como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). De acordo com informações no site do Movimento, O MBC “[...] busca contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira, através do aumento da competitividade do país”.

⁴⁰ Segundo os autores Evangelista e Leher (2012), a expressão “frações do capital” é utilizada para designar o bloco de poder liderado pelo setor financeiro.

Quadro 10 – Estrutura Organizacional do Movimento Todos pela Educação

Áreas	Finalidade
Técnica	-Ofertar informações e gerar conteúdo sobre Educação, tendo como referência as 5 Metas e as 5 Bandeiras. -Acompanhar o cumprimento das 5 Metas nos municípios e estados.
Comunicação e Mobilização	-Comunicar para toda a sociedade brasileira a causa da Educação, o Todos pela Educação e as 5 Metas e 5 Bandeiras. -Reconhecer e disseminar as melhores práticas para toda a sociedade.
Articulação e Relações Institucionais	-Formar e fortalecer a rede de parceiros do movimento. -Influenciar o desenho e a implementação de políticas públicas, programas e projetos de Educação.

Fonte: Todos pela Educação, 2012.

A lógica que permeia essa estrutura é a seguinte: primeiramente, a *Área Técnica* prima por conhecer os assuntos, analisá-los, entendê-los, cruzar dados, fazer parcerias e promover discussões com especialistas. Em seguida, a *Área da Comunicação e Mobilização* inicia um movimento de divulgação ampla das conclusões, “[...] a fim de criar uma predisposição da população ao tema, de sensibilizar e de conscientizar, para que haja eco e apoio na última etapa: articulação com as diversas instituições e autoridades para encaminhamento ou solução da questão em foco” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 35). Tal estrutura organizacional tem como finalidade assegurar a implementação da proposta do movimento por meio de uma série de ações que podem ser compreendidas como estratégias articuladas para uma hegemonia no âmbito educacional (MARTINS, 2008).

No que se refere às estratégias da *Área de Articulação e Relações Institucionais*, o TPE vem firmando vínculos com os gestores da educação pública brasileira, por meio da promoção e participação de eventos no cenário da gestão da política educacional, e até mesmo ocupando cargos importantes na política educacional. Uma análise das

trajetórias dos integrantes do TPE evidencia o êxito dessa *Área de Articulação e Relações Institucionais*, conseguindo inserções em postos-chave na educação brasileira.

Em pesquisa feita no próprio site do TPE e buscando a trajetória de seus sócios-fundadores, verifica-se que tais membros ocuparam ou ocupam lugares estratégicos nos espaços e órgãos de gestão da política educacional brasileira.

Quadro 11 – Representantes do TPE e atuação no Governo

	Cargo no TPE	Atuação no governo
Cesar Callegari	-Conselho de Governança	-Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação (2012). -Representações no Conselho Nacional de Educação (CNE).
Claudio de Moura e Castro	-Sócio-Fundador	-Membro do Conselho do INEP /MEC (2001). -Ex-secretário do IPEA.
Daniel Feffer	-Sócio-Fundador	-Conselheiro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).
Fernando Haddad	-Sócio-Fundador	-Ministério da Educação: ex-ministro (2006 - 2012).
Francisco Aparecido Cordão	-Sócio-Fundador	-Conselheiro do Conselho Nacional de Educação (CNE).
Jorge Gerdau Johannpeter	-Presidente -Sócio-Fundador	-Conselheiro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES ⁴¹). -Presidente da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e

⁴¹ O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi criado pela Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que estabelece que “ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade” (BRASIL, 2004, p. 1).

		Competitividade/Conselho de Governo da Presidência da República ⁴² .
José Francisco Soares	-Sócio-Fundador -Comissão Técnica	-Membro do Conselho do INEP. -Conselho da Secretaria de Ações Estratégicas/Presidência da República, IBGE. -Conselheiro do CNE.
José Henrique Paim Fernandes	Sócio-Fundador	-Ex-presidente do FNDE (2004-2006) secretário executivo. -Ex-subsecretário (2003) da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).
Marcelo Côrtes Neri	-Sócio-Fundador	-Conselheiro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). -Presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
Maria Auxiliadora Seabra Rezende	-Comissão Técnica	-Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED)
Maria do Pilar Lacerda A. e Silva	-Sócio-Fundadora	-Ex-Secretária Nacional de Educação Básica. - Ex-presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)
Maria Helena Guimarães de Castro	-Sócio-Fundadora	-Ex-presidente do INEP (1995 a 2001). -Ex-secretária executiva do INEP

⁴² A Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade foi criada pela presidente Dilma Rousseff, pelo Decreto n. 7.478, de 12 de maio de 2011, vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República. A Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade tem o objetivo de formular políticas e medidas específicas, destinadas à racionalização do uso dos recursos públicos, ao controle e aperfeiçoamento da gestão pública, bem como de coordenar e articular sua implementação, com vistas à melhoria dos padrões de eficiência, eficácia, efetividade, transparência e qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão, no âmbito do Poder Executivo (Fonte: site: <http://www.casacivil.gov.br/acesso-a-informacao/camara-de-politicas-de-gestao-desempenho-e-competitividade>). A Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade foi criada, por sugestão de Jorge Gerdau Johannpeter (Fonte: <<http://www.veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/tag/camara-de-politicas-de-gestao-desempenho-e-competitividade/>>).

		(2002). -Ex-secretária (2006) da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento.
Mozart Neves Ramos	-Sócio-Fundador	-Ex-Presidente (2005-2006) do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED). -Conselheiro do Conselho Nacional de Educação (CNE).
Nilma Santos Fontanive	-Sócio-Fundadora	- Membro da Comissão Assessora do INEP.
Oded Grajew	-Sócio-Fundador	-Ex-assessor especial do Presidente da República (2003). -Conselheiro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).
Reynaldo Fernandes	-Sócio-Fundador -Comissão Técnica	-Ex-presidente do INEP (2005-2009). -Conselheiro do Conselho Nacional de Educação (CNE).
Ricardo Henriques	-Sócio-Fundador	-Ex-secretário executivo do Ministério de Desenvolvimento Social (2003). -Ex-secretário da SECAD (2004 a 2007).
Ricardo Kotscho	-Sócio-Fundador	- Ex-secretário de Imprensa e Divulgação da Presidência da República (2003-2004).
Ricardo Paes de Barros	-Sócio-Fundador	-Secretário da Secretaria de Ações Estratégicas da Presidência da República. Coordenador de Avaliação de Políticas Públicas do IPEA (2004 a 2008)
Simon Schwartzman	-Sócio-Fundador	-Ex-presidente (1994-1998) da Secretaria de Ações

		Estratégicas/Presidência da República, IBGE.
Viviane Senna	-Sócio-Fundador -Membro do Conselho de Governança -Comissão Técnica	-Conselheiro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

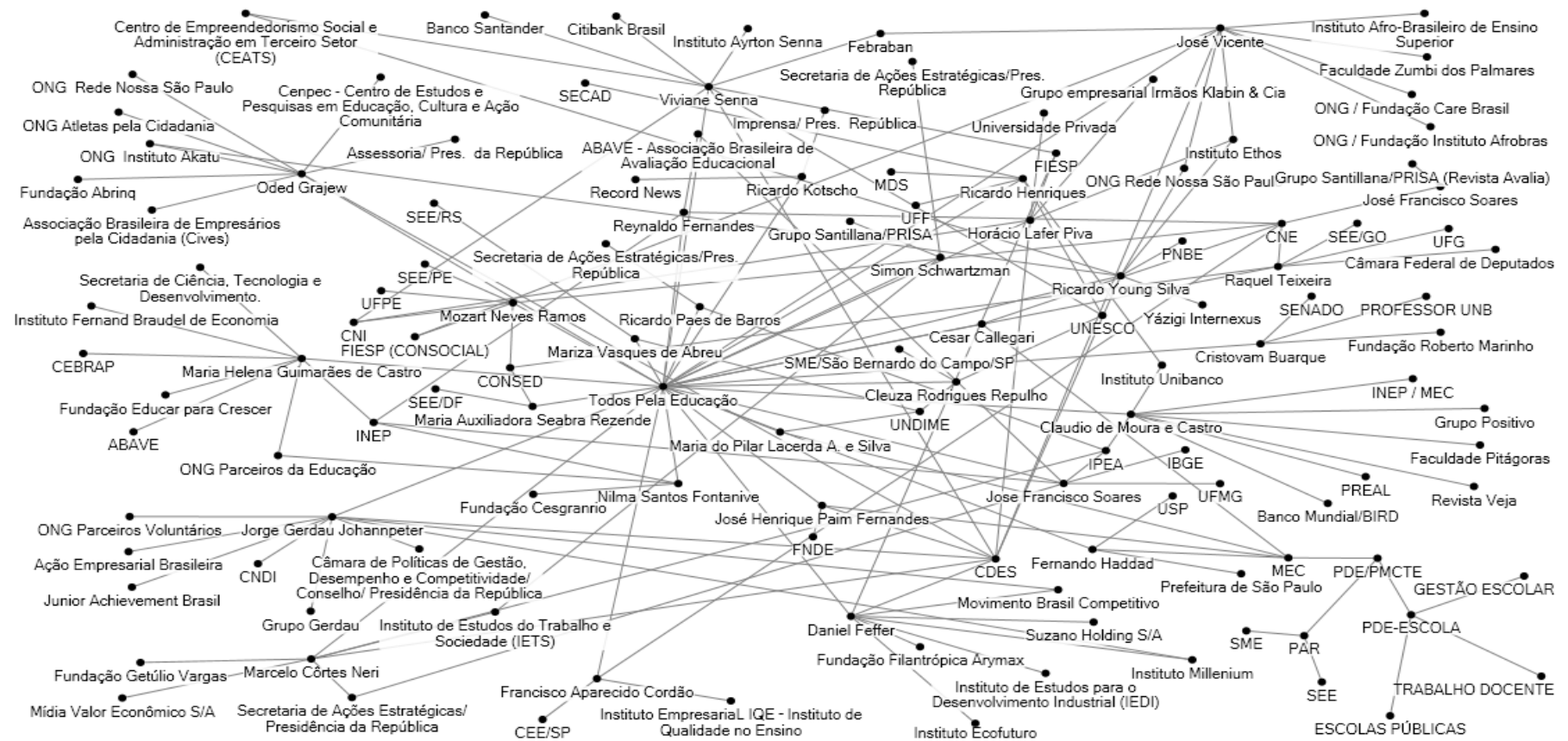
Fonte: Elaboração da autora a partir de informações dos sites Todos pela Educação, MEC, Plataforma Lattes, UNDIME, Casa Civil, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

O quadro evidencia que o TPE, apesar de ser um organismo “autônomo” em relação ao governo e ao Estado, na condição de iniciativa do setor empresarial, vem estabelecendo articulações com as instâncias de gestão da educação pública, fazendo com que o empresariado exerça efetiva expressão na educação pública brasileira. Figuras como o Ministro da educação, o presidente do INEP e a Secretária de Educação Básica do MEC, da época, foram convidadas a fazer parte do TPE, assumindo a condição de sócio-fundadores. Como materialização política dessa expressão, insere-se o Decreto Presidencial n. 6.094/2007, que lançou o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, foco desta investigação.

Vale destacar que os representantes de empresas integrantes do TPE também estão presentes no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado pelo governo Federal, explicitando que empresários e governo formam redes que vêm redirecionando a formulação de políticas públicas e, em especial, de políticas educacionais, como também já foi salientado anteriormente.

Considerando esse contexto, o cruzamento dos dados levantados na pesquisa acerca da gênese do PDE e do PMCTE, bem como sua interlocução com distintos institutos e organizações evidenciam a densidade e a capilaridade dessa rede de políticas, tecida a partir dos vínculos relacionais representados no gráfico a seguir:

Figura 5 – Vínculos de representantes do TPE e atuação no governo



Fonte: Elaboração da autora a partir de informações dos sites Todos pela Educação, MEC, Plataforma Lattes, UNDIME, Casa Civil, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Os vínculos relacionais explicitam o pertencimento simultâneo de pessoas em instituições e organizações da sociedade civil e em instâncias governamentais. Como exemplo, o presidente do Grupo Gerdau encontra-se, simultaneamente, no organismo TPE, uma iniciativa de cunho empresarial, e no CDES, uma instância governamental de grande importância na definição das políticas públicas do país. O gráfico da rede permite visualizar as conexões entre programas/projetos da iniciativa privada como demandas sociais, levando a legitimar novas posições de poder e influência na participação concomitante em conselhos de administração pública, como no caso do CDES, do MEC e outros órgãos de governo.

Essa participação simultânea de agentes em instâncias deliberativas no Estado e em instituições privadas implica a vinculação de pressupostos e ideais de “*grantmakers*” mantenedoras, representadas, na grande maioria, pelo capital internacional e/ou financeiro, em programas/projetos desenvolvidos no âmbito da educação” (LOPES, 2010, p. 227).

Além disso, o gráfico sugere uma reflexão sobre a notória influência do empresariado na educação pública brasileira, passando a ter grande expressão nessa nova “arquitetura de regulação”. Essas redes de governança, também denominada por Ball (2013) de *heterarquias*, aumentam a gama de atores envolvidos no processo de configuração e distribuição de políticas. De acordo com o autor, essas redes de governança abrangem um processo de catalisação de todos os setores – públicos, privados e voluntários – em um mesmo projeto político, rompendo as barreiras entre Estado e sociedade civil e entre Estado e economia. Esse movimento vai na direção de um “Estado policêntrico” e uma “[...] mudança no centro de gravidade em torno do qual os ciclos de políticas se movem”, dispersando e desconcentrando os locais de elaboração de políticas (BALL, 2013, p. 180). Esse movimento, que vai na direção de um “Estado policêntrico”, não significa o abandono pelo Estado de sua capacidade de conduzir a política ou um “esvaziamento” do Estado. Na verdade, trata-se de uma nova modalidade de poder público, agência e ação social e uma nova forma de Estado. Estabelece-se uma forma de governança “estratégica” a partir das relações de rede dentro e por meio de novas comunidades políticas, contribuindo para uma nova capacidade de governar e garantir a legitimidade.

O Quadro a seguir mostra essas relações entre os representantes do TPE e a atuação em diversos cargos e espaços no governo e outros setores da sociedade civil, como empresas, institutos e organizações.

Quadro 12 – Representantes do TPE e a atuação em diversos cargos e espaços

Cesar Callegari	Todos pela Educação
	MEC
	CNE
Claudio de Moura e Castro	Todos pela Educação
	INEP /MEC
	IPEA
	Grupo Positivo
	Faculdade Pitágoras
	Instituto Unibanco
	Revista Veja
	Banco Mundial/BIRD
	PREAL
Daniel Feffer	Todos pela Educação
	CDES
	Suzano Holding S/A
	FIESP
	Movimento Brasil Competitivo
	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI)
	Instituto Millenium
	Fundação Filantrópica Arymax
	Instituto Ecofuturo
Fernando Haddad	Todos pela Educação
	MEC
	Prefeitura de São Paulo
	USP
Francisco Aparecido Cordão	Todos pela Educação

	CNE
	Instituto Empresarial IQE – Instituto de Qualidade no Ensino
	CEE/SP
Jorge Gerdau Johannpeter	Todos pela Educação
	CDES
	Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade/Conselho/Presidência da República
	Grupo Gerdau
	CNDI
	Junior Achievement Brasil
	Movimento Brasil Competitivo
	Ação Empresarial Brasileira
	Instituto Millenium
	ONG Parceiros Voluntários
José Henrique Paim Fernandes	Todos pela Educação
	FNDE
	CDES
	MEC
Marcelo Côrtes Neri	Todos pela Educação
	CDES
	IPEA
	Secretaria de Ações Estratégicas/Presidência da República
	Fundação Getúlio Vargas
	Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS)
	Mídia Valor Econômico S/A
Maria Auxiliadora Seabra Rezende	Todos pela Educação
	CONSED
	SEE/DF
	Todos pela Educação
	MEC

	UNDIME
Maria Helena Guimarães de Castro	Todos pela Educação
	INEP
	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento.
	Fundação Educar para Crescer
	ONG Parceiros da Educação
	ABAVE
	CEBRAP
	Instituto Fernand Braudel de Economia
Mozart Neves Ramos	Todos pela Educação
	CONSED
	FIESP (CONSOCIAL)
	CNI
	UFPE
	SEE/PE
	CNE
Nilma Santos Fontanive	Todos pela Educação
	INEP
	ONG Parceiros da Educação
	Fundação Cesgranrio
Oded Grajew	Todos pela Educação
	Assessoria/Pres. da República
	CDES
	Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (Cives)
	Cenpec - Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
	Fundação Abrinq
	ONG Instituto Akatu
	ONG Atletas pela Cidadania
	ONG Rede Nossa São Paulo
Reynaldo Fernandes	Todos pela Educação

	INEP
	CNE
	ABAVE - Associação Brasileira de Avaliação Educacional
Ricardo Henriques	Todos pela Educação
	MDS
	SECAD
	UNESCO
Ricardo Henriques	UFF
	Instituto Unibanco
Ricardo Kotscho	Todos pela Educação
	Imprensa/Pres. República
	Record News
Ricardo Paes de Barros	Todos pela Educação
	Secretaria de Ações Estratégicas/Pres. República
	IPEA
Simon Schwartzman	Todos pela Educação
	Secretaria de Ações Estratégicas/Pres. República
	Grupo Santillana/PRISA
	Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS)
Viviane Senna	Todos pela Educação
	CDES
	Citibank Brasil
	Banco Santander
	Febraban
	FIESP
	CNI
	Instituto Ayrton Senna
	UNESCO
	Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (CEATS)

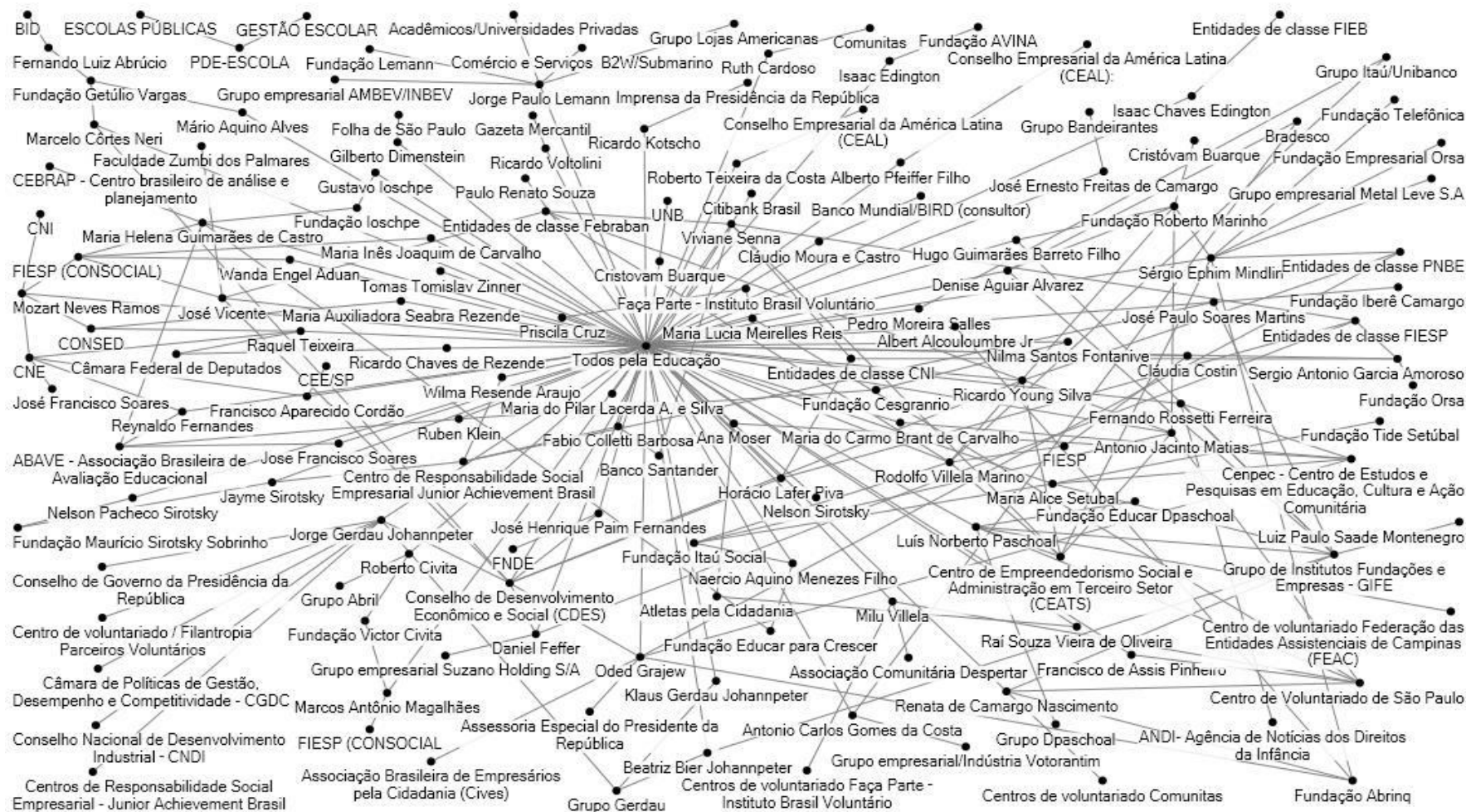
Horácio Lafer Piva	Todos pela Educação
	Grupo empresarial Irmãos Klabin & Cia
	FIESP
	CNI
	Universidade Privada
	CDES
	Instituto Ethos
Ricardo Young Silva	Todos pela Educação
	Yázigi Internexus
	PNBE
	CDES
	ONG Instituto Akatu
	Instituto Ethos
	Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (CEATS)
José Vicente	ONG Rede Nossa São Paulo
	Todos pela Educação
	Instituto Ethos
	Febraban
	FIESP (CONSOCIAL)
	Faculdade Zumbi dos Palmares
	CDES
	Instituto Afro-Brasileiro de Ensino Superior
	ONG /Fundação Care Brasil
	ONG /Fundação Instituto Afrobras
Jose Francisco Soares	ONG Rede Nossa São Paulo
	Todos pela Educação
	UFMG
	Secretaria de Ações Estratégicas/Presidência da República
	IBGE
	INEP
	ABAVE - Associação Brasileira de Avaliação Educacional

	IPEA
	Grupo Santillana/PRISA (Revista Avalia)
	CNE
Raquel Teixeira	Todos pela Educação
	UFG
	SEE/GO
	Câmara Federal de Deputados
	CONSED
	CNE
Cristovam Buarque	Todos pela Educação
	PROFESSOR UNB
	SENADO
	Fundação Roberto Marinho
Mariza Vasques de Abreu	Todos pela Educação
	SEE/RS
	UNDIME
Cleuza Rodrigues Repulho	Todos pela Educação
	SME/São Bernardo do Campo/SP
	UNESCO
	UNDIME

Fonte: Elaboração da autora a partir de informações dos sites Todos pela Educação, MEC, Plataforma Lattes, UNDIME, Casa Civil, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

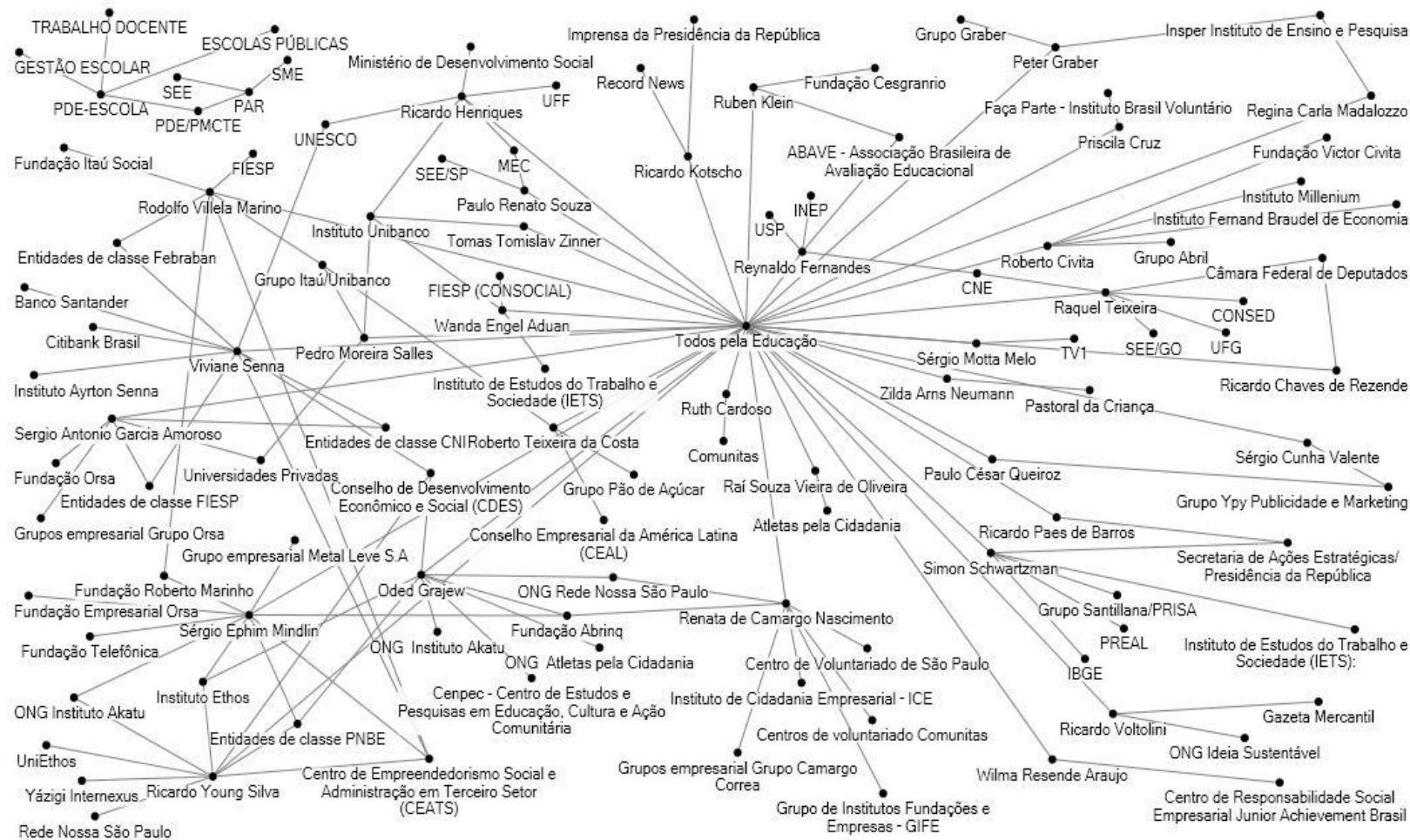
A partir do cruzamento dos dados do Quadro 10, temos as figuras, a seguir, que evidenciam os elos que sustentam a atuação dos representantes do TPE, ocupando espaço no governo, e em outros espaços, como em grupos empresariais, entidades de classe, organismos internacionais, espaços acadêmicos, movimentos, fundações e institutos empresariais, mídia, ONGs, dentre outros.

Figura 6A – Representantes do TPE e a atuação em diversos cargos e espaços



Fonte: Elaboração da autora.

Figura 6C – Representantes do TPE e a atuação em diversos cargos e espaços



Fonte: Elaboração da autora.

Essas redes de políticas apresentam novos atores no processo político, ratificando novos discursos das políticas e novas formas de influência, que se impõem como mecanismos capazes de colonizar, em certo grau, os espaços abertos pela crítica de organizações estatais, ações e atores existentes (APPLE, 2003). Nesse movimento, as redes de políticas, dentro da estrutura de governança política, fazem parte de um processo de regulação e condução da sociedade, envolvendo instituições e sujeitos que, articulados, produzem políticas públicas não mais como um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental, mas envolvendo organizações tanto públicas quanto privadas (SCHNEIDER, 2005).

Nesse complexo processo, as redes de políticas também podem ser entendidas como estruturas comunicativas das quais tomam parte sujeitos de diferentes posições, a fim de influir sobre diferentes áreas. De acordo com Cohen (2003, p. 435), as redes são caracterizadas “[...] por esquemas de comunicação e intercâmbio voluntários, recíprocos e horizontais [...] estruturas cuja capacidade de agir é maior que a soma de suas partes [...] e envolvem a interação direta em grupos locais”. Nessa perspectiva, a rede constitui uma nova forma de conexão social, de ação coletiva e “solidariedade entre estranhos”. No entanto, trata-se de uma solidariedade entre frações do capital⁴³.

Sustentadas por essa “solidariedade” entre frações do capital, as redes também são, frequentemente, seletivas e exclusivas, tanto em termos de filiações como de discursos, podendo impedir e excluir desse processo de produção de políticas participantes potenciais das políticas, como os sindicatos. Além disso, as heterarquias também podem “reespacializar” as políticas, criando novos locais de influência, tomada de decisão e ação das políticas. Ou seja, por meio dessas redes, o “território de influência” é ampliado, diversificando os espaços das políticas. Como resultado desse processo, de acordo com Ball (2013, p. 181), à medida que esses novos locais dentro dos contextos de influência e da produção da política são ampliados, há um aumento concomitante na falta de transparência da elaboração de políticas, uma vez que “[...] dentro de seu funcionamento, não é claro o que pode ter sido dito a quem, onde, com que efeito e em troca do que”. Nessa direção, essas redes são em parte definidas por interesses, podendo prevalecer os interesses financeiros, justificados por discursos de

⁴³ Segundo os autores Evangelista e Leher (2012), a expressão “frações do capital” é utilizada para designar o bloco de poder liderado pelo setor financeiro.

compromissos sociais e de filantropia. Considerando esse cenário, ressalta-se a necessidade de desvelar a essência de textos políticos e suas diretrizes produzidas nesse contexto, que se disseminam na sociedade como “soluções” empresariais para problemas sociais e educacionais.

De acordo com Falleiros, Pronko e Oliveira (2010), esse episódio pode ser interpretado como resultado das ações do projeto neoliberal da Terceira Via, que tem interferido na redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pela execução das políticas sociais, repassando essa responsabilidade para organizações da sociedade civil, consolidando o “[...] conceito de público não estatal, na passagem de um Estado de bem-estar social para uma sociedade de bem-estar social” (FALLEIROS; PRONKO, OLIVEIRA, 2010, p. 71).

Considerando as análises de Harvey (2008, p. 87), essas redes entre empresários e governo podem contribuir para que “[...] os negócios e corporações não só colaboram intimamente com atores do governo como chegam mesmo a assumir um forte papel na redação das leis, na determinação das políticas públicas”. Além disso, esse movimento consolida “[...] a passagem do governo (poder do Estado por si mesmo) à governança (uma configuração mais ampla que contém os Estados e elementos-chave da sociedade civil)” (ibidem).

Além disso, essa governança por meio de redes caracteriza-se pelo controle sobre instituições estatais, bem como um mecanismo de *accountability* e responsabilização no nível local e de produção de consenso sobre as questões educacionais, dentro da perspectiva do planejamento gerencial. A gestão das redes, geralmente, é alimentada por fluxos contínuos de relações de *accountability*⁴⁴ e de gerenciamento, que permitem disseminar concepções e garantir adesões em torno de um pacto social para a solução dos conflitos, desempenhando um “[...] importante papel na renovação da cultura cívica” (GIDDENS, 1999, p. 89), condições essenciais para que seja possível “vigiar” à distância.

⁴⁴ Conforme discutido no primeiro capítulo, relações de *accountability* são ditadas pelos organismos internacionais como parâmetro para nortear as relações entre o Estado e instituições e atores sociais, em que são incluídas as escolas e outras instituições de educação, de um lado, e família, comunidade e sociedade civil organizada, de outro. No documento *Education Sector Strategy Update*, o Banco Mundial explicita essa lógica evidenciando a defesa de um “sistema de ensino” constituído por uma rede alimentada por “relações de *accountability*”.

No âmbito da educação, essas relações de *accountability* trazem desdobramentos perversos na gestão da escola pública e no trabalho docente. Ball (2010, p. 1341) observa uma maior vigilância sobre o trabalho docente e os resultados escolares, sendo conseguidos por meio de uma estrutura que coloca, de um lado, a administração sustentada por mecanismos de avaliação, financiamento e gestão, e, de outro, o professor, “[...] com implicações sérias para o currículo, para as necessidades dos estudantes, o trabalho em classe e os registros escolares”. Vale destacar que as relações de *accountability*, presentes nas redes de políticas, são mais intensas em suas pontas, ou seja, nas dimensões locais e periféricas, que têm como ponto terminal dessa capilaridade os sistemas de ensino, as escolas e o professor.

Nessa rede de políticas, programas de governo como o PDE e o PMCTE podem traduzir-se em elos que conduzem para os sistemas de ensino, as escolas e o professor os valores e concepções gestadas nesse cenário de parcerias com o setor privado, como meio para produção de consenso sobre as questões educacionais, assegurando as ações de controle social por meio de um processo de *accountability* e de responsabilização.

3.4 O PDE e o PMCTE como elos da rede de políticas

No ano de 2007, o Ministério da Educação (MEC) apresentou o Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) à sociedade e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Decreto n. 6.094/2007 (BRASIL, 2007b). Como já foi dito, nesse ato, o MEC explicita seu compromisso com a agenda do “Movimento Todos pela Educação”, chegando a importar essa nomenclatura na denominação desse programa central para a consolidação do PDE. Com isso, tanto o PDE como os Decretos que lhe deram suporte são resultados de alianças políticas com o TPE. Em decorrência dessa interlocução entre o PDE e o TPE, as proposições do documento “Todos pela Educação: rumo a 2022”, elaborado no âmbito do movimento empresarial do TPE, foram absorvidas no texto de formalização do PMCTE, evidenciando a interlocução entre ambos.

Uma análise cuidadosa do documento *Todos pela Educação rumo a 2022* mostra que as proposições desse documento foram assimiladas pelos documentos do PDE e do PMCTE, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 13 – Documento *Todos pela Educação rumo a 2022* X Documentos do MEC

Documento <i>Todos pela Educação rumo a 2022/Bases Éticas, Jurídicas, Pedagógicas, Gerenciais, Político-Sociais e Culturais</i>	PDE	Decreto PMCTE	Compromisso Todos pela Educação: Passo a passo
O Brasil a alcançar, até 2022, as cinco metas de qualidade do Compromisso Todos pela Educação. (p. 3)			Um dos objetivos é que, em 2022, ano em que o Brasil comemora o bicentenário da Independência, possamos também comemorar resultados de um sistema educacional com qualidade equivalente à dos países desenvolvidos.
“ mobilização social pela educação a participação de todo brasileiro” (p. 6).	“ responsabilização , sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação” (p. 11)		O sistema de incentivos que orienta o Compromisso está ligado ao incremento da mobilização social em torno da qualidade da educação - reconhecimento público- notoriedade - por meio da divulgação ampla dos indicadores, metas atingidas, resultados obtidos, envolvendo todos os atores sociais no processo. Por isso, é tão importante a participação e a mobilização das comunidades locais em torno do Compromisso.

<p>“importância da avaliação como instrumento de gestão da educação” (p. 23)</p> <p>Nosso enfoque é, primordialmente, voltado para os resultados. Em razão disso, nossa preocupação básica é com a melhoria do processo aprendizagem-ensino, traduzido em resultados mensuráveis, obtidos por meio de avaliação externa;</p>	<p>“Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino” (p. 25)</p>		<p>Esse é o sentido da instituição do Comitê Todos pela Educação, uma forma de apoiar, colaborar e cobrar os resultados educacionais.</p>
<p>“Metas claras e definidas a partir de dados confiáveis. A gestão cotidiana desse plano de metas deve ser amparada por um sistema de informação que colete dados das escolas em tempo real, e que permita ao responsável maior pela educação do município tomar decisões ao longo do ano, sempre tendo como meta o bom desempenho dos alunos” (p. 30)</p>	<p>“Fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais” (p. 22)</p> <p>“Estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional” (p. 25)</p>	<p>O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. (p. 1)</p>	<p>A ideia-chave é o estabelecimento de mecanismos de indução para a adoção das diretrizes e para o cumprimento de metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). (p. 1)</p> <p>O Compromisso propõe a adoção de um conjunto de diretrizes e estabelece metas de qualidade para as redes de ensino. Com o objetivo de apoiar os entes que aderirem aos compromissos, foram criadas ações que reorganizam a distribuição de recursos voluntários do Ministério da Educação e mobilizam o entes federados a assumir, em conjunto com a União a responsabilidade pelo avanço dos resultados educacionais. (p. 1)</p>
<p>“Como duas ou mais redes escolares estarão presentes no mesmo território, no mesmo município, é preciso que essas redes</p>	<p>“Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de</p>		

conversem entre si, articulem ações para que se garanta uma equidade no atendimento de todos os munícipes” (p. 30)	manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (p. 10)		
“Angariar apoio das empresas, das entidades sociais e de outros organismos de apoio técnico e financeiro para as iniciativas que se pretenda realizar” (p. 24) “O mundo empresarial destaca-se pela sua capacidade de fazer acontecer (lógica dos meios) com eficiência, eficácia e efetividade. As Organizações Sociais Sem Fins Lucrativos (Terceiro Setor) caracterizam-se pela sua sensibilidade, criatividade e espírito de luta”. (p. 7)	“ Parceria com estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais , que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos estabelecimentos de ensino” (p. 9)	Firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas. (p. 1)	Podem colaborar com o Compromisso, ainda, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica.
Todas as crianças devem ser alfabetizadas até os 8 anos. (p. 3)		Alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico. (p. 1)	
Bases gerenciais	Dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: responsabilização (o que se conhece na literatura como <i>accountability</i>) e mobilização social.	Implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho. (p. 1). Fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola. (p. 1) Valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo	

		desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade , realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional (inciso XIV); dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local (inciso XV); e fixar regras claras, considerados mérito e desempenho; fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola (inciso XVIII) (BRASIL, 2007b).	
--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria a partir de TPE (2006) e Documentos do MEC.

Analisando os documentos, destacam-se passagens que expressam a intertextualidade entre ambos: alfabetização de crianças avaliadas por meio de exames externos; implementação de planos de carreira, cargos e salários baseados no mérito; apoio de empresas, de entidades sociais e de outros organismos de apoio técnico e financeiro na educação; regime de colaboração entre os entes federados etc. Dentre esses elementos, um aspecto norteador que se encontra presente no texto de todos os documentos refere-se às metas e aos resultados a serem atingidos, tendo como argumento efetivo o discurso de mobilização e responsabilização (*accountability*).

Considerando o conceito de intertextualidade de Fairclough (2001), evidencia-se como os textos podem assimilar textos anteriores e corroborar para diretrizes já existentes e definidas a priori, numa dimensão horizontal da intertextualidade. A dimensão horizontal da intertextualidade se dá por meio da relação dialógica entre um texto (o texto do PDE e do PMCTE) e aquele que o precedeu (o texto do Compromisso Todos pela Educação de 2006).

O conceito de intertextualidade permite compreender a gênese e historicidade do documento do PDE, que assimilou as proposições do movimento Todos pela Educação como eixos norteadores do discurso oficial do MEC. Esse movimento intertextual traz uma relação intrínseca entre essas propriedades discursivas e as mudanças sociais, podendo ser um mecanismo de estabelecimento de novas hegemonias.

Dessa forma, um documento oficial traz como traço a coocorrência de aspectos importados de um organismo empresarial, uma mescla de vocabulários e conceitos que demarcam pressupostos e uma mudança discursiva. Apoiando-se na teoria faircloughiana, essa mudança discursiva, presente no documento do PDE, pode ser avaliada como uma mudança discursiva, que deixa traços nos textos na forma de coocorrência de elementos contraditórios ou inconsistentes. Para o autor,

À medida que uma tendência particular de mudança discursiva se estabelece e se torna solidificada em uma nova convenção emergente, o que é percebido pelos intérpretes, num primeiro momento, como textos estilisticamente contraditórios perde o efeito de “colcha de retalhos”, passando a ser considerado “inteiro”. Tal processo de naturalização é essencial para estabelecer novas hegemonias na esfera do discurso (FAIRCLOUGH, 2001, p. 128).

Considerando esse viés de análise, o PDE/PMCTE é um exemplo da convenção discursiva que sustenta o discurso oficial do MEC, trazendo códigos e elementos que, por meio de um movimento de rearticulação de “novas palavras de ordem”, sustentam novas hegemonias discursivas que transcendem os limites do texto e interferem na ordem de discurso societária (FAIRCLOUGH, 2001). Esse discurso expressa a influência da agenda empresarial na principal política que, atualmente, norteia a educação, pistas que mostram o estreitamento das relações entre o Ministério da Educação de Fernando Haddad e o grupo de empresários, em nome de um “pacto social”, a partir da “[...] interlocução com todos os que têm compromisso com a educação, independentemente de simpatias políticas e ideológicas” (BRASIL, 2007a, p. 3), explicitando o alinhamento existente entre a organização TPE e o poder executivo.

Como já foi destacado, pode-se verificar, no texto das políticas do MEC, a presença de mecanismos e pressupostos quanto à implementação da *accountability* no planejamento, no modelo de gestão e no processo de homogeneização dos resultados, que vão ao encontro das bases gerencias do TPE. Nessa perspectiva, a visão sistêmica apresentada no PDE e ratificada no PMCTE apresenta como corolário a racionalização dos recursos financeiros a partir de programas que têm como foco o cumprimento de metas e o monitoramento dos resultados. Tais contornos dos programas do MEC desvelam a dimensão de política de *accountability* e de avaliação de resultados que perpassam a política educacional brasileira, modificando o cenário da educação nacional. A seguir, serão discutidas as dimensões da responsabilização e *accountability* como consenso do PDE/PMCTE.

3.5 As relações de *accountability*/responsabilização como lógica de sustentação PDE/PMCTE nas redes de políticas

O conceito de *accountability* vem sendo utilizado na literatura nacional para a identificação das diretrizes adotadas pelos Estados na gestão pública, em especial, no âmbito da educação. No entanto, não há consenso em relação a sua definição.

De acordo com Pinho e Sacramento (2009), a palavra *accountability* traz, implicitamente, a ideia de responsabilização pessoal pelos atos praticados e,

explicitamente, a exigência da prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. Os autores afirmam, ainda, que esse conceito aparece na realidade inglesa do final do século XVIII, podendo-se especular que o aparecimento do termo associa-se com a emergência do capitalismo na realidade inglesa, num contexto em que a empresa capitalista passava a ser gerida de acordo com os parâmetros da moderna administração pública rompendo com os referenciais do patrimonialismo.

No âmbito da educação, as políticas de *accountability*, nos países considerados centrais, como os Estados Unidos e os países da Europa, vêm sendo implementadas por um período considerável, delineando uma cultura social e política de prestação de contas e de responsabilização. Tais políticas têm como marco um movimento de redefinição do papel do Estado, que veio a assumir um caráter de controle e regulação, bem como a predominância de uma lógica gerencial, materializada na crescente centralidade das avaliações em larga escala. Como desdobramento dessa política, presencia-se, atualmente, um “certo consenso entre os gestores, educadores e especialistas sobre a relevância dos sistemas de avaliação para orientar as reformas educacionais e, sobretudo, para sistematizar políticas de melhoria da qualidade do ensino” (DAMASCENO, 2010, p. 130).

O conceito de *accountability* vem sendo adotado no Brasil com o sentido de responsabilidade, responsabilização e prestação de contas, embora esses termos não sejam traduções literais da palavra em inglês.

Schedler (1999 apud AFONSO, 2009) assevera que o termo *accountability* conta com três dimensões estruturantes: uma de informação, outra de justificação e outra de imposição ou sanção. Segundo o autor, a prestação de contas pode ser o pilar que sustenta as duas primeiras. Ou seja, a prestação de contas, como obrigação ou dever de dar respostas, não se encerra na dimensão da informação e da justificação. Ela também implica uma dimensão impositiva, coercitiva ou sancionatória, associada a um processo de responsabilização. Além disso, o autor esclarece que o entendimento do termo *accountability* se define pelas diferentes bases de sustentação, ou seja, a prestação de contas, a responsabilização e a avaliação. Tais bases de sustentação, ao se fazerem presentes de forma articulada, adaptável, aberta e dinâmica, são denominadas por Afonso (2009) de “modelo de *accountability*”. Já as ações que dizem respeito apenas a algumas dimensões da prestação de contas ou da responsabilização, não constituindo

um modelo articulado, são denominadas pelo autor de “formas parcelares de *accountability*”. Finalmente, o autor nomeou de “sistema de *accountability*” o conjunto integrado de “modelos” e de “formas parcelares” de *accountability*. Para Afonso (2009), considerando a realidade portuguesa, não se pode afirmar que existe um sistema formal de *accountability*, mas alguns “modelos” em consolidação e “formas parcelares de *accountability*”, como políticas de avaliação do desempenho docente e a utilização de exames e testes standardizados que produzem *rankings* escolares.

Pautando-se nessas análises, Damasceno (2010) afirma que, no Brasil, ainda não há um “modelo ou sistema formal de *accountability*”, mas podem ser identificadas “formas parcelares de *accountability*”, destacando como exemplos “[...] a definição de padrões educacionais mínimos; [...] divulgação dos resultados dos exames por rede de ensino e por escola em formas de *rankings*; responsabilização dos diretores escolares e dos professores no que se refere ao desempenho dos alunos” (DAMASCENO, 2010, p. 132).

A política de *accountability* teve início no contexto brasileiro, segundo estudos de Andrade (2008), no contexto da segunda metade dos anos 1990, com o estabelecimento de padrões educacionais mínimos, para cada ano escolar, e a realização de testes de proficiência, para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos. A partir de 2006, a política de *accountability*, no âmbito federal, incorporou um novo parâmetro com a divulgação dos resultados por escola, a partir de exames como a Prova Brasil e o ENEM, publicizando os indicadores em formas de *rankings* nacionais. A política de *accountability* trouxe a responsabilização dos professores e diretores das escolas, condicionando a remuneração destes aos resultados dos alunos nesses exames, como acontece em estados como São Paulo e Minas Gerais (DAMASCENO, 2010). Os exames nacionais podem ser considerados, atualmente, como uma “forma parcelar” de *accountability* nos sistemas educacionais brasileiros, sendo um mecanismo de controle do Estado, monitorando instituições e profissionais.

Essa ênfase na avaliação é analisada por Maués (2010) como um mecanismo efetivo no cenário da nova regulação, redefinindo o currículo, a formação dos professores e o trabalho docente. Como parte dessa lógica de *accountability*, a concepção de avaliação presente nesses exames externos vem provocando um processo de “autorresponsabilização” dos professores, com a sedimentação do consenso de que a

melhoria de índices e dados estatísticos é traduzida em qualidade e que o trabalho docente deve ser reestruturado e intensificado em função desses indicadores, perdendo de vista a dimensão formativa da educação.

Essa “autorresponsabilização” pode ser analisada como uma faceta de um processo de autorregulação, que faz com que os sujeitos históricos e coletivos abandonem a dimensão política, determinante na luta de classes, preocupando-se apenas com questões subjetivas como suas individualidades e desempenhos, distanciando-se do sentido da consciência de classe, inviabilizando, nesse sentido, possibilidades de enfrentamento da sociedade capitalista.

A adoção da *accountability*, por meio da Reforma do Estado, trouxe uma mudança no padrão de gestão burocrática para uma administração gerencial, adotando a descentralização como forma de garantir a eficácia e a eficiência da máquina do Estado e, nessa esteira, a responsabilização, transferência de responsabilidades e a prestação de contas (ADRIÃO; GARCIA, 2008). Esses princípios de *accountability* têm origem nos mecanismos adotados pelas empresas privadas para o planejamento estratégico e a gestão de resultados, com vistas a garantir eficiência e eficácia na obtenção dos resultados esperados, utilizando-se de avaliações de desempenho. A partir desses parâmetros, a política educacional realizada pelo Ministério da Educação (MEC) tem se valido do conceito de *accountability* como diretriz de muitos programas e mecanismos instituídos no âmbito do PDE e do PMCTE, que trazem a racionalização/otimização dos recursos, por meio de programas e do estabelecimento de metas e monitoramento dos resultados. Programas do MEC, como o PDE e o PMCTE, articulados com a política de *accountability* e de avaliação de resultados, vêm modificando o cenário da educação nacional, corresponsabilizando os entes federados, a sociedade civil e as entidades privadas no “compromisso” com a qualidade da educação. Como anunciado no capítulo 2, tal estratégia foi sugerida pelo Banco Mundial em documento que incentiva a constituição de redes de políticas sustentadas pela lógica de “relações de *accountability*”, passando a influenciar o processo de formulação de políticas educacionais.

Articulado a uma política de *accountability* e de avaliação de resultados, o PMCTE, considerado, por muitos estudiosos, como o “carro-chefe” do PDE (SAVIANI, 2009), é visto como uma estratégia para assegurar o regime de colaboração entre os

entes federados, um dos seis princípios preconizados no documento de apresentação do PDE. Tal regime de colaboração seria concretizado por meio da assinatura do termo de adesão estabelecida com o Decreto n. 6.094. Além disso, o Decreto define o caráter voluntário da adesão de cada ente federativo ao Compromisso, implicando a “[...] assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB” (BRASIL, 2007b, [s.p.]). O Plano estabelece como elo dessa articulação o IDEB, sendo que a adesão de cada ente federado implicaria cumprir as metas desse índice.

Nessa direção de “prestação de contas”, o Decreto n. 6.094, em seu artigo 3º, afirma a avaliação como um elemento central da política do governo Lula, instituindo o IDEB como mecanismo para aferir a qualidade da educação básica. Além disso, esse artigo estabelece que “[...] o IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso [Plano de Metas]” (BRASIL, 2007b, [s.p.]). O documento do MEC, *Compromisso Todos pela Educação*, propõe a articulação de esforços para a melhoria da qualidade, tendo como indicador o IDEB.

Além disso, o documento do MEC *Compromisso Todos pela Educação* apresenta também um conjunto de diretrizes a serem adotadas pelos estados, Distrito Federal e municípios na gestão de suas redes e nas práticas pedagógicas, estabelecendo, ainda, o apoio da União aos entes federados que aderirem ao Compromisso, por meio de ações de ordem técnica e financeira. Com isso, o PDE passa a subordinar o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação à assinatura do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”. De acordo com o MEC, será oferecido assistência técnica e financeira aos Municípios e unidades Federadas que aderirem ao Compromisso. Sendo que, para essa assistência, o MEC institui que a prioridade de atendimento aos entes federados será determinada em função da sua classificação no IDEB, levando em conta também suas capacidades técnica e financeira (BRASIL, 2008a). Esse apoio do MEC aos Municípios, Distrito Federal e Estados será efetivado por meio da assinatura do Termo de Adesão ao Compromisso, com prioridade àqueles com baixa classificação no IDEB.

De acordo com Maués (2010), o Ministério da Educação, ao instituir o IDEB, passa a incrementar as políticas de avaliação, assumindo um caráter de regulação, de acordo com as orientações internacionais, padronizando os seguintes exames em extensão nacional:

Quadro 14 – Exames em extensão nacional

Exames	Público-alvo
Provinha Brasil	Crianças matriculadas no segundo ano de escolarização das escolas públicas
Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Anresc (Prova Brasil)	Avalia, a cada dois anos, todos os estudantes das escolas públicas da 4ª e da 8ª séries (5º. e 9º ano) do ensino fundamental, em Língua Portuguesa (leitura) e em Matemática (resolução de problemas), visando fazer um diagnóstico regional e nacional da educação nesse nível. Segundo informações do INEP, os dados são utilizados para calcular o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).
Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb (Saeb)	Avalia os alunos da 4ª e da 8ª séries (5º. e 9º ano) do ensino fundamental, em Língua Portuguesa (leitura) e em Matemática (resolução de problemas), da rede pública e privada, na área urbana e rural. Diferentemente da Anresc, a Aneb é amostral.
Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb (Saeb), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)	É um exame individual, de caráter voluntário, tendo ocorrência anual, e é aplicado aos concluintes do Ensino Médio ou àqueles que já o concluíram em anos anteriores. A partir de 2009, o Enem passou a ser utilizado como uma etapa para o ingresso na educação superior.
O Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja)	Tem por objetivo avaliar as competências e habilidades básicas de jovens e adultos que não tiveram escolaridade regular, ou que não puderam concluí-la em idade própria. Esse exame é aplicado a brasileiros residentes tanto no país quanto no exterior e é realizado por instituições credenciadas para tal fim.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Maués (2010).

Diante desse arsenal de mecanismos de avaliação externa, centrada sempre em resultados e na cultura de prestação de contas, o Estado vem impondo aos sistemas educacionais mecanismos que vem servindo exercer seu papel de controle, exigindo que os sistemas educacionais prestem contas (*accountability*), “[...] tendo como parâmetros indicadores estabelecidos com base em níveis considerados performáticos” (MAUÉS, 2010, p. 713).

Tal panorama é analisado por Ball (2004) como um cenário de mudanças nos papéis do Estado, presenciado nas últimas décadas. Uma mudança no que diz respeito às atividades do setor público, de um Estado provedor para um Estado como regulador, que estabelece condições sob as quais vários mercados internos são autorizados a operar, e o Estado como auditor, avaliando seus resultados (SCOTT, [s.d.] apud BALL, 2004). O Estado, em instância federal, monitora a educação brasileira por meio de mecanismos de avaliação e definição de índices a serem atingidos. Institui-se, dessa forma, o Estado auditor, avaliando os resultados de diferentes instâncias dos sistemas públicos de educação. Ou o que Neave (1988 apud BALL, 2004) denominou de *the new evaluative State* (o novo Estado avaliador), rompendo com a tradicional orientação social-democrata para situar o Estado como avalista, e não mais como provedor (WHITE, [s.d.] apud BALL, 2004), nem financiador, de “bens de oportunidade” (*opportunity goods*), e como usuário de mecanismos de avaliação e definição de alvos que lhe permitem dirigir as atividades do setor público “à distância”. Como desdobramento desse contexto, os professores são submetidos a um processo de performatividade pelo empenho com que procuram corresponder aos imperativos da competição e do cumprimento de metas. Os compromissos humanísticos do verdadeiro profissional – a ética do serviço – são substituídos pela teleológica promiscuidade do profissional técnico – o gerente. Essa modificação na consciência e na identidade do professor vem sendo sustentada por formas de “[...] treinamento não intelectualizado, baseado na competência”, que vêm sendo impostas em políticas e pacotes de formação de professores (BALL, 2004).

Ante esses argumentos, pode-se associar as análises a todo o arcabouço instaurado com o PDE, que, da mesma forma, leva a consolidar uma cultura de performatividade e competitividade, edificada pela definição de metas a serem atingidas e mecanismos de “ranqueamento” de resultados e recompensas. Essa cultura da

performatividade e competitividade vem reconfigurando o dia a dia da escola pública e o trabalho docente, que, para responder às novas demandas externas impostas pelos mecanismos de avaliação e de planejamento gerencial, acabam tornando-se “técnicos”. E, nessa perspectiva técnica, ficam sujeitos a uma lógica de mensurações, comparações e julgamentos.

Essa prática alicerçada naquilo que Saviani (2009) denominou de “pedagogia de resultados” exerce forte regulação da gestão da escola e do trabalho docente, imputando exigências e das responsabilidades aos docentes, aos diretores e aos sistemas de ensino, com base nos resultados de desempenho dos alunos em avaliações sistêmicas.

Krawczyk (2008, p. 805) afirma que, “[...] sem entrar no mérito da concepção do IDEB”, está explícita a valorização exagerada da interferência de instrumentos de avaliação para a mudança da realidade educacional brasileira. Retomando a história da política educacional brasileira, percebe-se que as conexões entre avaliação, gestão e financiamento não são inéditas. Na década de 1990, no contexto de redefinição do papel do Estado na educação, a avaliação assumiu posição central como um instrumento de regulação estatal e de responsabilização. O conceito de “responsabilização”, tão presente nos discursos do MEC e materializado nos documentos oficiais do PDE, pressupõe uma focalização nos municípios e na escola, o que poderá levar a toda sorte de armadilhas para se obter recursos. Segundo Freitas, L. (2007), o IDEB deve ser instrumento de monitoramento e não instrumento de pressão. Nesse sentido,

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 (FREITAS, 2007, p. 975).

Nesse contexto, Freitas, L. (2007) adverte que o MEC, ao optar pelo IDEB como referência de qualidade, deveria ir além desse indicador, constituindo um sistema avaliativo indicador mais amplo e sensível às desigualdades sociais, que considere as diversas variáveis necessárias ao funcionamento adequado de uma escola de qualidade. O *ranking* instituído pelo IDEB evidencia a presença de um Estado avaliador, conforme

assinalado por Lessard, Brassard e Lusignan ([s.d.] apud BARROSO, 2005). Ou seja, um Estado que não se retira da educação, mas assume o papel de regulador e avaliador, estabelecendo as diretrizes e as metas a serem atingidas, utilizando diversos mecanismos para estruturar um sistema de monitoramento e de avaliação a fim de verificar se os resultados foram alcançados.

Uma análise acerca desse movimento mostra que o Estado está centralizando o controle por meio de mecanismos de avaliação e regulação. O IDEB, conjugado aos diversos exames, aplicados em extensão nacional, é expressão de um gerencialismo centrado em resultados, desconsiderando as peculiaridades locais. Além disso, o IDEB assume posição central nos desdobramentos do Plano de Metas, sendo utilizado como justificativa para a implementação de dois outros dispositivos: o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola).

3.6 O PAR e o PDE-Escola como instrumentos de *accountability* e responsabilização

O PAR e o PDE-Escola são dispositivos do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, sendo considerado um mecanismo que estabelecerá o regime de colaboração entre os entes federados. O PAR passa a ser uma exigência aos Estados e municípios que aderirem ao Plano de Metas por um período de quatro anos. Essa adesão implica o compromisso com ações e metas voltadas à melhoria da qualidade da educação nesses locais.

Estados e os Municípios que aderirem ao PMCTE automaticamente assumem o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o compromisso com o cumprimento de metas e diretrizes instituídas e associadas ao recebimento de recursos técnicos e financeiros, processo marcado pelo monitoramento das ações executadas, pelas prestações de contas e divulgação dos resultados. Considerando esses pressupostos, percebe-se que o PMCTE e o PAR vêm sendo conduzidos por formas parcelares de *accountability*, que redirecionam a política educacional brasileira.

Após a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os Estados e Municípios têm como incumbência elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR), que consiste num planejamento multidimensional da política de educação

municipal. O PAR é anunciado, pelo governo federal, como uma estratégia de estabelecer um regime de colaboração entre os entes federados no Brasil, no âmbito da educação. Com base no PAR, os termos de convênio ou de cooperação, entre o Ministério da Educação e o ente federado, serão firmados para a implementação de ações de assistência técnica ou financeira, “[...] observados os limites orçamentários e operacionais, e de acordo com as normas constantes na Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE” (BRASIL, 2008a, p. 2). Para que tais convênios possam ser firmados, o MEC define como requisitos: a formalização de Termo de Adesão ao Compromisso; o comprometimento de realização da Prova Brasil, pelas escolas de sua rede, que atendam aos critérios estabelecidos pelo Inep; o preenchimento e envio dos dados financeiros, por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE; o envio regular de informações sobre a frequência escolar dos alunos beneficiários do Bolsa-Família.

Segundo informações do Guia Prático de Ações para o Plano de Ações Articuladas (PAR 2011-2014), publicado pelo MEC, o PMCTE é visto como um programa estratégico do PDE, que inaugura um novo regime de colaboração, por meio da atuação dos entes federados de forma concertada e sem ferir a autonomia. Essa atuação entre os entes federados tem como ponto de partida o compromisso fundado em diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas que define competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas e manutenção e desenvolvimento da educação básica (BRASIL, 2011a).

O PAR apresenta-se, nos documentos oficiais do MEC, como um dos principais mecanismos para a contribuição de um regime de colaboração, conciliando a atuação entre os entes federados, por meio da implementação de programas federais, sem ferir a autonomia desses entes. O PAR justifica-se como uma política de cooperação entre os entes federados, a partir da adoção do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pelos Estados e Municípios, em que as diretrizes, traduzidas em metas a serem atingidas pelas escolas, têm, em contrapartida, o recebimento de auxílio técnico-financeiro da União, em algumas ações. Apesar dessa premissa, a cooperação entre os entes federados por meio de um regime de colaboração, ênfase encontrada nos discursos das políticas educacionais atuais, vai na contramão da trajetória histórica do federalismo brasileiro, que tem como ranço a relação hierárquica entre União, Estado e Município.

Considerando esse ranço, tais políticas, mesmo que apoiadas em discursos marcados por bandeiras como “regime de colaboração”, podem atuar como estratégias de indução de políticas educacionais locais, ponderando que vêm atreladas ao repasse de recursos públicos federais aos indicadores alcançados⁴⁵. Ou seja, o campo de atuação do PAR está voltado para a melhoria dos indicadores educacionais.

Esse modelo de planejamento, que norteia o PMCTE e os dispositivos PAR e PDE-Escola, aproxima-se da concepção de planejamento estratégico e de gerenciamento, que tem como foco o controle e a aferição de resultados. Nesse sentido, o PAR e o PDE-Escola materializam a lógica do planejamento estratégico e gerencial, considerando seu forte viés de indução e de avaliação da qualidade de educação nacional, a partir de critérios de eficiência e eficácia que trazem formas parcelares de *accountability* na relação entre os entes federados. Nessa dimensão de *accountability*, o PAR e o PDE-Escola podem ser compreendidos como mecanismos de controle e monitoramento do Estado sobre as esferas municipais e estaduais, tendo como ápice o gerenciamento de resultados e avaliação da execução das metas estabelecidas.

O arcabouço legal instituído pelos programas e planos do MEC, como o PDE e PMCTE, articulado com a política de *accountability* e de avaliação de resultados, vem modificando o cenário da educação nacional, trazendo como exigência, por meio dos dispositivos PAR e PDE-Escola, uma nova lógica de planejamento e de reestruturação da escola e do trabalho do professor. Nessa lógica, o planejamento estratégico e a avaliação dos resultados, aspectos centrais nas políticas do PMCTE e de seus dispositivos, vêm sendo utilizados para assegurar o controle das ações e a responsabilização dos agentes locais, consolidando formas parcelares de *accountability* na política educacional brasileira. Tais aspectos são oriundos da iniciativa privada, tendo como preceitos a produtividade, a eficiência e a eficácia.

No âmbito da *accountability*, a responsabilização dos agentes locais por meio do planejamento e da exigência para o cumprimento de metas pode ser interpretada como uma transferência de responsabilidade do Estado para os elos periféricos das redes de políticas, ou seja, os sistemas de ensino, as escolas e os professores. Esse processo de

⁴⁵ De acordo com orientações do MEC, o PAR deve ser “norteador pela busca da melhoria na qualidade do ensino em todas as escolas, atendendo às expectativas de aprendizagem de cada série; e pelo alcance dos resultados e metas previstos a partir do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)” (BRASIL, 2011, p. 2).

responsabilização assume a dimensão de culpabilização, em que, no âmbito educacional, gestores e professores têm sido os culpabilizados pelos resultados obtidos nas avaliações.

Essa preocupação com a produtividade, a eficiência e a eficácia acarreta um modificação na gestão educacional, que assume uma forma de controle gerencial, tendo como pilares a descentralização da responsabilidade e a ênfase nos resultados, colocando em segundo plano as finalidades da educação e a preocupação com as formas e condições necessárias para conseguir tais resultados. Esse gerencialismo traz desdobramentos sobre o controle do trabalho docente, que passa a ser marcado pela ênfase na performatividade, na meritocracia e na responsabilização. As redes de políticas, no âmbito da educação, ao evocar a noção de *accountability*, acabam legitimando mecanismos de responsabilização de gestores e docentes, sustentando uma política que ganha cada vez mais adeptos, como é o caso do PMCTE e de seus dispositivos principais, como o PAR e o PDE-Escola.

A busca pela compreensão desses dispositivos e os desdobramentos na gestão educacional e no trabalho docente é o foco de discussão dos capítulos seguintes.

Capítulo 4:

O Plano de Ações Articuladas no contexto da prática: o regime de colaboração e *accountability*/responsabilização na política local

*Toda ação principia mesmo
é por uma palavra pensada*

(João Guimarães Rosa)

O quarto capítulo, “O Plano de Ações Articuladas no contexto da prática: o regime de colaboração e *accountability*/responsabilização na política local”, buscou averiguar os desdobramentos dos conceitos de “regime de colaboração” e “*accountability*/responsabilização”, presentes no PDE/PMCTE e no dispositivo legal PAR, para a política local educacional, no contexto da prática do ciclo de política. Para isso, primeiramente, analisa-se o PAR como o principal dispositivo para a consolidação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, configurando-se como um mecanismo de apoio técnico e financeiro do governo federal para com os municípios e estados.

Em seguida, considerando o cenário de ingerência empresarial, nos contextos de influência e produção da política do PDE/PMCTE que acompanha um modelo de administração gerencial e de *accountability*, passa-se a analisar os desdobramentos do PAR na relação entre os entes federados e na gestão da política local.

4.1 Plano de Ações Articuladas (PAR): estratégias gerenciais no campo gestão educacional

No contexto do PDE, o Plano de Ações Articuladas (PAR) assume o papel de principal programa voltado ao planejamento da educação, como instrumento de gestão pública e educacional. O Decreto n. 6.094/2007, que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, traz um conjunto de medidas a serem operacionalizadas, principalmente no âmbito do PAR. A adesão dos gestores locais ao Plano de Metas é facultativa, no entanto, ao não aderir, o município deixa de arrecadar investimentos para a educação, uma vez que muitos programas e investimentos propostos pelo PDE vinculam-se ao PAR. Diante disso, os 27 estados e 5.563

municípios brasileiros aderiram ao Plano de Metas e passaram a elaborar o PAR, que passou a assumir um papel de destaque nos contornos da política educacional local, como instrumento de planejamento das secretarias de educação.

Segundo Krawczyk (2008), o PDE/PMCTE e o PAR, como um de seus dispositivos, passam a ser utilizados pelo poder executivo como estratégia para reverter as lacunas que dificultam a governança: o aumento significativo do número de municípios; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proposição de programas desarticulados entre si, voltados para a gestão escolar e a aprendizagem no ensino fundamental; a privatização da educação superior na década de 1990; a falta de um regime de colaboração no processo de municipalização; a necessidade da constituição de um sistema nacional de educação; os baixos índices de rendimento escolar na educação pública, dentre outros.

Em relação a metodologia adotada pelo PDE/PMCTE e pelo PAR, destaca-se a ausência de originalidade, uma vez que muitos dos instrumentos presentes no plano já são antigos, conhecidos das políticas educacionais brasileiras, como a vinculação entre avaliação, financiamento e gestão educacional e escolar (AMORIM; SCAFF, 2013). Nessa mesma direção, Krawczyk (2008) menciona que, desde os anos 1990, no contexto das reformas educacionais, a avaliação assumiu centralidade como instrumento principal de regulação, prevendo que os recursos acompanhassem os resultados satisfatórios. A novidade reduz-se à vinculação de recursos financeiros ao rendimento institucional, a partir de índices como o IDEB, à elaboração de planos de ação submetidos à apreciação e aprovação.

Já Araújo (2007) aponta que os fios condutores do PDE/PMCTE são antigos e já fizeram parte de políticas anteriores, ao manter a lógica de que o papel da União é o de estimular a produção da qualidade, por meio de comparação, classificação e seleção, uma “[...] continuidade do ideário pedagógico implementado nos anos FHC, baseado [...] nos processos de avaliação que estão centrados numa concepção produtivista e empresarial das competências e da competitividade” (ARAÚJO, 2007, p. 30). Além disso, permanece a lógica da descentralização, apregoada como um instrumento de modernização gerencial da gestão pública e como mecanismo para reparar as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos. Com isso, ela

crítica a descentralização que foi efetuada a FHC deve ser reafirmada no momento atual (ARAÚJO, 2007).

Outra crítica ao PDE/PMCTE encontra-se no fato de esse plano ter sido arquitetado em razão de um distanciamento do Ministério da Educação com os mais interessados, no caso os educadores. Como já foi discutido no capítulo 3, o PDE/PMCTE foi elaborado a partir de discussões com movimento empresarial “Todos pela Educação”, evidenciando a atuação de grupos empresariais no contexto de influência da política, interferindo nos objetivos e metas para a educação brasileira, os mesmos almejados pelas agências internacionais, no propósito de assegurar as condições para a continuidade da acumulação capitalista (SCAFF, 2007). Nessa rede de influência, o movimento do empresariado traz a demanda de planificações educacionais ao governo federal, tendo como foco a melhoria da qualidade da educação nacional, mantendo a perspectiva de planejamento como um instrumento gerencial, tão bem utilizado pelos organismos internacionais ao longo da história educacional no Brasil.

Segundo o MEC, o PAR, instituído pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, propõe um novo regime de colaboração entre União, estados e municípios, na busca de concertar a atuação dos entes federados sem ferir o pacto federativo (BRASIL, 2007b). Esse regime de colaboração envolve, primordialmente, a decisão política e a ação técnica, a partir de um compromisso firmado em 28 diretrizes estabelecidas em função de resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes, consolidado em um plano de metas que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica, tendo como finalidade a ampliação do IDEB. Nessa direção, a adesão ao Plano de Metas implica a validação dessas diretrizes e o compromisso dos gestores municipais com sua implementação no contexto da política local, a partir do PAR.

A influência empresarial nesse contexto de proposição de um planejamento estratégico como proposto com o Plano de Metas, pode ser evidenciada no texto do Relatório de Atividade do ano de 2008 do Movimento Todos pela Educação, que sugere a criação de um plano para a Educação:

Era preciso, também, ter **um plano para a Educação** que fosse de médio/longo prazo, que não fosse apenas um plano de governo, mas

de Nação. Pensando nisso, foram definidos os três desafios iniciais do Todos pela Educação: **sensibilizar o governo para a elaboração de um Plano de Nação**, e não só de governo, para a Educação, que levasse o Brasil a alcançar as 5 Metas; mobilizar o País pela causa da Educação, aumentando a percepção da sociedade sobre a importância de uma Educação de qualidade; segmentar as 5 Metas em metas intermediárias anuais ou bienais, de forma que a sociedade pudesse acompanhar periodicamente os esforços governamentais nas três esferas (federal, estadual e municipal) para alcançá-las. No início de 2007, ano em que o presidente e os governadores de estados iniciavam um novo mandato, foi dado um importante passo rumo ao primeiro desafio do movimento **com a criação, pelo Ministério da Educação, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. A iniciativa, que tinha como pilar central um programa denominado **“Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”**, corroborava os ideais defendidos pelo movimento e se caracterizava por ser um Plano de Estado e não de governo, conseguindo uma rápida adesão dos municípios e estados (TPE, 2008, p. 5, grifos nossos).

Desta maneira, a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação veio ao encontro dessas exigências do TPE, o que mostra que não se trata de “mera coincidência” o fato de as metas do TPE estarem sustentando o Decreto n. 6.094/2007. Ao contrário, essa influência explica a ausência de interlocução com os educadores antes e durante a apresentação do PDE, sendo o empresariado o único interlocutor desse processo.

Nessa política, o PAR apresenta-se como o principal dispositivo para a consolidação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um mecanismo de apoio técnico e financeiro do governo federal para com os municípios e estados. Entretanto esse cenário de influência empresarial, na constituição do PDE/PMCTE, remete a um modelo de administração iniciado na década de 1990, um modelo de administração racional ou gerencial, que passou a ser o pilar do processo de redefinição dos Estados, em função do modelo econômico que se estabeleceu em âmbito global. Segundo Bruno (1999), nesse contexto, o processo econômico passa a ser definido por uma rede de agências reguladoras internacionais e grupos econômicos⁴⁶, configurados como centros de poder econômico e político, ultrapassando as decisões isoladas de qualquer país em particular.

⁴⁶ Dentre essas agências reguladoras internacionais destacam-se Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, Empresas Globais, os conglomerados financeiros.

Esse processo trouxe implicações para as políticas de cada país em específico. No âmbito da educação, por exemplo, esse modelo de administração impôs reformas que modificaram a gestão educacional e a gestão escolar, tendo como parâmetro o modelo gerencial, mecanismo que conduziu as instituições escolares a assumir modelos técnicos de planejamento que tomam o mercado como parâmetro de eficiência.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), esse modelo de planejamento assumiu importância decisiva na organização das ações do Estado brasileiro, em consonância com os contornos da ordem neoliberal, delineando um novo formato à gestão pública, por meio da Reforma do Aparelho do Estado. Nesse formato, a gestão pública assumiu contornos técnicos e soluções racionais para o enfrentamento dos problemas econômicos e sociais, fixando a noção de “eficiência” ao setor público mediante a consolidação de um Estado gerencial, compreendido como:

[...] aquele que pretende desenvolver uma gestão econômica eficiente e que, sem estar no mundo produtivo, pauta-se pela sua organização, portanto, incorpora a ideologia do mercado. Busca avaliar os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos por meio das agências reguladoras nos âmbitos federal e estadual, baseadas no princípio da autonomia e da manutenção de relações equilibradas com o Governo, os usuários e as concessionárias dos serviços públicos (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79).

O planejamento estratégico gerencial passou a ser utilizado como instrumento para conduzir as ações estatais de forma racional e transferindo para as administrações locais as responsabilidades do poder central, em nome da “descentralização”. Como parte dessa “política descentralizadora”, inserem-se os programas como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), como parte do programa Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola, em implementação desde 1998, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), que integrava o programa Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola, assumiu a orientação funcional que impunha “atributos gerenciais” e “ferramentas de gestão” sobre a estrutura do sistema educativo, que passou a ser conduzido pelos imperativos próprios do mercado, como a ação orientada em função de resultados e produtos, a busca de racionalização de gastos e a eficiência operacional (FERREIRA; FONSECA, 2011).

Essa retrospectiva evidencia que o planejamento tem sido estabelecido como uma das estratégias utilizadas para conferir racionalidade ao papel do Estado e definir “as regras do jogo” na administração das políticas governamentais. Nessa linha de raciocínio, o planejamento estatal carrega em si uma carga de controle social que expressa a ideologia hegemônica do Estado, sendo um processo que “[...] começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder” (IANNI, 1993, p. 309).

No governo Lula (2003-2010), a criação do Plano de Ações Articuladas (PAR) acompanha essa perspectiva de planejamento gerencial, bem como inaugura uma forma de planejamento sistêmico, mediante a “[...] adoção de um mecanismo que instaura um regime de colaboração entre os entes federativos” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 80). O planejamento sistêmico encontra-se vinculado à estrutura do regime federativo e dos arranjos definidos a partir do movimento de centralização-descentralização administrativa e financeira. No âmbito da educação, a questão federativa foi retomada nos debates sobre a elaboração do PAR. O MEC propõe um regime de colaboração com estados e municípios, sendo o PAR visto como o mecanismo jurídico para a concretização deste novo regime.

No que se refere ao enfoque de planejamento, o PAR estabelece o desenvolvimento de um conjunto de programas articulados com vistas a dar organicidade às ações educacionais, por meio de uma “proposta sistêmica”. Nessa perspectiva sistêmica, os municípios assumem o compromisso de melhorar a qualidade do ensino ofertado, tendo o IDEB como indicador do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007a). A seguir, será aprofundada a discussão sobre os desdobramentos do PAR na relação entre os entes federados.

4.2 O Plano de Ações Articuladas (PAR) e a relação entre os entes federados/federalismo

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi anunciado pelo governo como uma estratégia para assegurar o regime de colaboração entre os entes federados, um dos seis princípios preconizados no documento de apresentação do PDE. Segundo o PDE/PMCTE, tal regime de colaboração seria concretizado por meio da assinatura do termo de adesão estabelecida com o Decreto n. 6.094.

O Decreto n. 6.094 define o caráter voluntário da adesão, de cada ente federativo, ao Compromisso, implicando a “[...] assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB” (BRASIL, 2007b, s.p.).

Segundo o manual *Compromisso Todos pela Educação: passo-a-passo*, o MEC estabelece que o PDE/PMCTE assegura a articulação de esforços para a melhoria da qualidade, tendo como indicador o IDEB. Tal plano define também um conjunto de diretrizes a serem seguidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios na gestão de suas redes e nas práticas pedagógicas (BRASIL, 2008a). O Plano institui ainda o apoio aos entes federados que aderirem ao Compromisso, por meio de ações de ordem técnica e financeira.

Nessa direção, o manual *Compromisso Todos pela Educação: passo-a-passo* define que o MEC deve prestar assistência técnica e financeira aos Municípios e unidades Federadas que aderirem ao Compromisso. De acordo com o documento, esse atendimento aos entes federados será feito em função da classificação no IDEB e das condições técnica e financeira. Assim, o documento prevê que o apoio do MEC aos Municípios, Distrito Federal e Estados será efetivado por meio da assinatura do Termo de Adesão ao Compromisso, mas será dada prioridade àqueles entes com baixa classificação no IDEB.

Após a adesão ao PMCTE, os Estados e Municípios têm como incumbência elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR), que consiste num planejamento multidimensional da política de educação municipal. A partir do PAR, são firmados termos de convênio ou de cooperação, entre o Ministério da Educação e os entes que aderirem, sendo previstas, em decorrência da adesão, ações de assistência técnica ou financeira, considerando os limites orçamentários, segundo as normas constantes na Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 2008a).

O PAR passa a ser uma exigência aos Estados e municípios que aderirem ao Plano de Metas por um período de quatro anos. Essa adesão implica o compromisso com ações e metas voltadas à melhoria da qualidade da educação nesses locais.

De acordo com as orientações do MEC, o PAR deve ser elaborado por meio de planejamento multidimensional, coordenado pelas secretarias municipais de educação e

construído por gestores, professores e comunidade local. O Decreto n. 6.094, Capítulo IV, Seção II, Art. 9º, define que “[...] o PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e à observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007b, [s.p.]).

Para a elaboração do PAR, o Ministério da Educação disponibilizou um recurso denominado de Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), podendo ser acessado pela Internet, o que facilita a análise e o monitoramento das ações do PAR⁴⁷.

O MEC institui um roteiro de ações com pontuação de 1 a 4, em que devem ser estabelecidas as prioridades do PAR de cada Estado e município. Tais necessidades devem ser materializadas em ações que estão previstas para serem implementadas em regime de colaboração entre os entes federados.

Em uma cartilha publicada pelo MEC, com orientações para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014), consta como etapas desse processo duas ações: aplicação do instrumento diagnóstico da situação educacional na rede municipal; elaboração do PAR propriamente dito.

Em palestra⁴⁸ com a técnica do MEC/FNDE, Simone Xavier, no início, muitos municípios não compreendiam a finalidade desse diagnóstico e, muitas vezes, colocavam dados que não estavam de acordo com a realidade educacional do município, numa tentativa de “preservar” a imagem do governo local, procurando não expor as deficiências e os problemas enfrentados no âmbito da educação municipal. Com isso, acabavam não informando suas necessidades e deixavam de receber assistência financeira do governo federal. Além disso, a técnica informou que muitas dificuldades são encontradas durante o preenchimento do diagnóstico, uma vez que muitos municípios não conseguiram ainda concluir essa etapa. Tais dificuldades podem ter como causa diferentes aspectos, tais como a mudança do governo municipal, o que,

⁴⁷ Informação disponível em: http://www.portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157:como-elaborar-o-par&catid=98:par-plano-de-acoes-articuladas&Itemid=174.

⁴⁸ Palestra proferida por Simone Xavier (Técnica MEC/FNDE) no Encontro de Educadores dos municípios ligados à Amvap, realizada em 10 de maio de 2013, tendo como tema o Plano de Ações Articuladas (PAR). No período de 9 a 10 de maio de 2013, Secretários Municipais e Educadores de mais de 20 cidades da região ligadas à Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paranaíba-AMVAP se reuniram para discutir temas referentes aos programas educacionais no Triângulo Mineiro e para prepararem propostas que poderiam ser levadas à 2ª Conferência Nacional de Educação (CONAE), prevista para 2014.

muitas vezes, implica uma mudança dos técnicos responsáveis pelo PAR. Além desse aspecto, a técnica informou, também, que a ausência de uma equipe técnica local para apoio e acompanhamento do PAR no Estado de Minas Gerais prejudicou demasiadamente esse processo.

Os dados da entrevista com o técnico responsável pelo PAR no município investigado corroboram as informações da técnica do MEC:

Eu conheço muitos técnicos de outros municípios que vêm aqui pedir ajuda, pois não temos ajuda técnica em Minas Gerais. Com isso, os técnicos de muitos municípios menores vêm para tirar dúvida, vêm trabalhar comigo. Outros me levam para o município deles para que possa ajudá-los no preenchimento do PAR. Eles me buscam aqui, pois ficam sabendo que estamos indo bem, que eu sei fazer o PAR, que aprendi. Então, vou lá ensinar como fazer os planos. Muitas vezes, ajudo pela internet, pelo telefone e presencial. Aprendi sozinho e foi uma luta para sair dinheiro para as escolas e eu não deixava elas perderem. Teve um município que ligou pra mim na última semana falando que “vamos perder o dinheiro. O dinheiro já está na conta, mas nós não gastamos, pois não sabemos fazer prestação de contas.” Então, eu ajudo quando consigo, acabo fazendo coisas que não são da minha função. Isso é uma falha, pois não temos esse apoio técnico em Minas Gerais. (Entrevista - Técnico da SME).

O instrumento para o diagnóstico da situação educacional apresenta uma estrutura minuciosa que abrange várias dimensões da gestão educacional, o que pode trazer algumas dificuldades no seu entendimento e preenchimento. Segundo os documentos do MEC, o diagnóstico deve envolver quatro amplas dimensões: (1) Gestão Educacional; (2) Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; (3) Práticas Pedagógicas e Avaliação e (4) Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Cada dimensão apresenta uma lista de indicadores específicos, a partir de diferentes áreas de atuação. No total, o diagnóstico considera 17 áreas e 52 indicadores, sendo assim distribuídos: 5 áreas e 28 indicadores para a dimensão da Gestão Educacional; 5 áreas e 17 indicadores referem-se à dimensão da formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar; 3 áreas e 15 indicadores vinculam-se ao campo das práticas pedagógicas e avaliação; e 4 áreas e 22 indicadores compõem a dimensão referente à infraestrutura física e recursos pedagógicos.

O instrumento para o diagnóstico da situação educacional local apresenta-se com uma estrutura compartimentalizada em quatro dimensões, sendo que cada dimensão

apresenta indicadores específicos, atingindo um total de oitenta e dois itens. A realização desse diagnóstico consiste numa etapa prévia e obrigatória para a elaboração do PAR, tendo como objetivo mapear a situação educacional do município, por meio da coleta de dados e informações quantitativas e qualitativas. Segundo as orientações do MEC, essa etapa é essencial para que sejam definidas ações coerentes com as demandas concretas de cada município.

Os quadros, a seguir, apresentam as quatro dimensões do PAR com suas respectivas áreas e indicadores correlatos:

Quadro 15 – PAR 2011-2014 - Gestão Educacional: áreas e indicadores

Dimensão 1- Gestão Educacional	
Áreas	Indicadores
Área 1 - Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE).
	2. Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME).
	3. Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE).
	4. Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola.
	5. Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
	6. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).
	7. Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.
Área 2 – Gestão de pessoas	1. Quadro de servidores da secretaria municipal de educação (SME).
	2. Critérios para escolha da direção escolar.
	3. Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.
	4. Quadro de professores.
	5. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da Educação.
	6. Plano de carreira para o magistério.
	7. Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar.
	8. Piso salarial nacional do professor.
	9. Existência de professores para o exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE).
Área 3 – Conhecimento	1. Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que

e utilização de informação	integre a rede municipal de ensino.
	2. Conhecimento da situação das escolas da rede.
	3. Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos.
	4. Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa-Família (PBF).
	5. Existência de monitoramento do acesso e permanência de pessoas com deficiência beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) na escola.
	6. Formas de registro da frequência.
Área 4 – Gestão de finanças	1. Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a Educação e utilização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).
	2. Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação.
	3. Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade	1. Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.
	2. Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos.
	3. Relação com a comunidade/promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.

Fonte: Manual de elaboração do PAR, 2011.

Quadro 16 – PAR 2011-2014 - Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar: áreas e indicadores

Dimensão 2- Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	
Áreas	Indicadores
Área 1: Formação Inicial de Professores da Educação Básica	1. Habilitação dos professores que atuam nas creches.
	2. Habilitação dos professores que atuam na pré-escola.
	3. Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA).
	4. Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA).
Área 2: Formação Continuada de Professores da Educação Básica	1. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil.
	2. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem qualificar a prática de ensino da leitura/escrita, da Matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA).
	3. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à

	melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares, nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA).
Área 3: Formação de professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas	1. Formação dos professores da educação básica que atuam no atendimento educacional especializado (AEE).
	2. Formação dos professores que atuam em escolas do campo.
	3. Formação dos professores que atuam em escolas de comunidades quilombolas.
	4. Qualificação dos professores que atuam em escolas de comunidades indígenas.
Área 4: Formação de professores da Educação Básica para cumprimento das Leis n. 9.795/1999, 10.639/2003, 11.525/2007 e 11.645/2008	1. Existência e implementação de políticas para a formação de professores, visando ao cumprimento das Leis n. 9.795/1999, 10.639/2003, 11.525/2007 e 11.645/2008.
Área 5: Formação de Profissionais da Educação e Outros Representantes da Comunidade Escolar	1. Participação dos gestores de unidades escolares em programas de formação específica.
	2. Existência e implementação de políticas para formação continuada das equipes pedagógicas.
	3. Participação de gestores, equipes pedagógicas, profissionais de serviços e apoio escolar em programas de formação para a educação inclusiva.
	4. Participação dos profissionais de serviço e apoio escolar e de outros representantes da comunidade escolar em programas de formação específica.

Fonte: Manual de elaboração do PAR, 2011.

Quadro 17 – PAR 2011-2014 - Práticas Pedagógicas e Avaliação: áreas e indicadores

Dimensão 3- Práticas Pedagógicas e Avaliação	
Áreas	Indicadores
Área 1: Organização da Rede de Ensino	1. Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos.
	2. Implantação e organização do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos.
	3. Existência de política de educação em tempo integral: atividades que ampliam a jornada escolar do estudante para, no mínimo, sete horas diárias nos cinco dias por semana.
	4. Política de correção de fluxo.
	5. Existência de ações para a superação do abandono e da evasão escolar em todos os níveis e modalidades da educação básica.

	6. Atendimento à demanda de educação de jovens e adultos (EJA).
	7. Oferta do atendimento educacional especializado (AEE), complementar ou suplementar à escolarização.
Área 2: Organização das Práticas Pedagógicas	1. Existência de proposta curricular para a rede de ensino.
	2. Processo de escolha do livro didático.
	3. Existência/adoção de metodologias específicas para a alfabetização.
	4. Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno, incluindo a educação de jovens e adultos (EJA).
	5. Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar com ampliação das oportunidades de aprendizagem.
	6. Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.
Área 3: Avaliação da Aprendizagem dos Alunos e Tempo para Assistência Individual/Coletiva aos Alunos que apresentam Dificuldade de Aprendizagem	1. Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos.
	2. Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.

Fonte: Manual de elaboração do PAR, 2011.

Quadro 18 – PAR 2011-2014 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos: áreas e indicadores

Dimensão 4- Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	
Áreas	Indicadores
Área 1: Instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação	1. Condições da infraestrutura física existente da secretaria municipal de educação.
	2. Condições de mobiliário e equipamentos da secretaria municipal de educação.
Área 2: Condições da rede física escolar existente	1. Biblioteca: instalações e espaço físico.
	2. Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares.
	3. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana.
	4. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área rural, em assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
	5. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área urbana.
	6. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área rural, em assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
	7. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área urbana.

	8. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área rural, em assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
	9. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área urbana.
	10. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área rural, em assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
	11. Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade.
	12. Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade.
Área 3: Uso de Tecnologias	1. Existência e funcionalidade dos laboratórios de Ciências e de Informática.
	2. Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de Informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.
	3. Existência de sala de recursos multifuncionais e utilização para o atendimento educacional especializado (AEE).
	4. Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC.
Área 4: Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	1. Suficiência, diversidade e acessibilidade do acervo bibliográfico (de referência e literatura).
	2. Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade de materiais pedagógicos.
	3. Suficiência, diversidade e acessibilidade dos equipamentos e materiais esportivos.
	4. Produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade.

Fonte: Manual de elaboração do PAR, 2011.

Esses indicadores específicos representam os aspectos ou características da realidade local que são expostos e avaliados por critérios, cuja descrição abrange quatro níveis, de acordo com as diretrizes estabelecidas no Decreto n. 6.094/2007. Dessa forma, todos os 82 indicadores são pontuados a partir de critérios definidos no documento.

O quadro, a seguir, apresenta os critérios para pontuação dos indicadores que devem ser seguidos pelos municípios:

Quadro 19 – Critérios para pontuação dos indicadores do PAR

Pontuação	Critérios
Pontuação 4	A descrição aponta para uma situação positiva, e não serão necessárias ações imediatas. O que a secretaria de educação realiza na(s) área(s) pertinente(s) garante bons resultados nesse indicador.
Pontuação 3	A descrição aponta para uma situação favorável, porém o município pode implementar ações para melhorar o seu desempenho.
Pontuação 2	A descrição aponta para uma situação insuficiente, e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazos para elevar a pontuação nesse indicador.
Pontuação 1	A descrição aponta para uma situação crítica, e serão necessárias ações imediatas, além do planejamento de médio e longo prazos, para superação dos desafios apontados no diagnóstico da realidade local

Fonte: Brasil, 2011a.

Os documentos que orientam o PAR devem ser constituídos uma equipe técnica local (responsável pela elaboração e monitoramento da execução do PAR) e um Comitê Local (que acompanha a implementação das ações do PAR no município exercendo papel mobilizador). O ideal é que a equipe e o comitê sejam compostos por membros distintos, com exceção do dirigente municipal de educação, é indispensável que o dirigente municipal de educação participe de todo o processo de elaboração/acompanhamento do PAR, mobilizando a equipe técnica local para auxiliar na condução dos trabalhos. O documento orienta ainda que deve ser realizada uma ampla coleta de informações efetuada por membros a equipe técnica local, que deve ser composta por representantes dos vários segmentos: Dirigente Municipal de Educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação (BRASIL, 2011a). Além desses representantes, o manual sugere que o município pode contar com outros segmentos que julgar importantes para fazer parte da equipe, como, por exemplo, profissionais da

secretaria de planejamento da prefeitura municipal, representantes da rede estadual de educação.

Segundo as orientações do Manual, a equipe técnica local de cada município deve discutir e avaliar cada indicador mediante critérios (Quadro 17), atribuindo uma pontuação que julgar adequada segundo a realidade do município.

Os depoimentos, a seguir, evidenciam que muitas dificuldades estão presentes na constituição dessas equipes e comitês locais:

A equipe local e o Comitê Local têm todos os integrantes de acordo com as orientações. No caso da equipe local, os membros foram comunicados que faziam parte da equipe local e os chamamos para reunião, mostramos a exigência da equipe local e explicamos o porquê do nome deles iria sair publicado em uma portaria como membros da equipe local. Eles tinham que tomar conhecimento. Então, eles são convidados para as reuniões. Temos essa falha, né? Nós fizemos duas reuniões apenas. Sabemos que é muito pouco. Mas mesmo assim, nessas reuniões, a presença era baixa, por exemplo, em uma reunião vieram apenas três pessoas. Mas mesmo assim, eu faço questão de realizar a reunião e registrar em ata. Mas o problema é que o PAR é tanto papel, é tanto prazo para cumprir, que, às vezes, não dá tempo de fazer as coisas como a gente gostaria de fazer (Entrevista - Técnico da SME).

O discurso do Técnico da SME evidencia que, como instrumento de planejamento das políticas educacionais, o PAR não consegue romper com os ranços da prática do planejamento da educação no Brasil, correndo o risco de transformar-se em mais um instrumento de planejamento de redes de ensino com forte viés gerencial e regulatório. O planejamento da educação precisa estar legitimado em ampla participação dos atores envolvidos. Entretanto, no que pese a importância consensual do planejamento para a educação, seja no âmbito das redes de ensino ou das escolas, a forma como a Equipe Técnica tem atuado, de acordo com o depoimento, mostra a permanência de velhos problemas, como o caráter centralizador, normativo e tecnocrático nos processos de planejamento da educação.

Em relação ao Comitê, eu me sinto enfraquecido, me sinto sozinho. O Comitê não atua bem e nesse ano não foram realizadas reuniões. É muita coisa só pra mim. Eu já cansei de ouvir de meus colegas aqui da secretaria afirmando que, quando a pauta de uma reunião é o PAR, isso é responsabilidade só minha. Isso é um absurdo. Mas é sempre assim, na educação, as pessoas já não acreditam mais na participação.

É mais fácil deixar para alguém fazer por mim. A ideia do Comitê Local é boa, mas as pessoas não se envolvem. É um desafio geral. O Comitê deveria ter um papel mais atuante, mas não tem e a gente acaba se desgastando sozinho (Entrevista - Técnico da SME).

O depoimento evidencia que o Comitê, que deveria acompanhar a execução do PAR municipal não é atuante. Essa falha no acompanhamento efetivo da implantação do PAR traz prejuízos consideráveis para o controle social desse plano, deixando margem para que falhas no regime de colaboração não sejam detectadas e a execução das ações e subações do plano não sejam concretizadas de forma satisfatória para o município. Desvela-se, assim, mais uma das fragilidades dessa política no âmbito local. Entende-se como controle social a participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento e fiscalização de políticas e programas, por meio de uma ação conjunta entre Estado e sociedade, tendo como norte dessa ação a transparência das ações do poder público.

É imprescindível o fortalecimento da cultura do controle social na gestão das políticas públicas, considerando que o êxito de uma política pública não depende tão somente da ação do poder público, mas exige, também, a participação ativa da sociedade. Nesse sentido, a mera institucionalização de canais de participação e controle social, como é o caso do Comitê local do PAR, não assegura, por si só, a dimensão participativa da sociedade, uma vez que o movimento de participação social, historicamente, encontra inúmeros obstáculos para a sua efetivação. Mesmo que a institucionalização da Equipe Local e do Comitê Local do PAR possa ser considerada um avanço legal na proposta de acompanhamento da execução de políticas educacionais, tal institucionalização, por si só, não tem demonstrado ser suficiente para que ocorra uma participação efetiva e o controle social da sociedade. E essa lacuna no acompanhamento do PAR, em nível local, pode concorrer para que problemas e falhas, historicamente, presentes no regime de colaboração entre os entes federados, no contexto da política educacional, não sejam superados.

Mesmo que o PAR tenha sido amplamente divulgado como um mecanismo de promoção e concretização de um regime de colaboração entre os entes federados, esse movimento, entretanto, precisa ser compreendido no contexto das relações federativas “conflitivas e não resolvidas, envolvendo diferentes aspectos que envolvem a

organização e o funcionamento da gestão pública nas suas instâncias municipais, estaduais e federal” (CAMINI, 2009, p. 60), o que será discutido a seguir.

4.3 A relação entre os entes federados/federalismo: regime de colaboração em foco

Conforme enfatizamos anteriormente, o PAR foi divulgado com o discurso de promoção e concretização de um regime de colaboração entre os entes federados na oferta da educação. Segundo discurso do MEC, no processo de implementação do PDE/Plano de Metas, a relação entre a União e os entes federados foi fortalecida com o PAR. Nesta seção, tentar-se-á abordar os avanços e retrocessos do PAR na perspectiva do regime de colaboração.

4.3.1 Breves considerações sobre o Federalismo

Uma análise do conceito de federalismo tem sido objeto de diferentes autores e campos da ciência. No âmbito da ciência política, Riker ([s.d.] apud CRUZ, 2009, p. 48) apresenta a seguinte definição de federalismo: “[...] organização política na qual as atividades do governo são divididas entre os governos regionais e governo central, de modo que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais”.

Participando desse debate em torno do conceito de federalismo, Fiori (1995) afirma que uma definição deste termo não consiste num esforço simples, ao contrário, torna-se muito difícil formular uma definição que seja universalmente válida, tendo em vista que não existe, na Ciência Política, um consenso sobre qual deve ser a divisão ideal de poder e o arranjo adequado das formas institucionais de um país federalista. Diante desse impasse e da dificuldade em formular uma definição válida universalmente, o autor busca sistematizar diretrizes centrais de definição do federalismo, a partir de dois tipos de classificação, uma no âmbito teórico da Ciência Política e outra na dimensão empírica das experiências na modernidade.

No âmbito da teoria da Ciência Política, federalismo é definido como uma organização política caracterizada pela:

[...] preservação política simultânea da unidade de objetivos de um povo e da diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de um pacto constitucional em que são, simultaneamente, definidos os espaços e os limites das duas soberanias. De maneira tal que a existência e o reconhecimento desse princípio último de solidariedade e identidade coletiva é que permitem a convivência das múltiplas integridades regionais (FIORI, 1995, p. 23).

Na segunda perspectiva, a dimensão empírica, o autor esclarece que o federalismo tem como característica fundamental o aspecto da barganha pragmática, compreendida como uma negociação federativa, que consolida o pacto federativo, materializado por diversas formas legais e institucionais, dependendo das peculiaridades de cada momento histórico e de cada conjuntura política. Nessa perspectiva, a questão central é a “[...] ideia de barganha entre as unidades federadas, cujo produto transitório define a quota de poder que cabe a cada uma dessas instâncias de governo nos distintos momentos históricos de tal perene negociação” (FIORI, 1995, p. 23-24).

As duas perspectivas apresentam aspectos relevantes para uma definição do conceito de federalismo. A perspectiva da teoria da Ciência Política traz o princípio da solidariedade e da identidade coletiva, princípio comum que fundamenta a necessidade de unidade das partes federadas. Já a perspectiva empírica contribui com a definição de federalismo compreendendo como uma organização territorial do poder dos estados nacionais que implica uma tensão entre as partes, o que provoca uma perene negociação e a necessidade de arranjos institucionais transitórios para lidar com essa desarmonia entre os entes federados. Nesse sentido, é possível ponderar, à luz dessa complexidade desvelada pelas duas perspectivas, a grande variação de formas de organização federativa, variações que são implementadas ao longo da história no sentido de evitar o solapamento da organização federativa, provocando uma mudança de regime (CRUZ, 2009).

Outros estudos afirmam que o federalismo não consiste numa forma política que possa ser localizada geograficamente, uma vez que existem federações em diferentes continentes como Europa, América, Ásia e África (AFFONSO, 2003; CRUZ, 2009; ALCANTARA, 2011). Nessa mesma direção, federalismo não é uma característica exclusiva dos países desenvolvidos e não se limitou ao capitalismo, uma vez que tanto na antiga URSS, como na Checoslováquia e Iugoslávia existiram federações (AFFONSO, 2003). Tampouco pode-se estabelecer uma correlação entre federalismo e

regime político, já que o federalismo coexiste tanto com regimes democráticos como com sistemas autoritários.

Além disso, a problemática da descentralização/centralização também se encontra presente no conceito de federalismo e merece discussão. A tensão centralização/descentralização encontra-se intrínseca ao debate do federalismo, apresentando diferentes nuances de acordo com diferentes contextos históricos e econômicos.

Segundo estudos de Affonso (2003) nos últimos 50 anos, pode-se acompanhar, na teoria hegemônica do federalismo, um movimento pendular com relação ao papel atribuído à centralização e à descentralização, uma vez que ora se verifica “[...] a primazia do governo central sobre os subnacionais, ora se advoga a causa da descentralização devido às suas pressupostas virtudes na promoção da concorrência no setor público e, por consequência, da eficiência alocativa” (AFFONSO, 2003, p. 145).

Já os estudos de Cruz (2009) destacam que federalismo não pode ser compreendido como sinônimo de descentralização. Para a autora, o federalismo implica soberania e autonomia dos entes federados, mas não pressupõe, necessariamente, um movimento de descentralização. Nesse contexto de análise, federalismo é entendido como um pacto do sistema federal, que estabelece, a priori, as incumbências de cada ente federado, acordo que pode variar segundo a Constituição Federal de cada país.

Para referendar sua tese, Cruz (2009) aponta que, desde os anos 1990, se presenciam processos de descentralização administrativa em diversos tipos de organização estatal, mesmo em Estados unitários.

Considerando a complexidade presente na discussão sobre o federalismo e tendo em vista a diversidade de formas de organização federativa, pretende-se, a seguir, analisar a trajetória do federalismo no Brasil, buscando parâmetros para avaliar a atual política educacional do PDE/PMCTE e suas aproximações e distanciamentos do tão propalado regime de colaboração com a instituição do PAR.

4.3.2 O Federalismo brasileiro

Abrucio e Costa (1999, p. 32), analisando a federação brasileira, afirmam que esta nasceu mediante um arranjo essencialmente distinto da federação americana, sendo

compreendida como o “avesso” do que foi estabelecido nos EUA. Ou seja, a Federação americana teve como motivação, para instalar um sistema federal, a conjugação da inspiração hobbesiana, necessidade de segurança nacional a partir da unidade, com a preocupação madsoniana, de defesa do maior grau de autogoverno dos estados. Tal combinação confere à Federação americana uma forte “[...] associação de estados para a defesa comum” (TORRES, [s.d.] apud ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 32). Já no caso brasileiro, essa motivação se deu apenas pela necessidade de garantir autonomia aos estados, não tendo como preocupação maior a cooperação entre os estados. Assim, na realidade brasileira, temos um Estado centralizador e unitário, que teve como motivação para a instalação de um sistema federal o sentimento de autonomia dos estados.

Camini (2009), analisando a trajetória do federalismo brasileiro, assegura que o pacto federativo veio com a derrocada do Império e o advento da República. A instauração do federalismo brasileiro representou, para muitos historiadores, uma “acomodação das elites”. Desde sua instalação, o federalismo no país é marcado por “[...] dimensões que disputam espaços entre si” (p. 61).

Desde a Constituição de 1891, influenciada pelo modelo americano, desmantelou-se a uniformidade consolidada no período imperial, introduzindo, no Brasil, uma liberdade estadual, que concedia aos estados maior autonomia e um poder “quase absoluto” às oligarquias, criando condições favoráveis para um “federalismo caboclo” (CAMARGO, 2001). Nesse cenário, os estados mais ricos detinham o monopólio da política, reforçando um *regionalismo*, compreendido pela autora, como uma variante do patrimonialismo, segundo o qual, as relações passavam a ser conduzidas por um movimento de trocas de favores entre periferia e os centros, onde atores regionais “[...] aceitam a existência do Estado-nação, mas buscam o favoritismo econômico e as prebendas políticas” (idem, p. 327).

Diante disso, assiste-se a um *federalismo oligárquico*, que levou a hierarquizar a federação em estamentos regionais, organizando os estados em categorias de estados “[...] de primeira classe, os de segunda classe (os grandes do Império) e os párias da federação” (CAMARGO, 2001, p. 327). Esse *federalismo oligárquico* predominou no período entre a Constituição de 1891 até os anos 1930, acarretou uma descentralização que debilitou a sociedade e a democracia, uma vez que trouxe como ingredientes

principais o “caciquismo e o clientelismo político”, provocando recuos consideráveis na participação política e a perpetuação das oligarquias no poder.

Com as crises políticas da República Velha e o aumento do descontentamento com as sucessões presidenciais, que perpetuavam as oligarquias no poder, provocaram para suscitar, no meio intelectual, o debate sobre a centralização e a descentralização, retomando a defesa de um Estado forte. Esse movimento levou o país a restaurar a defesa de “[...] um Estado demiurgo, agente precursor do poder e do interesse público, diante do privatismo indisciplinado e de uma política sem rumo, um movimento de passagem [...] de uma federação centrífuga para uma federação de tipo centrípeta” (CAMARGO, 2001, p. 334-335).

Durante os cinquenta anos do ciclo desenvolvimentista, Camargo (2001) salienta que a federação passou por um processo de “acorrentamento”, um período em que o Brasil volta-se para um projeto de fortalecimento do Estado nacional, impulsionado pelo abandono da monocultura e inserção no mercado internacional. A estabilidade econômica, gerada pelo pacto desenvolvimentista, teve como contraponto a instabilidade política e institucional, marcada por dois regimes de exceção, sendo oito anos de Estado Novo e 21 anos de ditadura militar, tendo, nesse intervalo, apenas um período de dezoito anos de democracia federativa (1946-1964), período caracterizado pela autora de *federalismo democrático*. Esse período de *federalismo democrático* foi marcado por um forte estatismo e populismo, que impregnaram a democracia brasileira, provocando forte apatia civil e anulação da cidadania.

A história do federalismo brasileiro mostra que, no período de 1930 a 1980, o Governo Federal se fortaleceu nos planos político, econômico e administrativo, por vias autoritárias, como no Estado Novo e no regime militar (ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 33).

Já no período da redemocratização brasileira, o federalismo teve como contornos duas dinâmicas que determinavam as relações entre os entes federados: uma relação entre os estados e a União, pautada pela questão financeira e em que predominava o jogo predatório por parte das unidades estaduais; e uma relação competitiva dos estados e municípios entre si, pautada pela disputa fiscal.

Com o processo de abertura política e a grande efervescência provocada com as mobilizações sociais em defesa de redemocratização do país, veio à tona, novamente, a

luta pela descentralização, resultado de demandas dos Estados por mais autonomia política e menos dependência do governo federal. Tal processo teve como novo ingrediente o movimento municipalista e dos governos estaduais, que assumiram os mandatos nas eleições diretas, demarcando a abertura política em 1982. Nesse contexto, a sociedade civil reconheceu na descentralização a possibilidade de redemocratização da sociedade e de acesso aos serviços públicos (CRUZ, 2009).

Todo esse cenário culminou na aprovação da Constituição de 1988, que inaugurou um pacto federativo, que outorgou *status* constitucional aos municípios, dando a eles o reconhecimento de ente federado, assim como dado aos estados, rompendo com o federalismo dual, de inspiração americana, e instaurando um *federalismo trino* ou tripartite (CAMARGO, 2001).

Abrucio e Costa (1999) sinalizam que, ao contrário de um movimento centralizador e de cooperação entre os estados, a Federação brasileira passou por um movimento mais desagregador do que agregador, mais centrífugo do que centrípeto, tendo em vista a distribuição desigual de poder entre os diversos estados no contexto histórico de fundação da Federação brasileira:

[...] a opção pelo federalismo no Brasil não foi feita pelos atores em uma posição de simetria ou pelo menos de relativa simetria. Ao contrário, havia sim uma distribuição de poder extremamente desigual entre os diversos estados. Politicamente, todos eram iguais apenas no que se refere à ordem interna dos estados, podendo as elites locais decidirem por si sós quem seria o governador. No plano nacional, como fica patente ao observarmos a história da Primeira República, o quadro era diferente, pois eram os estados de São Paulo e Minas Gerais e, secundariamente, alguns estados de porte médio (Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Bahia) que definiam os rumos do país. Essa mesma assimetria se repete no que tange ao aspecto econômico, piorando ainda mais a comparação da distribuição de recursos entre os jogadores (ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 33).

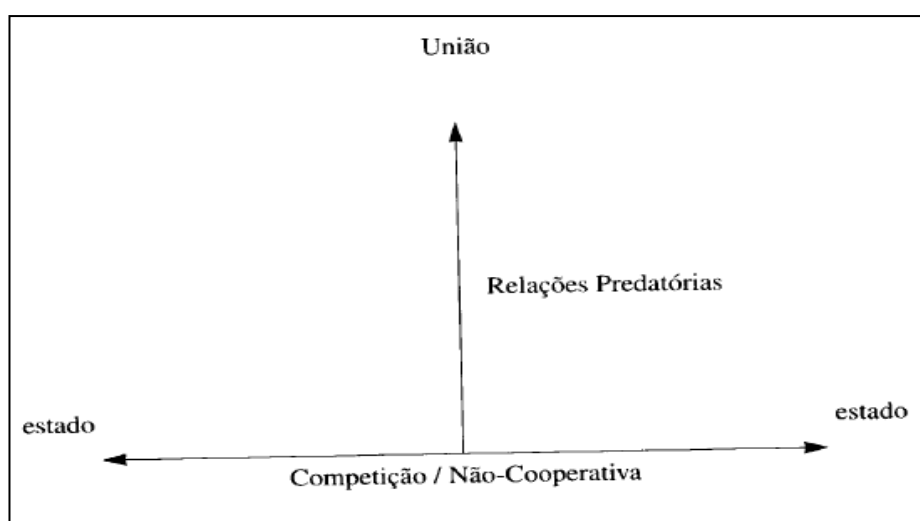
Essa assimetria, característica forte da Federação brasileira, fomentou um movimento de coalizões entre os estados, prejudicando a cooperação e induzindo à competição. Além dessa lógica competitiva, a Federação brasileira apresenta outra característica peculiar: as relações autoritárias entre estados e União.

Abrucio e Costa (1999) apontam, ainda, que, no modelo de federalismo brasileiro, se presenciou uma multipolaridade e uma Federação desigual, combinação que acirra a competição não cooperativa. Nesse arranjo prevalece uma maior

desigualdade na distribuição de poder, em que estados considerados mais fortes acabam impondo-se aos demais, num jogo competitivo, em que não há regras institucionais que incentivem a cooperação entre estados. Diante desse cenário, assiste-se a um universo predatório e competitivo de relações federativas, distante de uma inspiração cooperativa entre os entes federados.

A Figura 7, a seguir, ilustra essas relações do federalismo no período da redemocratização brasileira.

Figura 7 – O jogo federativo brasileiro



Fonte: Abrucio; Costa, 1999, p. 40.

Em estudos sobre o federalismo brasileiro, Cruz (2009; 2011) compreende tal fenômeno como uma estratégia para a manutenção da unidade territorial, resultado de esforços do poder central, que transformaram o país em uma Federação, mas com a acomodação dos interesses político-econômicos das oligarquias regionais e provinciais já constituídas no país durante o Império. Tal fenômeno levou ao fortalecimento das regiões mais desenvolvidas economicamente, embora a acentuada exclusão social já permeasse o modelo de desenvolvimento bem antes da mudança constitucional, mantendo-se, ainda hoje, como uma característica do país (OLIVEIRA, 1995).

Em suma, pode-se depreender, dessas breves considerações acerca da trajetória histórica abordada nesta seção, que o federalismo brasileiro, tendo como marco inicial a Constituição de 1891, percorreu por distintos modelos, de acordo com cada momento

histórico, com sua peculiaridade política, econômica e social, revelada pelas marcas das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade.

4.3.3 Federalismo trino ou tripartite: as incumbências e a autonomia dos entes federados

Uma análise da trajetória do federalismo no Brasil demonstra que este passou por diferentes formatos, envolvendo diferentes formas de relação entre os entes federados e entre sociedade civil e Estado. Como já foi destacado, com o processo constituinte de 1988, foi instituído um novo pacto federativo, que, entre outras coisas, reconheceu os municípios como entes federados.

A Constituição Federal de 1988 define que a República Federativa do Brasil é constituída pela “união indissolúvel” dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, sendo um marco na reestruturação do federalismo no país. Tal reestruturação apresentou um sistema explícito de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais e uma demarcação das incumbências de cada instância, além de reconhecer os municípios como entes federados com o mesmo *status* dos estados e União. Camargo (2001, p. 341) analisa que, com a Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro, de forma inédita, passou a ter como traço característico o:

[...] *status* constitucional aos municípios, reconhecendo sua existência como entes federativos em igualdade de condições com os estados. Rompeu-se, assim, a tradição constitucionalista do federalismo dual, de inspiração americana, inaugurando o federalismo tripartite, definido pelo jurista Miguel Reale como “federalismo trino”.

A federação brasileira assenta-se num sistema de três níveis (triplo federalismo), reconhecendo os municípios como partes integrantes da federação, no mesmo nível dos estados, retomando a histórica tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais. Esse arranjo federativo determina que os três níveis de governo tenham seus próprios poderes legislativos e os níveis federal e estaduais tenham seus próprios poderes judiciários.

De acordo com Souza (2005), em estudos sobre o federalismo e o desenho constitucional brasileiro, a Constituição de 1988 culminou de um processo de ampla

divulgação de sua pauta e trabalho da Comissão Afonso Arinos, conciliando novos e velhos interesses de distintos atores políticos e grupos de interesses. Essa conciliação é apontada pela autora como um dos fatores que explicam o motivo do texto constitucional ser tão extenso e constituído por muitos dispositivos, que demandaram uma regulamentação posterior, como leis complementares e leis ordinárias. Essa característica evidencia que o consenso foi a opção mais apropriada diante da ausência de uma clara maioria partidária ou ideológica. Como resultado desse cenário de conciliação, “[...] os constituintes tiveram vários incentivos para desenhar uma federação em que o poder governamental foi descentralizado e em que vários centros de poder, embora assimétricos” (SOUZA, 2005, p. 110).

A tensão centralização/descentralização continuou presente com a promulgação da Constituição de 1988, uma vez que:

[...] a federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso Nacional e por limitações na capacidade de legislar sobre políticas próprias – esta última também constrangida por decisões do poder Judiciário (SOUZA, 2005, p. 111).

Além disso, ao mesmo tempo em que poucas competências constitucionais exclusivas são atribuídas aos estados e municípios, por outro lado, estes entes possuem autonomia administrativa considerável, sendo responsáveis pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal, inclusive muitas por emendas constitucionais.

Em relação ao estatuto dos entes constitutivos, a Constituição de 1988 adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica⁴⁹. Segundo Souza (2005), dois elementos reforçam essa simetria do modelo federativo brasileiro. O primeiro elemento é o texto constitucional que define as regras sobre as competências, os recursos e as políticas públicas, eliminando possibilidades de manobra para iniciativas dos entes subnacionais.

O segundo aspecto refere-se ao fato de o Supremo Tribunal Federal (STF) decidir, sistematicamente, que “[...] as constituições e as leis estaduais reflitam os dispositivos federais ou são monopólios federais, o que impõe uma hierarquia das

⁴⁹ No Brasil, embora se conviva com assimetrias reais, que vão desde uma cultura rica e diversa até realidades econômicas muito deferentes, adota-se um federalismo simétrico do ponto de vista constitucional.

normas constitucionais e legais, apesar da Constituição não explicitar tal princípio” (SOUZA, 2005, p. 111). Nessa lógica, os entes subnacionais tornam-se meros gestores do Direito federal, e mesmo que cada estado tenha sua própria constituição, a maioria das constituições estaduais é uma mera repetição dos mandamentos federais.

Com relação à distribuição de competências entre os entes constitutivos, a Constituição de 1988 apresenta um maior detalhamento das competências dos três níveis de governo, em comparação com as constituições anteriores. Nesse arranjo, a União detém o maior número de competências exclusivas.

Mesmo definindo competências exclusivas a cada ente federado, a Constituição Federal estabelece, também, as *competências concorrentes*, princípio de que a responsabilidade pela provisão de alguns serviços públicos é comum aos três níveis.

As incumbências de caráter concorrente são, assim, definidas pelo texto constitucional de 1988:

Quadro 20 – Competências concorrentes entre os entes federados

Entes Federados	Competências concorrentes
União, Estados e Distrito Federal (competências comuns)	I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação , cultura, ensino e desporto; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis (Art. 24).
União, dos Estados, do	I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das

<p>Distrito Federal e dos Municípios (competências comuns) -</p>	<p>instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Art. 23).</p>
--	--

Fonte: Brasil, 1988.

O artigo 24 da CF define as matérias em que a União, os Estados e o Distrito Federal legislarão de forma concorrente, ou seja, no sentido simultâneo de mais de um ente intervir na consecução de uma competência.

Analisando as competências concorrentes entre os entes federados, verifica-se que o texto constitucional define que a responsabilidade pela provisão dos serviços públicos, como a educação, é comum aos três níveis, como mostra o Quadro 18. Diante disso, poder-se-ia considerar que essa concorrência traria benefícios para a educação pública, uma vez que três esferas governamentais são, constitucionalmente, responsáveis pela consecução desse serviço público. No entanto, considerando a história de descaso e sucateamento da educação pública, o que acontece, na prática, é um jogo de “empurra-empurra” e de repasse de responsabilidades entre os entes federados,

quando o assunto é a provisão da educação pública. O que deveria ser um federalismo de caráter cooperativo assume um forte direcionamento dual e competitivo.

Dessa forma, mesmo com um considerável número de competências concorrentes, na realidade, há grandes distâncias entre o que está previsto no texto da Constituição, e o que acaba sendo executado. Com isso, o objetivo do federalismo cooperativo deixa de ser alcançado por duas razões principais:

[...] a primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (SOUZA, 2005, p. 112).

Ao mesmo tempo em que a CF estabelece, nos artigos 23 e 24, responsabilidades concorrentes entre os entes federados, podendo indicar um avanço para um regime cooperativo, no parágrafo único do artigo 23, verifica-se uma fragilidade nesse regime de cooperação, ao estabelecer que leis complementares devem fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1988). Para Castioni (2009), o artigo 23 é órfão de regulamentações, deixando lacunas em matérias importantes, como saúde, meio ambiente, educação e desenvolvimento regional, entre outros.

Essa necessidade de regulamentação do artigo 23 merece atenção. Camargo (2001) analisa que tais ambiguidades do artigo 23 da CF, em função da ausência de regulamentação por lei complementar, podem representar, na prática, o fortalecimento e legitimidade do poder local. Nesse “[...] vácuo de um sistema legal omissivo, tem sido possível acelerar a descentralização” (CAMARGO, 2001, p. 342).

Além disso, essa definição de competências concorrentes coloca em artificial posição de igualdade a União, os estados e os municípios, mesmo que em condições econômicas discrepantes, o que pode impactar na consecução de tais incumbências. Considerando as disparidades socioeconômicas regionais, essa omissão do parágrafo único do artigo 23 coloca para segundo plano a urgente necessidade de se repensar sobre a questão da repartição dos recursos fiscais.

Nessa direção, Rezende (1995, p. 250) afirma que, dentre os desafios postos com a descentralização proposta pela CF, se encontra a questão das desigualdades regionais, e:

[...] o grande desafio consiste em conciliar o máximo de descentralização com uma adequada capacidade de redução das desigualdades regionais. [...] Os constituintes de 1988 esquivaram-se da tarefa de promover mudanças estruturais profundas no sistema fiscal brasileiro, optando pela via mais fácil de atender aos reclames por descentralização fiscal através dos aumento exagerado das transferências intergovernamentais. A autonomia financeira pleiteada foi a autonomia para gastar, não a competência para instituir os tributos necessários ao financiamento do gasto (ibidem).

Essa análise aponta para a fragilidade da questão fiscal no cumprimento das competências definidas na CF. Nesse modelo, o aspecto tributário apresenta-se como um dos pontos nevrálgicos. Em relação a esse aspecto, a Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, como elemento para minimizar os efeitos da histórica desigualdade financeira entre governos subnacionais.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 institui o:

[...] sistema de partilha, com ampliação dos percentuais de composição dos fundos de participação, mas os problemas centrais do sistema tributário permaneceram, sendo a guerra fiscal um sintoma das desigualdades econômicas regionais, explicitando não só a necessidade de uma reforma tributária que combata esses problemas, mas também de políticas efetivas de desenvolvimento econômico no país (CRUZ, 2011, p. 81).

Além disso, analisando as relações federativas, no período 1995-2006, Cruz (2011) observa, no cenário brasileiro, a forte tendência para o desenvolvimento de políticas de reforma do Estado, no sentido de fortalecer o governo federal. Seu estudo mostra a execução de políticas destinadas à redefinição do papel do Estado na sociedade, no âmbito de um cenário marcado pela reestruturação produtiva e pela expansão capitalista e flexibilização das fronteiras econômicas nacionais. Com isso, foram inúmeras as políticas de ajuste econômico, associadas com a diminuição do papel do Estado, provocando a “[...] transferência de responsabilidade de oferta de serviços

sociais para os demais entes federados, a diminuição dos investimentos federais em políticas sociais, as privatizações e a terceirização e desestatização de serviços” (CRUZ, 2011, p. 82).

Nesse percurso, a “descentralização” passa a ser vista como estratégia capaz de gerar eficiência no sistema de oferta de políticas públicas, sendo amplamente utilizada pelos mecanismos de reforma do Estado. No entanto tal descentralização esteve sempre associada de certa “centralização”, no que se refere aos processos de definição de políticas. Na verdade, assiste-se a um movimento de transferência de responsabilidades por meio da implementação e gestão de políticas definidas de forma centralizada, em âmbito federal, para os governos subnacionais. Além dessa transferência para os governos subnacionais, verifica-se, inclusive, um repasse de atribuições públicas para os setores privados.

Nesse sentido, passa-se a indagar se tal processo pode ser denominado por federalismo, uma vez que, para Rodden (2005), o federalismo não pode ser compreendido como uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas, sim, um processo de distribuição e redistribuição de autoridade, no âmbito do conjunto das instituições. Assim, o autor define que:

O federalismo remete-se à palavra *foedus*, no latim, que significa “contrato”. A palavra veio a ser usada para descrever acordos cooperativos entre estados, geralmente para finalidades de defesa. Acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua. Se o governo central pode obter tudo o que deseja dos governos locais por meio de simples atos administrativos, faz pouco sentido encarar ambos como engajados em uma relação contratual ou federal. O federalismo significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais (RODDEN, 2005, p. 17).

Em Estados federativos, estados e municípios, munidos de autonomia política e fiscal, se veem responsáveis pela gestão de políticas públicas em sua área de atuação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outra esfera governamental ou por imposição constitucional.

Entretanto, Arretche (2002) assegura que o arranjo de organização político-territorial, estabelecido na Constituição Federal de 1988, alinhado ao modelo de

federalismo cooperativo, pressupõe uma organização conjunta dos Estados e municípios brasileiros na proposição e implementação de políticas, mas apresenta, ainda, estreita articulação com o federalismo fiscal, tendo em vista a relação de dependência entre os entes federados referente aos recursos provenientes do governo central, por meio de repasses governamentais (ARRETCHE, 2002).

Dessa forma, levando em conta as bases federativas do Estado brasileiro e resguardando o princípio da soberania dos estados e/ou municípios, a descentralização de políticas sociais, no Brasil, supõe um processo de adesão dos entes envolvidos, precisando, muitas vezes, ser acompanhado por incentivos para que a gestão de certas políticas seja assumida. Com isso, nesse formato de Estado federativo, é imprescindível o uso de mecanismos para induzir a adesão dos governos locais, para que seja facilitada a delegação de funções e responsabilidades da União para os demais entes federados, uma vez que

Em razão da sua autonomia política e fiscal, os governos subnacionais adotam as políticas federais apenas por adesão voluntária ou obrigação constitucional. [...] o governo federal excluiu a possibilidade de atribuir competências exclusivas ou obrigações constitucionais aos governos subnacionais, buscando a aprovação de medidas cuja estrutura de incentivos tornasse atraente a subordinação de estados e/ou municípios a seus objetivos de reforma (ARRETCHE, 2002, 451).

A autora argumenta que, atualmente, as políticas públicas são formuladas de forma descendente, ou seja, a partir do Governo Federal para os Governos dos estados e municípios, que passam a aderir por obrigação constitucional ou de forma voluntária, mediante algum incentivo, geralmente, financeiro.

A seguir, será aprofundada a questão federativa concernente à oferta da educação pública no Brasil.

4.4 A Educação no arranjo federativo proposto pelo PAR: a relação entre os entes federados

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 211, que “[...] a União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Ao contrário das muitas constituições anteriores, que foram omissas ou

imprecisas no que se refere à educação, A CF de 1988 apresenta a educação como parte das incumbências de cada ente federado, passando a ser uma matéria de caráter concorrencial.

No entanto Araújo (2005) afirma que a Constituição de 1988 caracteriza-se pela imprecisão em relação ao regime de colaboração, uma vez que não define, de forma clara, as competências dos entes federados na oferta da educação. Esse cenário de ambiguidade e imprecisão das competências dos entes federados, na CF de 1988, agravou-se com o aumento das atribuições dos municípios, desconsiderando as diferenças econômicas destes entes. Nesse sentido, é necessário analisar essa descentralização com muita cautela, uma vez que precisam ser assegurados primeiramente os recursos e condições necessários para que os municípios possam, efetivamente, cumprir com suas competências.

Considerando esse legado, as políticas públicas são formuladas numa perspectiva descendente, ou seja, a partir do Governo Federal para os estados e municípios, que acabam aderindo a essas políticas de forma voluntária ou por obrigação constitucional. O arranjo entre os entes federados, consolidado com a CF de 1988, assume uma feição de federalismo cooperativo, ao estabelecer a organização conjunta dos Estados e municípios brasileiros na proposição e gestão de políticas. No entanto também traz um traço de federalismo fiscal, uma vez que não rompe com a dependência dos entes federados em relação aos recursos provenientes do governo central, via transferências governamentais.

No âmbito da educação, o governo federal procura conseguir a adesão dos entes federados por meio da aprovação de medidas que apresentem uma estrutura de incentivos, tornando atraente a subordinação de estados e/ou municípios a seus objetivos de reforma (MENDES; GEMAQUE, 2011).

Nessa direção, Araújo (2010) analisa que, na área da educação, tais medidas provocam a criação de “minipactos”, que se concretizam, inicialmente, por meio da criação de uma política de repasse de fundos, que tenta minimizar a desigualdade de recursos para a educação dentro de um mesmo Estado e procura, assim, regulamentar, mesmo que de maneira incipiente, o regime de colaboração.

Na área de educação, podemos citar as políticas de criação de fundos por meio de emendas constitucionais, que tentaram, a um só tempo, resolver o problema da assimetria dentro dos municípios de um

mesmo estado e regulamentar, ainda que de forma precária, o regime de colaboração. Também foi possível observar ações de coordenação da União com a indução de políticas para a área de educação, traduzidas, erroneamente, como colaboração, como é o caso dos testes em larga escala, das definições curriculares e, recentemente, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas (ARAÚJO, 2010, 754).

Assim, certas políticas e ações do governo federal, para a área da educação, caracterizam-se como “minipactos”, que são firmados entre os entes federados, sob a égide da União, com o intuito de induzir políticas que se apresentem com o discurso de “regime de colaboração”.

Os fundamentos da Constituição Federal de 1988 ancoram-se nos pressupostos do federalismo cooperativo, ou seja, um modelo com vistas a equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, estado ou cidade, cuja “premissa é o equilíbrio das tensões entre simetria e assimetria, unidade e diversidade e união e autonomia” (ARAÚJO, 2010, p. 755). No entanto, assiste-se a um movimento no federalismo brasileiro, denominado por “descentralização”, pelo qual apenas uma parte dos atores envolvidos no pacto federativo, estados ou municípios, fica responsável pelo ônus do processo de execução de políticas sociais ditadas pela União. Tal movimento nada mais é de que um processo de descentralização deturpado, pois o que, na verdade, acontece é um movimento de desconcentração.

Esse movimento, em consonância com os receituários neoliberais adotados por muitos governos, é adotado como mecanismo de “modernização” de aparelhos institucionais nacionais, constituindo uma política de desconcentração marcada pelo princípio da subsidiariedade, traduzido de forma equivocada como regime de colaboração.

Segundo o princípio da subsidiariedade, esse movimento acaba sendo um mecanismo de repasse de tarefas e responsabilidades, uma vez que o que é feito pela instância municipal não precisa ser feito pela instância estadual, bem como o que pode é assumido pela esfera estadual não precisa ser assumido pela esfera instância federal (MENDES; GEMAQUE, 2011).

No entanto, Bervovici (2003 apud ARAÚJO, 2010, p. 757) observa que:

[...] no contexto neoliberal, o princípio da subsidiariedade ganha relevo como característica fundamental do Estado federal associado à eficiência e à otimização das funções públicas melhor realizadas nas esferas de atuação das unidades subnacionais, mediante mecanismos de descentralização e desestatização.

Nesse sentido, assiste-se a um movimento de transferência de funções e encargos administrativos e financeiros de uma instância para outra e, por fim, para a sociedade. Estratégias de desconcentração do Estado, sob o discurso e o pretexto de valorizar o espaço local com medidas descentralizadoras, contribuem para a fragmentação das práticas sociais e o esfacelamento do poder político local, além de eximir o poder público central de suas responsabilidades sociais.

Gabardo (2009 apud ARAÚJO, 2010) assinala que o princípio da subsidiariedade não é neutro, mas, na verdade, há uma intencionalidade política subjacente.

Segundo o autor, a subsidiariedade assume dois sentidos, um vertical e um horizontal. Araújo (2010, p. 758) analisa esses dois sentidos:

Os contornos dos conflitos federativos no Brasil, por falta de regulamentação do regime de colaboração, se tornaram ainda mais complexos e assumiram duas dimensões: uma vertical e outra horizontal. A vertical se traduz na atitude defensiva do governo federal ou livrando-se de encargos com extinção de sua intervenção, ou incentivando programas de descentralização, nos quais assume postura de fiscalizador dos processos. A dimensão vertical dos conflitos federativos no Brasil também pode ser tipificada mediante a ação competitiva e predatória dos entes federados (estados e municípios) na disputa com o governo federal por recursos, gerando agenda de demandas segmentadas e fragmentadas que só agravam os conflitos. Na dimensão horizontal, a “guerra fiscal” é exemplo clássico de conflitos entre os entes federados, dada a dificuldade de articulação e coordenação do governo federal. Na educação, é possível observar a dimensão horizontal do conflito com a desresponsabilização dos entes federados para garantia de medidas de acesso, permanência e qualidade nas etapas e modalidades da educação básica.

Essas dimensões, vertical e horizontal, do conflito federativo acabam consolidando a distorção do papel da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação ao que está previsto Constituição Federal de 1988, que estabelece, em seu Art. 211, § 4º, que, “[...] na organização de seus sistemas de ensino,

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988).

O que se pode verificar, na implementação de muitas políticas educacionais, é um movimento de não cumprimento dos papéis definidos para cada ente federado pela Constituição Federal de 1988, além da ingerência de uns sobre os outros, no que se refere a mecanismos centralizadores e avaliadores que permeiam o cenário educacional brasileiro.

Os depoimentos, a seguir, mostram que o PAR é avaliado como um mecanismo para corrigir essa falha histórica no cumprimento dos papéis definidos para cada ente federado:

Eu vejo o PAR como uma luz para o município, porque nós nunca tivemos nada na educação. Nós não temos nada. Sempre nós tivemos que pedir muito. Agora, a gente tem mais oportunidades e muitos programas que vêm salvar os municípios, pois o Estado e a União, por muitos e muitos anos, nos deixaram órfãos. Agora sentimos o governo federal mais presente. Estamos tendo um contato direto com a União, o que antes não havia. É claro que, muitas vezes, os recursos financeiros não são suficientes e muitas ações que colocamos no PAR serão executadas com os recursos financeiros do município. Mas, mesmo assim, o PAR é uma luz no final do túnel (Entrevista - Técnico da SME).

O PAR é positivo e é um mecanismo de oferecermos uma educação para todos. Estamos oferecendo uma educação de qualidade através dos projetos do PAR. O PAR é um programa bacana, introduzindo programas bons para a educação. Ele tem defeitos, mas são poucos em relação às coisas que nós podemos receber e aproveitar. Antes ele do que nada. Antes do PAR, o município tinha que se virar sozinho. A ajuda que vinha era sempre insatisfatória e com muita politicagem. só alguns municípios recebiam ajuda. Agora, com o PAR, isso melhorou. (Entrevista - Secretário Municipal de Educação)

No entanto, tais “minipactos” não alteram a questão histórica e nevrálgica da organização da educação nacional, que é a ausência de uma reforma tributária⁵⁰ capaz

⁵⁰ Segundo documento do Ministério da Fazenda (2008), o tema da Reforma Tributária tem provocado um amplo debate ao longo dos últimos anos com Estados, Municípios, trabalhadores e empresários, e cujo principal objetivo é racionalizar nosso sistema tributário e ampliar o potencial de crescimento do País. A necessidade de uma revisão geral no complexo sistema tributário brasileiro é conhecida por todos os segmentos da sociedade. A Reforma Tributária eliminará os obstáculos para uma produção mais eficiente e menos custosa, reduzirá a carga fiscal que incide sobre produtores e consumidores, estimulará

de eliminar as desigualdades regionais. Além disso, tais ações também não conseguem estabelecer e regulamentar de fato o tão propalado “regime de colaboração”. Verifica-se, assim, que as políticas educacionais, historicamente, foram formuladas na “lógica de minipactos”.

O PAR traz uma partilha de responsabilidades que, para mim, eu acho que acaba sendo uma desresponsabilização... É muito fácil o governo federal enviar dinheiro para construir um prédio, para ter uma creche. Mas e os recursos para manter essa creche depois de aberta? E a remuneração e formação desses professores? É difícil... Eu acho que deveria vir também um apoio em relação à valorização dos professores, em relação ao plano de cargos e salários dos professores. Aí sim, teríamos uma partilha de responsabilidades. Mas, infelizmente, o município é quem sabe das necessidades locais e assume a maior parte das responsabilidades (Entrevista - Secretário Municipal de Educação).

Considerando o objeto de estudo desta pesquisa, o PDE/PMCTE pode ser caracterizado como mais uma política alicerçada na “lógica de minipactos”, ponderando que tais reformas procuram transpor um tipo de organização para a educação baseada no compartilhamento de competências e atribuições entre os entes federados, por meio de um discurso em prol do desenvolvimento da educação pública. Com isso, tais reformas apontam o “regime de colaboração” entre os entes federados como um “imperativo inexorável” (BRASIL, 2007a, p. 9) e o governo federal lançou o Plano de Ações Articuladas (PAR) argumentando que se tratava de um mecanismo pelo qual se concretizaria a cooperação entre os entes federados, assegurando o regime de colaboração. Mas será que isso vem sendo concretizado?

4.5 O PAR e a atuação do poder central nas políticas locais

O Plano de Ações Articuladas apresenta ações e metas necessárias à melhoria da qualidade da educação dos Estados e municípios e, de acordo com o MEC, trata-se de um planejamento multidimensional, que deve ser coordenado pelas secretarias de educação e elaborado de forma conjunta com gestores, professores e comunidade local.

Os depoimentos, a seguir, mostram que o PAR é avaliado como um mecanismo

a formalização e permitirá o desenvolvimento mais equilibrado de Estados e Municípios (BRASIL, 2008).

para corrigir essa falha histórica no cumprimento dos papéis definidos para cada ente federado:

Eu vejo o PAR como uma luz para o município, porque nós nunca tivemos nada na educação. Nós não temos nada. Sempre nós tivemos que pedir muito. Agora, a gente tem mais oportunidades e muito programas que vêm salvar os municípios, pois o Estado e a União, por muitos e muitos anos, nos deixaram órfãos. Agora sentimos o governo federal mais presente. Estamos tendo um contato direto com a União, o que antes não havia. É claro que, muitas vezes, os recursos financeiros não são suficientes e muitas ações que colocamos no PAR serão executadas com os recursos financeiros do município. Mas, mesmo assim, o PAR é uma luz no final do túnel (Entrevista- Técnico da SME).

O PAR é positivo e é um mecanismo de oferecermos uma educação para todos. Estamos oferecendo uma educação de qualidade através dos projetos do PAR. O PAR é um programa bacana, introduzindo programas bons para a educação. Ele tem defeitos, mas são poucos em relação às coisas que nós podemos receber e aproveitar. Antes ele do que nada. Antes do PAR, o município tinha que se virar sozinho. A ajuda que vinha era sempre insatisfatória e com muita politicagem. só alguns municípios recebiam ajuda. Agora, com o PAR, isso melhorou. (Entrevista - Secretário Municipal de Educação)

O depoimento, a seguir, evidencia que muitos municípios, por padecerem da carência de recursos financeiros, são atraídos a aderir ao Plano de Metas (PMCTE).

O fato de a política estar vinculada ao repasse de verbas foi o fator que influenciou os municípios a aderirem à política do PAR. Foi o maior motivo, porque nossas escolas ficam sucateadas, abandonadas. Então o que levou os municípios a aderirem foi a verba. Pensando em melhorar sua rede de ensino. Às vezes, muitos prefeitos por acharem que essa política não é de sua autoria ou por ser de um governo de oposição partidária, ele até pensa em não aderir. Mas, como vem verba, eles não abrem mão da verba. E muitas verbas vêm para a conta da prefeitura. Algumas verbas no início vieram direto para as escolas. Mas agora está vindo direto para a conta da prefeitura. Por exemplo, chegou uma verba essa semana para construção de creche. Uma verba no valor de R\$ 1.470.000,00 (um milhão, quatrocentos e setenta mil) para construir uma creche. Esse valor dividido em parcelas. Essa semana chegou um pouco, na semana passada chegou outra parcela. E são verbas previstas no PAR. Essas verbas vieram porque a finalidade do município é com as séries iniciais e educação infantil. E nós não atendemos a toda a demanda da educação infantil, porque nós não temos escolas suficientes e os espaços que temos são todos inadequados. Foi feito um levantamento dentro do PAR e, então, a partir do diagnóstico que foi feito, conseguimos verba para a

construção de mais creches. Então, de certa maneira isso ajuda. É uma luz no fim do túnel. O PAR também acaba sendo uma luz! (Entrevista- Técnico da SME).

Essa iniciativa do MEC, em disponibilizar aos estados e municípios a assistência financeira, pode ser compreendida como uma ingerência do poder central nas políticas locais. Esse atrativo, condicionando transferências voluntárias da União à adesão ao Compromisso para os gestores assinarem o PMCTE e assim se tornarem pactuantes deste, acaba por induzir essa atitude por parte desses gestores. Essa indução é facilitada pelo fato dos entes federados quase sempre necessitarem de mais recursos, em especial, quando estes advém da União.

Nessa perspectiva, o PAR pode perpetuar a lógica de "minipactos" que são estabelecidos por meio da criação de uma política de repasse financeiro, sendo esse um dos principais motivos que provocam a adesão de muitos municípios.

No entanto tais “minipactos” baseados em repasses financeiros da União, não alteram a questão histórica e nevrálgica da organização da educação nacional, que é a ausência de uma reforma tributária capaz de eliminar as desigualdades regionais. Essas ações também não conseguem estabelecer e regulamentar de fato o tão propalado “regime de colaboração”.

Além disso, vale ressaltar que tal adesão, muitas vezes, pode ocorrer sem um esclarecimento da intencionalidade da política e de seus fundamentos políticos, como pode ser visto no relato que segue:

A adesão foi uma coisa muita interna e muito rápida. Não houve, na Secretaria Municipal de Educação, nenhuma discussão coletiva com alguma equipe do MEC para refletir sobre adesão ao PAR. Foi assim, sabe, no “adere quem quiser”. “Está aqui o compromisso para quem quiser assinar”. Foi uma coisa meio imposta, sem capacitação, sem discussão, sem reflexão com a comunidade. Todo mundo foi aprendendo a caminhar no trajeto. Não teve uma preparação anterior, antecipadamente. Mas na educação é tudo desse jeito. Tudo chega imposto, tudo chega já pronto. Já chega decidido. Fica sempre parecendo que temos sempre quem pensar pra nós, que nós não precisamos pensar, só temos que executar. (Entrevista- Técnico da SME).

Percebe-se, no depoimento, que esse processo de adesão ao PAR foi efetuado, no contexto local, por meio de um movimento marcado pela ausência de

preparação e de discussão coletiva. O contexto local, como elo final dessa rede de políticas, PDE/PMCTE/PAR, muitas vezes, não consegue acompanhar os pressupostos e interesses em jogo no âmbito dos contextos de influência e produção do texto de uma política. Nesse sentido, tais políticas materializam-se no contexto da prática com certa facilidade e sem muitos embates e resistências na circunscrição do município.

Na esteira das políticas educacionais que, historicamente, foram formuladas na “lógica de minipactos”, o PAR, no município investigado, apesar da nomenclatura “ações articuladas”, encontra-se distante do regime de colaboração de fato, reproduzindo os mesmos princípios que marcaram as políticas sociais brasileiras, ou seja, descentralização pela via da desconcentração, tradição em que estados e municípios passam a assumir a mera função de execução de responsabilidades e tarefas delegadas pela União.

Em relação ao envolvimento dos entes federados na execução das ações do PDE/PMCTE/PAR, dois conceitos que têm sintonia com o princípio da subsidiariedade são reforçados nesses Planos: responsabilização e mobilização social (BRASIL, 2007a). Por meio da defesa desses dois conceitos, ocorre uma ênfase da participação das esferas de governo subnacionais aliada a maior participação da sociedade civil nas ações do PDE/PMCTE/PAR, associando o êxito de tais ações a essa participação local. Esse movimento vai na contramão de um sólido pacto federativo e coaduna com um arranjo predatório para os entes subnacionais.

Nesse sentido, o PAR, apesar de ser anunciado como uma política pela via do regime de colaboração, pode traduzir-se em um mecanismo regulatório entre os entes federados, uma vez que a União passa a exercer o papel de coordenação e fiscalização de metas, deturpando-se, dessa forma, o verdadeiro sentido do regime de colaboração, que pressupõe ações articuladas entre a União e as demais esferas governamentais, o que pode ser visto nos depoimentos a seguir:

Apesar de ser essa "luz" para o município, o PAR traz muita cobrança para o município. Tudo passa a ser fiscalizado por meio de relatórios, por meio da plataforma. É muita responsabilidade para o município, são muitas metas a serem atingidas, como o caso do IDEB. O IDEB veio para ser usado como forma de controle, de fiscalizar se estamos cumprindo o que a União deseja. Mas, muitas vezes, não temos as condições ideais para melhorar a educação de uma hora para outra. (Entrevista- Técnico da SME).

O PAR traz uma partilha de responsabilidades que, para mim, eu acho que acaba sendo uma desresponsabilização... É muito fácil o governo federal enviar dinheiro para construir um prédio, para ter uma creche. Mas e os recursos para manter essa creche depois de aberta? E a remuneração e formação desses professores? É difícil... Eu acho que deveria vir também um apoio em relação à valorização dos professores, em relação ao plano de cargos e salários dos professores. Aí sim, teríamos uma partilha de responsabilidades. Mas, infelizmente, o município é quem sabe das necessidades locais e assume a maior parte das responsabilidades (Entrevista - Secretário Municipal de Educação).

Percebe-se que, na prática, o PAR, de acordo com os depoimentos, tem enveredado para uma relação entre os entes federados marcada pelo controle de uma instância de poder sobre a outra, uma ingerência de entes federados “maiores” sobre os “menores”. Essa relação federativa não traz como contribuição a efetivação da autonomia dos municípios, mas, ao contrário, acirra a dependência destes, que têm seus papéis reduzidos a meros assistidos e controlados. Com isso, assiste-se a um processo de “descentralização”, em que somente uma parte dos envolvidos no pacto federativo assume o ônus da implementação/execução de políticas sociais, nesse caso, o município, reproduzindo-se, dessa forma, um dos sérios problemas do federalismo brasileiro. Nesse arranjo, prevalece a lógica que faz com que as políticas sejam elaboradas em âmbito federal para serem executadas em âmbito local, sem uma análise prévia de condições infraestruturais necessárias para essa execução, responsabilizando o ente “menor” nessa tarefa, podendo ser interpretado como uma forma de ingerência do poder central nos contextos locais dos estados e municípios .

Segundo Werle et al. (2008), essa ingerência deve ser compreendida como:

[...] práticas político-administrativas, construídas historicamente, de influência e intervenção, de penetração de níveis (federal, estadual, municipal) uns sobre os outros. A ingerência envolve concessões, negociações, omissões político-administrativas, revelando certa prevalência das instâncias que a produzem sobre as demais. A permeabilidade, por sua vez, é uma condição de participação na partilha de recursos e de poder. A divisão de recursos e responsabilidades entre as diferentes instâncias do poder público atrela tais instâncias entre si e concorre para definir permeabilidade e ingerência entre as mesmas. A ingerência tem um sentido, uma direção, da instância federal para a estadual ou para a municipal, ou da estadual para a municipal. A ingerência envolve certa prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação,

descentralização ou auxílio, uma relação que implica certa passividade e adesão das demais (WERLE et al., 2008, p. 81).

Associada a essa ingerência, tal prática político-administrativa traz também o aspecto da permeabilidade que possibilita a penetração de intenções e práticas de umas instâncias sobre demais. Esse aspecto da permeabilidade é efetivado por meio de concessões, negociações, falta de posicionamento crítico e omissões político-administrativas, que denotam a “[...] subordinação e dependência da instância que a pratica, caracterizada como permeável, frente às demais” (WERLE et al., 2008, p. 81). Essa ingerência e permeabilidade podem explicar a adesão de muitas instâncias municipais aos programas do poder central.

Com o PAR, nossas escolas são obrigadas a aderir aos programas. O governo federal através do nosso diagnóstico, quando eles perguntam por que nós não temos escolas com tempo integral, isso quer nos induzir. Aí o MEC nos adoça com um pouco do dinheiro para começar o tempo integral. Tem a resistência, mas, no final, todo mundo acaba aderindo aos programas. O que o ministério da educação quer? Eu falo que ele quer conquistar as escolas com o dinheiro na escola. O Ministério da Educação vai mandar o dinheiro para a escola, a escola passa a aderir ao programa de tempo integral. É uma forma que ele tem de ter adesão e conquistar as escolas para o Programa Mais Educação. Temos uma escola que recebeu R\$112 mil com a adesão ao Programa Mais Educação, porque ela colocou todos os 690 alunos no programa. A maior parte desse dinheiro é para pagar os 27icineiros que eles contratam para atender os alunos no extraturno. Todas as escolas contratam pessoas da comunidade para atuarem nas oficinas. São muitos desempregados e estudantes que passam a ter oportunidade de trabalho com o Mais Educação. Mas não é coisa fácil, dá muito trabalho. O monitor é um trabalho voluntário, ele assina um termo de voluntariado. Tem um termo já próprio e muita papelada para ser preenchida pelo diretor da escola e por essesicineiros. Esse Mais Educação acaba sendo mais trabalho! É bom para as crianças, mas considerando que o diretor vai ter mais esses monitores para poder acompanhar e que, na maioria das vezes, não têm uma formação adequada e necessária para estar com essa criança. Quando não há essa formação necessária dos “icineiros” acaba sendo um atendimento em que os alunos são massacrados (Entrevista - Técnico da SME).

O *Programa Mais Educação* é um dos componentes do Plano de Ações Articuladas (PAR) e tem como proposta formular uma política nacional de educação básica em tempo integral (BRASIL, 2010). Este cenário sinaliza o caráter intersetorial

do *Programa Mais Educação*, aspecto da “Nova Gestão Pública”, que leva à criação de novas formas de gerência (HYPÓLITO et al., 2008, p. 68). Nessa esteira do novo gerencialismo, a ingerência do *Programa Mais Educação* passa a estimular parcerias no interior da esfera pública e entre os setores público e privado. Segundo a documentação oficial, o *Programa Mais Educação* deixa clara a intenção dessa parceria:

Art. 6º O programa Mais Educação visa fomentar, por meio de sensibilização, incentivo e apoio, projetos ou ações de articulação de políticas sociais e implementação de ações sócio-educativas oferecidas gratuitamente a crianças, adolescentes e jovens e que considerem as seguintes orientações:

VI – fomentar a participação das famílias e comunidades nas atividades desenvolvidas, bem como da sociedade civil, de organizações não governamentais e esfera privada (BRASIL, 2007d).

Ingerências dessa natureza, como o *Programa Mais Educação*, sinalizam certa desresponsabilização do Estado com a educação pública, trazendo como desdobramentos novas atribuições para a escola e para a sociedade civil, uma vez que o Programa sugere a ampliação do tempo escolar por meio do incentivo de trabalho voluntário e de parcerias público-privadas. Além do *Programa Mais Educação*, outros programas com “transferências voluntárias” viabilizadas por meio do PAR são disponibilizados: Caminho da Escola; Proinfância; PDE Escola; Tecnologias Educacionais; Proinfo; Escola Ativa; Salas de Recursos Multifuncionais, dentre outros.

Outro aspecto relevante sobre o *Programa Mais Educação*, presente no depoimento membro da SME, é sobre a contratação de “oficineiros” para atender os alunos no extraturno. O *Programa Mais Educação* vem sendo apreendido, na percepção do membro da SME, como uma fonte de emprego alternativo, servindo como uma “[...] solução não capitalista para um problema capitalista, uma solução na sociedade civil para um problema do mercado e da produção” (MONTAÑO, 2010, p. 171).

Nesse cenário de ingerência e estímulo às parcerias entre os setores público e privado, inscreve-se também o *Guia de Tecnologias Educacionais*. O Guia de Tecnologias Educacionais é um documento que contém a descrição de diversas tecnologias e informações acerca de materiais pedagógicos elaborados por instituições ou empresas públicas e/ou privadas e que são pré-qualificadas pelo MEC, que são sugeridas no Guia Prático de Ações do PAR:

Quadro 21 – Dimensões do PAR

DIMENSÃO: 3. PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO		
Área: 1. Organização da rede de ensino		
Indicador: 4. Política da correção de fluxo		
N.	Descrição da Subação	Estratégia de implementação
1	Oferecer subsídios técnicos para as escolas e qualificar professores e outros profissionais da educação para desenvolverem atividades para prevenção da distorção idade-série, considerando as especificidades culturais e linguísticas das comunidades indígenas, quando for o caso.	Estudo, seminários e palestras para os professores e gestores sobre correção do fluxo escolar.
2	Elaborar um plano, com base na identificação e localização dos alunos defasados, para regularizar o fluxo escolar na rede municipal de ensino, com metas e prazos definidos.	Identificação e localização dos alunos da rede municipal de ensino em situação de distorção idade-série, e elaboração de um plano para implementação de ações com vistas à regularização do fluxo escolar.
3	Desenvolver atividades para reverter a situação de fracasso escolar por meio da implementação de um programa de correção de fluxo escolar.	Seleção e implementação de programa de correção de fluxo escolar, pré-qualificado pelo Ministério da Educação e disponibilizado no Guia de Tecnologias Educacionais/SEB .
DIMENSÃO: 4. INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS		
Área: 3. Uso de Tecnologias		
Indicador: 4. Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC		
1	Divulgar o Guia de Tecnologias Educacionais para a comunidade escolar, identificando as tecnologias utilizadas pelas escolas da rede municipal de ensino.	Levantamento das tecnologias educacionais utilizadas em escolas da rede municipal de ensino e produção de um documento, a ser replicado e distribuído para a comunidade escolar, para reflexão sobre os resultados alcançados e possibilidade de utilização de outros processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo Ministério da Educação (MEC).
3	Divulgar o Guia de Tecnologias Educacionais para as escolas que oferecem educação de jovens e adultos, identificando as tecnologias específicas para essa modalidade de ensino.	Reuniões com as escolas que oferecem educação de jovens e adultos para identificação de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo Ministério da Educação (MEC), utilizados nessa modalidade de ensino (EJA), para discussão sobre a possibilidade de utilizar novas estratégias na rede de ensino.

Fonte: Brasil, 2011a (grifos nossos).

Esse Guia de Tecnologias Educacionais, divulgado no Guia Prático de Ações do PAR, apresenta um conjunto de tecnologias e materiais que foram avaliadas e pré-qualificadas pelo MEC, considerando seu caráter inovador e sua contribuição na promoção da qualidade da educação básica. A cartilha do Guia, publicada pelo MEC, traz a seguinte justificativa em sua introdução:

Com o propósito de apoiar os sistemas públicos de ensino na busca por soluções que promovam a qualidade da educação, o Ministério apresenta, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, o Guia de Tecnologias Educacionais, composto pela descrição de cada tecnologia e por informações que auxiliem os gestores a conhecer e a identificar aquelas que possam contribuir para a melhoria da educação em suas redes de ensino (BRASIL, 2009a, p. 15).

De acordo com seus preceitos, o Guia tem como objetivos “estimular especialistas, pesquisadores, instituições de ensino e pesquisa e organizações sociais para a criação de tecnologias educacionais que contribuam para elevar a qualidade da Educação Básica” (BRASIL, 2011a, p. 15). Com ele, o Ministério da Educação busca oferecer aos sistemas de ensino uma ferramenta para ser utilizada no processo de decisão sobre a aquisição de materiais e tecnologias para uso nas escolas brasileiras de educação básica pública, conforme excerto retirado do documento Guia de Tecnologias Educacionais de 2009:

[...] a atuação do Governo Federal se dará por meio de um Plano de Ações Articuladas (PAR), elaborado com cada município, estado ou com o Distrito Federal. São mais de quarenta ações, de diferentes amplitudes, convergindo para a melhoria da Educação Básica, cada uma delas se desdobrando em outras tantas iniciativas. É nesse conjunto de esforços que se inscreve o Guia de Tecnologias Educacionais. Com ele, o Ministério da Educação busca oferecer aos sistemas de ensino uma ferramenta a mais que os auxilie na decisão sobre a aquisição de materiais e tecnologias para uso nas escolas brasileiras de educação básica pública (BRASIL, 2009a, p. 13).

Por meio da publicação de Guias⁵¹, o MEC pressupõe que as secretarias de educação conheçam e façam uso das ferramentas e dos materiais de natureza

⁵¹ De acordo com informações do site <<http://www.portal.mec.gov.br>>, foram publicados três Guias de Tecnologias (Guia de Tecnologias 2009, Guia de Tecnologias 2011/2012 e Guia de Tecnologias 2013) que apresentam as tecnologias pré-qualificadas em conjunto com as tecnologias desenvolvidas pelo MEC. Com essa publicação, o MEC “[...] visa oferecer aos gestores educacionais uma ferramenta a mais que os

pedagógica indicados no Guia de Tecnologias Educacionais, que se constitui em uma das ações do Guia Prático de Ações do PAR, o qual expõe as ações e subações que poderão se dar em forma de apoio técnico ou financeiro do MEC.

As tecnologias apresentadas nos Guias são resultado de *Editais de Pré-Qualificação de Tecnologias Educacionais que Promovam a Qualidade da Educação Básica*, lançados pelo o Ministério da Educação visando avaliar e pré-qualificar tecnologias educacionais inovadoras, que tenham condições de promover a qualidade da educação básica em todas as suas etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e modalidades (BRASIL, 2009a).

De acordo com informações do MEC, os sistemas de ensino que incluírem, em seus Planos de Ações Articuladas (PAR), como demanda, as tecnologias que consideram importantes para o desenvolvimento de seu trabalho, poderão ser atendidos pelo MEC (mediante análise, recursos financeiros e prioridades definidas por este Ministério), que, dessa forma, poderá oferecer os aportes necessários para a operacionalização por meio do PAR, viabilizando a execução das metas propostas pelos sistemas públicos de ensino. O documento define ainda que os “[...] **sistemas poderão consultar diretamente as empresas responsáveis pelas tecnologias pré-qualificadas para adquiri-las** e as secretarias do Ministério para implantá-las em seu município ou estado” (BRASIL, 2009a, p. 17, grifos nossos).

Os Guias de 2009 e 2011/2012 estão organizados em blocos de tecnologias: Gestão da Educação, Ensino-Aprendizagem, Formação dos Profissionais da Educação, Educação Inclusiva, Portais Educacionais, Diversidade e Educação de Jovens e Adultos e Educação Infantil, relacionando, em cada categoria, um conjunto de tecnologias tanto desenvolvido pelo MEC como por órgãos externos aos MEC, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 22 – Guia de Tecnologias Educacionais

ITEM	CATEGORIA	TECNOLOGIA DESENVOLVIDA PELO MEC		TECNOLOGIA EXTERNA AO MEC		TOTAL	
		Guia de 2009	Guia de 2011/2012	Guia de 2009	Guia de 2011/2012	Guia de 2009	Guia de 2011/2012

auxilie na aquisição de materiais e tecnologias para uso nas escolas públicas brasileiras”. (<<http://www.portal.mec.gov.br>>).

1	Gestão da Educação	09	11	06	07	15	18
2	Ensino-aprendizagem	04	09	51	51	55	60
3	Formação dos profissionais da educação	10	12	14	15	24	27
4	Educação Inclusiva	06	11	01	01	07	12
5	Portais Educacionais		04	05	12	11	16
16	Diversidade e Educação de Jovens e Adultos	10	17	07	11	17	28
7	Educação Infantil	-	-	-	08	-	08
	Total	43	65	91	104	134	169

Fonte: Guias de Tecnologias Educacionais (2009, p. 15; 2011, p. 14).

Ao analisar os dados, verifica-se que existe uma quantidade elevada de tecnologias desenvolvidas por iniciativas externas ao MEC, explicitando a atuação do setor privado, em virtude de “brechas” e incentivos do próprio ministério, uma vez que o texto do Edital de Chamamento Público do MEC 01/2009 (BRASIL, 2009b, [s.p.]) definia que:

Poderão apresentar propostas de tecnologias educacionais quaisquer pessoas físicas ou jurídicas nacionais, de direito público ou privado, tais como: institutos de ensino superior, centros e museus de ciências, instituições educacionais, organizações não governamentais, fundações, organizações empresariais e centros de pesquisa.

Com essa brecha no Edital, tomando como foco a presença do setor privado em todas as categorias, o Quadro, a seguir, traz a relação de fornecedores responsáveis pela oferta das tecnologias educacionais nos Guias de Tecnologias dos anos de 2009, 2011/2012 e 2013:

Quadro 23 – Relação de fornecedores das tecnologias educacionais

Pessoa física	Empresas com fins lucrativos	Organizações do Terceiro Setor (entidades públicas não estatais)
-Dalvanisa Luiz Silva de Oliveira -Emílio Takase	-Abril Educação -AMJ Educacional Ltda. -Astral Científica Ltda.	-Associação Casa das Artes de Educação e Cultura -Associação Cidade Escola

-Jefferson Junior de Oliveira Souza -Maria Lucia Carneiro Pinto	-AUGE Tecnologia e Sistemas Ltda. -Autolabor Indústria e Comércio Ltda. -AYB Consultoria Técnica em Engenharia de Produção Ltda. -Base Livros Didáticos Ltda. -Boquinhas Aprendizagem e Assessoria Ltda. -BRINK MOBIL Equipamentos Educacionais Ltda. -Caltech Informática T.I.S.C.C. Ltda. -Casthalia Digital Art Studio Ltda. -Clickidéia Tecnologia Educacional Ltda. -Companhia Editora Nacional Ltda. -Dual System Produtos e Serviços Ltda. -eAprender.com Ltda. -Edacom Tecnologia em Sistemas de Informática Ltda. -Editora INTERALIA COMUNICAÇÃO E CULTURA Ltda. -Editora Melhoramentos LTDA -Editora Moderna Ltda. -Educandus Tecnologia Educacional Ltda. -Educommatica - Educação, Comunicação e Informática Ltda. -Englishtown do Brasil Intermediações Ltda. -Expoente Soluções Comerciais e Educacionais Ltda. -Gruhas Projetos Educacionais e Culturais Ltda. -IBaC - Cursos a Distância Ltda. -Imagine Arte Cultura e Paz Ltda. -Info Educacional Ltda. -JR Araújo & Araújo Ltda. -Klicknet S/A -Magma Cultural e Serviços Ltda. -Microkids Informática Educacional Ltda -MZO Interativa SS Ltda. -Origem Jogos e Objetos Ltda. -PETe – Planejamento em Educação Tecnológica Ltda. -Planeta Educação Gráfica e Editora Ltda. -Positivo Informática S/A -Projecta Educacional Ltda. -Quanta Brasil Importação e Exportação Ltda. -Redalgo Desenvolvimento de	Aprendiz -Associação EMCANTAR de Arte, Educação, Cultura e Meio Ambiente (ONG) -Associação pela Saúde Emocional de Crianças -Catavento Comunicação e Educação (ONG) -CENPEC - Centro de Estudo e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária -Centro Educacional Tecnológico Brasileiro (OSCIPI) -Comunicação e Cultura (Organização não Governamental - ONG) -Diocese de Santarém -Fundação Carlos Alberto Vanzolini -Fundação Roberto Marinho -Fundação Tide Azevedo Setubal - Fundação Torino -GEEMPA - Grupo de Estudos Sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação (Organização não Governamental - ONG) -IAB – Instituto Alfa e Beto (Organização não Governamental - ONG) -INADE - Instituto de Avaliação e Desenvolvimento Educacional -Instituto Arte na Escola (ONG Fundação Iochpe) -Instituto Avisa Lá -Instituto Ayrton Senna -Instituto Cognita Educação Digital -Instituto Crescer para a Cidadania -Instituto de Desenvolvimento Social e Ambiental -Instituto Empreender -Instituto Paramitas -Instituto Unibanco -Oi Futuro - Instituto Telemar
--	---	--

	Software Ltda. -Sangari do Brasil Ltda. -Sem Fronteiras Tecnologia Educacional Ltda. -Semina Produtos Educativos e Serviços Ltda. -Sisttech Tecnologia Educacional Ltda.	
--	--	--

Fonte: Guias de Tecnologias Educacionais (2009; 2011/2012; 2013).

Os desdobramentos dessa parceria público-privada na categoria ensino-aprendizagem, mais do que a mera oferta de serviço ou material pedagógico, configuram uma forte ingerência do setor privado na gestão administrativa e pedagógica da escola pública. Sobre essa parceria público-privada na categoria ensino-aprendizagem, um questionamento de Peroni (2011, p. 37) pode ser utilizado nessa análise:

[...] o que significa o sistema público abrir mão das suas prerrogativas de ofertar educação pública de qualidade e comprar um produto pronto, o que se dá desde o currículo escolar, já que as aulas vêm prontas e os professores não podem modificá-las, até a gestão escolar ser monitorada por um agente externo, e transformar os sujeitos responsáveis pela educação em burocratas que preenchem muitos papéis, o que, inclusive, contraria a LDB/1996, no que se refere à gestão democrática da educação.

Essa parceria público-privada, fortalecida com a introdução dos Guias de Tecnologias Educacionais, como sugestão apontada no Guia Prático do PAR, ultrapassa a mera oferta de serviço ou material pedagógico, sendo capaz de influenciar na concepção de educação da escola, o que deveria ser uma atribuição do coletivo escolar, por meio de seu Projeto Político-Pedagógico. Nesse sentido, essa parceria minimiza a autonomia pedagógica da escola, acarretando, não raro, muitas condicionalidades para a gestão da escola e para o trabalho docente, uma vez que, muitas dessas tecnologias, trazem consigo uma definição prévia de tarefas e incumbências dos profissionais das escolas que aderem a tais tecnologias.

Essa parceria público-privada, fortalecida com a introdução dos Guias de Tecnologias Educacionais, como sugestão apontada no Guia Prático do PAR, ultrapassa a mera oferta de serviço ou material pedagógico, sendo capaz de influenciar na concepção de educação da escola, o que deveria ser uma atribuição do coletivo escolar,

por meio de seu Projeto Político-Pedagógico. Nesse sentido, essa parceria minimiza a autonomia pedagógica da escola, acarretando, não raro, muitas condicionalidades para a gestão da escola e para o trabalho docente, uma vez que, muitas dessas tecnologias, trazem consigo uma definição prévia de tarefas e incumbências dos profissionais das escolas que aderem a tais tecnologias.

Além disso, essa parceria público-privada compromete o princípio constitucional da gestão democrática, no que se refere à autonomia pedagógica da escola e do professor, bandeira de luta histórica, destituindo dos profissionais da educação a possibilidade de definir o currículo e a metodologia, coerentes com a realidade de cada escola. Percebe-se, assim, que o sistema público acaba assumindo a lógica de gestão proposta pelo setor privado, coadunando com os pressupostos do neoliberalismo de terceira via que têm o mercado como parâmetro de qualidade, facilitando que interesses vinculados ao capital, seja convertidos em interesses da sociedade, delineando, dessa forma, a agenda educacional.

Os dados mostram que o MEC, por meio dos Guias de Tecnologias Educacionais, propostos no Guia Prático do PAR, leva a legitimar a inserção do setor privado na educação, acirrando a lógica de mercado. Dessa forma, por meio do PDE/PMCTE/PAR, abrem-se possibilidades para as parcerias público-privadas nos estados e municípios que assumiram o Compromisso Todos pela Educação, como parte do contexto macro de influência do setor privado no âmbito público e das redes de políticas.

Como parte de uma rede de políticas, o Decreto n. 6.094/07 do PMCTE, que institui o PAR, bem como o *Guia de Ações e o Guia de Tecnologias Educacionais*, ao mesmo tempo em que sinaliza a oferta de assistência técnica e financeira da União, a partir de um diagnóstico da realidade local, contraditoriamente, traz elementos de desresponsabilização do Estado como órgão proponente da política, ao transferir essa tarefa para as parcerias com o setor privado. Essa faceta vai alimentar um nicho de mercado em que empresários passam a encontrar no Estado o seu principal consumidor.

O discurso que sustenta o PDE/PMCTE/PAR tem como argumento central, o compromisso do Estado na garantia da educação básica pública e de qualidade. No entanto, contraditoriamente, esse mesmo Estado sugere a as parcerias com o privado, como sinalizado na análise do instrumento do PAR, em especial, no Guia de Tecnologias Educacionais.

Essa lógica da parceria com o privado é evidenciada nos trechos do depoimento do Secretário de Educação do Município investigado:

O PAR é muito interessante em seus vários aspectos. Temos um guia [Guia de Tecnologias Educacionais], uma lista de programas e tecnologias que podemos adquirir para a melhoria do nosso IDEB. Aqui, tivemos o acesso a muitos programas e tecnologias como o Mais Educação, o programa Salas de Recursos Multifuncionais, o programa LSE [Levantamento da Situação Escolar], o Pró-Letramento. [...] E muitos outros programas que estamos analisando para implantar no município como o ProInfantil, o programa Acelera Brasil [Instituto Ayrton Senna], o Laboratório de Ciências, uma tecnologia educacional para a Educação Integral do grupo Positivo e muitos outros. Então com o PAR, temos muitos programas que podemos adotar para melhorar nossas escolas e cumprir as metas. São programas eficazes, que oferecem apostilas, recursos didáticos que podemos utilizar para melhorar a aula do professor e elevar o IDEB (Entrevista - Secretário Municipal de Educação).

Essa construção discursiva do Secretário de Educação é decorrente dos processos ideológicos de identificação com certas posições discursivas do governo federal. A trajetória dos indivíduos é marcada por processos de identificação, contraidentificação e desidentificação que cooperam para o estabelecimento do sujeito como ser social e individual. Esses processos acontecem como o resultado de tensões estabelecidas entre o desejo do indivíduo e as “ordenações” sociais. Nessa lógica de análise, para Fairclough (2001), o discurso é uma prática não apenas de representação do mundo, mas também de significação deste, constituindo um mundo em significado. De acordo com esse autor:

[...] ao produzirem seu mundo, as práticas dos membros são moldadas, de forma inconsciente, por estruturas sociais, relações de poder e pela natureza da prática social em que estão envolvidos, cujos marcos delimitadores vão sempre além da produção de sentidos. Assim, seus procedimentos e suas práticas podem ser investidos política e ideologicamente, podendo ser posicionados por eles como sujeitos. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 100).

Dessa forma, o depoimento do Secretário de Educação não pode ser visto apenas como produto de um querer individual, mas pode ser interpretado especialmente como resultado de uma série de fatores discursivos que concorrem para a sua formação, como a ideologia.

A condição da linguagem é a incompletude e, ao dizer, o sujeito o faz em condições ideológicas, impelido pelo mundo, pela sua experiência, pela memória discursiva, por um saber/poder/dever dizer. A partir desses pressupostos de análise, o depoimento do Secretário de Educação, “[...] ao invés de se fazer uma lugar para fazer sentido, ele é pego pelos lugares (dizeres) já estabelecidos num imaginário e estaciona. Só repete” (ORLANDI, 1999, p. 54).

O depoimento, a seguir, do Secretário evidencia ainda uma identificação com a lógica de avaliação e controle do governo federal sobre as escolas e os professores e essa identificação faz com que o Secretário coadune com a ingerência de programas externos sugeridos pelo governo federal, sem uma breve avaliação dos conteúdos de tais programas.

Eu acredito que precisamos de programas que venham fazer uma intervenção onde o aluno mais precise. E esses programas que o governo federal indica ajudam nisso. Ajudam a melhorar o IDEB. E eu acho benéfico o IDEB. Eu não tenho muita fundamentação para falar sobre as avaliações externas, mas acredito que nós temos que avaliar, porque é na avaliação que verificamos o que foi cumprido, se as metas que o governo quer foram alcançadas. Sem avaliação, as coisas ficam soltas. Até mesmo porque não tem como questionar isso, pois vem de cima, é uma exigência legal que todo município tem que aceitar. Aqui na secretaria, eu tenho muitas assessoras para verificarem se essas metas são alcançadas, pois corre o risco de, em alguns lugares, os professores não se preocuparem com o IDEB. Por conta disso, também, nós temos uma pedagoga para cuidar dos programas do governo federal como o Mais Educação e o PDE-Escola, para acompanhar, organizar, cobrar de todos os supervisores e diretores. Aí sim, é cobrando de todos que vai começar a dar resultados. As coisas são muito sérias, agora, as escolas terão que prestar conta para mim aqui na secretaria da educação. Eu quero ver no que está sendo gasto o dinheiro que vem do MEC, pois é preciso melhorar o IDEB. Hoje, nós temos o PNAIC, o professor ganha uma bolsa para fazer o curso, mas eu fico pensando será que realmente o professor está fazendo o que foi ensinado no curso? Será que está tendo mudança? Por isso, eu acho importante uma intervenção, uma avaliação e um controle do trabalho do professor. A intervenção e a avaliação tem que ocorrer, e o especialista precisa ter muita responsabilidade nisso (Entrevista - Secretário Municipal de Educação).

Diante disso, vale questionar: que modelo de Estado está presente na oferta de políticas educacionais dessa natureza? O que se percebe é que o Estado se faz atuante, contudo, muitas vezes, essa atuação tem se materializado por meio da indução da parceria com o setor privado, aderindo a um modelo de gestão gerencial, como se pode observar no conteúdo do PAR e do Guia de Tecnologias Educacionais. Dessa forma, serviços, anteriormente realizados pelo Estado, vêm sendo realizados por vários “outros” e “[...] novas vozes e interesses são representados no processo político, e novos nós de poder e influência são constituídos e fortalecidos” (BALL, 2013, p. 177).

O PAR apresenta um cardápio de tecnologias e os produtos advindos de parcerias com a iniciativa privada, chegando até as escolas, com a promessa de melhorar a educação e elevar o IDEB, influenciam a ação pedagógica e a gestão. Percebe-se que o governo federal, por meio do PAR, tem oferecido assistência técnica, mas essa assistência, muitas vezes, transforma-se em “ilusões pedagógicas”, considerando que a maioria dos programas que chegam no “chão das escolas” são pacotes replicáveis e padronizados, com a promessa de resolver os problemas pedagógicos com pouca ou nenhuma participação do professor, o que compromete a autonomia da escola e concorre para a influência do mercado no conteúdo da educação pública. Isso comprova um dos desdobramentos do PAR nas condições de trabalho do professor, os quais comprometem também sua condição de sujeito da práxis. Ao induzir o município a aderir a esse “cardápio” de tecnologias, desconsidera a autonomia da gestão escolar e do trabalho docente, submetendo-os a uma lógica mercadológica.

Uma análise do PAR do município investigado evidencia que muitos programas federais vêm sendo implementados em nível local, de forma recorrente e expressiva. O que pode levantar algumas indagações: será que tais programas são analisados pela SME antes de serem selecionados? Até que ponto a adoção de um número elevado de programas externos não pode comprometer a autonomia dos municípios? Qual seria a motivação para essa adesão? O Quadro, a seguir, mostra esse quantitativo:

Quadro 24 – Programas do MEC presentes no PAR do município

Dimensão	Indicador	Programa do MEC requisitado pelo município
Dimensão 1: Gestão Educacional	Área 1: Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino Indicador 2: Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME).	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Dimensão 1: Gestão Educacional	Área 1: Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino Indicador 3: Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE).	Programa Formação pela Escola
Dimensão 2: Formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar	Área 1: Formação Inicial de Professores da Educação Básica Indicador 1: Habilitação dos professores que atuam nas creches	UAB - Universidade Aberta do Brasil (Curso a distância de formação inicial de Pedagogia por meio da UAB)
	Área 1: Formação Inicial de Professores da Educação Básica Indicador 2: Habilitação dos professores que atuam na pré-escola	UAB - Universidade Aberta do Brasil (Curso a distância de formação inicial de Pedagogia por meio da UAB)
	Área 1: Formação Inicial de Professores da Educação Básica Indicador 3: Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, incluindo professores da Educação de Jovens e Adultos (EJA).	UAB - Universidade Aberta do Brasil (Curso a distância de formação inicial de Pedagogia por meio da UAB)
	Área 2: Formação Continuada de Professores da Educação Básica Indicador 2: Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da Matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries iniciais do ensino fundamental incluindo professores da Educação de Jovens e Adultos (EJA).	UAB - Universidade Aberta do Brasil (Curso a distância em práticas pedagógicas, em educação étnico-racial, em educação patrimonial, educação em direitos humanos, EJA, educação do campo, por meio da UAB) Programa Praler - Programa de Apoio à Leitura e à Escrita Programa Pró-Letramento - Programa de Formação Continuada de Professores das séries Iniciais do Ensino Fundamental
	Área 4: Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis n. 9.795/1999, 10.639/2003, 11.525/2007 e 11.645/2008 Indicador 1: Existência e implementação de políticas para a formação de professores, visando ao cumprimento das Leis n.	UAB - Universidade Aberta do Brasil (Curso a distância em práticas pedagógicas, em educação étnico-racial, em educação patrimonial, educação em direitos humanos, EJA, educação do campo, por meio da UAB). Programa Secad - Formação para Diversidade - Educação das Relações Étnico-raciais (Curso a distância de

		9.795/1999, 10.639/2003, 11.525/2007 e 11.645/2008	aperfeiçoamento para professores em História e Cultura Afro-brasileira e Africana, com a distribuição de materiais e equipamentos pedagógicos de suporte ao processo didático de implantação da Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003).
		Área: 5. Formação de Profissionais da Educação (funcionários) Indicador: 1. Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos	Programa Profuncionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Gestão Escolar)
		Área 5: Formação de Profissionais da Educação e Outros Representantes da Comunidade Escolar Indicador 4: Participação dos profissionais de serviço e apoio escolar e de outros representantes da comunidade escolar em programas de formação específica.	Programa Formação pela Escola
Dimensão 3: Práticas Pedagógicas e Avaliação		Área 1: Organização da Rede de Ensino Indicador 3: Existência de política de educação em tempo integral: atividades que ampliam a jornada escolar do estudante para, no mínimo, sete horas diárias nos cinco dias por semana.	Programa Kit Pedagógico (SEB) Programa Mais Educação
		Área 2: Organização das práticas pedagógicas Indicador 3: Existência/adoção de metodologias específicas para a alfabetização.	Programa de Formação Continuada
Dimensão 4: Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos		Área 1: Instalações físicas gerais e equipamentos Indicador 2: Existência e funcionalidade de laboratórios (informática, artes e ciências)	ProInfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional Programa Laboratório de Ciências - Seed Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais
		Área 1: Instalações físicas gerais e equipamentos Indicador 5: Salas de aula: instalações gerais e mobiliário para o ensino.	Proinfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

	Área 3: Uso de Tecnologias Indicador 4: Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC	Programa Escola Ativa ProInfo - Banda Larga nas Escolas e Gesac
	Área 1: Instalações físicas gerais e equipamentos Indicador 7: Adequação, manutenção e conservação das instalações e equipamentos	Programa Caminho da Escola

Fonte: PAR do município investigado (2012; 2013).

A análise do PAR do município investigado mostra a presença significativa dos programas sugeridos pelo MEC nas quatro dimensões e diferentes indicadores. Segundo o Guia Prático do PAR, o município pode escolher os programas que julgar necessários para atender às necessidades levantadas no diagnóstico inicial, não sendo uma obrigatoriedade. No entanto, mesmo sem ser uma exigência, o município acabou aderindo a um conjunto de programas externos. Essa evidência traz à tona a forte ingerência do MEC, por meio de seus programas, que vêm assumindo uma atuação efetiva na condução da gestão educacional local.

Azevedo (2002) esclarece que, a partir do Programa Dinheiro Direto na Escola, se percebe a presença de uma lógica de indução da União sobre os governos locais. Já Duarte (2002) destacou que as transferências voluntárias da União, vinculadas a programas formulados de forma centralizada, coadunaram com essa lógica “indutora”. Nesse viés de análise e considerando os dados do PAR do município investigado, pode-se verificar uma continuidade dessa lógica, podendo assumir o papel de mecanismo de regulação da União diante dos estados e municípios e adentrando o “chão das escolas”.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o PAR vem sendo materializado no município em questão como um mecanismo de subsunção da gestão educacional local aos programas sugeridos pelo MEC. O depoimento, a seguir, traz a fragilidade desse “formato” que vem assumindo a ação pública local:

No primeiro momento, não tinha feito nenhuma análise crítica sobre os programas do PAR. Eu considerei assim o PAR como o “pai de todos”. No início, falei: nossa isso é uma beleza, né? Mas hoje eu olho e penso ele seria bom se tivéssemos implantado esses programas com estudo, com conhecimento na base, com pequenos grupos. Que eles tivessem sido estudados. E isso não foi, né? O PAR é perfeito, quem olha fica encantado, porque é um sistema muito bem elaborado, é um sistema muito bem feito, que traz muitos programas e ações de assistência do MEC. São páginas e páginas com programas [Guia de tecnologias]. Assim, tudo muito bem pensado. E assim você tem certeza que muita gente pensou por você. Você

tem certeza naquilo que está escrito ali. Você nem precisa ler muito. Você sabe o que você tem que marcar e escolher. E a pior área que eu me deparei foi com a situação da formação de professores. Essa é a nossa grande deficiência, carência. Nossa formação de professores, como em todo país, é carente, deficiente, ela não acontece por obrigação do município, muitas vezes, não cumprimos aquilo que nos é atribuído. E esses programas do PAR vêm ajudar muito a melhorar essa situação (Entrevista - Técnico da SME).

No entanto, é necessário pensar as contradições inerentes ao PAR no contexto da prática. Por muito tempo vigorou a crítica de que a União deixou órfã a Educação Básica, transferindo essa responsabilidade para os demais entes federados, o que foi, muitas vezes, utilizado como argumento para explicar o descaso com essa etapa da Educação Nacional, tendo em vista as discrepâncias econômicas e políticas dos estados e municípios. Com o PAR a União reverte essa posição de omissão, assumindo certo protagonismo com a Educação Básica, por meio dessa articulação com os entes federados. No entanto, os depoimentos mostram que essa atuação da União tem se convertido em mecanismo de controle, considerando a inércia dos entes subnacionais no processo de materialização do PAR e de ingerência, nesse caso, da União, sob a [...] “forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica certa passividade e adesão aos demais entes regionais”. Além disso, percebe-se uma certa “[...] permeabilidade, que envolve práticas e procedimentos político-administrativos que permitem e favorecem a penetração das intenções e ações de umas instâncias sobre as outras” (CAMINI, 2009, p. 257), como é o caso da adesão aos programas sugeridos pelo MEC.

Essa subserviência local pode ser interpretada como uma anulação da capacidade deliberativa no âmbito de sua competência, consolidando um gerencialismo que leva a reforçar mecanismos de responsabilização (*accountability*). O município, diante da adesão aos programas oferecidos pelo MEC, abandona a possibilidade de definir os rumos próprios da política educacional local e assume o compromisso com os princípios e metas definidos pela União. Essa dimensão da responsabilização/*accountability* será discutida na próxima seção.

4.6 O PAR como mecanismo de *accountability*/responsabilização

Embora o PAR tenha promovido uma mudança na relação entre a União e os entes federados, tendo em vista que os convênios pontuais foram substituídos por planos de caráter plurianual e multidimensional, elaborados por meio de diagnóstico de caráter participativo,

construídos com a participação da sociedade e dos gestores locais, ainda não se pode afirmar que se tem concretizado o regime de colaboração.

No âmbito do PDE/PMCTE e do PAR, como já foi discutido anteriormente, identifica-se a presença do princípio da subsidiariedade, que, distante de se concretizar o tão almejado regime de colaboração, são presenciadas iniciativas de “minipactos” que não incidem sobre a questão estrutural da organização da educação nacional, uma vez que, para que isso ocorra, faz-se necessário adotar

[...] duas medidas vigorosas do ponto de vista político e institucional: uma reforma tributária, que elimine as brutais desigualdades regionais, e a regulamentação do regime de colaboração, ou seja, duas medidas que alteram o modelo do federalismo brasileiro, do ponto de vista fiscal e do ponto de vista jurídico-político (ARAÚJO, 2010, p. 754).

Ao contrário de propor um regime de colaboração, Mendes (2011) menciona que o PAR pode se tornar um instrumento regulatório, por ser este um mecanismo encontrado pelo governo central para regular a própria relação entre as esferas governamentais.

Com relação ao recurso financeiro não é suficiente, a escola precisa de muito mais. E quem sofre mais são os municípios mais carentes. Nem todas as ações que colocamos em nosso plano de ação recebem ajuda financeira do governo estadual ou federal. Ao contrário, parece que a maioria é de responsabilidade do prefeito. Então, é como se o PAR fosse um atestado em que assumimos responsabilidades que, muitas vezes, não temos condições de cumprir. Muitos programas sugeridos no Guia de Tecnologias, por exemplo, pensamos em adotar aqui no município, mas vamos deixar para o próximo ano, pois muitos desses programas não contam com recursos do MEC, mas é o município que tem que arcar com as despesas. Então, o PAR deixa a desejar no repasse de recursos em algumas ações importantes que queríamos realizar, mas não temos recursos suficientes para tudo. (Entrevista - Secretário de Educação).

Dentre as ações do PAR e levando em conta a realidade de cada estado ou município, o Manual indica quatro formas de tratamento, sendo:

- ações que contaram com o apoio financeiro do MEC;
- ações que contarão com o apoio técnico do MEC;
- ações executadas diretamente pelo ente participante do Compromisso;
- ações que ainda não contam com formas definidas de apoio (BRASIL, 2008a, p. 3).

Após a elaboração do conjunto de ações de acordo com as necessidades apontadas nos indicadores do diagnóstico, conclui-se a elaboração do Plano de Ações Articuladas, que deve ser encaminhado ao Ministério da Educação, para que possa ser avaliado e aprovado. Uma vez analisado e aprovado, o MEC disponibiliza financiamento e suporte técnico para apenas parte das ações. As ações que devem ser executadas diretamente pelo ente participante do Compromisso, ou seja, o município traz à tona uma das dificuldades enfrentadas no município investigado, conforme depoimento do Secretário Municipal de Educação: a falta de contrapartida do município.

Já em relação às ações que demandam apoio financeiro que não contam com formas definidas de apoio, Camini (2009) alerta que essa última categoria representa uma brecha para parcerias com outros setores da sociedade, como o setor privado, como já foi discutido anteriormente.

Em relação às principais dificuldades encontradas no município investigado na elaboração e execução do PAR, os dados das entrevistas com o técnico da SME e com o Secretário Municipal de Educação, evidenciaram muitos aspectos sintetizados no quadro a seguir:

Quadro 25 – Dificuldades na Elaboração e Execução do PAR
ASPECTOS REFERENTES ÀS DIFICULDADES NO PAR

ASPECTOS REFERENTES ÀS DIFICULDADES NO PAR
Ausência de atendimento ou atendimento parcial pelo MEC no acompanhando de programas ou ações de sua responsabilidade, tanto de assistência técnica, como de assistência financeira.
Ausência de assistência financeira do MEC na maior parte das ações do PAR.
Excesso de ações que devem ser executadas diretamente pelo município.
Omissão do MEC na colaboração de ações prioritárias para o município, como a valorização dos profissionais da educação.
Dificuldades de ordem técnico-administrativa ou operacional. Ausência de profissionais especializadas para executar as ações.
Falta de articulação da SME com outros setores da prefeitura, como a Secretária de Administração e a Câmara de vereadores para aprovação de leis importantes para a concretização de algumas ações.
Mudanças nos cargos de confiança, como o cargo de Secretário Municipal de Educação, o que dificulta a continuidade das ações do PAR.
A falta de recursos ou a impossibilidade de prever recursos na lei orçamentária para execução de ações do PAR.

Fonte: Dados de pesquisa (2010-2013).

Diante de todos esses aspectos elencados no Quadro 25, desvela-se a necessidade de ações focalizadas para investimento de recursos técnicos e financeiros da União no município analisado, no intento de superar os problemas educacionais prioritários diagnosticados em âmbito local. Percebe-se que a maioria desses problemas elencados nos dados das entrevistas

denuncia que há de se cuidar primeiramente de problemas de ordem estrutural que esbarram na questão orçamentária e na regulamentação do regime de colaboração.

Em relação ao regime de colaboração entre os entes federados, os depoimentos do técnico responsável pelo PAR no município investigado e do Secretário Municipal de Educação mostram que tal relação, muitas vezes, não é totalmente alicerçada de acordo com os pressupostos do federalismo cooperativo.

O PAR não contribui para relações mais democráticas. Na verdade, temos uma política de responsabilização. Não tem nada de democrático, não! É tudo imposto mesmo, tudo de cima para baixo, e a base cumpre. Aumentou uma responsabilização e cobrança dos municípios com o PAR. Aumentou sim, tem mais cobrança, muito mais responsabilidade para o município, para as escolas e para o professor. É uma relação autoritária e de cobrança. Depois do PAR, temos que prestar contas do IDEB e cumprir as metas do Termo de Compromisso, sem muitas vezes termos condições para isso. Mas, mesmo assim, melhor com ele do que sem ele. (Entrevista - Técnico da SME).

Verificando esses depoimentos, verifica-se que o PAR, no município em questão, vem sendo utilizado como um mecanismo de monitoramento da União e fiscalização de metas, deturpando-se o sentido do regime de colaboração, que pressupõe ações articuladas entre a União e os demais entes federados. Os dados das entrevistas mostram que o PAR, apesar de ter em sua nomenclatura o termo “ações articuladas”, encontra-se distante de promover a colaboração de fato, limitando-se aos mesmos pressupostos que sustentaram, historicamente, as políticas sociais brasileiras, ou seja, a descentralização pela via da desconcentração, o que faz com que estados e municípios sejam responsabilizados pela oferta de serviços como a educação. O PAR vem se materializando em um plano que acarreta a responsabilização, quase que exclusiva do ente local, pelo sucesso ou fracasso das ações e metas a serem atingidas, eximindo a União e atribuindo a ela apenas a tarefa de fiscalização.

Pode-se afirmar que o cerne da questão, ou seja, a questão fiscal dos municípios brasileiros, que se configura como uma das principais lacunas para a efetivação de um regime de colaboração entre os entes federados, não foi considerado na política do PDE/PMCTE/PAR. Essa lacuna somente será minimizada com modificações substanciais nas transferências de impostos em favor destes, por meio de uma reforma tributária que modifique o atual cenário de repartição de recursos financeiros entre os entes federados brasileiros, o que não será resolvido com repasses insuficientes para parcas ações do PAR.

Além disso, vale destacar que esse novo arranjo proposto pelo PAR pode representar, na linguagem política, uma face de um movimento de “governança em rede”, ou seja, de uma heterarquia que sinaliza uma nova “arquitetura de regulação”. Um movimento de governança que não implica um esvaziamento do Estado, mas, sim, “[...] um preenchimento exercido por meio de uma manipulação estudada das condições e possibilidades sob as quais as redes operam e do uso cuidadoso, estratégico, de controles financeiros e alocação de recursos” (BALL, 2013, p. 188). Nesse movimento de governança, as metas e seu cumprimento por parte dos entes federados pactuantes do PDE/PMCTE/PAR passam a ser monitorados por meio do acompanhamento da execução do convênio mediante relatórios ou visitas da equipe técnica do MEC. Essas metas e seu cumprimento são monitorados também pelos dados do IDEB, eleito, nessa arquitetura política, como principal indicador para aferir a qualidade da educação nas circunscrições locais que aderiram ao PMCTE e formularam seus PARs. Diante disso, tal arquitetura sugere uma relação gerencial da União com os municípios, ao estabelecer uma relação direta com estados e municípios, que, embora se proponha assegurar um regime de colaboração, pode traduzir-se em instrumento regulatório. Os depoimentos dos entrevistados sugerem, ainda, que o PAR concorre para a manutenção de um federalismo não cooperativo pela qual a ação coordenadora encontra-se centralizada na União. O PAR, considerando a proposta de consolidar um regime de colaboração, distancia-se dessa medida e parece aproximar-se mais do princípio da desconcentração monitorada.

Além disso, para Mendes (2011), presencia-se o não cumprimento dos papéis definidos pela Constituição e uma forte ingerência da União sobre os entes federados subnacionais, o que não leva em conta a autonomia dos municípios, mas, sim, reforça a dependência destes, uma vez que:

No caso específico das políticas educacionais, este processo de não cumprimento dos papéis definidos para cada ente federado pela CF/88, bem como da ingerência de uns sobre os outros têm sido uma constante, haja vista que o entendimento dominante é o de que as políticas sejam elaboradas em âmbito federal para serem implementadas/executadas em âmbito local por Estados e municípios sem que, no entanto, seja feita uma avaliação prévia de condições infraestruturais (e muitas vezes também sociais, culturais e políticas) necessárias para esta responsabilização/execução (MENDES, 2011, p. 6).

Esse cenário provoca a responsabilização de gestores locais e das próprias unidades escolares, pelo cumprimento das ações e com a solução de todos os males da escola pública, como um efeito cascata alimentado pelo monitoramento pela União e desembocando no “chão

da escola”, por meio de mecanismo de prestação de contas que interfere na gestão da escola e no trabalho docente, o que será discutido nos próximos capítulos.

Capítulo 5:

PDE-Escola no contexto da prática: em foco a gestão gerencial/gestão democrática e a *accountability*/responsabilização na gestão escolar

*Quando mais se falou em democracia
no interior da escola, menos democrática ela foi.*

(Dermeval Saviani)

Neste capítulo, aprofunda-se a discussão acerca da gênese do PDE-Escola e suas reestruturações ao longo dos anos, dispositivo herdado no PDE/PMCTE, que traz, em seu cerne, uma concepção gerencial de planejamento. Em seguida, procura-se mapear os efeitos da política do PMCTE/PDE-Escola no contexto da prática da gestão escolar, a partir das categorias gestão gerencial/gestão democrática e *accountability*/responsabilização.

5.1 A gênese do PDE-Escola

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), como planejamento estratégico destinado às instituições de ensino, foi implementado antes do PAR. Historicamente, a primeira versão do PDE-Escola tem sua origem no âmbito do Fundo do Desenvolvimento da Escola – FUNDESCOLA⁵², no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

De acordo com Fonseca (2003b), o Fundescola surge a partir de acordos entre organismos internacionais e países em desenvolvimento, conduzidos por argumentos de que os problemas que afetam tais países interferem no sistema em seu todo, fazendo com que a redução da pobreza seja vista como condição *sine qua non* ao crescimento. Sustentados por argumentos dessa natureza e tendo como tese central o combate à pobreza, são criados programas compensatórios que trazem a promessa de corrigir as desigualdades sociais, por meio de uma política de focalização e descentralização de recursos para as regiões mais carentes.

O PDE-Escola, em seu nascedouro, teve como justificativa a modernização da gestão e o fortalecimento da autonomia da escola, mediante a adoção de um modelo de planejamento estratégico apoiado na racionalização e na eficiência administrativa. No entanto tal modelo de

⁵² Plano estratégico destinado às escolas com problemas de grande evasão, repetência e baixo desempenho das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste do país, contava com o financiamento do Banco Mundial. A escolha destas regiões teve como justificativa o número elevado de crianças fora da escola, as baixas taxas de escolarização e a pouca qualificação dos professores (OLIVEIRA, S. 2005).

gestão, na análise de Fernandes (2004, p. 16), “[...] retira aportes teóricos particularmente das teorias neoclássicas, da Administração por Objetivos e do Desenvolvimento Organizacional”.

Inicialmente, o Fundescola foi implantado no ano de 1998, abrangendo 401 escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nas chamadas Zonas de Atendimento Prioritário⁵³ (ZAP), sendo, gradativamente, estendido aos demais municípios e escolas das ZAP até o ano de 2004, passando a atender a 12 mil escolas em 384 municípios (RAMOS, 2010).

Nesse cenário, o Plano de Desenvolvimento da Escola (denominado PDE), exigência central do convênio firmado com o Banco Mundial, em decorrência de empréstimo firmado em 1998, previa que as unidades escolares executassem um planejamento estratégico. Tal exigência destinava-se apenas às escolas de ensino fundamental situadas nas “Zonas de Atendimento Prioritário” (ZAPs) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, em razão dos baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) (FONSECA, 2003a; 2003b).

Em sua fase inicial, o Fundescola adotava como indicadores de qualidade critérios de acesso e permanência das crianças em idade escolar (FONSECA, TOSCHI, OLIVEIRA, D. 2005). Posteriormente, passou a adotar, como indicador de qualidade, os resultados das avaliações sistêmicas, estabelecendo metas de desempenho para as instituições escolares, uma vez que o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB – encontrava-se em seu momento de implementação, apresentando os primeiros resultados das instituições escolares brasileiras nas avaliações sistêmicas (FONSECA, TOSCHI, OLIVEIRA, 2005, p. 40).

O PDE-Escola apresenta-se como uma das ações (produtos⁵⁴) do FUNDESCOLA, trazendo uma concepção gerencial de planejamento, visto como “estratégico” e que deve ser coordenado pela “liderança da escola” e elaborado de forma “participativa” pela comunidade escolar, além de estabelecer um leque de ações para o Ensino Fundamental público regular. Para Fonseca, Toschi e Oliveira (2005), o PDE-Escola, *carro-chefe* do programa FUNDESCOLA, coloca a cargo das escolas a responsabilidade pela melhoria da *qualidade* do ensino, por meio de um planejamento estratégico e gerencial, que se estabelecia pela realização de diagnósticos da sua situação escolar e pela definição de metas, objetivos estratégicos e planos de ação a serem executados no “chão da escola”. Percebe-se com o PDE-Escola o robustecimento da concepção de que a gestão da escola pública deve ter como

⁵³ Este conceito –ZAP– foi utilizado na França em 1982. As ZEP (zones d’éducation prioritaire) marcam uma política escolar francesa, fortemente centralizada e guiada pelo princípio de um tratamento igualitário. No Brasil, as ZAPs foram constituídas por agrupamentos de municípios vizinhos com perfis socioeconômicos semelhantes, com o maior número de alunos matriculados no ensino fundamental e que compunham microrregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (AMARAL SOBRINHO, 2001).

⁵⁴ De acordo com o texto dos documentos oficiais do FUNDESCOLA, as ações deste programa são denominadas produtos (OLIVEIRA, S. 2005).

foco o alcance de metas educacionais, por meio de uma gestão pública eficaz nos termos do *new public management* (administração gerencial).

Por se tratar de um acordo internacional, dentre as recomendações e as condicionalidades do acordo do Fundescola, estava a garantia da continuidade das ações, estabelecendo que, mesmo com a mudança de partidos no governo, deveria ser garantida a conclusão do programa. Com isso, as ações do Fundescola foram desenvolvidas até 2010, avançando, aproximadamente, sete anos do governo Lula. Ou seja, sendo lançado no contexto do governo de FHC, somente em 2010, no âmbito do segundo mandato do governo Lula, o Fundescola foi finalmente concluído (FONSECA, 2009).

Sendo um acordo firmado para o período de 1998 a 2010, com o lançamento do PDE em 2007, o Fundescola encontrou-se “[...] numa espécie de limbo, porque as informações oficiais não são suficientemente claras, especialmente no que concerne à duração do acordo MEC/BM”, não dando conta de explicar o que aconteceu com o programa (FONSECA, 2009, p. 273). O fato é que, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007, o programa PDE-Escola – carro-chefe do Fundescola – passou a fazer parte do rol de programas que compõem o PDE/PMCTE e expandiu-se para as escolas dos municípios que assinaram o Compromisso Todos pela Educação.

Após a divulgação dos primeiros resultados do IDEB, o Ministério da Educação estendeu a adoção do PDE-Escola a todas as instituições de ensino que apresentaram um índice insatisfatório. Assim, a partir de 2007, com o lançamento do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” do Governo Federal, o PDE-Escola foi estendido a todas as escolas, como uma das metas a serem implementadas por unidades escolares de todo o país que apresentaram baixo IDEB.

No entanto, com o término do acordo com o BM em 2010, questionamentos vêm à tona em relação ao motivo pelo qual o governo Lula, contrário, ideologicamente, às políticas implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando de sua posse, manteve um programa que tem sua origem no âmbito do Fundescola. Em relação a isso, Fonseca (2003b) questiona se não seria esse o momento de retomar o debate em torno do PPP, alegando que o MEC, ao término do acordo em 2010, deveria avaliar a razão pela qual o PDE-Escola se sobrepõe ao PPP, visto que:

[...] é de se esperar que as instâncias decisórias do governo não se apeguem ao simplismo de justificar a cooperação externa como uma fonte alternativa de recursos para cobrir as necessidades da área social. Não há mais desculpas para que acordos internacionais sejam firmados, sem a devida

avaliação de seus custos financeiros e de suas consequências para a educação brasileira. (FONSECA, 2003b, p. 302)

Pode-se depreender que o PDE-Escola, desde sua criação até expandir-se como programa nacional, passou por fases distintas, sendo a primeira restrita às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e a segunda fase, com a sua ampliação como ferramenta de planejamento estratégico, destinado a todas as escolas do país que apresentem “baixo desempenho” nas avaliações de larga escala.

Uma análise comparativa dos formatos do PDE-Escola, em sua versão Fundescola e em sua versão pós 2007, no âmbito do PDE/PMCTE, evidencia algumas mudanças incorporadas à metodologia utilizada.

Quadro 26 – Análise comparativa do PDE-Escola no âmbito do Fundescola e do PDE/PMCTE

Programa/Plano Aspectos avaliados	FUNDESCOLA	PDE/PMCTE
Fontes de financiamento	Tesouro Nacional e BIRD (por meio de acordo de cooperação técnica)	Tesouro Nacional
Escolas beneficiadas	Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste pertencentes a ZAP I e ZAP II (1999 a 2004) Matriz de disseminação (M2) (2005 e 2006)	Todas as regiões do país que apresentaram escolas com baixo Ideb.
Contrapartida financeira (Secretarias Municipais e Estaduais de Educação)	Fases: Implantação: 1% Consolidação: 30% Consolidação I: 50% Consolidação II: 50%	Não existe contrapartida 100% do Governo Federal
Faixas de Financiamento	R\$ 4.400,00 até R\$15.000,00	R\$ 10.000,00 até R\$75.000,00

Fonte: Miranda, 2010.

Diferentemente do Plano de Desenvolvimento da Escola proposto no âmbito do Fundescola, destinado apenas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o PDE-Escola, no contexto do PDE/PMCTE, destina-se a todas as regiões brasileiras, ou seja, aos municípios que apresentaram baixos índices e que aderiram ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”.

Outra das principais mudanças dos dois formatos refere-se à forma de financiamento, cujos recursos antes eram advindos do Banco Mundial, e no novo modelo são provenientes do Tesouro Nacional. Assim, o PDE-Escola assume o papel de mecanismo de distribuição de recursos financeiros para as escolas que não conseguiram alcançar índices estabelecidos pelo

IDEB. Além disso, outra mudança real refere-se ao fato de o PDE-Escola atingir um papel de destaque na política nacional do PDE/PMCTE, passando a fazer parte de um sistema de gestão e planejamento global da educação.

Em relação à proposta em si, não foram realizadas mudanças na estrutura de elaboração do PDE-Escola, o governo continuava a seguir o mesmo modelo de plano implementado anteriormente (Fundescola), mantendo o discurso de que, por meio desse programa, a escola alcançaria melhores índices de qualidade no ensino, ao adotar os passos de um planejamento que traria as soluções para seus problemas.

A partir de 2009, o manual do MEC de 2006 foi substituído por uma nova versão mais instrumental e enxuta, trazendo novos instrumentos e algumas orientações para preenchimento. Essa nova versão passou a ser disponibilizada dentro de um sistema virtual criado pelo MEC, o SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle), criado como uma ferramenta *online* de monitoramento dos programas como o PDE-Escola e o Plano de Ações Articuladas (PAR), um mecanismo que permite o acompanhamento e controle à distância.

Segundo informações disponibilizadas em uma webconferência⁵⁵ do MEC, realizada em 22/10/2013, proferida por Manuelita Falcão Brito (Coordenação-Geral de Gestão Escolar/DAGE/SEB/MEC), o PDE-Escola, na versão SIMEC, passa a ser denominado PDE-Escola Interativo. De acordo com a coordenadora de Gestão Escolar, há certa confusão entre o Programa PDE-Escola e o PDE Interativo⁵⁶, sendo importante esclarecer as diferenças entre ambos.

O Programa PDE-Escola trata-se de um programa de apoio à gestão escolar que existe há quase 20 anos, passou por diferentes fases e tem como principal objetivo auxiliar as escolas a fazer seu planejamento, por meio de uma metodologia orientada, e a portar recursos financeiros que permitam as escolas implementar o planejamento feito. Refere-se a um programa do MEC destinado à melhoria da qualidade da gestão escolar, na perspectiva da melhoria dos resultados das escolas, que atende às escolas com baixo rendimento no IDEB. O PDE-Escola baseia-se numa metodologia de planejamento e no repasse de recursos do MEC apenas para um certo número de escolas. Ou seja, o PDE-Escola não abrange a totalidade das

⁵⁵ Disponível em: <<http://www.centraldemidia.mec.gov.br>>.

⁵⁶ Em 2014, o PDE Interativo passará a se chamar PDDE Interativo. Essa mudança de nome é parte do esforço de convergência de programas que trabalham sob a égide do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para uma plataforma única: o PDDE Interativo. A partir de 2014, farão parte do sistema os seguintes programas do MEC: PDE Escola, Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador (PROEMI), Mais Educação, Escolas do Campo, Escolas Sustentáveis e Água na Escola (Fonte: <<http://www.pdeinterativo.mec.gov.br/>>).

escolas públicas, mas apenas as escolas que fazem parte de um “recorte” definido pelo resultado do IDEB (BRASIL, 2013⁵⁷).

Já o PDE Interativo tem sua origem dentro do programa PDE-Escola, à medida que o MEC trouxe a metodologia de planejamento e gestão escolar para dentro de um sistema virtual. Durante muitos anos, o Programa PDE-Escola foi feito dentro das escolas em formulários impressos e, a partir de 2009, essa metodologia passou a ser realizada no âmbito do sistema virtual SIMEC. Nesse momento ainda não se denominava PDE Interativo, sendo apenas uma plataforma dentro do SIMEC, para abrigar o planejamento das escolas priorizadas pelo PDE-Escola. No entanto, segundo a coordenadora de Gestão Escolar, essa metodologia teve uma repercussão positiva e, na transição dos anos 2011/2012, o MEC realizou uma revisão da metodologia, em termos de simplificação para o entendimento da metodologia, e disponibilizou a plataforma SIMEC para que todas as escolas públicas pudessem fazer uso dessa ferramenta de gestão. Ou seja, a partir de 2011/2012 todas as escolas públicas poderiam acessar o SIMEC para elaborar seu planejamento, independentemente do recebimento de recursos, ou seja, independente de elas serem priorizadas ou não para fins de recebimento de recursos federais (BRASIL, 2013).

De acordo com esse panorama, a partir de 2012, todas as escolas públicas puderam acessar o PDE Interativo, nova denominação dada ao SIMEC. Atualmente, o PDE Interativo consolida-se como uma ferramenta de controle do MEC, transformando-se em uma porta de entrada nas escolas para os programas federais que repassam recursos para as unidades Executoras. Nesse cenário, o Programa PDE-Escola constitui um programa dentro do rol de programas prioritários do MEC e disponibilizados no site PDE Interativo.

Já o PDE-Escola, segundo informações da coordenadora geral de gestão escolar do MEC, insere-se no “[...] guarda-chuva de programas que são abrigados pelo programa Dinheiro Direto na Escola, pelo mecanismo de repasse do PDDE” (BRASIL, 2013). Diante disso, o PDE-Escola está sujeito a toda a legislação que norteia o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola).

Em suma, o PDE Interativo é um sistema, uma plataforma, uma tecnologia que auxilia as escolas nesse planejamento. Mas o fato de acessar o PDE Interativo não quer dizer que as escolas, necessariamente, receberão recursos do Programa PDE-Escola. O PDE-Escola é uma metodologia de gestão associada ao repasse de recursos, que abrange certo número de escolas,

⁵⁷ Informação fornecida na I Web conferência do PDE Interativo veiculada pela Central de Mídia do Ministério da Educação em 22 out. 2013. Disponível em: <<http://www.centraldemidia.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

e o PDE Interativo é aberto a todos, disponível a todos independente do IDEB e se está dentro do recorte do MEC ou não (BRASIL, 2013).

Considerando que as políticas educacionais brasileiras, como o PDE/PMCTE e o PDE-Escola, são conduzidas para o “chão da escola” com um discurso em nome da melhoria da qualidade de ensino, de autonomia, da participação e de tantas outras bandeiras de lutas dos educadores, torna-se necessário acompanhar o processo de materialização de tais políticas, no sentido de romper com a “pseudoconcreticidade”, procurando tomar o fenômeno e desvendar sua essência. Nesse sentido, torna-se necessário compreender a intencionalidade da implementação do PDE-Escola e desvelar as contradições presentes nessa política no contexto da prática.

Essa análise pretende desvelar esse objeto, levando em conta as mediações que o permeiam e intentando compreendê-lo como um fragmento que se relaciona mutuamente com uma estrutura mais ampla. Ou seja, considerar a totalidade desse fenômeno, procurando vislumbrar o “micro” inserido no “macro”, numa teia de relações que acontecem na prática social mais ampla, em mútua determinação. Assim, parte-se da premissa de que uma política educacional, como o Plano de Metas e o PDE-Escola, não está isolada de um contexto social mais amplo. A história mostra que a política educacional brasileira é marcada por inúmeros programas, projetos e dispositivos que invadem as escolas. Cabe acompanhar e desvelar seus efeitos e desdobramentos.

Para essa empreitada, parte-se do pressuposto de que, para a análise da política PDE/PMCTE/PDE-Escola, faz-se necessário basear-se em uma abordagem dialética, que trata da “coisa em si” (a política) e, ao mesmo tempo, considera que a “coisa em si” não se manifesta imediatamente ao homem e que, para se chegar à sua compreensão, é importante realizar certo esforço e um *détour* (KOSIK, 2011).

Partindo dessa premissa, analisar uma política como uma “coisa em si” remete a uma tarefa de romper com a *pseudoconcreticidade*⁵⁸, uma vez que:

O mundo da *pseudoconcreticidade* é um claro-escuro de verdade e engano. O seu elemento próprio é o duplo sentido. O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos. [...] A essência não se dá imediatamente; é mediata ao fenômeno e, portanto, se manifesta em algo diferente daquilo que é. (KOSIK, 2011, p. 15).

⁵⁸ O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da *pseudoconcreticidade* (KOSIK, 2011, p. 15).

Considerando esse conceito de *pseudoconcreticidade*, torna-se indispensável discutir a lógica de gestão presente no dispositivo PDE-Escola, buscando identificar, nesse movimento, como o aspecto fenomênico da política se manifesta e se esconde, e acaba sendo considerado como a sua essência, fazendo com que, muitas vezes, a diferença entre o fenômeno e a essência desapareça (KOSIK, 2011).

A seguir, serão analisados os desdobramentos do PDE-Escola, em seus diferentes momentos, após 2007, a partir das categorias: gestão gerencial/gestão democrática e *accountability*/responsabilização no contexto da prática da gestão escolar.

5.2 O PDE-Escola no âmbito do PDE/PMCTE: gestão gerencial *versus* gestão democrática

No arcabouço legal instituído pelo PDE/PMCTE, a unidade escolar passou por um processo de reestruturação mediante novas demandas e exigências em decorrência do PDE-Escola, a partir da promulgação do Decreto n. 6094/2007. Tal Decreto define que os municípios e os estados, para receber transferências voluntárias de recursos financeiros e assistência técnica do governo federal, têm como exigência legal a adesão a uma “[...] espécie de contrato territorial entre as diferentes esferas de governo, que [...] requer a elaboração de um plano de atividades articuladas (PAR) municipal e/ou estadual” e do PDE-Escola no âmbito das escolas, documentos articulados entre si (KRAWCZYK, 2008, p. 802).

Nesse cenário, a escola veio a ser vista como um lugar onde os diversos sujeitos devem se mobilizar para produzir “bons resultados”. Por meio de estratégias político-educacionais previstas no PDE/PMCTE, dentre elas, a elaboração do PDE-Escola, presencia-se, no cotidiano das escolas públicas nos últimos anos, uma rotina de ações com a elaboração de diagnósticos para identificar os principais problemas e a definição de ações institucionais a serem cumpridas como condição estipulada para o recebimento de recursos financeiros do poder público. Nessa perspectiva, o PDE mantém “[...] o espírito de focalização da política educacional” (KRAWCZYK, 2008, p. 801).

Entretanto ressalta-se, também, o caráter ambíguo da política do MEC que, apesar de apresentar, em seu discurso, a recuperação do papel de protagonista do Estado Federal como promotor de políticas educacionais, as ações que compõem o PDE/PMCTE expressam uma orientação desarticulada e focada nos municípios e nas escolas, como pode ser evidenciado nos documentos que determinam que as unidades escolares devem elaborar seu PDE-Escola.

Tais expressões desvelam a referência ideológica da política educacional iniciada com o segundo mandato do governo Lula da Silva, “[...] articulando-se politicamente no âmbito da ‘direita para o social’ no trabalho incansável de legitimação do modo de produção da existência capitalista” (MARTINS, 2008, p. 13).

Na esteira do Decreto n. 6.094, foi publicada a Portaria Normativa n. 27, de 21 de junho de 2007, que determina que as escolas vinculadas aos Municípios e aos Estados que aderirem ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” devem elaborar seu PDE-Escola. De acordo com essa Portaria, o MEC anuncia um conjunto de ações ancoradas pela prerrogativa de “[...] fortalecer a autonomia de gestão das escolas” (BRASIL, 2007c). Em seu Art. 2º, institui:

Art. 2º. O PDE-Escola será implementado, em cada escola participante, pela execução de processos gerenciais de:
 I - autoavaliação da escola;
 II - definição de sua visão estratégica;
 III - elaboração de plano de ação.
 § 1º Plano de cada escola deverá indicar as metas a serem atingidas, quais as ações necessárias, o prazo para o cumprimento das metas e os recursos necessários.
 § 2º O Plano será elaborado pela própria equipe de cada escola (BRASIL, 2007c).

Em 2007, o MEC ofereceu apoio técnico às equipes escolares para elaborar planos de ação, por meio de encontros com secretários estaduais e dirigentes municipais de educação. Nesses encontros, foram apresentadas estratégias de elaboração do PDE-Escola. Além disso, iniciou-se um processo de preparação de “técnicos” das secretarias de Educação e das escolas, com a finalidade de serem qualificados para acompanhar a execução dos planos de ação em cada escola, em nome da melhoria da educação básica.

A ideia de melhoria da educação básica, como compromisso de todos, e o apelo ao compromisso social, para com as melhorias da educação básica, fundamentam-se na noção de que a educação é responsabilidade da sociedade. Esse argumento recorrente, e sustentado por um discurso que tem como intencionalidade evocar práticas de envolvimento e responsabilização social, presente nos documentos oficiais do PDE, não faz referência aos fatores estruturais intra e extraescolares e sua interferência no baixo desempenho obtido nos exames de aferição da qualidade.

Para a expansão do PDE-Escola, o MEC promoveu a mobilização de diversos atores, em especial, das secretarias de educação estaduais e municipais. No ano de 2007, foram

realizados 14 encontros com o objetivo de disseminar a implementação do programa com os dirigentes dos estados e municípios cujas escolas registrassem IDEB insatisfatório.

Segundo dados do MEC⁵⁹, no ano de 2009:

[...] mais de 10 mil técnicos das secretarias de educação e diretores de escolas foram formados na metodologia, em 127 turmas. Em 2009, pouco mais de 17 mil pessoas receberam a formação, em 175 turmas espalhadas pelo país, totalizando mais de 27 mil pessoas capacitadas. Neste mesmo ano, foram realizadas reuniões de trabalho com as coordenações estaduais, visando ajustar a sistemática de análise e aprovação dos planos. Os recursos são repassados por dois anos consecutivos e destinam-se a auxiliar a escola na implementação das ações indicadas nos planos validados pelo MEC. Os valores, transferidos para as Unidades Executoras das escolas, são definidos em função do número de matrículas do Censo Escolar do ano anterior, variando de acordo com as faixas definidas nas Resoluções publicadas pelo FNDE. Em 2009, foram repassados R\$ 370,2 milhões para 19.700 escolas; em 2010, R\$ 317,4 milhões beneficiaram 16.615 escolas e, em 2011, quase R\$ 200 milhões foram repassados para cerca de 9 mil escolas.

Autores que fazem uma análise crítica do PDE-Escola (FONSECA, 1998, 2009; SILVA, 2003; FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004;) convalidam a tese de que esse dispositivo, desde sua origem em 1998, no âmbito do Fundescola, traz como exigência para a gestão da escola orientar o foco do trabalho escolar por meio de um planejamento estratégico sempre vinculado a questões de ordem técnica e a um gerenciamento do trabalho pedagógico.

A lógica presente no PDE-Escola, herdada do contexto do Fundescola, tem como objetivo implementar uma “nova” gestão escolar, arquitetada com base em pressupostos gerenciais, transferindo a lógica de gerenciamento de empresas privadas para a educação pública, acatando o argumento difundido pela maioria dos OM's, de que os problemas dos sistemas escolares de países periféricos são resultados da inadequada administração dos recursos financeiros disponibilizados às escolas (SCAFF, 2008).

No documento *Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas*, o ministro Fernando Haddad defende que o PDE apresenta-se como um divisor de águas na história do planejamento educacional, rompendo com a perspectiva fragmentada e gerencialista da educação a partir da proposição de um planejamento de caráter sistêmico.

[...] o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação [...] sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. Diferentemente da visão sistêmica que pauta o PDE,

⁵⁹ Fonte: <<http://www.pdeescola.mec.gov.br>>.

predominou no Brasil, até muito recentemente, uma visão fragmentada da educação [...]. Tal visão fragmentada partiu de princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal (BRASIL, 2007a, p. 6).

No entanto, no mesmo documento, o PDE-Escola é citado como um programa que deve continuar norteando o planejamento e a gestão educacional:

[...] o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), **antiga ação do Ministério da Educação** que, de abrangência restrita, **ganhou escala nacional**. O PDE-Escola é uma **ação de melhoria da gestão escolar** fundamentada, centralmente, na participação da comunidade. No PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de autoavaliação 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, 2007a, p. 25, grifos nossos).

Ao fazer referência à “antiga ação do Ministério da Educação”, o documento do PDE assume a continuidade da concepção de gestão formulada no âmbito do FUNDESCOLA, na segunda metade da década de 1990, sob a inspiração das diretrizes do BM, reeditando o manual *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*.

O manual *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*, que foi produzido pelo MEC em 1998 e reeditado em 2006, foi utilizado como principal referência até o ano de 2010. O referido documento foi elaborado por Antônio Carlos da Ressurreição Xavier e José Amaral Sobrinho, ambos responsáveis pelo Fundescola no governo FHC. No governo Lula, atuando como consultores, foram responsáveis pela produção do material utilizado no treinamento sobre PDE-Escola, oferecido pelas secretarias de educação (BRASIL, 2006).

No referido manual, o MEC informa que apenas reformulou alguns pontos do antigo manual elaborado no contexto do FUNDESCOLA, como a introdução, a apresentação e alguns pontos dos instrumentos de elaboração do PDE-Escola, acrescentando mais um critério de avaliação de eficácia escolar:

Nesta terceira edição, além de a **Apresentação** ter sido inteiramente **reformulada**, aqui e ali, **a redação foi alterada** para esclarecer alguns pontos de mais difícil entendimento para os leitores, na edição anterior. Os Instrumentos de autoavaliação (Instrumentos 1, 2 e 3), anteriormente

chamados de Questionários 1, 2 e 3, e o documento que os sintetiza (Síntese da Autoavaliação) foram **modificados para tornar seu uso mais fácil, prático e efetivo**. Em particular, no Instrumento 2 (ou Questionário 2), os chamados “fatores de eficácia”, até então em número de seis, passaram a se denominar “critérios de eficácia”, tendo sido acrescentado um novo critério, o sétimo, de “Resultados”. Essa **modificação permitirá à escola trabalhar com mais foco e precisão nos resultados** que precisa alcançar para melhor atender alunos, equipe, pais e comunidade. Os exemplos foram revistos e outros novos foram adicionados, **valendo-se da experiência das escolas que vêm utilizando o material nestes últimos anos** (BRASIL, 2006, p. 3, grifos nossos).

Essa nota explicativa na seção introdutória do manual mostra que o PDE-Escola manteve a sua metodologia de elaboração e sua concepção de gestão estratégica alicerçada no cumprimento de metas e objetivos estratégicos, acrescentado, ainda mais, um “critério de eficácia”, denominado de “resultados”, o que leva a confirmar uma concepção de qualidade baseada em índices de desempenho.

Segundo o documento, o PDE-Escola, como programa que tem como finalidade “[...] mudar o paradigma de funcionamento da escola” (BRASIL, 2006, p. 10), impõe mecanismos que interferem na gestão escolar:

O PDE [-Escola] é uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a **definir suas prioridades estratégicas, a converter as prioridades em metas educacionais e outras concretas, a decidir o que fazer para alcançar as metas de aprendizagem e outras estabelecidas, a medir se os resultados foram atingidos e a avaliar o próprio desempenho**. O PDE, como ferramenta gerencial, não substitui o pedagógico e sim o complementa. Não indica o método pedagógico a ser adotado, mas sinaliza se este está falhando. (BRASIL, 2006, p. 11, grifos nossos).

O documento *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola* está estruturado em cinco capítulos. O primeiro capítulo traz uma visão geral do processo de elaboração do PDE-Escola, definindo como o manual deve ser utilizado, as etapas de elaboração e os responsáveis pela elaboração e implementação. Os demais capítulos prescrevem a execução das etapas do PDE-Escola, estabelecendo como devem acontecer as etapas de elaboração do PDE: preparação; análise situacional; definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico; execução; e monitoramento e avaliação (BRASIL, 2006). No anexo do documento, são listados um conjunto de instrumentais e formulários, que devem ser preenchidos pela equipe escolar para a sistematização do PDE-Escola, definindo planos de ação, metas a serem cumpridas e “responsabilidades” a serem assumidas no contexto da gestão escolar.

Essa estrutura do documento e o teor de seus formulários evidenciam a presença de certa racionalidade tecnocrática, gerencial e pragmática, trazendo termos como eficiência, eficácia, metas, técnicas de gerenciamento, avaliação externa e responsabilização, dentre vários outros, além de vincular a autonomia da escola a aspectos financeiros e responsabilizando professores e comunidade escolar pelos resultados materializados em avaliações de desempenho.

Além disso, e acompanhando a tendência das políticas educacionais brasileiras, o PDE-Escola traz uma concepção de educação de qualidade centrada em pressupostos gerencialistas, por meio de instrumentos burocráticos, compreendendo a escola a partir de uma perspectiva empresarial, com cunho de monitoramento e um viés tecnicista, contrapondo-se à concepção de PPP como identidade coletiva da escola.

Nesse viés gerencialista e tecnicista, o documento *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola* define a educação de qualidade prescrevendo um *checklist*:

Quadro 27 – Características de escolas de qualidade

- ✓ o diretor exerce forte liderança: trabalha em direção aos objetivos definidos para a escola, desenvolve uma visão estratégica, é dedicado, enérgico e assume funções pedagógicas;
- ✓ a maior parte do tempo do aluno é gasta com atividades de aprendizagem: o calendário escolar e as práticas do dia a dia de toda a equipe escolar ajudam a criança a despendar o máximo de seu tempo na escola em atividades de aprendizagem;
- ✓ a escola dispõe de padrões de aprendizagem: os padrões estão bem definidos e articulados por série ou ciclo e a escola sabe como atingi-los;
- ✓ a escola dispõe de mecanismos e instrumentos de avaliação efetivos: o monitoramento e a avaliação das práticas educativas utilizadas em sala de aula pelos professores fazem parte da rotina diária da escola;
- ✓ há controle frequente e efetivo do progresso do aluno: diretor e professores verificam sistematicamente se ele está aprendendo e utilizam essa informação para tornar as práticas educativas mais efetivas;
- ✓ programas especiais são cuidadosamente organizados: a escola contempla ações voltadas para as crianças com problemas de aprendizagem e outras dificuldades, compatibilizando essas ações com outras da escola;
- ✓ a presença do aluno na escola é estimulada e tomada também como responsabilidade da escola: a equipe escolar adota medidas que combatem a ausência, o abandono e a evasão escolar;
- ✓ a equipe escolar tem forte expectativa positiva quanto à aprendizagem dos alunos: o diretor e os professores acreditam que seus alunos podem aprender e trabalham nesse sentido;
- ✓ a escola dispõe de objetivos e metas claros, compartilhados pela equipe escolar: toda a equipe está voltada para a realização dos objetivos e metas prioritários da escola;
- ✓ a escola é atrativa e segura: o pessoal técnico e administrativo cria uma atmosfera na escola que seja de ordem, de seriedade, de segurança;
- ✓ os pais participam das atividades desenvolvidas pela escola: acompanham e sugerem atividades que enriqueçam o conteúdo e a melhoria da escola como um todo.

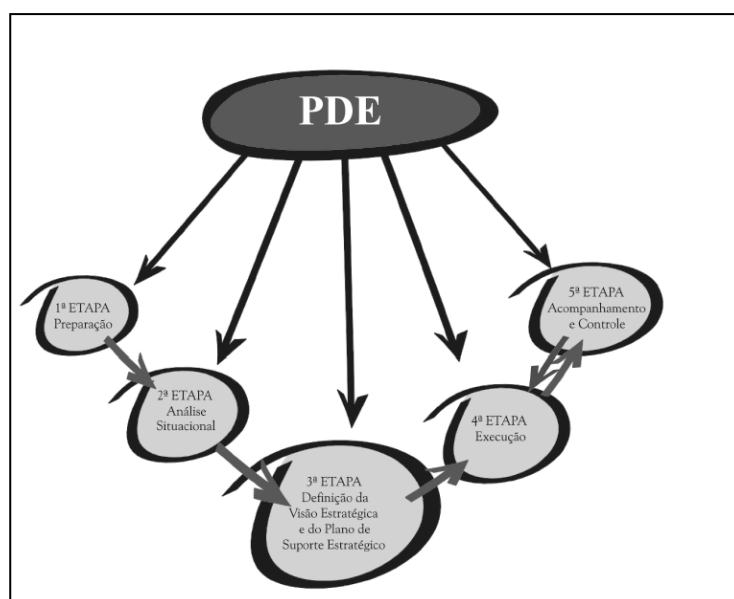
Fonte: Brasil, 2006, p. 8.

A concepção de educação de qualidade no documento pode ser resumida por pressupostos gerencialistas, tais como: qualidade baseada em resultados; responsabilização da

escola e de seus professores; direcionamento das atividades por meio de metas e objetivos mensuráveis e gerenciáveis pela escola; foco na aprendizagem para desenvolver capacidades gerencialistas. Tal concepção evidencia, também, um processo de responsabilização da escola e dos atores envolvidos para o alcance dessa “qualidade” almejada, compreendendo a instituição escolar como uma “organização [que só] terá sucesso quando conseguir administrar seus componentes e recursos de modo a fazer certo as coisas (eficiência); fazer as coisas certas (eficácia); fazer certo as coisas certas (efetividade) e garantir igualdade de condições para todos (equidade)” (BRASIL, 2006, p. 9). Evidencia-se, mais uma vez, nessa passagem, que, para os elaboradores do documento, a escola precisa assumir uma gestão mediante pressupostos gerenciais advindos da lógica empresarial (eficácia, objetivos estratégicos, planejamento estratégico, metas etc.).

De acordo com Fonseca (2009), o documento do PDE-Escola expressa a concepção de que a autonomia da escola corresponde à capacidade de gerenciar os recursos por ela angariados, em consonância com a racionalidade gerencial e a lógica de responsabilização. Essa evidente opção pela administração gerencial, o PDE-Escola toma a escola como espaço gerenciável por excelência, numa dinâmica linear de cumprimento de etapas de análise situacional, de definição de estratégias, de metas e de planos de ação e execução, como fica explícito na figura, a seguir, extraída do documento.

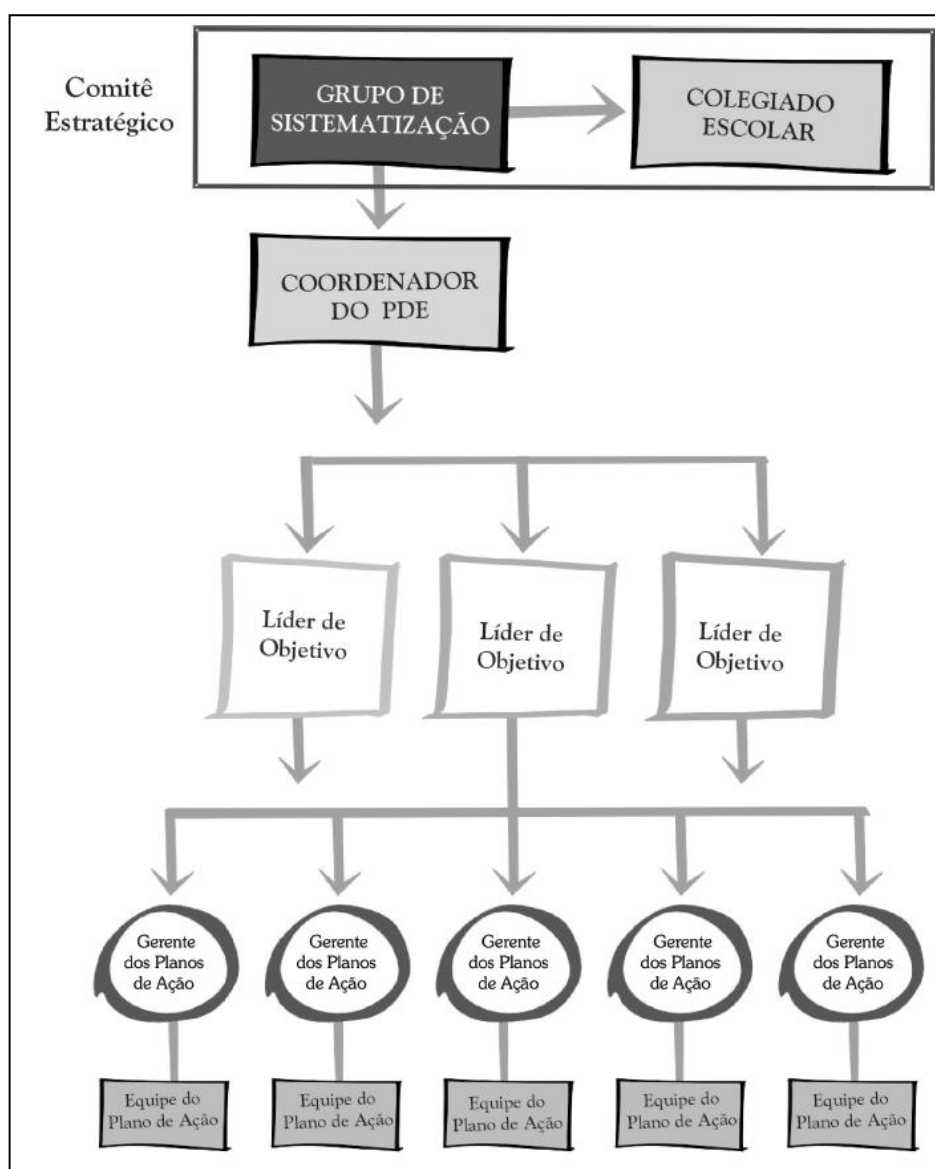
Figura 9 – Etapas de elaboração e implementação do PDE-Escola



Fonte: Brasil, 2006, p. 23.

De acordo com o manual, a primeira etapa de elaboração e implementação do PDE-Escola, nessa concepção gerencial e linear de planejamento, refere-se à Etapa de Preparação, que consiste na organização de procedimentos para a elaboração e implementação da metodologia do PDE-Escola, como a indicação do coordenador do PDE-Escola, a definição das responsabilidades, o cronograma de reuniões para elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação do Plano de Suporte Estratégico, e a divulgação dessa ferramenta gerencial a toda a comunidade escolar (BRASIL, 2006). O manual sugere nessa etapa a constituição de um comitê estratégico para a condução do processo de elaboração/implementação do PDE-Escola, como mostra a figura a seguir:

Figura 10 – Estrutura do Comitê Estratégico do PDE-Escola



Fonte: Brasil, 2006, p. 29.

O manual indica, ainda, as ações (Figura 11) que devem ser realizadas na etapa de preparação, indicando responsáveis e prazo, e estabelecendo que o responsável deve se encarregar de acompanhar as ações para que sejam cumpridas no tempo determinado, com vistas a atingir os resultados previstos. Constata-se, assim, que a concepção de gestão que permeia o PDE-Escola é a de monitoramento e fiscalização, na perseguição de melhores resultados, tendo como responsável principal dessa etapa o Grupo de Sistematização da escola e coordenador do PDE, que passam a controlar a implantação de todas as ações constantes do Plano de Suporte Estratégico.

Figura 11 – Ações da etapa de preparação do PDE-Escola

Nº	O QUE (Ação)	QUEM (Responsável)	QUANDO (Prazo)
1.	Constituir o Grupo de Sistematização do PDE	Diretor	1ª semana
2.	Indicar o coordenador do PDE	Diretor	1ª semana
3.	Estudar o manual do PDE	Diretor	1ª semana
4.	Esclarecer à comunidade escolar sobre o PDE e o processo de elaboração	Diretor	1ª semana

Fonte: Brasil, 2006, p. 34.

Concluída a 1ª etapa, o manual sugere o início da Etapa da Análise Situacional (diagnóstico) em que, de acordo com o manual, estão previstas as fases de coleta de dados e de análise de dados, que viabilizarão a elaboração do Plano de Suporte Pedagógico da escola. O manual prescreve a elaboração de três instrumentos: 1) Perfil e funcionamento da escola; 2) Análise dos critérios de eficácia escolar; e 3) Síntese da autoavaliação:

Quadro 28 – Instrumentos para análise situacional

Instrumentos para avaliar o desempenho da escola	Finalidade
Levantamento do Perfil e Funcionamento da Escola (Instrumento 1)	É utilizado para a coleta de dados e informações sobre o funcionamento da escola. Inclui informações a respeito da localização, número de salas, professores, pessoal administrativo, níveis e modalidades de ensino oferecidos, número de turmas, turnos de funcionamento, número de alunos, indicadores de desempenho por turma, turno e disciplina, autonomia, relações da escola com a comunidade e com a Secretaria de Educação, principais projetos em andamento, fontes de recursos

	etc.
Análise dos Critérios de Eficácia Escolar (Instrumento 2)	<p>Avalia a qualidade da escola em relação a critérios considerados determinantes para o seu sucesso. Como o próprio nome sugere, são critérios que, se satisfeitos, configuram uma escola eficaz. Serão considerados sete aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ensino e aprendizagem: principal processo da escola, diz respeito à aquisição de conhecimentos e habilidades por parte dos alunos, proposta pedagógica, planejamento pedagógico, método pedagógico, estratégias de ensino, práticas educacionais, avaliação da aprendizagem, material didático e pedagógico em quantidade e qualidade suficientes; -Clima escolar: liderança, compromisso, motivação, ordem, disciplina, segurança, atmosfera geral da escola; -Pais e comunidade: participação e cooperação institucional dos pais e comunidade na escola, contribuição dos pais e outros parceiros no sucesso acadêmico dos alunos, no melhor desempenho da escola; -Gestão de pessoas: excelência da equipe para o desempenho das funções; profissionais habilitados e capacitados; -Gestão de processos: clara compreensão da missão da escola, objetivos claros e amplamente definidos, planejamento estratégico, método gerencial definido, gerenciamento da rotina, trabalho em equipe, informações gerenciais, existência de indicadores e de avaliação da gestão; -Infraestrutura: condições materiais de funcionamento (instalações e equipamentos) para que o ensino-aprendizagem ocorra de maneira adequada; -Resultados: desempenho geral da escola: taxas de aprovação, reprovação, abandono, distorção idade-série, satisfação dos alunos, pais, colaboradores e sociedade, indicadores de melhoria das práticas de gestão, cumprimento das metas estabelecidas.
Avaliação Estratégica da Escola (Instrumento 3)	<p>Capta a percepção dos membros do Grupo de Sistematização sobre as forças e as fraquezas da escola (análise do ambiente interno), e sobre as oportunidades e as ameaças (análise do ambiente externo) que afetam ou podem vir a afetar o desempenho da escola. Com este instrumento, a escola poderá avaliar a capacidade de implementar suas metas de melhoria.</p>

Fonte: Brasil, 2006, p. 40-43 (grifos nossos).

Verifica-se na prescrição para elaboração desses instrumentos uma preocupação com aspectos voltados à avaliação da qualidade da escola a partir de critérios considerados determinantes necessários para uma "escola eficaz", que passam a nortear toda a estrutura administrativa e pedagógica da escola, como explícito no Instrumento 2. Constata-se que parâmetros de eficiência, eficácia e produtividade, originários da economia de mercado

passam a ser internalizados pela escola, como critérios de qualidade. Associa-se à lógica de discursos de cunho liberal que enfatizam a centralidade da gestão das escolas, como meio para se obter mais eficácia em seus resultados, “fazendo mais com menos”, justificando-se assim os poucos investimentos financeiros destinados à educação pública brasileiras. Uma concepção do gerencialismo prevalece, onde a meta da gestão educacional é aumentar a eficiência e eficácia das escolas, aspectos que se expressariam em indicadores de desempenho e em resultados. E para a elevação desses indicadores, a lógica do manual sugere que o principal aspecto para isso limita-se à mudança interna da escola, em termos administrativos e pedagógicos. Esse pressuposto alicerça-se na perspectiva neoliberal, em que os parâmetros de eficiência, eficácia e produtividade, advindos da economia de mercado e internalizados pelos sistemas escolares, são os grandes fatores considerados como qualitativos.

Em relação a esse processo de elaboração do PDE-Escola, o depoimento do diretor da Escola A exprime como a SME orientou as escolas para lidar com esse “manual” e os desdobramentos dessa orientação na gestão da escola A:

No início, o PDE [-Escola] era bem mais simplificado. Recebemos uma cartilha e tivemos uma capacitação na Secretaria de Educação para estudá-la. Nós tivemos uma capacitação de uma semana. Nessa capacitação, foi apresentada toda estrutura do PDE [-Escola]. Esse treinamento foi bem técnico, porque a gente, na verdade, analisava os instrumentos para aprender a preencher cada um. Foi um treinamento, a preocupação foi em nos treinar para preencher os formulários. Nessa época, o PDE era mais simplificado. Havia os instrumentos que a gente tinha que preencher. Então, na escola, a gente imprimia os modelos, distribuía os roteiros para todo mundo aqui dentro da escola. Aí montamos uma comissão para analisar e decidir as metas e ações para cada área. Nos instrumentos, definíamos as metas e as ações que iríamos desenvolver para solucionar todos os problemas da escola. O aspecto positivo é esse, pois, com esse documento, tivemos conhecimento dos problemas da escola e das metas e ações necessárias para melhorar nossa gestão em prol de uma educação de qualidade. (Entrevista Diretor - Escola A)

Vale registrar que o documento foi implementado na escola como uma atividade mecânica de cumprir um “passo a passo”, fazendo com que fossem traçadas metas e planos de ação, numa dinâmica de responsabilização da instituição escolar para o alcance de objetivos e soluções de todas as mazelas da educação.

Destaca-se, no depoimento do diretor, a presença de um consentimento com o discurso do documento do MEC e com suas prescrições indicadas para o alcance da “educação de qualidade”, que não remetem, em momento algum, à sociedade na qual as escolas estão inseridas, à função social da escola ou às contradições inerentes ao sociometabolismo do

capitalismo (MÉSZÁROS, 2011). As prescrições do manual do MEC são apresentadas numa perspectiva a-histórica e com forte teor apolítico. A gestão escolar é compreendida a partir de uma perspectiva tecnocrática, pela qual os problemas da escola são atribuídos apenas aos problemas da gestão escolar e só podem ser resolvidos com mudanças pontuais no planejamento, na liderança do diretor e por meio de assessorias técnicas. Percebe-se o predomínio de uma concepção gerencial, que torna as escolas assemelhadas a empresas, pois devem estar sempre atentas “em se organizarem e se estruturarem, redefinirem seus valores, sua visão, sua missão, seus objetivos estratégicos, seus processos, suas relações” (BRASIL, 2006, p. 9). Nesse sentido, verifica-se que o PDE-Escola vem contribuindo para a produção de consensos quanto aos padrões de gestão por ele difundidos. A criação desse “consenso” pode ser interpretada como parte do movimento de “[...] refinamento das estratégias de obtenção do consenso em torno do projeto societário burguês” (MARTINS, 2005, p. 127). Tal “refinamento” pode ser identificado na lógica do PDE-Escola, que propõe às escolas a delimitação de metas e objetivos, fazendo com que a comunidade escolar acredite que a solução dos problemas da encontra-se sob seu controle, numa perspectiva míope que contribui, ao mesmo tempo, para um processo de despolitização da política e de repolitização da sociedade civil. Despolitização da política, no sentido de inviabilizar a possibilidade de materialização de projetos de sociedade que contestem as relações capitalistas de produção da existência, limitando as tentativas de mudança às amarras de um reformismo político. E repolitização da sociedade civil, no sentido de fortalecer práticas que acabam induzindo à conciliação de classes (NEVES, 2005).

Em relação à etapa de análise situacional, o depoimento do diretor mostra como o PDE-Escola foi conduzido na escola, sendo evidenciados os limites desse processo:

O PDE-Escola era feito todo no papel. Na etapa de diagnóstico, a escola foi dividida em grupos pela equipe gestora e foi repartido para cada grupo preencher um instrumento. Daí são repassados questionários para os funcionários colher os dados. Depois, a Comissão juntava todos os papéis e organizava tudo. Em seguida, fazíamos uma assembleia geral para passar tudo que foi feito. Nem todo mundo participou. O tempo para discussões não foi suficiente, pois temos um prazo muito curto para seguir. E foi devido a essa dificuldade com o tempo escasso que dividíamos as tarefas. Como é um grupo pequeno que participa do preenchimento dos instrumentais, as pessoas vêm na reunião e não entendem muito do documento, daquilo que foi proposto para ser feito na escola (Entrevista - Diretor Escola D).

Percebe-se no depoimento que o PDE-Escola foi conduzido por meio de um processo marcado pela fragmentação de tarefas, distanciando-se da perspectiva do trabalho coletivo.

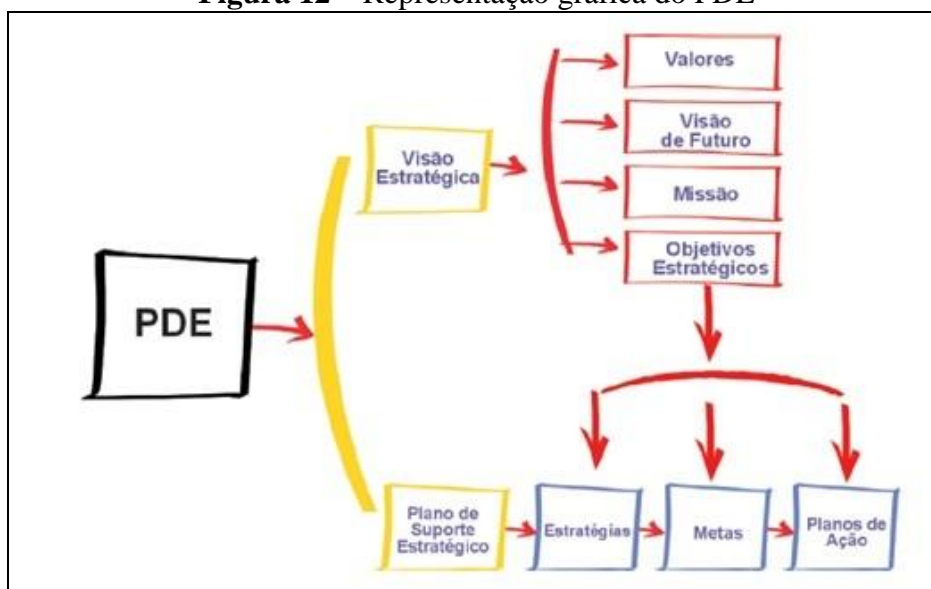
Um processo prejudicado pela escassez de tempo para debate e interlocução entre os envolvidos. Pode-se afirmar que tal processo contribui para a alienação do trabalho pedagógico, expressando-se não só no fato do trabalhador não conseguir se ver no objeto do seu trabalho, mas também por conta do processo de produção do seu trabalho ser fragmentado, restando a ele a função de executar uma ação planejada por outro.

A terceira etapa do manual refere-se à definição da visão estratégica e o plano de suporte estratégico. Segundo o manual, nessa etapa, a escola deve definir o “[...] não só o que vai fazer (objetivos estratégicos) e para quem (**clientes** ou beneficiários), mas também como vai fazer (estratégias), quanto (**metas**, sempre quantitativas), com quem (responsáveis), quando (**prazo**) [...]” (BRASIL, 2006, p. 125, grifos nossos).

Explicita-se a lógica de mercado, sob a égide da qualidade total, que, assim como nas empresas, a escola deve cumprir metas quantitativas, onde aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são vistos como clientes e a educação resume-se a um produto que pode ser produzido.

O manual exibe uma figura (Figura 12) que evidencia como deve ser a materialização dessa etapa:

Figura 12 – Representação gráfica do PDE



Fonte: Brasil, 2006, p. 22.

O manual apresenta conceitos-chave que devem ser considerados nessa etapa:

Quadro 29 – Conceitos-chave do PDE

Conceito	Definição
Visão Estratégica	Na visão estratégica, a escola identifica os valores que defende; a sua visão de futuro, ou o perfil de sucesso que deseja alcançar no futuro; sua missão, que constitui a sua razão de ser; e seus objetivos estratégicos, isto é, os grandes alvos a serem alcançados num período de dois a cinco anos.
Valores	São as ideias fundamentais em torno das quais se constrói a escola. Representam as convicções dominantes, as crenças básicas, aquilo em que a maioria das pessoas da escola acredita. (p. 133)
Missão	A missão é uma declaração sobre o que a escola é, sua razão de ser, seus clientes e os serviços que presta. A missão define o que é a escola hoje, seu propósito e como pretende atuar no dia a dia. A missão cria um clima de comprometimento da equipe escolar com o trabalho que a escola realiza e com o seu futuro. (p. 141)
Objetivos Estratégicos	Os objetivos estratégicos são os alvos a serem alcançados ou as situações que a escola pretende atingir num dado período de tempo (2 a 5 anos). Refletem aquelas poucas prioridades estratégicas, em geral, não mais do que três ou quatro, ligadas à visão de futuro e à missão, que direcionarão o trabalho da escola, galvanizando o compromisso da equipe e determinando, assim, para onde a escola deve, prioritariamente, dirigir os seus esforços. Os objetivos estratégicos indicam aquelas poucas áreas em que a escola concentrará os seus esforços para atingir um desempenho de excelência. (p. 145)
Plano de Suporte Estratégico	O plano de suporte estratégico é composto pelas estratégias, metas e planos de ação que darão a sustentação necessária para a transformação da visão estratégica da escola em ações práticas. Define o processo pelo qual os objetivos estratégicos da escola serão implementados. Implica consistência, constância e o desejo de avaliação dos resultados da escola. (p. 150)
Estratégias	É a fase em que se avalia e se decide sobre os caminhos alternativos que permitem atingir os objetivos estratégicos. Cada objetivo estratégico deve gerar de duas a quatro estratégias expressivas, listadas de acordo com uma ordem racional ou de prioridade. As estratégias têm vida relativamente longa, são de natureza qualitativa e serão, em seguida, convertidas em metas e definições de responsabilidade. (p. 151)
Metas	As metas definem os resultados que devem ser atingidos para que os objetivos estratégicos possam ser alcançados. Descrevem as ações específicas quantificadas que irão apoiar as estratégias amplas. Desdobram-se em planos de ação – planos de curto prazo – sujeitos a avaliações contínuas. Devem abordar o que a escola considera como básico para a obtenção de um resultado superior. (p. 154)
Plano de Ação	Como o plano de ação é o detalhamento das metas em ações, é preciso assinalar, para cada ação, o período de realização, o responsável, o resultado esperado, o indicador para medir a ação, uma estimativa de seu custo, e quem financia. Aconselha-se que sejam colocadas nele apenas as ações consideradas críticas para o alcance das metas. (p. 162)

Fonte: Brasil, 2006.

Evidencia-se, assim, um Plano altamente burocrático, com prazos a serem cumpridos, apresentando um cunho de monitoramento e controle constantes. Segundo o manual para a implementação de um ensino “eficaz”, o “plano de suporte estratégico”, composto por estratégias, metas e planos de ação, seria um guia para a concretização das ações definidas pela liderança da escola, um guia das operações e decisões que envolvem todo o cotidiano da escola, tornando efetivos a “[...] visão de futuro, a missão e os objetivos estratégicos da escola” (BRASIL, 2006, p. 150).

A análise desse manual mostra que o PDE-Escola proclama-se capaz de garantir a autonomia da escola e o alcance de melhores resultados educacionais, com a promessa de uma modernização da estrutura, organização e gestão escolar, mas adota, para isso, modelos marcados por forte teor e orientação tecnocrática e gerencial. Materializa-se como uma metodologia de planejamento estratégico, que prevê a melhoria da qualidade do ensino, pautada na elaboração de planos de suporte estratégico e de ação, numa lógica alicerçada em pressupostos e princípios que remontam à Reforma do Estado Brasileiro no governo FHC, sintonizada com um modelo econômico e produtivista de organização, de gestão e controle de resultados. Nessa óptica, o objetivo maior dessa metodologia do PDE-Escola seria melhorar os resultados, alterando a gestão da escola, tornando-a mais eficiente e eficaz, sem, no entanto, que isso implique aumento de gastos com educação por parte do Estado, como proposta dos reformadores do Estado brasileiro nos anos 1990.

Além disso, nessa lógica, percebe-se que a estrutura do PDE-Escola, por meio da regulamentação de procedimentos e prazos, restringe as possibilidades de autonomia dos agentes escolares, reduzindo a participação as conformidades formais preestabelecidas. Nessa percepção, a forma de participação sugerida no documento do PDE-Escola segue essa configuração, definindo aos indivíduos a execução eficiente de ações, uma “participação-execução” limitada aos aspectos definidos no plano, podendo anular outras formas mais universais de participação de natureza política e social.

O manual afirma que o processo de planejamento da gestão da escola deve ser visto como “[...] mecanismo de fortalecimento de sua autonomia [...] um processo que implica a autoavaliação da escola, a definição de sua visão estratégica e a elaboração de seu plano, documento que registra aonde chegar, como chegar, quando chegar e com que recursos” (BRASIL, 2006, p. 10). Nessa perspectiva, os problemas relacionados à qualidade da educação passam a ser vistos como decorrentes da ineficiência do modelo de administração burocrático e, para “corrigi-los”, é sugerida a implantação de práticas gerenciais vinculadas a

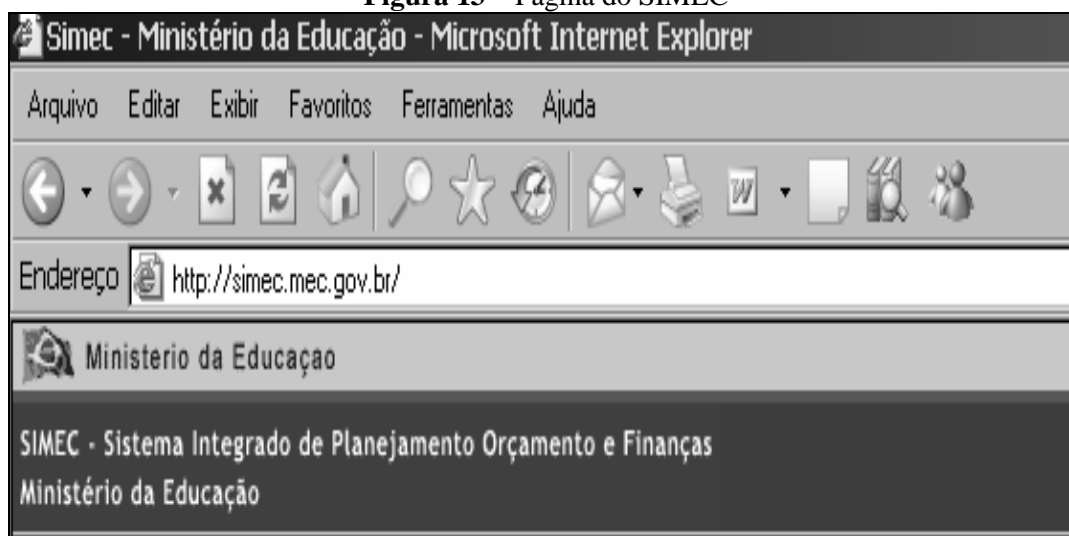
uma concepção de administração empresarial capitalista, voltada para a eficiência, a eficácia e a produtividade do processo educativo. Percebe-se, na linguagem do manual, um grande apelo para que as escolas conquistem maior autonomia por meio da metodologia de planejamento do PDE-Escola. No entanto, ao mesmo tempo em que a promessa de autonomia é proclamada, a própria metodologia estabelece estratégias de controle, dentre elas, a avaliação por desempenho como elemento do processo de elaboração do plano de suporte estratégico.

Como foi visto, o PDE-Escola tem sua gênese nos anos 1990, com o objetivo de promover o desenvolvimento das escolas de ensino fundamental das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apoiando-se no discurso de superar as desigualdades dessas regiões, por meio de uma assistência técnico-financeira e de um planejamento gerencial que todas as escolas deveriam adotar. A partir de 2007, o PDE-Escola passa por um processo de expansão e reestruturação, com vistas a atingir todos os municípios e escolas que fazem parte do PMCTE.

De acordo com Castro (2007), um modelo gerencial define-se a partir da instituição de uma lógica que tem como fundamentos a gestão estratégica, o controle de qualidade, a racionalização, a eficiência e a eficácia. Além disso, tal modelo prioriza a produtividade, a redução e o controle de gastos. Para atingir esses níveis, o modelo gerencial exige maior responsabilização dos serviços por parte de gestores locais.

Diante desse cenário, questiona-se a relação entre essa lógica gerencial da reforma educacional (Plano de Metas/PDE Escola/MEC) e sua interface com o princípio constitucional de gestão democrática do ensino.

A mudança do PDE-Escola para a versão SIMEC/PDE Interativo acompanhou essa lógica gerencial, de controle de qualidade e racionalização. Segundo o discurso do MEC, com o PDE Interativo, as escolas e secretarias não precisam mais realizar formações presenciais para conhecer a metodologia e utilizar o sistema, uma vez que apresenta uma facilidade no acesso e na navegação. O PDE Interativo consiste em uma ferramenta de planejamento da gestão escolar disponível no SIMEC (Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças), a que todas as escolas públicas podem ter acesso, a partir de um cadastro prévio. Essa ferramenta foi desenvolvida pelo Ministério da Educação, apresentando uma natureza autoinstrucional e interativa.

Figura 13 – Página do SIMEC

Fonte: <http://www.portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/cadastro_simec2.pdf>.

Segundo informações do MEC, o PDE Interativo estrutura-se por etapas que identificam os principais problemas das escolas e redes de ensino e definem ações para o aprimoramento da qualidade do ensino e melhoria dos resultados no IDEB. A estrutura do plano divide-se em quatro partes:

- 1) na primeira parte, o sistema faz uma identificação geral do(a) diretor(a) e da escola;
- 2) em seguida, a escola realiza os Primeiros Passos, ou seja, organiza o ambiente institucional para elaborar o seu planejamento;
- 3) a terceira etapa consiste na elaboração do Diagnóstico que possibilitará à escola perceber onde se encontram as suas principais fragilidades;
- 4) por fim, na quarta e última parte, a escola elabora o Plano Geral, contendo os objetivos, metas e ações que a escola definiu para alcançar as melhorias desejadas (BRASIL, 2012, p. 08).

Como já foi dito, o PDE-Escola apresenta-se como uma ferramenta gerencial e estratégica de gestão, que tem como meta propalada pela mídia elevar a qualidade da escola. Entretanto uma análise da estrutura dessa ferramenta evidencia uma forte racionalidade técnica e financeira, com vistas a maximizar resultados quantitativos, em detrimento de uma concepção de educação como fenômeno político e de formação humana. Além disso, o governo tem colocado o PDE como o remédio para todos os males da educação, como se a melhoria da educação se restringisse à mera adesão da escola ao PDE-Escola. Na verdade, o

PDE-Escola não é mais que um dispositivo de planejamento estratégico, com vistas a orientar toda a dinâmica escolar, por meio do cumprimento de ações e alcance de metas estabelecidas pelo sistema. De acordo com o manual do PDE Interativo, a proposta do MEC consiste em acompanhar o planejamento do PDE Interativo por meio das seguintes etapas: a) “Comitê Estadual”, b) “Comitê Municipal”, e c) “Equipe MEC”. As Secretarias de Educação, por sua vez, se responsabilizam pelo gerenciamento e acompanhamento dos planos desenvolvidos por suas unidades de ensino.

De acordo com as orientações do *Manual do PDE Interativo*, a elaboração do PDE Interativo deve ter início com a constituição de um Grupo de Trabalho (GT), formado por membros de diversos segmentos da comunidade escolar. O documento sugere que o GT seja o próprio Conselho Escolar, selecionando entre 5 (cinco) e 10 (dez) membros e que estes representem os diversos segmentos da comunidade escolar.

Constituído o GT, seus membros terão como incumbências: “convocar reuniões, elaborar o plano, encaminhar e acompanhar a análise do plano junto à Secretaria de Educação, acompanhar a implementação e execução do PDE Escola e promover avaliações contínuas do plano” (BRASIL, 2012, p. 13).

Após a constituição do GT, a escola deve realizar um diagnóstico de sua realidade, a partir da informação de dados sobre três eixos e seis dimensões, envolvendo dezoito temas. As orientações do MEC indicam que esta etapa do PDE Interativo possibilitará à escola realizar um “raio x” de sua situação, evidenciando os problemas e desafios a serem superados (BRASIL, 2012).

Quadro 30 – Eixos e dimensões do diagnóstico da realidade escolar

EIXO	DIMENSÕES	TEMAS
Resultados	Dimensão 1 – Indicadores e taxas	IDEB Taxas de rendimento Prova Brasil
	Dimensão 2 – Distorção e aproveitamento	Matrícula Distorção idade série Aproveitamento escolar Áreas de conhecimento
Intervenção direta	Dimensão 3 – Ensino e Aprendizagem	Planejamento pedagógico Tempo de aprendizagem
	Dimensão 4 – Gestão	Direção Processos

		Finanças
Intervenção parcial ou indireta	Dimensão 5 – Comunidade Escolar	Estudantes Docentes Demais profissionais Pais e comunidade
	Dimensão 6 - Infraestrutura	Instalações Equipamentos

Fonte: Manual do PDE Interativo, 2012.

A primeira dimensão para a elaboração do diagnóstico toma como elementos os dados quantitativos dos resultados da escola, por meio de indicadores e taxas: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), as taxas de rendimento (aprovação, reprovação e abandono) e a Prova Brasil.

Segundo o manual do PDE Interativo, é imprescindível que a escola conheça sua situação atual, identificando os principais problemas e desafios a serem superados, para que, com isso, consiga maior êxito em seu planejamento. Dessa forma, o PDE-Escola, no ambiente do PDE Interativo, se sustenta em validar um diagnóstico a partir de 3 eixos: resultados; intervenção direta; e Intervenção parcial ou indireta. No eixo 1, a estrutura do PDE-Escola no âmbito do PDE Interativo solicita informações acerca do desempenho da escola em relação a alguns indicadores para a educação, como o IDEB, as taxas de rendimento e a Prova Brasil. No eixo 2, as informações têm como foco a capacidade de autocrítica da equipe gestora, tendo como temas o planejamento pedagógico, o tempo de aprendizagem, a direção, os processos e finanças. No Eixo 3, são mapeados os fatores que exigem maior capacidade de mobilização e motivação da comunidade escolar, considerando a comunidade escolar e da infraestrutura da escola.

Nessa etapa de diagnóstico, a escola é conduzida a analisar seus resultados do IDEB, tendo que responder ao seguinte questionamento: O IDEB da escola vem melhorando nas últimas duas medições (desconsidere a meta)? Como opções de respostas o sistema apresenta três alternativas: SIM; NÃO E NÃO SE APLICA.

Ao final de cada etapa traçada, a própria plataforma gera, automaticamente, uma síntese dos problemas identificados em cada tema e, conseqüentemente, em cada dimensão, arrolando um conjunto dos problemas mais críticos da escola e indicando as prioridades para a elaboração do plano de ação, segunda etapa do PDE Interativo. O Manual orienta ainda que o GT selecione os “problemas” que considere mais urgentes, até o limite de 30% do total de problemas, para compor o Plano de Ação da escola. Além disso, o sistema também

disponibiliza alguns programas do Governo Federal, destinados a melhorar os resultados de cada dimensão.

Considerando a Dimensão 4 - Gestão, no tema Direção, o PDE Interativo lista algumas questões em relação à liderança e ao acompanhamento das atividades da escola, conforme quadros a seguir:

Quadro 31 – Diagnóstico > Gestão > Direção

	Perguntas
Liderança	<p>a) O(A) diretor(a), no contato com professores, sempre expressa sua confiança na capacidade de aprendizagem dos estudantes.</p> <p>b) A direção, na maioria das vezes, providencia a atualização para o seu pessoal docente, técnico e administrativo.</p> <p>c) O(A) diretor(a), na maioria das vezes, lidera a definição de normas de comportamento entre os membros da equipe escolar.</p> <p>d) O(A) diretor(a), na maioria das vezes, permanece na escola durante o período de atividades escolares.</p> <p>e) A direção, na maioria das vezes, esclarece as atribuições individuais e expressa a sua expectativa em relação aos membros da equipe escolar.</p> <p>f) Os profissionais da escola, na maioria das vezes, são valorizados por meio de mecanismos de profissionalização e responsabilização.</p> <p>g) O diretor, raramente, envolve-se em atividades organizadas pela comunidade.</p>
Acompanhamento	<p>a) A direção, na maioria das vezes, acompanha o desempenho dos professores e o desenvolvimento de seus programas curriculares.</p> <p>b) A direção, na maioria das vezes, organiza espaço e tempo para que os membros da equipe escolar se reúnam, troquem experiências, estudem e planejem.</p> <p>c) A direção, na maioria das vezes, participa das assembleias escolares, supervisionando o bom andamento dos trabalhos.</p> <p>d) A direção na maioria das vezes é informada sobre a eficácia das atividades de ensino desenvolvidas pelos professores.</p> <p>e) Os supervisores ou coordenadores pedagógicos, na maioria das vezes, orientam os professores para o alinhamento entre suas práticas docentes e os objetivos e metas da escola.</p>

Fonte: SIMEC (2012).

Nesse diagnóstico acerca da Dimensão Gestão e do tema Direção, verifica-se que as questões abordam itens referentes apenas à liderança e ao acompanhamento, não envolvendo aspectos relacionados à gestão democrática da escola, à forma de provimento do cargo do diretor. Percebe-se uma preocupação com aspectos técnicos da atuação do diretor escolar e de “supervisão” do trabalho pedagógico.

Ao finalizar o Plano de ação, de acordo com o manual do PDE Interativo, somente as escolas priorizadas pelo PDE-Escola e, portanto, passíveis de receber recursos, deverão submeter seus planos para o seu Comitê Municipal/Estadual. Feito isso, o comitê analisará o

plano e poderá devolvê-lo para a escola para ajustes e correções, ou encaminhá-lo para o MEC, que poderá validar o plano ou devolvê-lo para o comitê. Já nas escolas não priorizadas pelo PDE-Escola não há a necessidade de tramitar seus planos aos Comitês.

Assim, com a inserção do SIMEC, novos instrumentos e novas etapas foram incluídos no PDE-Escola, trazendo uma estrutura enxuta e atrativa pelo viés da tecnologia. Uma estrutura que traz certa agilidade no preenchimento e certa autossuficiência às escolas, em relação às Secretarias de Educação e estabelecendo um canal direto com o MEC.

De acordo com os depoimentos dos sujeitos da pesquisa, a passagem para a versão SIMEC/PDE Interativo foi marcada por um treinamento promovido pela Secretaria Municipal de Educação, como relata a diretora da Escola B:

Nós tivemos um treinamento sobre o que vem a ser o PDE Interativo, como que seria aplicado na escola. Então, foi uma novidade para todo mundo. O treinamento veio da Secretaria de Educação sobre os passos de como deveria ser desenvolvido este PDE na escola. Nós temos uma representante técnica da Secretaria de Educação que nos auxiliou. A professora Abgail deu um treinamento, ela que trouxe todo um suporte sobre o como fazer este PDE nas escolas (Entrevista - Diretora – Escola B).

Este treinamento direcionado às escolas do município visava “prepará-las” para a elaboração do PDE-Escola na versão SIMEC/PDE Interativo, revelando a adoção de medidas de treinamento em planejamento estratégico, priorizando aspectos como a gestão de recursos, a definição de metas, a superação de índices etc. Esse viés reforça o caráter gerencial adotado no processo de materialização de tal política, descartando a dimensão política deste e limitando-se ao enfoque tecnicista.

Não conheço a fundo o PDE, ninguém nunca falou. Porque o que é passado pra gente é só esta parte técnica de preencher formulários. Até porque não dá nem tempo, senão teria que ser tanta reunião. E com essa carga horária que a gente já tem, não dá! Como que a gente ia fazer pra vir para tanta reunião (Professora 2 – Escola A).

A preocupação com os fundamentos políticos que sustentam o PDE-Escola, na versão SIMEC/PDE Interativo, não foram objeto de preocupação nesse processo.

Percebe-se, no depoimento da professora, que a discussão sobre os princípios filosóficos e políticos da política não foram contemplados, sendo priorizado um planejamento meramente estratégico e tecnicista.

É possível verificar, no depoimento da diretora da Escola A, que essa preparação centrou-se em “preencher formulários” e que a elaboração do PDE-Escola na versão SIMEC/PDE Interativo acabou ocorrendo por meio da opção por distribuir questões pontuais para serem respondidas pelos diferentes setores, de forma isolada e centralizando o trabalho em uma comissão.

Quando veio o PDE-Escola no SIMEC, nós tivemos uma capacitação de uma semana, então apresentou toda estrutura. A gente teve o treinamento e, como é online, ficou bem mais fácil. A gente imprimiu os instrumentos para o pessoal participar, responder aos questionários e, depois, a gente consolidar. Acho que foi um treinamento bem técnico, mostrando que a escola, ela não caminha sozinha, só com a direção, não é só a direção que decide, tem que ter a participação de todo mundo, isso aí eles deixaram bem claro. O diretor tem que estar à frente de tudo, mas ele precisa compartilhar tudo com as outras pessoas, com toda comunidade escolar. Esse treinamento foi bem técnico, porque a gente, na verdade, foi analisar os instrumentos, aprender a como preencher cada um, a analisar os instrumentos, os problemas críticos, as ações que iriam desenvolver para solucionar aquilo, então veio assim, acho que bem mais técnico. Foi um treinamento, a preocupação foi em nos treinar para preencher os formulários (Entrevista - Diretora - Escola A).

Esse modelo de planejamento estratégico cristaliza uma visão gerencial nos instrumentos de planejamento presentes na escola. Tal visão tem suas raízes em bases econômicas, centradas em resultados e metas quantitativas, presentes nas relações de mercado. Com isso, ocorre um ajustamento do espaço escolar a essa lógica gerencial. E tal ajustamento acaba impedindo, muitas vezes, um processo de discussão coletiva entre os agentes envolvidos.

Na época da construção do PDE Interativo, cada um fez o seu. Aí, então, a gente ficou assim bem angustiada, porque primeiro não tinha um horário para você sentar com os colegas e discutir. Você tinha que responder aos questionários durante horários picadinhos de módulo ou em casa mesmo e trazer já pronto. Então, não tinha como você perguntar para o colega como foi que ele fez, o que ele pensava sobre aquilo, né? Para trocar ideias. Na verdade, entregam um questionário para a gente fazer, mas não existe uma reflexão, um estudo... Então, a secretaria de educação, a escola não deram espaços para estudo e reflexão da política do PDE-Escola na escola. A gente não sabia o que era aquilo, o que eles estavam querendo com aquilo. Foi passado muito rapidamente, e daí você tinha que responder a coisas que você não sabia nem o que estava respondendo na verdade, né? Então, não houve esses momentos para estudo e reflexão da política do PDE na escola. E a divisão do trabalho para a construção do PDE foi até engraçado... É estranho... A gente fica assim olhando esse documento pronto e fica pensando assim: “Nossa! Mas chegou nessa grossura aqui? Quem foi que fez isso aqui, né?” Você acaba ficando angustiada e se perguntando quem foi

que fez isso aqui? Eu não posso te falar quem foi. Se foi a diretora? Foi a fulana? Fomos nós? Cadê aquele questionado que respondi há algum tempo atrás? As minhas respostas estão aí nesse documento? Cadê? Não foi mostrado. Eu não sei disso, nem para onde foram as respostas que eu dei...Não sei que fim tomou... Então, eu vejo que é sempre assim, que é um grupo que faz isso aqui [o documento], mas que a nossa participação é muito pequena, perto dessa construção. Mas eu acho que os maiores interessados somos nós, mas, no final de tudo, somos o que menos importa nesse processo. Sei lá se as minhas respostas fizeram alguma diferença ou não... Nunca houve uma avaliação do PDE. Um momento em que todo mundo sentasse e falasse vamos olhar o PDE e vamos ver se está acontecendo de verdade, se as metas têm sido alcançadas, etc. (Entrevista Professora 1 – Escola C)

O depoimento evidencia o aligeiramento no processo de elaboração do PDE-Escola na escola em questão, por meio da redução dos prazos para sua realização e, ao mesmo, o aumento da jornada de trabalho dos professores, contribuindo para que a vida privada destes fosse invadida para esse fim. Ao serem privados de tempo para a elaboração do PDE-Escola e inviabilizando um trabalho coletivo para esse fim, percebe-se, também, uma intensificação do trabalho, ou seja, o PDE-Escola foi conduzido na perspectiva de uma maior produção em menos tempo (mais-valia relativa). Desta forma, o que passa a ser importante é o cumprimento de uma exigência burocrática, perdendo de vista a intencionalidade política e pedagógica do PDE-Escola.

Uma consequência que se faz presentes nesse processo de "produtivismo" é frustração e a angústia, provocadas pelo fato do docente ser impedido de realizar seu trabalho como sujeito político e ativo. De acordo com a fala do entrevistado, o professor perde sua tranquilidade e postura intelectual na produção, perdendo a sua autonomia e capacidade de tomar decisões.

Esse cenário corrobora as análises que seguem:

As condições de trabalho do professor têm sido obstáculos significativos da não participação, assim como ocorre na prática social mais ampla. No entanto, para a compreensão do processo da ausência da participação nos fóruns de natureza democrática, é necessário voltar o olhar para a moldura mais ampla que retrata a sociedade contemporânea, buscando as conexões com os espaços de natureza "micro", como a escola e as determinações sociais mais amplas, gestadas pela globalização da economia e o neoliberalismo. [...] O *homo pedagogicus* é sujeitado e redefinido sob as mesmas referências empresariais e mercadológicas. A gestão escolar torna-se crescentemente permeável às atividades de gerenciamento, levando para as margens as perspectivas políticopedagógicas e alimentando e legitimando no interior da escola atitudes por parte de seus profissionais de crítica e de ridicularização à dimensão política do trabalho pedagógico. São os efeitos do

neoliberalismo e da economia globalizada no “chão da escola” (SILVA; PERONI, 2013, p. 257).

Nesse movimento, o conceito democrático vem sendo esvaziado ao ser reduzido à mera execução de ações e ao cumprimento de metas definidas, e com ênfase em resultados. Tal processo insere-se na trama da lógica de planejamento estratégico de caráter neoliberal, em detrimento de um planejamento democrático, sustentado pelo projeto político pedagógico da escola.

As discussões do PDE-Escola ficaram mais na parte da prática, técnica... Por exemplo, onde utilizar os recursos... É sempre aquela preocupação com quando virá o recurso, o que a gente vai comprar com isso e que possa estar elevando o índice da escola, né? É sempre essa preocupação técnica, mecânica, de como preencher os formulários do SIMEC... Não há nenhuma reflexão política sobre esse processo... Nem uma preocupação em procurar saber de onde vem tal política, quem mandou, e o porquê disso... Isso foi passado pra escola assim também... Do MEC para secretaria e da secretaria para a escola e para o professor. Na verdade você vê um fingimento muito grande, uma realidade mascarada que você faz de conta que entendeu, e a gente vai vivendo dessa forma, como uma bola de neve, um círculo vicioso, né! Ninguém desconfia de nada e, muitas vezes, não sabe quem foi que fez, quem foi que decidiu... (Entrevista – Professora 2 – Escola B)

Em decorrência dessa centralidade na gestão estratégica, tem-se a secundarização ou minimização da possibilidade do projeto político pedagógico, como elemento capaz de possibilitar uma gestão democrática.

A partir da análise feita por Fonseca (2009), sobre a primeira versão do PDE, como produto do Fundescola, podem-se usar essas mesmas lentes da autora para enxergar que o PDE-Escola, no âmbito do Plano de Metas Todos pela Educação, também foi “[...] ‘vendido’ ao sistema como um produto capaz de sanar todos os males crônicos da escola” (FONSECA, 2009, p. 281), desconsiderando a história e identidades próprias de cada circunscrição local, ao adotar um modelo homogêneo de planejamento para diferentes contextos locais. Além disso, ignorou o fato de que quaisquer modelos ou projetos que se instalem na escola dificilmente podem produzir efeitos qualitativos, se não tiverem a adesão e a identificação das pessoas em relação a sua concepção, conseguidos por meio de um planejamento coletivo. Ao contrário, o PDE-Escola foi implementado como uma prática que pode ser denominada como *não participativa*, ou seja, a forma como foi implementado não considerou o envolvimento dos sujeitos para levar à melhoria da qualidade política, pedagógica e administrativa da escola, contando com uma (pseudo)participação apenas como mera técnica de planejamento.

A presença da racionalidade técnica permanece dominante na política educacional iniciada no segundo mandato do governo Lula, com o Plano de Metas, por meio das exigências de coleta de informações, análise de problemas, formulação, controle e avaliação de projetos e planos. Nessa lógica, os problemas educacionais não são tomados como fenômenos amplos que remetem a questões políticas, mas são tratados como problemas de ordem técnica e com ênfase na eficácia e na gerência.

Com isso, problemas enfrentados nas escolas públicas são tratados como resultado de uma má gestão, da falta de produtividade e de esforço dos profissionais envolvidos, com destaque, os professores e diretores das escolas.

Quando questionada sobre a relação entre o PDE-Escola e a melhoria dos problemas vivenciados pela escola, a professora argumenta que:

Se essa política do PDE-Escola resolvesse todos os problemas da escola, nós já tínhamos resolvido desde 2009... Mas isso não é verdade... Um projeto, para ter resultado, tem que ser elaborado dentro da escola, e não vir de cima pra baixo... É aqui, na escola que a gente tem que elaborar os nossos projetos e planos, né?! Mas isso não é permitido pra gente, pois sempre chegam programas que eles mandam de lá pra cá. Por isso, nunca vai dar certo... Dessa forma, nunca vai dar certo... Além disso, o professor deixa de lutar pelos seus projetos e passa a aceitar o que vem de lá para cá... Com isso, o professor passa a aceitar e acaba achando mais fácil só executar, pois muitos trabalham dois ou três turnos por dia. Como que ele vai dar conta, vai tirar tempo pra fazer um projeto na sua escola, com a sua realidade? Então, com isso, por toda a vida a gente vai encontrar isso desse jeito (Entrevista – Professora 3 – Escola D).

Tal situação tem gerado, atualmente, nas escolas, dificuldades no desenvolvimento dos dois modelos de planejamento educacional, o que ocasiona, de certa forma, o fortalecimento do PDE-Escola em detrimento do PPP. No entanto resta indagar acerca do alcance das estratégias e metas geradas pelo sistema e sua coerência com o Projeto Político-Pedagógico das escolas.

Essa novidade de colocar a metodologia do PDE-Escola disponível a todas as escolas, como uma ferramenta de planejamento estratégico que não esteja vinculada exclusivamente a recursos financeiros, em uma plataforma (SIMEC/PDE Interativo), agrega todos os programas do MEC, e pode ser vista como uma estratégia para que as escolas possam aderir a esses programas, incorporando-os às suas práticas de planejamento estratégico. Se, antes, o PDE-Escola destinava-se apenas a uma parcela de escolas, com essa abertura em uma plataforma

online, pode ser a porta de entrada para a instalação de uma cultura escolar embebida por princípios gerenciais.

5.3 PDE-Escola: instrumento de responsabilização/*accountability*

De acordo com a metodologia do PDE-Escola, a escola deve “[...] monitorar, sistematicamente, as ações para que produzam os resultados esperados e devem ser concebidas estratégias para elaboração de relatórios (**prestação de contas**) e divulgação dos resultados” (BRASIL, 2006, p. 171, grifos nossos), sendo responsável por esse controle o Comitê Estratégico da Secretaria da Educação, o Coordenador do PDE, pelos líderes dos objetivos, os gerentes e os membros das equipes dos planos de ação. Segundo essa lógica de prestação de contas, o propósito da metodologia do PDE-Escola é que o desempenho da escola seja monitorado por avaliações, o que contribui para a produção do consenso de que a autonomia esteja reduzida à participação e à responsabilização dos atores envolvidos.

Nessa lógica, o documento sinaliza que, para cada objetivo estratégico, devem ser elencadas estratégias, e, para cada estratégia, as metas específicas, que serão desdobradas em um Plano de Ação, como mostra o Quadro a seguir:

Quadro 32 – Objetivos, estratégias e metas do PDE-Escola

Objetivo estratégico	Estratégia	Meta
Objetivo estratégico 1 – Elevar o desempenho acadêmico dos alunos (Resultados)	Estratégia 1.1 – Aumentar a taxa de aprovação nas séries e disciplinas críticas (aquelas que apresentam índices mais baixos de rendimento)	<p><i>Meta 1.1.1</i> – Aumentar de 52% para 85% a taxa de aprovação em Matemática dos alunos das quatro primeiras séries do ensino fundamental.</p> <p><i>Indicador:</i> [(N. de alunos das quatro primeiras séries aprovados em Matemática/N. total de alunos das quatro primeiras séries) x 100];</p> <p><i>Resp.:</i> Profa. Renilda;</p> <p><i>Início:</i> 2 de maio;</p> <p><i>Revisão:</i> bimestral;</p> <p><i>Término:</i> 12 de maio.</p> <p><i>Meta 1.1.2</i> – Aumentar de 59% para 89% a taxa de aprovação em Português dos alunos nas quatro primeiras séries do ensino fundamental.</p> <p><i>Indicador:</i> [(N. de alunos das</p>

		<p>quatro primeiras séries aprovados em Português/N. total de alunos das quatro primeiras séries) x 100];</p> <p><i>Resp.:</i> Profa. Ana Paula;</p> <p><i>Início:</i> 2 de maio;</p> <p><i>Revisão:</i> mensal;</p> <p><i>Término:</i> 12 de maio.</p> <p><i>Meta 1.1.3</i> – Aumentar de 65% para 90% a taxa de aprovação em Ciências dos alunos das quintas séries do ensino fundamental.</p> <p><i>Indicador:</i> [(N. de alunos das quintas séries aprovados em Ciências/N. total de alunos das quintas séries) x 100];</p> <p><i>Resp.:</i> Profa. Eliane;</p> <p><i>Início:</i> 2 de maio;</p> <p><i>Revisão:</i> mensal;</p> <p><i>Término:</i> 12 de maio.</p>
	Estratégia 1.2 – Reduzir o abandono escolar	<p><i>Meta 1.2.1</i> – Reduzir de 13% para no mínimo 3% a taxa de abandono dos alunos das primeiras quatro séries do ensino fundamental.</p> <p><i>Indicador:</i> [(N. de alunos das quatro primeiras séries que abandonaram a escola /N. total de alunos das quatro primeiras séries) x 100];</p> <p><i>Resp.:</i> Prof. Carlos;</p> <p><i>Início:</i> 2 de maio;</p> <p><i>Revisão:</i> bimestral;</p> <p><i>Término:</i> 12 de maio.</p>
	Estratégia 1.3 – Promover a capacitação dos professores das disciplinas críticas	<p><i>Meta 1.3.1</i> – Capacitar todos os professores de Português e Matemática das quatro primeiras séries do ensino fundamental.</p> <p><i>Indicador:</i> [(N. de professores de Português e Matemática das quatro primeiras séries capacitados/N. total de professores de Português e Matemática das quatro primeiras séries) x 100];</p> <p><i>Resp.:</i> Profa. Mariana;</p> <p><i>Início:</i> 3 de maio;</p> <p><i>Revisão:</i> mensal;</p> <p><i>Término:</i> 6 de maio.</p> <p><i>Meta 1.3.2</i> – Capacitar todos os professores de Ciências</p> <p><i>Indicador:</i> [(N. de professores de Ciências capacitados /N. total de professores de Ciências) x 100];</p>

		<i>Resp.: Profa. Fátima;</i> <i>Início: 3 de maio;</i> <i>Revisão: mensal;</i> <i>Término: 6 de maio.</i>
	Estratégia 1.4 – Reduzir a distorção idade-série	<i>Meta 1.4.1</i> – Reduzir de 32% para no mínimo 10% a distorção idade-série nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. <i>Indicador:</i> [(N. de alunos com idade superior à série respectiva nas quatro primeiras séries/N. total de alunos nas quatro primeiras séries) x 100]; <i>Resp.: Prof. Eugênio;</i> <i>Início: 2 de maio;</i> <i>Revisão: mensal;</i> <i>Término: 12 de maio.</i>
Objetivo estratégico 2 – Melhorar as práticas pedagógicas da escola (Ensino e aprendizagem)	Estratégia 2.1 – Revisar a proposta pedagógica	<i>Meta 2.1.1</i> – Elaborar nova proposta pedagógica com base nos dados e informações da análise situacional (autoavaliação). <i>Indicador:</i> Documento com proposta pedagógica elaborada. <i>Resp.: Profa. Marília</i> (coordenadora pedagógica); <i>Início: 2 de maio;</i> <i>Revisão: mensal;</i> <i>Término: 4 de maio.</i>
	Estratégia 2.2 – Adotar estratégias de ensino diferenciadas, inovadoras e criativas	<i>Meta 2.2.1</i> – Definir padrões de aprendizagem para todas as séries, de acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais. <i>Indicador:</i> Documento contendo os padrões de aprendizagem; <i>Resp.: Profa. Marília</i> (coordenadora pedagógica); <i>Início: 2 de maio;</i> <i>Revisão: mensal;</i> <i>Término: 4 de maio.</i>
	Estratégia 2.3 – Desenvolver estratégias de acompanhamento e avaliação dos alunos	<i>Meta 2.3.1</i> – Implantar um sistema contínuo de acompanhamento e avaliação dos alunos. <i>Indicador:</i> Documento com o sistema implantado; <i>Resp.: Prof. João Paulo;</i> <i>Início: 3 de maio;</i> <i>Revisão: mensal;</i> <i>Término: 12 de maio.</i> <i>Meta 2.3.2</i> – Realizar quatro encontros anuais (dois por

		semestre) com os pais dos alunos com baixo desempenho. <i>Indicador:</i> [(N. de encontros realizados/N. de encontros a serem realizados) x 100]; <i>Resp.:</i> Prof. Mário; <i>Início:</i> 4 de maio; <i>Revisão:</i> bimestral; <i>Término:</i> 12 de maio.
Objetivo estratégico 3 – Melhorar o gerenciamento da escola (Gestão de processos)	Estratégia 3.1 – Organizar a rotina da escola	<i>Meta 3.1.1</i> – Padronizar os processos de matrícula, atendimento aos alunos, reuniões do Colegiado Escolar e divulgação de resultados. <i>Indicador:</i> [(N. de processos padronizados /N. de processos a serem padronizados) x 100]; <i>Resp.:</i> Prof. Elton; <i>Início:</i> 4 de maio; <i>Revisão:</i> mensal; <i>Término:</i> 8 de maio.
	Estratégia 3.2 - Dinamizar a atuação do Colegiado Escolar	<i>Meta 3.2.1</i> – Promover quatro eventos (um por bimestre) com os membros do Colegiado Escolar. <i>Indicador:</i> [(N. de eventos promovidos por bimestre/N. de eventos a serem promovidos) x 100]; <i>Resp.:</i> Profa. Marta; <i>Início:</i> 3 de maio; <i>Revisão:</i> bimestral; <i>Término:</i> 12 de maio.
	Estratégia 3.3 – Promover o trabalho em equipe	<i>Meta 3.3.1</i> – Capacitar todos os colaboradores em técnicas de trabalho em equipe. <i>Indicador:</i> [(N. de colaboradores capacitados/N. de colaboradores a serem capacitados) x 100]; <i>Resp.:</i> Profa. Paula; <i>Início:</i> 3 de maio; <i>Revisão:</i> mensal; <i>Término:</i> 9 de maio.

Fonte: Brasil, 2006, p. 156-158.

O Quadro 32 apresenta os exemplos de objetivos, estratégias e metas utilizados no manual do MEC para ilustrar como deve se proceder no preenchimento do *Formulário 4 - Objetivos Estratégicos, Estratégias e Metas*. Percebe-se, nos exemplos relacionados pelo

manual uma associação direta dos problemas das escolas às questões de ordem de gestão e de governabilidade, reduzindo as dificuldades a dimensões técnicas internas.

Além dessa perspectiva míope, o manual adverte que o PDE-Escola deve priorizar “[...] poucas áreas em que a escola concentrará os seus esforços para atingir um desempenho de excelência” (BRASIL, 2006, p. 145), limitando, assim, a possibilidade de a escola discutir e abarcar outras dimensões para além do enfoque técnico, o que leva ao direcionamento das prioridades da escola. E essas prioridades são ainda direcionadas para o “resultado” como consta no manual: “[...] as melhores definições de meta são orientadas para o resultado, enfatizando o que a escola espera obter após a implementação de cada plano de ação” (BRASIL, 2006, p. 154).

O manual também indica algumas recomendações para o preenchimento dos planos de ação: 1) As ações devem ser enunciadas com verbos no infinitivo e ter expressão quantitativa; 2) “Período de realização”: para cada ação, deve ser informada a data de início e de término da execução; 3) “Responsabilização”: para cada ação, deve ser informado o nome do responsável; 4) “Foco no Resultado Esperado”: informar o resultado que se espera da ação. Os resultados esperados devem ser enunciados com verbos no particípio passado e ter conteúdo quantitativo; 5) “Indicador”: informar a medida utilizada para verificar o cumprimento de cada ação. O resultado dessa medida seria um percentual; 6) “Custo”: deve-se informar o custo de cada ação; 7) “Quem financia”: deve-se informar a fonte do recurso, escola, Secretaria, Ministério da Educação ou outra (BRASIL, 2006, p. 163-164).

Pode-se verificar que essas “orientações” têm como foco o aspecto quantitativo e a adequação à avaliação por resultados, sugerindo que esses “resultados” estão vinculados, direta e exclusivamente, às ações planejadas, num viés que concebe o “plano” como uma ferramenta gerencial de planejamento estratégico.

Vale destacar ainda que os as ações apresentadas no Quadro, em sua maioria, estão vinculadas à questão pedagógica e envolvem o corpo docente, atribuindo a essa categoria a responsabilização pelo alcance dos resultados. Nessa direção, as avaliações dos resultados aparecem como estratégia de controle e de mensuração da “qualidade da educação”, como adverte o manual:

[...] que cada um saiba qual o seu objetivo [...] atividades realizadas para se atingir o objetivo; conhecendo o seu objetivo, cada membro da equipe terá melhores condições de procurar os meios para alcançá-lo; que cada um prepare um plano pessoal para realizar o trabalho exigido. Sem plano não há controle; isso vale tanto para o indivíduo como para os projetos em geral;

que cada um possua as habilidades necessárias para a realização do trabalho e disponha dos meios necessários (BRASIL, 2006, p. 171-172, grifos nossos).

A “orientação” do manual destinada aos professores ressalta “que cada um saiba qual seu objetivo” PDE-Escola, assumindo tarefas num processo de “autorresponsabilização”, não na perspectiva de gestão democrática, mas na dimensão de uma “gestão compartilhada”. A gestão compartilhada é, aqui, entendida como prática política, porém contraditória em relação à prática democratizadora, tendo como marca principal a responsabilização da comunidade pelo fracasso escolar. Nessa perspectiva, tem como intenção não compartilhar o poder de decisão, mas compartilhar o poder de manutenção. Ou seja, a gestão compartilhada envolve a responsabilização sem deliberação, a manutenção sem poder de decisão, não herdando nada da radicalidade da participação na perspectiva transformadora. Nessa direção, a gestão compartilhada, apontada na cartilha do PDE-Escola como a possibilidade para a obtenção de uma escola “eficiente” e “eficaz”, tem como marca a divisão de tarefas:

A partir da visão estratégica (conjunto de valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos), a escola tem condições de elaborar o seu plano de suporte estratégico, ou simplesmente plano estratégico, que envolve a definição de estratégias, metas, planos de ação e responsabilidades (**quem faz o quê, quando e como**) num determinado período (2 a 5 anos). (BRASIL, 2006, p. 130, grifos nossos).

A toda meta deve corresponder uma **definição de responsabilidades**, com indicação do seu responsável, das datas de início e de término e de quanto em quanto tempo será revista. **O responsável pela meta deve ser nomeado pelo nome ou pelo cargo que ocupa na escola**, preferencialmente pelo primeiro. **A pessoa responsável deve considerar possível a definição da meta e dos prazos** (BRASIL, 2006, p. 154, grifos nossos).

Os excertos extraídos do manual evidenciam, ainda, a necessidade de uma gestão pautada em critérios de produtividade, eficácia e eficiência, imputando aos profissionais da escola o papel de gerentes de metas, assemelhando a escola às organizações econômicas e induzindo-a a assumir uma gestão racional, no sentido de dirigir seus serviços aos cidadãos como clientes e consumidores.

Quadro 33 – Concepções e pressupostos político-pedagógicos do PDE-Escola

Concepções e pressupostos políticos-pedagógicos
A escola, como organização, terá sucesso quando conseguir administrar seus componentes e recursos de modo a fazer certo as coisas (eficiência); fazer as coisas certas (eficácia); fazer certo as coisas certas (efetividade) e garantir igualdade de condições para todos (equidade). A escola para

ser administrada como uma organização, como um sistema, precisa planejar, organizar-se, ter uma forte liderança e o **controle das ações**, dos processos e dos diferentes recursos que podem viabilizá-la (BRASIL, 2006, p. 9, grifos nossos).

[...] a escola define não só o que vai fazer (objetivos estratégicos) e para quem (**clientes** ou beneficiários), mas também como vai fazer (estratégias), quanto (metas, sempre quantitativas), com quem (responsáveis), quando (prazo), onde (local), quanto custa (custo) e quem paga (financiamento) (BRASIL, 2006, p. 125, grifos nossos).

[...] se se quiser realmente ter controle da execução dos planos de ação, é preciso **que cada membro das equipes dos planos de ação tenha controle sobre o seu trabalho** (BRASIL, 2006, p. 171, grifos nossos).

A elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola representa para a escola um momento de **análise de seu desempenho**, ou seja, de seus processos, de seus resultados, de suas relações internas e externas, de seus valores, de suas condições de funcionamento. [...]. [O PDE-Escola] É uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a definir suas prioridades estratégicas, a converter as prioridades em metas educacionais e outras concretas, a decidir o que fazer para alcançar as metas de aprendizagem e outras estabelecidas, a **medir se os resultados foram atingidos e a avaliar o próprio desempenho**. [...] um guia para que a **escola se autoavalie** e estabeleça o patamar de desempenho que pretende alcançar em um determinado prazo, mediante um conjunto de objetivos estratégicos, metas e planos de ação, com responsabilidades, prazos e custos definidos (BRASIL, 2006, p. 11, grifos nossos).

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil, 2006.

Verifica-se que o PDE-Escola sugere a fragmentação política dos sujeitos envolvidos, ao limitar suas ações a questões pontuais, relacionadas ao cumprimento de metas vinculadas a aspectos internos da escola, sem remeter à relação existente entre sociedade e o “chão da escola”, numa perspectiva míope da gestão da escola pública. Outro aspecto que sinaliza a lógica de responsabilização das escolas, presente no manual do PDE-Escola, é a forte tônica dada a avaliação por desempenho dos profissionais mediante o cumprimento de metas, muitas vezes, estabelecidas por um Comitê.

Essa proposta, de cujo planejamento estratégico poucos participam, definindo metas a serem cumpridas pelos demais profissionais da escola, faz com que a comunidade escolar seja responsabilizada pelos problemas e ações indicadas por um Comitê, e é bem retratada pelos depoimentos abaixo:

Essas coisas são feitas só entre os gestores. O máximo que você preenche é um questionário solto. Mas não tem aquela reunião onde todos funcionários, alunos e pais de aluno sentam para discutir sobre os problemas e as metas que desejamos para a escola. Eu não sei falar para você como foi o processo de elaboração do PDE-Escola lá no início [2007]. Lembro que tinha uma cartilha e o diretor andava com ela pra cima e pra baixo, xerocava os roteiros e dava pra gente preencher. Mas, no final, só a equipe responsável [Comitê Estratégico] sabia e controlava o PDE-Escola. No final, o diretor colocava, na mesa da sala dos professores, o PDE-Escola pronto. Mas a gente nem tinha tempo de ler e conhecer esse documento e ele ficava ali na mesa sem ser discutido por todos (Entrevista Professor 3 - Escola 4).

Eu lembro que o PDE-Escola antes era impresso, e a direção mostrou um quadro em uma reunião pedagógica, no início do ano, com metas que a escola tinha que atingir. E me lembro que meu nome aparecia em uma dessas metas. Quando vi meu nome lá, fiquei surpresa, e perguntei o motivo. A diretora me disse que a equipe responsável [Comitê Estratégico] decidiu que eu seria responsável por aquela meta, pois eu estava na biblioteca da escola. Achei muito engraçado, pois a meta trazia que eu deveria realizar atividades de contação de histórias e de leitura para dinamizar as aulas de literatura. Mas eu não tenho nenhum perfil para isso. Foi aquele sufoco! Como meu nome estava ali, todo mundo passou a me cobrar e fiscalizar meu trabalho (Entrevista Professor 1 - Escola 2).

Os depoimentos evidenciam que o processo de gerenciamento promovido com a execução do PDE-Escola passa a ser monitorado e avaliado entre os próprios profissionais das escolas, conforme estabelece o manual do documento:

Deve-se também montar uma estrutura para a execução e o monitoramento dos planos de ação, envolvendo o Comitê Estratégico, o coordenador do PDE, os líderes de objetivos, os gerentes de planos de ação e os membros das equipes dos planos de ação. Para operacionalizar a estrutura de monitoramento e avaliação, aconselha-se que reuniões sejam agendadas e realizadas. (BRASIL, 2006, p. 172)

Além disso, o manual sugere, também, como estratégia de responsabilização das escolas e de seus profissionais pelo cumprimento das metas, a divulgação e prestação de contas do PDE-Escola a toda a comunidade escolar:

Quadro 34 – Estratégia de divulgação e prestação de contas do PDE à comunidade escolar

Pontos a serem considerados na divulgação e prestação de contas do PDE-Escola

- produzir exemplares impressos da definição da visão estratégica, contendo valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos;
- escrever pequenos textos sobre a definição da visão estratégica para divulgar interna e externamente;
- reunir-se periodicamente com os diversos segmentos da escola, falando-lhes da visão da escola e do andamento do plano de suporte estratégico;
- enviar cópia da definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico para toda a comunidade escolar;
- falar do PDE em toda reunião pública da escola;
- enviar cópia impressa da visão estratégica da escola para outras escolas e Secretaria da Educação;
- procurar discutir os assuntos de rotina da escola no contexto de sua importância para o PDE;
- elaborar relatórios de progresso de cada plano de ação, mostrando graficamente, se possível, os avanços obtidos;
- reunir periodicamente a comunidade escolar para apresentar o progresso da execução do PDE.

Fonte: Brasil, 2006, p. 179.

Essas estratégias sugeridas pelo manual indicam a óptica gerencialista de controle de resultados e, ao mesmo tempo, a tentativa de produção de consenso entre os professores e a comunidade escolar das ações e metas planejadas no PDE-Escola. Essa estratégia de “divulgação e prestação de contas”, como sugerido no manual, traz como desdobramento a responsabilização dos profissionais da escola pela “solução de todos os problemas”, sem considerar as questões e os aspectos estruturais e conjunturais que interferem na gestão de uma escola pública.

Na versão do PDE Interativo, é mantida a lógica da escola como unidade executora de metas definidas no PDE-Escola, pelo qual professores e gestores são os principais e únicos responsáveis pela garantia do sucesso de cada uma das etapas contidas no plano elaborado.

Ao finalizar o Diagnóstico, o sistema gera um plano que sinaliza as ações a serem desempenhadas pela escola (Plano de Ação). Os planos de ação são gerados pela plataforma como uma espécie de roteiros de soluções pensadas pela escola, diante dos “problemas” identificados no diagnóstico. Tal plano é gerado como um roteiro que define o que a escola deve fazer no seu dia a dia. De acordo com o Manual, a cadeia lógica do PDE Escola segue a seguinte sequência: Objetivos > Metas > Estratégias > Ações.

Figura 14 – Cadeia lógica do PDE-Escola



Fonte: Manual PDE Interativo (2012).

De acordo com o manual, os objetivos referem-se às situações que a escola almeja atingir num dado espaço de tempo. Já as metas definem os resultados quantitativos que devem ser atingidos naquele período, para que os objetivos sejam alcançados. As estratégias são

elencadas a partir dos objetivos e definem os procedimentos para a escola alcançá-los. Por fim, as ações referem-se ao que a escola fará, efetivamente, para cumprir as metas e objetivos, podendo envolver ou não a demanda por recursos financeiros.

Figura 15 – Tela - Plano Geral > PDE Escola > Planos de Ação

Identificação Primeiros Passos Diagnóstico **Plano Geral**

Progresso de Preenchimento do PDE: 100%

1. PDE Escola 2. Plano de Formação Continuada

Código INEP: 11026294
Escola: EMEIEF CRUZEIRO DO NORTE
Dados da escola: Município : Casool, Unidade Federativa : RO, Rede : Municipal

	Parcela	Recursos disponíveis PDE	Gastos do PDE	Restante PDE
Recursos PDE Escola / Recursos previstos:	1ª Parcela:	R\$ 20.000,00 (Capital: R\$ 6.000,00, Custeio: R\$ 14.000,00)	R\$ 20.000,00 (Capital: R\$ 6.000,00, Custeio: R\$ 14.000,00)	R\$ 0,00 (Capital: R\$ 0,00, Custeio: R\$ 0,00)
	2ª Parcela:	R\$ 13.000,00 (Capital: R\$ 3.900,00, Custeio: R\$ 9.100,00)	R\$ 13.000,00 (Capital: R\$ 3.900,00, Custeio: R\$ 9.100,00)	R\$ 0,00 (Capital: R\$ 0,00, Custeio: R\$ 0,00)

Orientações 1.1 Grandes Desafios 1.2 Planos de ação 1.3 Visualizar PDE

Orientações:

Para facilitar a definição das ações, o MEC selecionou previamente alguns verbos de ação e os principais objetos para cada verbo. Neste caso, para construir a sentença, a escola deve escolher a Ação, indicar a Quantidade e definir o Objeto da ação. Depois, é necessário descrever o período em que a escola pretende realizar aquela ação e, no campo "Detalhamento ação", descrever algumas características da atividade que será realizada.

Depois de definir a ação e seus objetivos, é necessário responder se são necessários recursos financeiros para realizá-la. Em caso afirmativo, selecione "Sim". O sistema exibirá o botão "Inserir". Neste caso, o GT deve indicar a "Categoria da despesa", escolher um "Item" daquela categoria, definir a "Unidade de referência", escolher "Quantidade" daquele item, descrever o "Valor unitário", informar a "Fonte" e escolher se o item será adquirido com recursos da 1ª parcela ou da 2ª parcela. Observe que o saldo de recursos de cada parcela e a natureza da despesa vão diminuindo à medida em que forem inseridos bens ou serviços.

O sistema calculará o valor total e exibirá na rubrica capital ou custeio, de acordo com a classificação indicada na Portaria 448/2002. Caso exista divergência de classificação da natureza da despesa em relação aos critérios da sua secretaria, não inclua aquele item, a fim de que não haja problemas durante a execução do plano.

Lembre-se! Antes de inserir as ações, observe o saldo de recursos do Ano 1 e Ano 2 e os respectivos valores de capital e custeio.

Grandes Desafios:

- Elevar a taxa de aprovação da escola em 20 % em dois anos no Ensino Fundamental.
- Reduzir a taxa de reprovação da escola em 20 % em dois anos no Ensino Fundamental.
- Elevar o IDEB dos Anos Iniciais em 3 % em dois anos.

2. DISTORÇÃO E APROVEITAMENTO

Metas: Reduzir as taxas de reprovação nas áreas de conhecimento/ disciplinas críticas do ensino fundamental, identificadas no diagnóstico em 20 %.

Objetivo: Elevar o desempenho acadêmico dos estudantes.

Problemas	Estratégia	Ação																
3 turma(s) do ensino fundamental apresento(u)aram taxa de reprovação em Matemática superior(es) à média do Brasil.	Inserir estratégia	Inserir ação																
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Ação</th> <th>Qtd</th> <th>Objeto</th> <th>Detalhamento</th> <th>Período</th> <th>Recurso?</th> <th>Total ação</th> <th>Bens e serviços</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Implantar</td> <td>2</td> <td>aula(s) de reforço</td> <td>implantar aula de reforço contra turno duas vezes por semana com professor que</td> <td>09/04/2012 a 28/09/2012</td> <td>Sim</td> <td>5.527,48</td> <td>Tesoura(s), Jogo(s) pedagógico(s), Régua(s) de fração, Material dourado, Régua(s), Refil(is) para cola quente, Jogo(s)</td> </tr> </tbody> </table>	Ação	Qtd	Objeto	Detalhamento	Período	Recurso?	Total ação	Bens e serviços	Implantar	2	aula(s) de reforço	implantar aula de reforço contra turno duas vezes por semana com professor que	09/04/2012 a 28/09/2012	Sim	5.527,48	Tesoura(s), Jogo(s) pedagógico(s), Régua(s) de fração, Material dourado, Régua(s), Refil(is) para cola quente, Jogo(s)
Ação	Qtd	Objeto	Detalhamento	Período	Recurso?	Total ação	Bens e serviços											
Implantar	2	aula(s) de reforço	implantar aula de reforço contra turno duas vezes por semana com professor que	09/04/2012 a 28/09/2012	Sim	5.527,48	Tesoura(s), Jogo(s) pedagógico(s), Régua(s) de fração, Material dourado, Régua(s), Refil(is) para cola quente, Jogo(s)											

Fonte: Manual PDE Interativo (2012).

Essa versão do PDE Interativo evidencia certa "fetichização" planejamento e da tecnologia, podendo trazer sérias implicações sobre os processos democráticos e participativos, os quais constituíram em históricas bandeiras de luta dos movimentos dos professores, do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, dos dispositivos constitucionais regulamentados pela LDB 9394/1996 etc, como evidenciado no depoimento a seguir:

Essa nova estrutura do PDE online já gera as ações e as estratégias. Esse novo formato do PDE Escola agora que está assim, porque o anterior era a gente que redigia, fazia o plano de ação, estabelecia as metas de elevação do IDEB, de aprovação, fazendo essa previsão. Agora, nesse novo formato, as ações já vêm prontas, a gente clica em uma janela e já vem até uma lista de verbos para a gente escolher. Então, a gente já vê ali a ação que está de acordo com uma meta e tal. Está bem mais fácil de responder agora nesse formato. No modelo de 2009, era a gente que elaborava tudo. Nós elaboramos, os professores fizeram as metas, meta sempre em porcentagem. As ações também eram elaboradas, descrevíamos o que iríamos fazer. Agora já vem pronto, esse PDE está mais fácil de fazer, vem tudo pronto. Inclusive, no campo das ações já vem até os nomes dos professores de acordo com o CENSO de 2010. O sistema já traz o nome de quem vai ser responsável pelas ações. E, às vezes, tem professor que nem trabalha mais na escola. Caso o professor não concorde em executar, o sistema não te dá opção, não tem jeito. Aí a gente tenta conversar e convencer o professor. É só cumprir as metas e ações nos prazos definidos para conseguirmos bons resultados (Entrevista - Diretora - Escola C).

Nesse depoimento também fica evidenciado que a forma como o PDE-Escola, em sua versão *on line* foi conduzido, intenta, ideologicamente, consolidar o “consenso” de que a melhoria da educação encontra-se na adoção de mecanismos e parâmetros segundo a lógica de mercado, defendendo a aplicação de estratégias da empresa privada na gestão da escola pública. Além disso, essa lógica gerencial tem direcionado as escolas a buscar soluções pontuais e individuais em curto prazo, de acordo com metas a serem atingidas.

Tal “consenso” transfere à gestão da escola, por meio da execução do PDE-Escola, a responsabilidade por todos os problemas prioritários da educação. Na análise de Silva (2003), a lógica do PDE-Escola apresenta uma concepção democrática centrada em orientações da corrente neoliberal, provocando certa ambiguidade, o que vem dificultando a compreensão das diferentes nuances que estão presentes em seus discursos e práticas.

Esse processo de autorresponsabilização é identificado nos depoimentos dos profissionais envolvidos:

Mas, na primeira vez, quando veio o PDE, a gente achava muito difícil e complicado, porque a gente acaba expondo a escola, né? Tudo fica exposto,

porque cada um vai analisar a gente. A gestão, a diretora é avaliada. Aí você olha e sente sua atuação avaliada. Às vezes, o pessoal coloca um item lá que você não está realizando bem, e isso mexe muito com a gente, né? Aí, você pensa: “Nossa eu não estou fazendo isso bem!” Então, por um lado, isso tudo mexe muito com a gente. Mas, por outro lado, é bom, pois a gente reflete sobre a nossa atuação, né? E procura melhorar. Eu acho que até os professores fazem isso. Às vezes, eu acho que eu não vejo ponto negativo no PDE-Escola, não. Porque ele leva a gente a refletir muito. Por exemplo, a questão do colegiado... Quando fomos preenchendo aqui no sistema [SIMEC], chegou lá na parte da comunidade escolar, participação dos pais no colegiado... Aí a cabeça da gente esquenta... A gente começa a pensar: “Nossa? Será que a gente está fazendo certo? Nossa! O colegiado não está bom...” Então, nós elegemos o novo colegiado terá pouco tempo e, quando fui preencher o item sobre isso no SIMEC, fui analisando ele [o colegiado] hoje... Eu abri o item sobre o colegiado e estava olhando que tem muita coisa que acho que nós já melhoramos. Porque nós passamos a fazer reuniões com ele, nós já repassamos as atividades que estão sendo desenvolvidas na escola, já levamos ao conhecimento deles etc. [...] Então, eu acho assim, que é uma ação que a gente já está fazendo, porque, quando a gente lê um instrumento desse aqui [SIMEC/PDE Escola], isso mexe com a gente. E a gente passa a se perguntar “o que eu estou fazendo?” [...] Então, acho faz a gente passar a cobrar mais da gente mesmo. E também porque a gente vai lendo isso aqui [...] vem esses instrumentos e nós temos que fazer. Mas, qual é a nossa preocupação? Nós temos que fazer, porque isso vai ser avaliado! A escola “X” não está fazendo isso... Agora, será que isso vai ajudar a escola a melhorar? Isso que a gente quer ver futuramente, se vai melhorar ou não. (Entrevista Diretora – Escola A)

O depoimento apresenta um processo autorresponsabilização assumido pela diretora escolar, provocado pelo PDE-Escola. Ao preencher os formulários do PDE-Escola no SIMEC e analisar vários aspectos da dimensão da gestão escolar, a diretora demonstra, no depoimento, uma preocupação com seu trabalho. Tal aspecto pode ser avaliado como um resultado positivo, principalmente, quando a diretora relata que, a partir dos itens sobre o colegiado escolar da escola, ela passou a implementar ações que antes não eram realizadas.

No entanto, tal situação também expõe efeitos negativos, uma vez que, segundo Lawn (2001, p. 118), tal estratégia pode ser encarada como um “[...] método sofisticado de controle e numa forma eficaz de gerir a mudança”. Com isso, percebe-se que:

[...] as reformas promovidas pelo Estado por meio do gerencialismo, não são apenas educacionais, são também reformas das relações e das subjetividades docentes, fruto de regulações, de exercícios de governo, de forma a produzir sujeitos (DAMASCENO, 2010, p. 128).

Além disso, Brito et al. (2011) analisam que o PDE-Escola, assim como outros programas encaminhados às escolas como fonte do planejamento estratégico, como o

programa “Mais Educação” e a “Escola Ativa”, dentre outros, são apresentados por um discurso de minimizar as fragilidades do universo escolar, por meio de uma lógica de “descentralização” de ações e processos, em nome de um “conceito democrático”. Entretanto os autores afirmam que esse conceito democrático é ressignificado e assume um aspecto meramente administrativo de execução de programas que vêm sendo lançados no contexto nacional:

[...] com forte apelo à democratização da educação, transferindo à sociedade apenas a execução das tarefas encaminhadas para as escolas pelos órgãos dirigentes. No entanto, segundo a lógica neoliberal, para que essas ações se configurem de forma “satisfatória”, é preciso uma gestão eficiente, no sentido de adotar medidas que imprimam no universo escolar conceitos da gestão empresarial, objetivando acompanhar de forma detalhada a execução das ações, através de uma ênfase nos resultados, ação que demanda um planejamento estratégico, que substitui o planejamento democrático, contemplado anteriormente no projeto político pedagógico da escola (BRITTO et al., 2011, p. 7).

Assim, apesar do discurso de “descentralização” e do forte apelo à “democratização”, tais programas são marcados por uma forte (re)centralização na definição de ações encaminhadas pelo MEC, que, historicamente, considerando a realidade das políticas públicas educacionais do Brasil gestadas no contexto de reformas políticas e econômicas, são ditadas por organismos multilaterais.

O depoimento, a seguir, revela essa centralização na definição de ações e a anulação da autonomia das escolas, em função do cumprimento de metas.

Essa estrutura do SIMEC é bem tecnicista, e a escola não tem autonomia, já está tudo aí definido... No caso do modelo anterior, a gente até podia elaborar a estratégia e as ações. Esse novo sistema vem tudo pronto, a gente só vai definir a porcentagem, escolher as ações que sejam adequadas à meta definida. É tudo muito técnico... Você vai respondendo, clicando nos itens... No final, o sistema te joga numa página chamada “Síntese” onde você vai ver os problemas críticos, aí você escolhe lá o que é possível realizar, aí depois as ações pra resolver os problemas críticos, considero o mais crítico e que é possível realizar, definindo qual é a ação que eu vou desenvolver... É tudo muito mecânico, muito imposto. E tira totalmente a autonomia e a liberdade do diretor... Então, isso aqui já é um ponto negativo. Esses roteiros fazem a gente refletir sobre as nossas ações, mas é algo direcionado... Para responder, para preencher e cumprir uma tarefa, o sistema online ficou mais fácil, mas, ao mesmo tempo, tirou a nossa autonomia, a gente não tem como colocar nossas ideias e fazer de acordo com que a gente pensava, anulou nossa capacidade de criar, de pensar naquilo que poderia ser feito. Então, eu fico pensando sobre a intenção deles ao criar um sistema desse jeito... Será que eles quiseram facilitar ou é uma forma de direcionar e não deixar que a

gente pense em outras coisas, pois é uma coisa certinha, quadradinha (Entrevista - Diretora - Escola C).

Analisando os documentos publicados sobre o Plano de Metas e, em específico, sobre o PDE-Escola, tanto na versão de 2006 como na versão do PDE Interativo, foi possível apreender que a alternativa escolhida pelo MEC para os problemas educacionais centra-se gestão estratégica, com vistas a assegurar uma gestão educacional eficiente e racional. Consolidando-se no contexto da prática, a política do PDE-Escola instala uma racionalidade de gestão escolar, mediante a produção de consenso sobre as questões educacionais, dentro da perspectiva do planejamento gerencial, assegurando as ações de controle social por meio de um processo de *accountability*/responsabilização, como parte de um processo de “[...] obtenção do consenso como mecanismo para a realização de um determinado projeto hegemônico de sociedade” (MARTINS, 2005, p. 128).

Compreende-se que a escola tem um papel fundamental no oferecimento de um ensino de qualidade, contudo delegar tal responsabilidade apenas à comunidade escolar, por meio de uma visão míope da gestão escolar, que a reduz apenas a aspectos internos da organização do trabalho escolar, acaba eximindo o Estado do compromisso com a educação e concorre para que princípios mercadológicos sejam instalados na gestão escolar distanciando-se da perspectiva democrática e aproximando-se da lógica gerencial e de responsabilização das escolas com relação às metas e aos resultados alcançados em avaliações externas.

Tal orientação tem como suporte pressupostos, princípios e estratégias de uma pedagogia da hegemonia burguesa, alicerçada no projeto neoliberal de Terceira Via, ditando diretrizes, metas e procedimentos que invadem os “chãos das escolas”, trazendo efeitos diretos na organização do trabalho pedagógico e no trabalho docente, o que será discutido no próximo capítulo.

Capítulo 6:

PDE-Escola no contexto da prática:

desdobramentos da lógica de *accountability*/responsabilização no trabalho docente

Só uma profissão que não exige que nos transformemos em instrumento servil, mas que nos permita agir dentro da nossa esfera, com toda a independência, é susceptível de assegurar uma dignidade.

(MARX; ENGELS, 1978)

Este capítulo analisa os desdobramentos do conceito de “*accountability*/responsabilização”, presentes no dispositivo legal PDE-Escola no trabalho docente. Primeiramente, será tomado, como ponto de partida para essa análise, a discussão da categoria trabalho, para, em seguida, abordar a discussão da categoria trabalho docente, como elemento, historicamente, determinado pelo modo de produção capitalista.

Levando em conta que o PDE-Escola apresenta forte racionalidade técnica por meio das exigências de cumprimento de metas e planos de ação, em seguida, será abordado como essa estrutura acaba intensificando o processo de responsabilização dos professores, trazendo efeitos diretos, como a intensificação e o sofrimento ao trabalho docente.

6.1 Considerações preliminares sobre a categoria trabalho

Considerando o trabalho docente como elemento determinado, historicamente, pelo modo de produção capitalista e que só pode ser analisado na totalidade de uma organização social marcada pelo movimento de contradições, justifica-se a importância de tomar algumas categorias marxianas, no propósito de desvelar o sentido do trabalho docente no contexto do modo de produção capitalista. Antes de adentrar na discussão acerca da categoria trabalho docente, julga-se imprescindível remontar à discussão de uma categoria maior, que seria a categoria trabalho.

A categoria trabalho foi e é objeto de muitos estudos e teorias ao longo da produção humana. Dentre as várias abordagens sobre a categoria trabalho, temos em Marx uma sólida referência. Em sua obra *O Capital*, Marx, com notável maturidade intelectual, verticaliza a análise crítica acerca das formas de sociabilidade do mundo moderno, que, por meio método

dialético e da perspectiva da totalidade, busca desvelar as determinações da dinâmica do modo de produção capitalista na condição humana.

No Livro Primeiro do *Capital*, Marx (2010a, p. 211-212) define que:

O trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza. [...] Pressupomos o trabalho sob forma exclusivamente humana. Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e a abelha supera mais de um arquiteto ao construir sua colmeia. Mas o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade. No fim do processo de trabalho aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador. Ele não transforma apenas o material sobre o qual opera; ele imprime ao material o projeto que tinha conscientemente em mira, o qual constitui a lei determinante do seu modo de operar e ao qual tem de subordinar sua vontade.

Para Marx, o trabalho deveria ser uma atividade consciente e livre. Diferentemente dos demais animais que realizam uma atividade meramente instintiva, com vistas à manutenção de sua existência física, o homem somente trabalha quando tem sua existência física garantida, ou seja, quando tem suas necessidades biológicas satisfeitas. Dessa forma, por meio do trabalho, o ser humano concretiza sua consciência subjetiva.

Em uma análise do trabalho como atividade viva, Marx (2010a, p. 218) estabelece uma relação com a categoria valores-de-uso explicando que:

O processo de trabalho [...] é atividade dirigida com o fim de criar valores-de-uso, de apropriar os elementos naturais às necessidades humanas; é condição necessária do intercâmbio material entre o homem e a natureza; é condição natural eterna da vida humana, sem depender, portanto, de qualquer forma dessa vida, sendo antes comum a todas as suas formas sociais.

No entanto, em virtude da subordinação do trabalho ao capital, Marx afirma que o processo de trabalho, diante do processo de consumo da força do trabalhador pelo capitalista, deixa de ser apenas uma atividade orientada para produzir valor de uso, para assumir a produção da mais-valia, ao produzir produtos detentores também de valor-de-troca.

Para Tumolo (2005, p. 251), Marx não tinha o objetivo de examinar os processos de trabalho *em si*, mas analisar a mais-valia relativa, mostrando que:

[...] por intermédio das mudanças operadas nos processos de trabalho e do controle exercido pelo capital sobre eles, [foi possível] conseguir-se a

diminuição do valor da força de trabalho e, por conseguinte, a implementação da mais-valia relativa, o que implicou, contraditoriamente, uma redução de seu preço, abaixo do valor, e, por desdobramento, a necessidade de extração da mais-valia absoluta. Esse processo ocorre de tal maneira que se reinicia e se reproduz continuamente, provocando um círculo gradual e ascensional de degradação do trabalho (ibidem).

O trabalho, na forma social do capital, sofre uma mutação. Se antes se podia falar em trabalho humano “vivo”, no seio do capitalismo, tem-se força de trabalho que assume como finalidade exclusiva a produção de mercadorias com valor superior à soma de todos os valores gastos com os meios de produção e com a força de trabalho, numa subsunção total do trabalho ao capital, tornando-o atividade “morta” (BOMFIM, 2008, p. 66).

O desenvolvimento do capitalismo industrial, no século XIX, caracteriza-se pela expansão da produção, pelo êxodo rural e pela concentração da população na área urbana. Nessa dinâmica, alguns elementos passam a compor esse cenário: salários baixos, acidentes de trabalho, pauperização, intensidade das exigências de trabalho.

Um lugar particular deve ser dedicado à introdução do taylorismo. [...] é preciso assinalar as repercussões do sistema de Taylor na saúde do corpo. Nova tecnologia de submissão, de disciplina do corpo, a organização científica do trabalho gera exigências fisiológicas até então desconhecidas, especialmente as exigências de tempo e ritmo de trabalho. [...] O esgotamento físico não concerne somente aos trabalhadores braçais, mas ao conjunto de operários da produção de massa. Ao separar, radicalmente, o trabalho intelectual do trabalho manual, o sistema Taylor neutraliza a atividade mental dos operários. [...] Corpo sem defesa, corpo explorado, corpo fragilizado pela privação de seu protetor natural, que é o aparelho mental dos operários (DEJOURS, 1991, p. 19).

Para Marx (2010b) o trabalho promove a humanização, ao possibilitar aos homens exercer a capacidade de criação, de transformação e de autorrealização. O trabalho humano é atividade com propósito, conduzido pela inteligência, ultrapassando a mera atividade instintiva dos animais irracionais (BRAVERMAN, 1987, p. 53). Nesse processo, destaca-se a unidade de concepção e execução.

Entretanto Marx (2010b) defende que o trabalho alienado subtrai do homem o objeto da sua produção, extraindo igualmente a sua vida genérica, a sua objetividade real como ser genérico. Dessa forma, a lógica da sociedade capitalista subsume à dimensão ontológica do trabalho a uma dimensão alienada, uma vez que afasta o ser humano da sua condição humana e o aproxima de uma condição animal, ao passar o controle sobre o processo de trabalho das mãos do trabalhador para as mãos do capitalista.

O dia de trabalho compreende todas as 24 horas, descontadas as poucas sem as quais a força de trabalho fica absolutamente impossibilitada de realizar novamente sua tarefa. Fica desde logo claro que o trabalhador, durante toda a sua existência, nada mais é que força de trabalho, que todo o seu tempo disponível é, por natureza e por lei, tempo de trabalho, a ser empregado no próprio aumento do capital. [...] Mas, em seu impulso cego, desmedido, em sua voracidade por trabalho excedente, viola o capital os limites extremos, físicos e morais, da jornada de trabalho. Usurpa o tempo que deve pertencer ao crescimento, ao desenvolvimento e à saúde do corpo (MARX, 2010a, p. 306).

Segundo Ranieri (2001), na obra de Marx, há uma distinção entre alienação (*Entäusserung*) e estranhamento (*Entfremdung*), distinção, muitas vezes, não considerada pela vasta bibliografia que existe sobre o tema. Para o autor, o conceito de *alienação* (*Entäusserung*):

[...] tem o significado de *remissão para fora, extrusão, passagem de um estado a outro* qualitativamente diferente, *despojamento*, realização de uma ação de *transferência*. Nesse sentido, *Entäusserung* carrega o significado de exteriorização, um dos momentos da *objetivação* do homem que se realiza através do trabalho num produto de sua criação (RANIERI, 2001, p. 24, grifos do autor).

O conceito de alienação tem o significado de algo intrínseco ao homem, um processo de objetivação e exteriorizações históricas do ser humano, exteriorização que o autoproduz e se forma no interior de sua sociabilidade. Nessa lógica, a concepção de alienação em Marx não apresenta uma dimensão de negatividade, ponderando que diz respeito a um processo de objetivação do homem presente no processo de constituição do ser social em qualquer forma histórica. Assim, a alienação apresenta-se como uma atividade que acomete o ser social no processo pelo qual o homem empresta caráter social à natureza. Por essa análise, a alienação não possui uma negatividade absoluta, uma vez que, mesmo acontecendo em decorrência da apropriação desigual, tal desigualdade pode implicar ou não a anulação do potencial positivo do trabalho. Quando ocorre a anulação do potencial positivo do trabalho, assumindo, assim, um significado de negatividade, constitui-se o processo de *estranhamento*. O conceito de *estranhamento* (*Entfremdung*), apresentado por Ranieri (2001, p. 24):

[...] tem o significado de real objeção social à realização humana, na medida em que historicamente veio a determinar o conteúdo das exteriorizações (*Entäusserunge*) por meio tanto da *apropriação do trabalho* como da

determinação desta apropriação pelo surgimento da propriedade privada (grifos do autor).

Segundo essa análise, o estranhamento traz consigo uma dimensão de negatividade e encontra-se vinculado à propriedade privada, atingindo seu auge e sua consolidação no cerne do modo de produção capitalista. Percebe-se que a relação entre estranhamento, trabalho estranhado e propriedade privada é decisiva na teoria marxiana. Trabalho estranhado e propriedade privada se determinam mutuamente, uma vez que a superação do primeiro implica a eliminação da segunda. Assim, seria a negatividade do trabalho no interior do *estranhamento* que provoca no ser humano o processo de estranhar-se de si mesmo.

Mészáros (2006) utiliza o conceito de alienação, e não o estranhamento, como conceito analítico central. No entanto, em uma de suas obras, destaca uma diferenciação importante:

Tanto Entäusserung como Entfremdung têm uma tríplice função conceitual [...] Quando a ênfase recai sobre a “externalização” ou “objetivação”, Marx usa o termo Entäusserung (ou termos como Vergegenständlichung), ao passo que Entfremdung é usado quando a intenção do autor é ressaltar o fato de que o homem está encontrando oposição por parte de um poder hostil, criado por ele mesmo, de modo que ele frustra seu próprio propósito (MÉSZÁROS, 2006, p. 20).

Nesse raciocínio, o estranhamento envolve uma dimensão histórica de produção de excedente, apropriação do trabalho e propriedade privada, contexto que traz consigo obstáculos que fazem com que a alienação apareça como um elemento concêntrico ao estranhamento.

Nessa dinâmica, o processo de alienação e estranhamento efetiva um movimento de desumanização, em que o próprio homem assemelha-se a um objeto, uma coisa, mais uma mercadoria nessa engrenagem da lógica da economia e da propriedade privada:

O trabalhador se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se torna mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a *valorização* do mundo das coisas (*Sachenwelt*) aumenta em proporção direta a *desvalorização* do mundo dos homens (*Menschenwelt*). O trabalho não produz somente mercadorias; ele produz a si mesmo e ao trabalhador como uma *mercadoria*, e isto na medida em que produz, de fato, mercadorias em geral (MARX, 2010b, p. 80, grifos no original).

A economia política reafirma o trabalho como fundamento da propriedade, porém o trabalho alienado e estranhado, e não o trabalho humanizado, como atividade consciente e livre. Nessa perspectiva da economia política, em que o trabalho se realiza na sua forma alienada e de acordo com os pressupostos da propriedade privada, o trabalho assume a dimensão de “coisa”. Essa abstração marcada pela alienação do trabalho deve ser reconhecida como a força motriz de todas as outras alienações que sucumbem o homem.

Marx (2010b) analisa, também, o estranhamento para além do aspecto referente ao produto do trabalho, abordando o aspecto relacionado ao processo da produção. Nesse sentido, fica evidente que o estranhamento não se limita apenas à dimensão do resultado, mas envolve, também, a dinâmica da atividade produtiva, na qual o trabalhador, no ato da produção, passa por um processo de estranhamento-de-si. Nessa perspectiva:

[...] o estranhamento não se mostra somente no resultado, mas também, e principalmente, no *ato da produção*, dentro da própria *atividade produtiva*. Como poderia o trabalhador defrontar-se alheio (*fremd*) ao produto da sua atividade se, no ato mesmo da produção, ele não se estranhasse a si mesmo? (MARX, 2010b, p. 82, grifos no original).

Ou seja, se o produto do trabalho é estranhado ao sujeito, a produção em si carrega em si essa alienação, essa exteriorização que marca a atividade do trabalho.

Em que consiste, então, a exteriorização⁶⁰ (*Entäusserung*) do trabalho? Primeiro, que o trabalho é *externo* (*äusserlich*) ao trabalhador, isto é, não pertence ao seu ser, que ele não se afirma, portanto, em seu trabalho, mas nega-se nele, que não se sente bem, mas infeliz, que não desenvolve nenhuma energia física e espiritual livre, mas mortifica sua *physis* e arruína o seu espírito. O trabalhador só se sente, por conseguinte e em primeiro lugar, junto a si quando fora do trabalho e fora de si quando no trabalho. [...] O seu trabalho não é, portanto, voluntário, mas forçado, *trabalho obrigatório*. O trabalho não é, por isso, a satisfação de uma carência, mas somente um *meio* para satisfazer necessidades fora dele. Sua estranheza (*Fremdheit*) evidencia-se aqui de forma tão pura que, tão logo inexista coerção física ou outra qualquer, foge-se do trabalho como de uma peste. O trabalho externo, o trabalho no qual o homem se exterioriza, é um trabalho de autossacrifício, de mortificação. Finalmente, a externalidade (*Äusserlichkeit*) do trabalho aparece para o trabalhador como se o trabalho não fosse seu próprio, mas de um outro, como se o trabalho não lhe pertencesse, como se ele, no trabalho, não pertencesse a si mesmo, mas a um outro. [...] Ela pertence a outro, é a perda de si mesmo (MARX, 2010b, p. 82-83, grifos no original).

⁶⁰ *Entäusserung* significa alienação.

Marx (2010b) compreende a alienação e o estranhamento como processos que evidenciam a relação contraditória do trabalhador com o resultado de seu trabalho, por meio de uma relação de produção marcada por um processo de objetivação, que acaba provocando a alienação dos seres humanos em relação à natureza e a sua própria atividade produtiva, tornando o homem estranho a si mesmo e aos outros homens.

Verifica-se, dessa forma, que o processo de alienação/estranhamento do trabalho, segundo Marx (2010b), parte de quatro dimensões. A primeira dimensão acontece à medida que o resultado do trabalho deixa de pertencer ao trabalhador, uma vez que é apropriado por outro. Nessa perspectiva, dá-se o processo de reificação do homem em relação ao produto do seu trabalho, isto é, a alienação do objeto, do produto do seu trabalho, fazendo dele uma coisa externa e independente ao trabalhador.

A segunda dimensão refere-se ao estranhamento do trabalhador em relação à própria atividade de seu trabalho, que passa a ser uma ação mecânica e sem sentido, uma vez que o objeto por ele produzido não mais lhe pertence, mas passa a ser de propriedade de outro. Nessa dimensão, o trabalho, que deveria ser um ato de realização do homem, uma atividade prazerosa, torna-se uma ação forçada, obrigatória, marcada pelo sacrifício e pelo estranhamento.

A terceira dimensão ocorre com o estranhamento do trabalhador em relação a si mesmo. Nessa dimensão, o homem abandona a condição de ser social, hipertrofiando, assim, a individualidade na medida em que estranha a si mesmo. A quarta dimensão refere-se à alienação do homem à vida genérica, processo que o leva a uma relação estranhada com os outros.

Tais processos forjam as consciências com vistas a coadunar com os princípios de um modelo econômico, permeado por contradições como a desigualdade social, a concentração de renda, a exploração do homem pelo homem, dentre outros efeitos que degradam a condição dos trabalhadores. Esse mecanismo leva a provocar, ainda, o que Marx (2010b, p. 87) denominou de autoestranhamento do homem de si e da natureza:

Todo o autoestranhamento (*Selbstentfremdung*) do homem de si e da natureza aparece na relação que ele outorga a si e à natureza para com os outros homens diferenciados de si mesmo. Por isso, o autoestranhamento religioso aparece necessariamente na relação do leigo com o sacerdote ou também, visto que se trata do mundo intelectual, de um mediador etc. No mundo prático-efetivo (*praktische wirkliche Welt*), o autoestranhamento só pode aparecer através da relação prático-efetiva com outros homens.

Antunes (1999) afirma que, nesse processo de alienação/estranhamento provocado, pela lógica do capitalismo, o homem é cada vez mais atomizado, reificado (coisificado) e reduzido ao estado de um animal natural.

Ao invés do *trabalho como atividade vital*, momento de identidade entre o indivíduo e o ser genérico, tem-se, na sociedade regida pelo capital, uma forma de objetivação do trabalho, onde as relações sociais estabelecidas entre os produtores assumem a forma de relação entre os produtos do trabalho. A relação social estabelecida entre os homens adquire a forma de uma relação entre coisas (ANTUNES, 1999, p. 129).

De acordo com os pressupostos do referencial marxista, o trabalho, reconhecido como uma produção humana, no contexto sócio-histórico do capitalismo, assumiu uma dimensão de alienação e estranhamento, na relação do trabalhador com o produto, com o ato de produção, com os outros homens e consigo mesmo. Nessas condições, na sociedade burguesa, o trabalho humano – atividade que deveria ser elemento de humanização – torna-se trabalho estranhado, elemento de degradação e desumanização, fazendo com que a força de trabalho seja reduzida à condição de mercadoria, expropriando-se a subjetividade do ato de produção.

Diante disso, discutir-se-á sobre a relação entre o trabalho docente como parte constituída pelo trabalho no capitalismo, estando submentido, portanto, à sua lógica e às suas contradições.

6.2 A categoria Trabalho Docente

Compreender a natureza do trabalho docente exige uma análise que extrapola a dimensão micro que envolve aspectos técnicos e pedagógicos. Entender a dimensão da natureza do trabalho docente requer uma análise macro, que busque estabelecer as conexões entre a escola e a sociedade capitalista contemporânea.

Para Kuenzer e Caldas (2009, p. 19), a categoria trabalho docente deve ser compreendida como “[...] um processo humano, concreto, determinado pelas formas históricas de produção e reprodução da existência, o que implica compreendê-lo inscrito na totalidade do trabalho, tal como se objetiva no modo de produção”.

Concordando com a definição acima, compreende-se que as relações presentes na totalidade da sociedade e do trabalho permeiam também a condição de trabalho docente. Com isso, compreender a natureza do trabalho docente não passa somente pela questão de procedimentos pedagógicos, da atividade do conhecimento como fonte do trabalho, da relação

professor-aluno, mas tais processos devem ser analisados na inter-relação com a totalidade das relações sociais, considerando que a educação, como fenômeno da superestrutura só pode ser analisada quando localizada no tempo e no espaço. Ou seja, “[...] a educação não é um reflexo passivo da estrutura econômica da sociedade, mas estabelece com ela relações de mútua influência, porém em desigualdade de condições, estando em movimento na construção da realidade” (MIRANDA, 2005, p. 40). Assim, nessa relação, a instituição escolar, como espaço contraditório, na mediação com a sociedade capitalista, pode apresentar maior ou menor funcionalidade ao capital. De acordo com a autora, no exercício de sua função social, que é transmitir o conhecimento produzido pela humanidade, a escola pode ser funcional ao capital à medida que possibilita o desenvolvimento das forças produtivas e, hegemônica pelas relações capitalistas, acaba reproduzindo a força de trabalho de acordo com a necessidade da lógica capitalista, ou seja, um saber fragmentado que se distancia do saber em que considere os fundamentos do trabalho como atividade de realização humana.

Ainda sobre a discussão na natureza do trabalho docente, Frigotto (2010) utilizou a expressão *produtividade da escola improdutiva*, para demonstrar que, apesar da escola pública não gerar valor de troca no seu interior, contribui com valor de uso – e como *antivalor* – para o processo de valorização do capital e meio de acumulação para determinados ramos da economia, desvelando a existência de um vínculo indireto e mediato entre educação e processo produtivo.

Esses vínculos trazem como desdobramentos para o trabalho docente uma reestruturação que impõe ao espaço escolar um formato de organização de acordo com a lógica capitalista, produzindo um movimento de subsunção do trabalhador docente ao capital.

De acordo com Miranda (2005, p. 57):

Características do atual padrão produtivo podem ser percebidas nas escolas através da flexibilização das formas de contratação, mas também através da convivência de diferentes formas de processos de trabalho. De um lado, já existe a possibilidade real do trabalho docente ser destruído pela objetivação completa – o que ainda não foi levado às últimas consequências-, por outro, há a precarização das condições objetivas que representam retrocessos ao processo de trabalho docente. Em qualquer um destes polos, o professor está perdendo o controle do processo de trabalho. A flexibilização das relações trabalhistas nas escolas alterou a própria natureza do trabalho docente, que, perdendo autonomia, vê-se, cada vez mais, subsumido ao capital. E, alterou também a relação das entidades sindicais com a base, que em sua maioria, apresenta hoje diferenças dos períodos anteriores.

Presencia-se, assim, um processo de objetivação⁶¹ do trabalho docente e uma a passagem da subsunção formal à subsunção real do trabalho ao capital⁶², uma vez que tentar definir a categoria trabalho docente na etapa de *subsunção formal* não explica mais a sua condição, levando em conta que o professor não é mais um mestre- escola, não é empregador de si mesmo e não possui o controle total de seu processo de trabalho, tampouco os meios e o conjunto dos instrumentos de produção. Na sociedade capitalista, resta ao docente apenas o conhecimento parcial de sua área de atuação, sua ferramenta de trabalho, que está à disposição da sociedade de diversas formas.

Além disso, não se pode afirmar que:

[...] a dependência do professor seja restrita à dependência econômica do comprador de sua força de trabalho e que não existe nenhuma relação política, fixada socialmente, de hegemonia e subordinação, aspectos que Marx considera uma das premissas essenciais da subsunção formal (MIRANDA, 2005, p. 53).

Vale acentuar que o trabalho docente tem especificidades que precisam ser destacadas. Diferente do trabalho de quem produz mercadorias, o trabalho docente pode reiterar subordinações, ceder às pressões do mercado por uma educação pragmática, mas pode, também, mediar interesses que vão na contramão dessas pressões e ao encontro dos interesses do trabalhador docente, considerando a educação como espaço contraditório. No entanto a história da educação evidencia, como tendência, que a instituição escolar tem estado comprometida com as exigências produtivas, por meio de um conjunto de reformas e políticas que (re)definem a função social da escola, o papel do docente, sua formação e sua prática, “[...] ampliando as funções da escola e atribuindo um novo messianismo” (KUENZER, 1999, p. 21).

Nessa perspectiva, a relação entre escola e sociedade assume uma feição mercadológica, na qual o mercado submete a escola às suas próprias conveniências, por meio do argumento que prega a “cultura do desempenho” e defende que a “função essencial da escola é formar e inserir o aluno no mercado de trabalho, considerando uma perda de tempo

⁶¹ Objetivação, de acordo com o referencial marxista, refere-se ao processo em que o trabalho do homem é materializado em objeto, provocando uma desrealização do ser humano.

⁶² Subsunção formal, para Marx, consiste no fato de estarem os trabalhadores vinculados à lógica capitalista, mantendo, no entanto, domínio sobre suas ações, com menor divisão do trabalho e participação no processo de produção de modo menos parcelar. Para se aumentar a mais-valia, neste caso, aumenta-se a jornada de trabalho. No caso da subsunção real, há um parcelamento do trabalho, com a perda do domínio do processo de trabalho por parte dos trabalhadores. A tecnologia, em diversos casos, incorpora parte do saber dos trabalhadores. O processo de trabalho é inteiramente dominado e incorporado pelo Capital (ABREU; LANDINI, 2003).

ou um desvio ideológico a discussão sobre o fim último da educação, o da humanização” (DAMASCENO, 2010, p. 126). Segundo essa “feição”, são sustentadas teses de que a escola pública encontra-se em estado de péssima qualidade e o professor está despreparado, apresentando-se um conjunto de reformas que acometem o trabalho e a formação docentes.

De acordo com essas políticas, verifica-se que os conhecimentos necessários para o trabalho docente reduzem-se a um caráter pragmático, que toma a competência profissional como diretriz central (SCHEIBE, 2002), apresentando uma concepção de professor que o aproxima de uma espécie de tecnólogo do ensino, concepção sustentada por diretrizes educacionais internacionais que, a partir dos anos de 1990, e na atualidade, pregam a necessidade de uma (re)formação docente.

A legislação educacional brasileira, a partir da década de 1990, esteve a serviço do projeto de reforma do Estado, com o objetivo de adequar o ensino brasileiro às transformações no mundo do trabalho provocadas pela globalização econômica, pelas novas tecnologias e pelas técnicas de gerenciamento da produção. Tais políticas introduzem, no cenário brasileiro, não somente um novo modo de compreensão da formação docente e do próprio trabalho docente, como também definem os conhecimentos considerados básicos para os cursos de formação dos professores da Educação Básica, limitando-se à ênfase das competências. Com isso, a aprovação da Resolução CNE/CP n. 1, de 18 de fevereiro de 2002 (BRASIL, 2002), que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica na licenciatura, de graduação plena, assume, em sua fundamentação, feições da “pedagogia das competências” (BRZEZINSKI, 2008). Embora seu processo de tramitação tenha sido marcado por embates entre educadores e organismos governamentais, sua aprovação representou um retrocesso no que se refere à possibilidade de se tornar um “[...] expressivo mecanismo de política global de formação e de valorização de profissionais da educação” (BRZEZINSKI, 2008, p. 184).

Associado a essa concepção de formação docente, que tem como centralidade a noção de competências, outros elementos, como a desresponsabilização do Estado do financiamento público, a individualização das responsabilidades sobre os professores, a desvalorização da carreira, dentre outros, revelam um processo de flexibilização do trabalho docente em contraposição à profissionalização do magistério.

Esse cenário traz como desdobramento o enfraquecimento do trabalhador docente, nas dimensões material e simbólica, por meio de um contexto marcado por muitos aspectos que envolvem as condições de trabalho nas escolas públicas: formação desqualificada,

desvalorização da carreira, remuneração e formas de contratação; ausência de condições adequadas de trabalho marcadas por intensificação e precarização, dentre outras. As condições de trabalho docente, de modo geral, vêm se degradando muito nos últimos anos, “[...] embora esse processo não seja linear, atingindo a todos os professores de todos os níveis e redes da mesma forma, visto que as situações são bastante diversas e as perdas desiguais” (BOMFIM, 2008, p. 104).

Manifestações de entidades do magistério reivindicam a melhoria da estruturação da carreira em nível nacional desde o final da década de 1970 e anos 1980, sendo que parte dessas reivindicações foi incorporada no texto constitucional de 1988 e na LDB 9.394/1996. No capítulo referente à educação da CF (Art. 206), assegura-se a necessidade de garantir: V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006); VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

Já na LDB, estabelece-se, no Art. 67, que: os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público. Assegura ainda: ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; piso salarial profissional; progressão funcional baseada na titulação ou habilitação; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996).

Na lei do FUNDEF de 1996 essa preocupação com a valorização aparece vinculando os salários do magistério aos recursos gerados pelos impostos. No entanto a lei estimulou o nivelamento por baixo, ou seja, apesar de favorecer os municípios onde os professores recebem menos que um salário mínimo, acabou achatando os salários do magistério em regiões urbanas onde os salários são mais elevados. Esses princípios foram mantidos com a instituição do FUNDEB (PIOLLI, 2010).

Já o PNE de 2001 sinaliza a necessidade da valorização do magistério para a consolidação da qualidade do ensino, destacando que essa valorização implica a combinação de fatores como a formação profissional inicial, as condições de trabalho, o salário, a carreira e a formação continuada (PIOLLI, 2010). Além disso, o documento reconhece, em seu

diagnóstico, as condições precárias em que se encontram os profissionais docentes no país. Entretanto remete a solução para o campo da formação, ligando esta à perspectiva de evolução na carreira, colocando a qualificação e a formação como sinônimos de profissionalização, logo, como únicos aspectos ligados à valorização do magistério:

Ano após ano, grande número de professores abandona o magistério devido aos baixos salários e às condições de trabalho nas escolas. Formar mais e melhor os profissionais do magistério é apenas uma parte da tarefa. É preciso criar condições que mantenham o entusiasmo inicial, a dedicação e a confiança nos resultados do trabalho pedagógico. É preciso que os professores possam vislumbrar perspectivas de crescimento profissional e de continuidade de seu processo de formação. Se, de um lado, há que se repensar a própria formação, em vista dos desafios presentes e das novas exigências no campo da educação, que exige profissionais cada vez mais qualificados e permanentemente atualizados, desde a educação infantil até a educação superior (e isso não é uma questão meramente técnica de oferta de maior número de cursos de formação inicial e de cursos de qualificação em serviço), por outro lado, é fundamental manter, na rede de ensino e com perspectivas de aperfeiçoamento constante, os bons profissionais do magistério (BRASIL/MEC, 2001, p. 150).

Essa concepção pressupõe que a capacitação seria a causa dos males da educação, sendo necessário investir nela para a superação dos problemas como a falta de infraestrutura material e física das unidades escolares. O PNE levanta preocupações e prioriza a adaptação dos docentes às condições adversas e não sua transformação (PIOLLI, 2010).

Desvela-se que o conteúdo das reformas educacionais vem acirrando o processo de deterioração da carreira e das condições de trabalho na escola pública, uma vez que, por força da própria legislação, é exigido ao profissional de educação o domínio de novas práticas no exercício de suas funções, mesmo sob as condições já relatadas, considerando que a situação majoritária no ensino brasileiro é de remuneração insuficiente, condições de trabalho inadequadas e desprestígio do trabalho docente (BOMFIM, 2010).

Nos anos 2000, as políticas educacionais, com destaque para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), vêm provocando um processo de responsabilização (*accountability*) dos professores pelos resultados educacionais. Já as políticas de valorização profissional, tais como o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração e Piso Salarial Profissional Nacional (Lei n. 11.738/2008), não têm se efetivado na prática, pois não conseguem romper com as inadequadas condições de trabalho, carreira, remuneração e formação, tornando o trabalho docente precarizado e intensificado. Assiste-se ao aumento das cobranças por parte do governo e da sociedade, sem a preocupação com as condições dignas

de trabalho para os docentes. Ao contrário, junto com a cobrança por resultados, ocorre uma sobrecarga de demandas, um processo de dilatação do que sejam as responsabilidades do professor no “chão da escola”.

Lançado no governo de Lula da Silva:

Um dos principais pontos do PDE é a formação de professores e a valorização dos profissionais da educação. A questão é urgente, estratégica e reclama resposta nacional. Nesse sentido, o PDE promove o desdobramento de iniciativas fulcrais levadas a termo recentemente, quais sejam: a distinção dada aos profissionais da educação, única categoria profissional com piso salarial nacional constitucionalmente assegurado, e o comprometimento definitivo e determinante da União com a formação de professores para os sistemas públicos de educação básica (BRASIL, 2007a, p. 16).

Apesar de o texto do PDE reconhecer a necessidade de preocupar-se com a formação de professores e a valorização dos profissionais da educação, de acordo com Saviani (2009), existe a necessidade de levar em conta outros aspectos além do piso salarial, no tocante à carreira profissional dos professores, elementos que o PDE não vem contemplando. Considerando as ações do PDE em relação aos mecanismos que favorecem a valorização dos profissionais do ensino, anseio dos profissionais do magistério público há décadas, e as condições que devem viabilizar a formação e a profissionalização, Freitas, H. (2007) ressalta que há indícios da permanência de algumas das condições de degradação e desprofissionalização do magistério que vigoraram na década anterior.

De acordo com a lógica do PDE, foi estabelecido o IDEB, um indicador do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, provocando um processo de fetichização dos resultados, em decorrência de um modelo de gestão pública, que valoriza a mensuração de resultados com a finalidade de incentivar o desempenho e impulsionar o *accountability*, por meio de avaliações externas que promovem a culpabilização dos docentes pelos resultados educacionais, sem, mais uma vez, serem oferecidas condições favoráveis ao trabalho docente.

Em estudo sobre a atual agenda do BM acerca do trabalho docente na escola básica pública, BOMFIM (2012) assinala que a documentação dos organismos internacionais nos anos 2000, vincula a qualidade da educação às questões de remuneração, carreira e certificação, prescrevendo, mais claramente, uma proposta de controle do trabalho docente, com ênfase na eficiência. A autora destaca que a parceria com o Brasil, proposta pelo Banco para o período 2008-2011, retomou diagnósticos anteriores sobre a situação brasileira,

destacando a baixa qualidade dos gastos públicos e a elevada carga tributária, elementos que representariam um desestímulo ao crescimento econômico.

De acordo com esse diagnóstico do BM, no Brasil, a qualidade dos gastos do governo permanecia sendo prejudicada pela ineficiência da gestão do setor público, argumento utilizado para refutar propostas de aumento dos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) gastos em educação. Nessa linha de raciocínio, para o BM, seria necessária a “criação de uma força de trabalho mais qualificada, ágil e saudável, capaz de inovar e se adaptar às novas tecnologias e, ainda, superar as deficiências nos gastos e na oferta de serviços” (BOMFIM, 2012, p. 18). Nessa direção, o Banco passa a prescrever estratégias destinadas à melhoria do desempenho educacional e da prestação de contas.

É a partir desse programa proposto que o BM apoiou a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e os mecanismos complementares para monitorar resultados (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEA, Planos de Ações Articuladas-PAR e o PDE- Escola), tendo o professor como elo frágil dessa rede, reafirmando-se, mais uma vez, a responsabilidade desse profissional.

Nessa rede, são omitidas outras faces do problema, como a questão da precarização das relações de trabalho docente; a baixa remuneração; a ausência frequente de concursos públicos para ingresso na carreira; a contratação de docentes temporários, instaurando-se “[...] um olhar superficial sobre o trabalho docente, tradição antiga nos documentos dos organismos internacionais” (BOMFIM, 2012, p. 21). Essa face do problema, que assume dimensões agudas, “[...] parece ter sido naturalizada, sendo a solução postergada para um tempo futuro” (ibidem).

O sentido da nova agenda do BM, em relação ao trabalho docente, traz novas estratégias de expropriação do trabalhador docente, que tentam controlar o trabalho docente, com base em padrões produtivistas. Nessa seara:

A produtividade docente, medida pelo tempo dedicado às atividades consideradas instrutivas, ganha centralidade na atual agenda do BM, exatamente quando uma das lutas prioritárias dos trabalhadores docentes é por mais tempo para pensar, refletir sobre a prática, o que já vem sendo dificultado em razão das responsabilidades que o professor vem assumindo na escola básica pública. Submetido às leis do mercado, o poder do trabalho docente tende a se enfraquecer, tornando-se limitado, sendo, por vezes, sua prática social alienada, subordinada à racionalidade capitalista (BOMFIM, 2012, p. 22).

No entanto, vale enfatizar que a natureza do trabalho docente precisa ser compreendida por meio do reconhecimento da tensão dialética presente entre os aspectos estruturais da sociedade e sua especificidade, podendo produzir tanto a alienação/estranhamento como espaços de autonomia relativa (KUENZER; CALDAS, 2009).

Na análise de Oliveira (2002, p. 74), o conceito de organização do trabalho escolar:

[...] deve ser compreendido à luz das teorias econômicas. Ele compreende uma forma específica de organização do trabalho sob o capitalismo. No processo de trabalho capitalista, os insumos, objetos e meios de trabalho, estão submetidos a uma orientação bastante específica, que é a finalidade da produção sob o signo do capital.

Assim, como o trabalho que, no contexto sócio-histórico do capitalismo, de forma contraditória, pode tanto ser uma atividade de realização humana, como gerar reações de alienação/estranhamento, as condições em que se dá o trabalho docente também acabam provocando tanto comportamentos de resistência e crítica como situações de acomodação e descomprometimento.

Considerando essa possibilidade de os professores mediar os interesses dos trabalhadores e não os do capital, políticas são produzidas, no sentido de provocar a adesão aos pressupostos capitalistas, pela busca de um “consenso” que leva ao enfraquecimento dos trabalhadores docentes, subsumindo-os aos imperativos do mercado, trazendo efeitos devastadores para a categoria do trabalho docente.

Na seção a seguir serão discutidos os desdobramentos da política do PMCTE/PDE-Escola no trabalho docente, procurando analisar as condições de alienação/estranhamento por meio da lógica da responsabilização/*accountability*, que trazem como efeitos a intensificação e o sofrimento, bem como as possibilidades de resistência e crítica no contexto da prática de tal política, a partir da análise dos dados empíricos da pesquisa.

6.3 A responsabilização do trabalho docente no contexto do PDE-Escola

Como já foi dito, o PDE/PMCTE, segundo o MEC, apresenta-se como uma política que tem como finalidade melhorar a qualidade da educação, por meio da adesão de diretrizes

propostas, do cumprimento de metas e da elevação de índices de desempenho em avaliações externas, ingredientes para a “salvação da educação”.

O PDE-Escola, como dispositivo dessa política, apresenta-se como uma ferramenta gerencial e metodológica de gestão, que assume como função elevar a qualidade da escola e torná-la mais “eficiente”, trazendo para a gestão da escola uma forte racionalidade técnica e financeira, pautada em uma lógica de maximização de resultados quantitativos, que desconsidera a educação como um ato político. Nesse sentido, o problema da educação é tratado numa perspectiva isolada, que desconsidera os condicionantes sociais, transferindo para a escola a responsabilidade de melhorar a educação. Essa arquitetura, erigida sob a lógica de *accountability*, provoca reestruturações no “chão da escola” que trazem, como desdobramentos para o trabalho docente, um estado de alienação/estranhamento, intensificação e sofrimento.

Essa tensão pode ser evidenciada nos depoimentos a seguir, que mostram que a lógica do trabalho docente com a imposição do dispositivo PDE-Escola acaba produzindo um estado de alienação/estranhamento:

Depois que veio o PDE-Escola, eu acho que os professores não têm tempo pra pensar, sabe? Eles não têm tempo pra perceber nada, pois é tanto trabalho, é tanta coisa cobrança, que não dá tempo. É um monte de papel que o professor tem que preencher... Sabe que a cada ano estão tornando a coisa mais burocrática, sabe? E está ficando cada vez mais assim, o aluno, o professor tudo bem engessadinho, dentro de forminhas. O professor está mais passivo, sabe? Ele aceita tudo... Ele fica doido para achar atividades e projetos, eles vão pra internet procurar atividades e provas e meios para estarem trabalhando aqui com questões de provas externas, para seu aluno sair bem e elevar o IDEB da escola e cumprir as metas do PDE. (Entrevista – Professora 1 – Escola B)

Antes do PDE-Escola, eu tinha um jeito diferente de trabalhar. Mas, hoje em dia, você tem tanta coisa para cumprir que o seu jeito de trabalhar acaba virando uma rotina sem fim. São tantas metas, tantos projetos, que você tem que cumprir, muitas vezes, sem concordar com aquilo. Você tem que cumprir prazos para as avaliações, preencher formulários. Eu acho que nos 3 primeiros meses desse ano, nós ficamos preenchendo estas fichas de criança, para encaminhar para vários atendimentos que há dentro da escola, que está dentro da proposta deste PDE para cumprir o plano de ação. (Entrevista – Professora 2 – Escola A)

Esse processo é acirrado, com uma rotina de trabalho que se vê cada vez mais controlada por mecanismos burocráticos que envolvem o dia a dia do professor com a exigência de atividades mecânicas, como preenchimento de formulários.

Nesse cenário, o objeto produzido pelo trabalho torna-se um ser estranho, detentor de um poder independente, como um objeto alheio, uma coisa produzida no processo de objetivação do trabalho, que leva a efetivar um movimento de desrealização do trabalhador, em decorrência da perda do controle sobre o objeto e da servidão a ele.

[...] o objeto (*Gegenstand*) que o trabalho produz, o seu produto, se lhe defronta como um *ser estranho*, como um *poder independente* do produtor. O produto do trabalho é o trabalho que se fixou num objeto, fez-se coisa (*sachlich*), é a *objetivação* (*Vergegenständlichung*) do trabalho. Esta efetivação do trabalho aparece ao estado nacional-econômico como *desefetivação* (*Entwirklichung*) do trabalhador, a objetivação como *perda do objeto e servidão ao objeto*, a apropriação como *estranhamento* (*Entfremdung*), como *alienação* (*Entäusserung*) (MARX, 2010a, p. 80, grifos no original).

Esse processo de estranhamento, que torna o objeto produzido pelo trabalho um ser estranho, com um poder independente e alheio, resulta em um movimento de desrealização do trabalhador, que pode ser identificado nos depoimentos das professoras. Quando questionados se conheciam os fundamentos políticos que orientam o PDE-Escola, qual era a sua intencionalidade e se houve alguma reflexão aqui na escola ou com os técnicos da SME sobre isto, todos professores afirmaram que não tinham conhecimento desses aspectos. Obtivemos os seguintes depoimentos:

Quadro 35 – Depoimentos sobre os fundamentos políticos do PDE-Escola

Participantes		Depoimentos
Escola A	Professor 1	Não me lembro. Mas acho que nunca foi falado sobre esses fundamentos políticos do PDE. E não temos esse espaço durante o ano, talvez, por isso, não fizemos esse estudo, porque fere a Lei, a carga horária.
	Professor 2	Eles [SME] fizeram um estudo com a direção e a supervisão da escola preparando eles para este momento. Aqui na escola, fixaram cartazes divulgando o PDE que iria ter, começou a mobilizar o pessoal. Falando das etapas, dos questionários, dos projetos que teríamos que fazer.
	Professor 3	A gente não sabia o que era aquilo, o que eles estavam querendo com aquilo. Foi passado muito rapidamente, e daí você tinha que responder coisas que você não sabia nem o que estava respondendo na verdade, né? Então, não houve esses momentos para estudo e reflexão da política do PDE na escola. A sensação que tenho é que estou fazendo o que não dou conta, o que eu não entendi. Porque não fui eu quem pensou, estou só

Escola B		executando e cumprindo como se fosse uma máquina. Vem lá de cima, e você olha naquilo e tem que passar para os alunos, muito rápido... Eu sinto isso, insegurança em fazer que vem pronto.
	Professor 4	Foi falado esporadicamente sobre o que era [o PDE-Escola], o que tinha de fazer. Aí mostraram as metas que temos que cumprir, porque a escola precisava ter mais IDEB para receber dinheiro. Foi isso que chegou ao meu conhecimento. E as metas eram assim bem altas. Mas a escola não conseguiu. A Secretaria Municipal de Educação e a escola não promoveram momentos para estudo e reflexão sobre a política do PDE. Acho que isso ficou mais a cargo do supervisor, vice-diretor e direção, né? Esse processo era mais assim interno, a comunidade escolar não participou.
	Professor 5	Eu não lembro. Acho que não. O que teve foi assim, no final, depois que a diretora consolidou os questionários que respondemos, ela apresentou pra gente como ficou o documento no final e disse que era nosso PDE. Aí, no dia, tiveram várias opiniões para mudar alguns projetos e ações. Aí, depois, que ela organiza tudo, volta para falar pra gente. Tiveram esses momentos de explicação sobre como a gente deveria caminhar de acordo com o plano, o que a escola iria receber de verba. E depois disso a gente fica com a impressão que o pessoal pega o PDE e olha pra ver se a gente tá trabalhando em cima daquilo.
	Professor 1	Não teve um momento para estudar sobre o PDE. Eu não sei te falar quais são seus fundamentos políticos, não! Uma vez, peguei umas cartilhas, uns documentos que ficam na mesa da sala dos professores, mas não sei te falar sobre isso [fundamentos políticos do PDE-Escola].
	Professor 2	Não, a SME não promoveu um debate, um estudo sobre o PDE. O que acontece é que a gente se reúne, coloca os pontos que a gente acha que precisam ser modificados nas ações do PDE, o que deu certo, o que não deu certo, o que nós conseguimos realizar no ano anterior e o que nós não conseguimos, pra fazer as alterações desse ano. E tudo isso tem um objetivo, que é melhorar a aprendizagem do aluno, organizar a escola da melhor forma possível.
	Professor 3	Não tivemos esses momentos para estudar o PDE. O que eu sei te falar é que a gente tem sempre que rever as ações, as metas, e ver se elas estão sendo cumpridas, se o IDEB está melhorando. Mas sobre os fundamentos políticos, eu não sei te dizer.

	Professor 4	Acho que não. O que tivemos foi um momento com a comunidade escolar, com professores, funcionários, pais e alunos. Tivemos um grupo de estudo para discutirmos sobre os resultados das avaliações externas e nós buscamos soluções para reverter o quadro, pois não estava um resultado tão satisfatório.
	Professor 5	Não conheço os fundamentos políticos do PDE, isso não foi passado pra gente. O que eu li foi o PDE pronto com os planos de ação que devíamos seguir.
Escola C	Professor 1	Então aí ficou uma coisa mais fechadinha, cada grupo respondeu o que referia ao seu trabalho. Mas não teve um estudo sobre o que seria a fundo esse PDE.
	Professor 2	Não teve, assim, uma preocupação da secretaria em explicar o que é o PDE-Escola, para os professores tentar entender essa política... Quem fazia isso era o pessoal de fora [SME].
	Professor 3	Não aconteceu isso aqui. Mas eu acho que o pessoal já vem sendo informado aos poucos, aprendem fazendo. Agora, tem alguns professores que, se você perguntar pra eles o que é PDE-Escola, eu não sei se eles vão saber te responder.
	Professor 4	Não sei te falar quais são os fundamentos políticos do PDE-Escola. Sei que vêm do MEC. Quando ele chegou, veio uma cartilha que a escola tinha que seguir e preencher. Eram muitos formulários e instrumentais com metas que cada um tinha que acompanhar. Mas tudo sempre foi muito corrido, então, assim, se você não tem tempo pra refletir sobre a sua prática, você tem condição de estar melhorando, né? Porque se você não tem tempo, pra refletir... Fica uma ação sem pensar, mecânica, só mecânica, né? E assim eu num quero... Perde o sentido pra mim...
	Professor 5	Acho que não. Não me lembro de fazer estudos sobre isso. Ficamos mais com a parte de elaborar projetos e colocar em práticas as ações para melhorar o IDEB.
	Professor 1	Eu lembro que houve, no primeiro momento, um estudo dele em geral. O diretor explicando como seria a construção do PDE. Mas não me lembro dos fundamentos do PDE
Escola D	Professor 2	Não foi nos falado quais são os fundamentos políticos do PDE. Mas acho que é para acabar com o analfabetismo. Eu acho muito preocupante ter analfabetos no Brasil [...]. Então, acho que eles tão buscando uma forma de acabar com isso, dando aquele espaço para o pessoal desenvolver os

		trabalhos nas escolas para facilitar esse aprendizado, aprender a como trabalhar.
	Professor 3	A secretaria de educação e a escola não promoveram espaços pra estudo e reflexão sobre o PDE-Escola. Isso dá traz tanta angústia pra gente... Não houve esses momentos para estudo do PDE na escola. Essas coisas são feitas só entre os gestores.
	Professor 4	Não sei te falar. Isso não é coisa que é trabalhado com os professores. Aqui, diariamente, você não tem muito acesso a essas coisas. Então, o trabalho do professor, o meu trabalho, fica muito na sala de aula. Você entendeu? Então assim, eu não sei te falar muita coisa disso aqui. Eu não sei te falar nada, não me foi passado nada.
	Professor 5	Nossa, você sabe que eu não conheço [fundamentos políticos do PDE]. Eu acho que a maioria deve ter falado a mesma coisa, né? Porque, assim que ele foi implantado, a gente teve as reuniões. Veio até uma pessoa da Secretaria que explicou para gente, mas só sobre como preencher. Eu acho que nem pra eles [SME] não chega isso [fundamentos políticos do PDE-Escola], fica só na parte mais técnica mesmo, pois já vem prontinho e eles só explicam mais ou menos como fazer. A gente que, se quiser, tem que pegar para estudar e entender. Mas a gente não pega, né? Não senta aquela equipe para estudar, né? Não tem isso porque não tem tempo, né?

Fonte: Dados da pesquisa (2010-2013).

Os depoimentos mostram que o PDE-Escola chega às escolas investigadas, como é de costume no cenário brasileiro, como uma política realizada “pelo alto” e que a participação da escola e seus atores limitam-se na atuação como simples executores e principais responsáveis pelo cumprimento da proposta, concebida saída para a melhoria da qualidade da educação e da elevação de dados estatísticos.

Os dados revelam, ainda, que os profissionais da educação das escolas investigadas desconhecem, ou conhecem superficialmente, os fundamentos políticos que embasam o PDE-Escola, prevalecendo a perspectiva técnico-utilitária no contexto da prática da política, uma vez que a forma como tem sido conduzido nas escolas investigadas vem negligenciando uma análise pormenorizada e reflexiva, limitando-se às questões práticas procedimentais.

Essa perspectiva técnica-utilitária explicita-se nos depoimentos acerca da participação dos professores no processo de elaboração do PDE-Escola na escola. Quando questionados

sobre como foi/é a organização/divisão do trabalho pedagógico em sua escola para a construção/implementação do PDE-Escola, foram obtidos os seguintes dados:

Quadro 36 – Depoimentos sobre a construção/implementação do PDE-Escola

Participantes		Depoimentos
Escola A	Professor 1	Eles sempre dão os três últimos dias do ano pra fazermos estudos e planejamento. São dias finais, depois que você já deu suas provas, você já concluiu todo o ano letivo, mas tem aqueles dias escolares que você tem que cumprir. E nesses dias a diretora entregou questionários para cada grupo preencher, um diagnóstico. Depois, entregamos esse questionário e acho que a direção organizou o PDE.
	Professor 2	O PDE surgiu e tínhamos que fazer, e isso deixou a escola toda apavorada, não sabíamos nem por onde começar. Vieram as instruções e nós fizemos questionamentos para toda a escola e a comunidade escolar. A direção aqui da escola é muita séria, sempre quer fazer tudo muito correto. Todas as etapas foram seguidas a risca. Foi um trabalho muito consciente. A direção convidou toda a comunidade escolar e foram entregues questionários para eles responderem sobre como estava a escola, o que poderia ser melhorado e, depois, fizemos uma assembleia geral. Convidamos discentes e docentes e foram divididos em grupo, um de cada setor em áreas diferentes para fazerem uma análise desses pontos positivos e negativos da escola. Estudou-se desde a limpeza, a condição do prédio, o comportamento do pessoal. Viramos a escola do “avesso”. Tem a participação de todos os segmentos. Primeiro, fez um levantamento [diagnóstico] e veio um professor de fora [da SME] para instruir sobre esse levantamento [...]. Depois, a direção veio e fez uma explicação de como estavam todos os setores da escola e das metas que teríamos que alcançar. A partir daí, começamos a trabalhar em cima de metas. Muitas delas já foram cumpridas, outras ainda estamos tentando, pois temos pontos críticos.
	Professor 3	Sabe, quando você me pergunta essas coisas assim, eu fico confusa. Porque acontecem tantas coisas na escola e com tantos nomes diferentes que você acaba se perdendo, né? Mas, eu lembro bem que foi quando a diretora Y ⁶³ veio pra cá, e a gente tinha que responder a umas perguntas,

⁶³ Nome da diretora preservado.

Escola B		que ela elaborou na época. Eu não lembro se foi bem o sistema, o governo que mandou essas perguntas pra ela. Mas eu sei que foi entregue pra gente, uma folha e a gente tinha que responder algumas coisas sobre a prática da gente e como melhorar essa prática para os meninos estarem alcançando o IDEB.
	Professor 4	Eu acho que o PDE-Escola na escola é um documento que fica mais a cargo do administrativo da escola. Os professores não fazem parte da construção dele, é tanto verdade que a gente não sabe falar sobre como ele foi realmente feito, sobre o que ele é. E hoje é mais ainda pois eu sei que a diretora tem que entrar lá [SIMEC] para responder as questões e pronto. Não é um processo participativo. Então, como falam que o PPP era um documento de gaveta, eu acho que o PDE-Escola também é um documento de gaveta, mas agora fica no computador.
	Professor 5	Então, tem uma comissão para isso. Mas a direção, geralmente, entrega uma cópia do PDE-Escola, dá um rascunho das metas elaboradas para a gente estudar e acompanhar.
	Professor 1	O supervisor do CEMAP veio para a escola e explicou como seria o PDE-Escola. Teve um suporte da SME que veio na escola para explicar para a direção. Nos módulos 2, a gente respondia questionários e discutimos sobre as metas do PDE-Escola. Mas a elaboração, geralmente, fica a cargo do administrativo mesmo, direção, vice-direção e supervisores. De vez em quando, eles pedem uma sugestão, eles fazem isso no módulo 2. Mas não temos um espaço coletivo com todos, até porque não temos tempo para isso e muitos professores trabalham em duas escolas, então, é complicado achar um horário para reunir todo mundo.
	Professor 2	Tem uma comissão que organizou o PDE-Escola. Todo ano a gente pega o PDE, a gente se reúne, coloca os pontos que a gente acha que precisam ser modificados, quais as sugestões que a gente daria para melhorar essas habilidades que não foram consolidadas, o que que deu certo, o que que não deu certo, o que que nós conseguimos realizar no ano anterior e o que que nós não conseguimos, pra fazer as alterações desse ano. E tudo isso tem um objetivo, que é melhorar a aprendizagem do aluno, organizar a escola da melhor forma possível, que mais?
	Professor 3	Nós dividimos em grupos, e cada grupo participou de uma área, assim, no momento, não me lembro de qual área que fiquei. Os grupos discutiram separadamente cada área [diagnóstico]. Depois, a direção juntou tudo e,

Escola C		depois, foi redigido o PDE, que foi passado para a comunidade.
	Professor 4	A gente sempre participava. Eu lembro que sempre entregavam o material para a gente estar lendo, tipo um questionário que a gente estar vendo o que está bom, o que não está. Depois, a gente entregava para a supervisora. Foi dividido assim, porque a gente sabe que tem a questão do tempo, né? Não tem nenhum momento pra todo mundo reunir pra fazer, não tem dentro calendário escolar. A gente sabe que não tem um tempo [...] para reunir todo mundo para discutir o PDE escola.
	Professor 5	O processo de elaboração do PDE na escola, inicialmente, ele fica mais dentro da gestão. Primeiro ela faz a tomada de anseios da comunidade escolar, depois, a gestão subdivide os grupos para ver quem vai fazer as ações para a melhoria da educação da escola.
	Professor 1	No início, ele foi mais de gabinete sabe, a coordenadora do CEMAP, a diretora, e a equipe da escola que estavam à frente. Ele foi um PDE mais de gabinete. Claro que foi passado para nós professores pedindo sugestão de cada área, né? Mas não foi uma coisa discutida e construída em equipe. Entendeu, uma equipe toda, eu acho que tem que envolver pelo menos a equipe interna toda. Falta de tempo, espaço. Nós não temos tempo para isso. Nós já tivemos uma conquista de uma vez por mês, liberar os alunos na hora do recreio e ficar o restante do horário para reuniões [...] mas isso foi cortado.
	Professor 2	Olha eu sei que tivemos uma palestra e depois foi elaborado um material. Cada professor trabalhava com uma dimensão. Aí a comissão fazia um apanhado geral, um consolidado. Eu acho que acaba que o PDE, ele fica mais na mão de poucos. Por exemplo, tinha uma equipe pra organizar tudo.
	Professor 3	A diretora e as especialistas foram trabalhando no PDE-Escola. Não sei te dizer muito bem se houve participação de todos. Essa escola é muito grande e eu acho que é feito isso nos módulos. Até porque não temos espaço dentro do calendário. Tem aqueles dias escolares, mas não sei se é suficiente.
	Professor 4	Tivemos grupos divididos por salas para discutir as ações do PDE em cada área. Na escola é necessário que haja uma troca entre áreas, mas, infelizmente, não dispomos de tempo para isso.
	Professor 5	Nós dividimos através de equipes, tem a equipe de professores e de gestores, mas todos participam, através de propostas de mudanças, com

		projetos para essas mudanças elaborados pela equipe que fica responsável. Os professores montam os projetos e os gestores responsáveis em ajudá-los a colocá-los em prática.
Escola D	Professor 1	A direção dividiu todos em grupos, onde cada grupo tinha que responder a um questionário de uma área [diagnóstico]. Tinham muitas perguntas para serem respondidas e em grupo nós fomos respondendo. E aí, no final, pra fechar, cada grupo falou das suas respostas que colocou nele.
	Professor 2	Foi feito assim, nos reunimos em grupos, cada um colocando sua ideia, as suas ansiedades. E com esse levantamento na escola tem o PDE.
	Professor 3	O máximo que você preenche são papéis e formulários. Mas não tem aquela reunião onde todos OS funcionários, alunos e pais de alunos sentam para discutir sobre os problemas e as metas que desejamos para a escola. Lembro que tinha uma cartilha, e o diretor andava com ela pra cima e pra baixo, xerocava os roteiros e dava pra gente preencher. Mas, no final, só a equipe responsável sabia e controlava o PDE-Escola. No final, o diretor colocava na mesa da sala dos professores o PDE-Escola pronto. Mas a gente nem tinha tempo de ler e conhecer esse documento, e ele ficava ali na mesa sem ser discutido por todos.
	Professor 4	A gente agrupou os professores para responder algumas questões sobre a escola, o que seria viável, quais caminhos que deveríamos seguir para ter um bom processo de aprendizagem na escola.
	Professor 5	A diretora e a supervisora mostraram o PDE para nós em uma reunião. Nos módulos 2, também foi passado para nós o PDE para leitura.

Fonte: Dados da pesquisa (2010-2013)

Os depoimentos mostram que os atores educacionais que atuam no “chão da escola” são convocados a executar uma política educacional de cujo processo de formulação não participaram, uma vez que a participação limitou-se ao preenchimento de questionários referentes à primeira etapa (Diagnóstico). Percebe-se que não houve reflexões sobre o PDE-Escola, e os docentes são convocados a executar uma estratégia metodológica, que, de acordo com os órgãos oficiais, irá solucionar os problemas da educação. Não é difícil prever os efeitos negativos da forma como vem sendo conduzida essa política, no contexto da prática das escolas investigadas, sobre o trabalho docente.

No que se refere ao trabalho realizado pelos professores no processo de construção do PDE-Escola, ele perde as características de realização e ou emancipação, diante das

limitações impostas, seja pela dicotomia elaboração/execução, seja pela fragmentação que impede a realização de um trabalho coletivo. Nesse movimento, o professor deixa de reconhecer-se como um ser concreto e histórico, representando uma perda da própria produção que realiza. Além disso, essa fragmentação pode contribuir para o controle sobre o trabalho docente, expropriando dele a autonomia para decidir e a capacidade de criar e de agir politicamente. O trabalho, que deveria ser a forma humana de realização, como defende Antunes (2002), reduz-se ao mero preenchimento de questionários e ao cumprimento de metas e planos de ação, elaborados por uma comissão, condições propícias para que a alienação se faça presente.

No caso dos professores participantes da pesquisa, a perda da autonomia em relação ao seu trabalho e a burocracia podem contribuir para uma perda do sentido do trabalho, de um compromisso com os fins da educação e com sua própria categoria profissional, tornando o trabalho docente uma atividade de martírio, um sacrifício de si mesmo, marcada por estado de alienação, que leva à execução acrítica de funções (MARX, 2010b). Esse processo faz com que o trabalho docente acabe reproduzindo pressupostos presentes no processo de produção de políticas, uma vez que, como resultado dessa alienação, o trabalho torna-se “coisa” e o professor deixa de refletir sobre sua prática, passando a desempenhar uma práxis mecânica, repetitiva, fragmentada. Essa presença da alienação do trabalho docente, mediante a inserção de programa como o PDE-Escola, sob a justificativa de melhorar a aprendizagem dos alunos, expropria do docente a função de pensar e planejar a sua prática, restando-lhe a mera execução de planos e ações previamente definidos.

Facilitado por esse processo de alienação, ressoa com forte ênfase no cenário da gestão da escola a presença dos dispositivos centrais do Plano de Metas (IDEB e PDE Escola) que vêm acarretando uma considerável cobrança em torno da performatividade e na responsabilização dos docentes pelo desempenho da escola, como relatam os professores.

Depois do IDEB e do PDE-Escola, quando chegam os resultados das provas fica todo mundo doido! Precisamos melhorar, né? Aí começa a cobrança... As supervisoras pegam no pé do professor... Cobra do professor para ver o que é que é que tem que melhorar... Por exemplo, nessa semana, a supervisora me disse assim: “na sua avaliação, os meninos não deram conta do conteúdo de medidas de tempo, relógio etc.” Ela me perguntou o que eu faria para melhorar isso... Aí eu falei assim pra ela: “Vou trabalhar esse conteúdo ao longo do ano inteiro, trabalhando com o relógio no dia a dia”. Aí ela falou que não poderia ser assim, pois eu tinha um prazo de 15 dias para esse conteúdo para sanar essa dúvida para a prova externa. Agora tudo tem prazo. Tudo conta um mês... 15 dias, uma semana... (Entrevista – Professora 3 – Escola D)

Como os resultados que não estão muito satisfatórios na prova, a cobrança agora é por causa do IDEB. A cobrança é para melhorar. Sempre que vem o resultado do IDEB, quando ele é apresentado, é aquela correria de cobrança em cima do professor (Entrevista – Professora 2 – Escola A).

Depois do PDE-Escola e do IDEB, é só cobrança, só cobrança. E hoje o professor tem que se desdobrar muito. Sabe eu faço tudo com muita boa vontade, mas essa burocracia, esse tanto de papel é demais. Daqui alguns dias, a gente não tem mais lugar para colocar arquivo. A pasta do aluno vai ficando tão “gorda”, tão cheia que não tem mais onde guardar tanto papel, tanta coisa. Se a cada ano, de agora em diante, tiver que ter uma ficha de acompanhamento individual do aluno dentro da pasta dele, quando ele chegar no 5º ano, a pasta dele não cabe no arquivo não. É muito papel, não sei que sentido tem isso (Entrevista – Professora 1 – Escola B).

Olha, com o PDE-Escola e o IDEB, eu sinto assim muita cobrança, né? Não tem um investimento na qualidade de educação, nem no profissional da educação, porque professor de educação básica ele ganha muito mal, é mal remunerado, as condições de trabalho não são boas, não tem tempo para planejar, ele tem que se virar, pois tem que trabalhar em dois períodos de trabalho, para conseguir um salário razoável, para ajudar a sustentar a família. Então, eu vejo assim, que esses projetos que eles realmente não têm um fundamento, vêm para a escola e fazem com que o professor se sinta cada vez mais pressionado, a direção, pois a diretora é pressionada de cima para baixo. Então eu não vejo que ele pode ajudar em alguma coisa, e a gente só faz isso na escola porque não tem outra opção (Entrevista – Professora 4 – Escola A).

Teve uma reunião sobre o PDE-Escola que foi falado horrores para as escolas com IDEB baixo, foi cobrado muito e responsabilizados os professores e a direção dessas escolas, saímos dessas reunião com a sensação de fracasso e frustração. Mas eu falo para os professores se preocuparem com IDEB, porém há outras coisas importantes. E quando o IDEB é baixo, expõe a escola e os professores, e a cobrança é grande. Sempre que o pessoal me pergunta se estamos preparando os alunos para a Prova Brasil, eu digo que sim, pois eu me preocupo desde o início do ano (Entrevista – Professora 5 – Escola C).

Os depoimentos explicitam que, a partir da política educacional PMCTE e de seus dispositivos IDEB e PDE-Escola, a rotina escolar passou a conviver com uma pedagogia de “resultados”, resultados que são tomados de forma isolada e descontextualizada da realidade que os produziu, sendo apresentados como fetiche. Em relação a esse processo que vem ocorrendo nas escolas, onde percentuais, médias, índices, indicadores são tomados “em si”, sem analisar as condições objetivas de produção desses resultados, comprovando-se a

[...] hipótese de que no contexto de mercantilização no campo educacional a ideologia da “educação de qualidade” e a apologia da *accountability* são

estratégias utilizadas para produzir a fetichização dos resultados. Sabemos quão falaciosa pode ser a argumentação que se estabelece entre a avaliação de resultados pautada em indicadores quantitativos e a qualidade da educação uma relação de causa e efeito. [...] A introdução da lógica da *accountability* e a comparação de resultados para premiar quem “fez mais com menos” pode acarretar prejuízos irreversíveis à educação pública. O desafio está em combater a política de maximização de resultados que se desenvolve à custa da minimização do humano (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 144).

Essa ênfase aos resultados e a vinculação desses resultados ao repasse de recursos financeiros, como acontece com o programa PDE-Escola, podem ser compreendidas como estratégia de “consentimento”, contribuindo para que práticas de planejamento e procedimentos, com pressupostos político-pedagógicos, muitas vezes, perniciosos, sejam acatados na dinâmica escolar, um processo de “responsabilização pelos resultados” que se impõe aos docentes. Nesse processo, coagido pela necessidade de melhorar seu desempenho e o dos alunos e pela impossibilidade de fazê-lo, o professor desenvolve uma “subjetividade branda”, tornando-se suscetível ao discurso da “reconversão” presente no contexto da produção das políticas educacionais (SHIROMA; EVANGELISTA, 2008).

Esses discursos teóricos de reconversão, que conduzem as políticas educacionais ao “chão das escolas”, trazem um apelo discursivo ao papel do professor, visto como elemento isolado e atomizado, que passa a responsabilizá-lo pela má qualidade da educação, depositando-lhe a “missão” de salvar a educação, por meio da reestruturação da gestão e da organização da escola e do acúmulo de novas funções. Esses discursos apresentam como soluções para os problemas educacionais um processo definido por Sacristán (1995) como hiper-responsabilização do professor, que tem como desdobramento a ocultação ideológica dos condicionamentos reais da prática.

Depreende-se que a busca frenética pela eficácia e por “melhores resultados”, ao provocar certo constrangimento aos docentes, pode criar condições para que o professor assuma a intensificação do trabalho como elemento para alcançar as exigências postas acerca do seu desempenho, consolidando uma ética de “autorresponsabilização” moral e individual pelo sucesso da escola.

Cobrar resultados refere-se a uma expressão utilizada na administração de empresas e dos serviços públicos e pode ser entendida como forma de intensificação num sentido subjetivo. Ao cobrar resultados, impõe-se certa pressão sobre o trabalhador, no sentido impor uma responsabilização, fontes de tensão vivida pelo trabalhador. Com isso, a noção de responsabilização passa a fazer parte do discurso do cotidiano, evidenciando que o processo

de intensificação perpassa por uma política de gestão que envolve desde a cobrança por resultados até a mobilização do trabalhador por meio de um apelo à ética de responsabilização.

Estudos de Ball (2005), analisando a cultura de gestão e do desempenho como elementos inerentes à reforma educacional do Reino Unido, observa as mudanças na prática profissional de professores, diretamente vinculadas ao atendimento e à satisfação de critérios de qualidade preestabelecidos, em torno da "performatividade" que materializa-se por meio de uma cultura de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como mecanismos de controle, no que se refere tanto ao desempenho docente, como das organizações. Em nome dessa "performatividade", os desempenhos de sujeitos individuais ou de instituições, como as escolas, são utilizados como parâmetros de produtividade ou de resultado. Na análise do autor, a performatividade é alcançada mediante a construção e publicação de indicadores, buscando o julgamento e a comparação dos profissionais no tocante aos resultados. Elementos dessa análise de Ball (2005), podem ser incorporados na análise dos depoimentos dos professores, uma vez que evidenciam os mecanismos presentes no PMCTE, como o IDEB e o PDE-Escola, que aponta para essa "performatividade".

Nos trechos das entrevistas, foi possível perceber que há, de forma muito contundente, grande preocupação com os resultados, a partir de um clima de “pressão” pela melhoria dos mesmos, aspecto preocupante no processo dos testes padronizados. Essa pressão e cobrança para alcançar resultados e metas e, assim, atingir a eficiência, a eficácia e a dar respostas imediatas, acaba fazendo com que nas escolas os professores preocupem-se demasiadamente em “preparar” seus alunos para responder aos exames standardizados.

Corroborando Ball (2005), os depoimentos associam-se ao conceito de performatividade como categoria presente nos processos de controle e regulação do trabalho docente, como uma tecnologia que regulamenta os desempenhos dos sujeitos. Nesse sentido, "os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de ‘qualidade’ ou ‘momentos’ de promoção ou inspeção.” (BALL, 2005, p. 543). Um equívoco onde a preocupação recai sobre melhoria de resultados e não sobre os processos, acirrando o controle da qualidade por meio de "pressões" que deixam sistemas e escolas abandonados à própria sorte em busca de melhoria de resultados e de cumprimento de metas.

Na seção a seguir, será abordado esse processo de intensificação do trabalho docente, como desdobramento da política PMCTE e de seus dispositivos PDE-Escola no contexto da prática.

6.4 PDE-Escola e a intensificação no trabalho docente

Farta literatura sobre a categoria trabalho docente teve início no cenário da pesquisa educacional brasileira no final dos anos 1970, tendo como temáticas principais a organização do trabalho docente, a gestão da escola, a profissionalização, a precarização e a intensificação do trabalho docente (APPLE, 1987; 1988; 1995; HYPÓLITO, 1994; 1997; 2008; OLIVEIRA, 2002; 2003; 2004; 2005; 2007; 2011; OLIVEIRA; AUGUSTO, 2008).

Segundo Hypólito (1997), no final dos anos 1980, o enfoque dos estudos recaiu sobre a profissão docente, a conceituação de classe social do professorado e a natureza do trabalho docente. Nesse foco, muitos estudos contribuíram para o adensamento do debate e evidenciaram como a instituição escolar encontra-se permeada por relações de poder, em que a hierarquização das funções contribui para a cristalização de um modelo técnico-burocrático de organização escolar, que traz, para o “chão da escola”, elementos como a fragmentação do trabalho na escola; a hierarquização de funções com a concentração de poder nas mãos de alguns; o controle sobre os professores; a perda de autonomia por parte do professor sobre o seu trabalho; as instâncias pedagógico-administrativas hierarquizadas por todo o sistema de ensino, dentre outros aspectos. No caso da escola pública, esses aspectos podem ser acentuados com situações de intensificação e precarização do trabalho docente.

Apple (1995) descreve o fenômeno da intensificação do trabalho docente em seus estudos sobre os movimentos de reforma nos Estados Unidos. Essas análises mostram como a racionalização do trabalho escolar e docente é acirrada por meio da implementação de programas de ações e da avaliação burocrática do processo de ensino e aprendizagem. A intensificação representa uma das formas concretas pelas quais os privilégios de trabalho do profissional da educação vêm sendo degradados, assumindo vários sintomas “[...] do trivial ao mais complexo – desde não ter tempo sequer para ir ao banheiro, tomar uma xícara de café, até ter uma falta total de tempo para conservar-se em dia com sua área” (APPLE, 1995, p. 39).

Nesse contexto, relaciona-se a intensificação do trabalho docente, marcada pela combinação da colonização administrativa e burocrática do tempo de trabalho dos professores com a sobrecarga de tarefas e registros de prestação de contas do ensino e da aprendizagem.

No entanto a intensificação atinge proporções mais visíveis no trabalho mental, por meio de um crônico excesso de trabalho que vem ampliando-se ao longo do tempo.

Evidenciam-se, assim, os vários aspectos da intensificação no ensino, principalmente em escolas que se veem regidas por currículos preestabelecidos, avaliações externas, que servem de sistemas de prestações de contas etc. Entretanto não se pode negar que muitos professores apresentam ações de resistência ante os aspectos de controle e intensificação. Comportamentos como realizar atividades em um ritmo mais lento, a fim de assegurar espaços para outras discussões críticas com os alunos ou simplesmente para descansar, são estratégias usadas por professores que sinalizam resistência, tanto ativa como passiva (APPLE, 1995).

A precarização e a intensificação do trabalho docente, no contexto da organização do trabalho escolar, são marcadas por um processo de ampliação das responsabilidades dos professores, que, além das tarefas instrucionais e pedagógicas, passam a abarcar funções de administração e gestão da escola e a necessidade de comprometer-se com atividades de formação que voltadas para o desenvolvimento de habilidades e competências necessárias para educar as novas gerações de acordo com as demandas do mercado.

Além disso, as atuais mudanças na gestão da escola e no trabalho docente, em decorrência das políticas educacionais, que se pautam em um discurso de descentralização administrativa, pedagógica e financeira, são marcos de um quadro de regulação das políticas públicas, no âmbito educacional, que também trazem elementos que acirram o processo de intensificação e precarização.

O termo regulação, originalmente, utilizado na teoria dos sistemas e em Biologia, foi reelaborado para adaptar-se ao estudo dos fenômenos econômicos, pelas macroanálises desenvolvidas pela Escola Francesa da Regulação. Para a Escola Francesa, o termo regulação deve ser compreendido como uma combinação de muitos aspectos, instrumentos e instituições que concorrem para a reprodução das estruturas econômicas e das relações sociais inerentes ao sistema capitalista, com vistas a manter a sua continuidade, apesar de suas contradições. Nesse sentido, o conceito de regulação vincula-se diretamente ao conceito de “reprodução” de Marx (DAMASCENO, 2010).

Barroso (2004), analisando os processos de regulação das políticas educacionais em países europeus, mapeia três níveis de regulação que se complementam: “regulação transnacional”, “regulação nacional” e “regulação local”. Para esse autor, a escola encontra-se sujeita aos três níveis de regulação, indo desde a regulação decorrente das políticas

educacionais recomendadas por organismos internacionais (regulação transnacional), passando pela regulação do Estado (regulação nacional) e chegando à regulação dos vários agentes sociais que permeiam as relações de poder da escola (regulação local).

A regulação no campo das políticas educacionais promove um processo de subsunção dos sistemas educacionais às demandas externas de natureza econômica, social e política. Como efeito, esse contexto de regulação apresenta desdobramentos significativos para a organização e a gestão escolares, provocando uma reestruturação do trabalho docente, que pode alterar, inclusive, sua natureza e definição, uma vez que:

[...] as mudanças no modelo de regulação social passam também por alterações nas formas de regulação das próprias políticas sociais e, no caso latino-americano, [...] uma nova regulação da política educacional, seguem uma tendência internacionalmente observada de centrar-se na performatividade da escola, o que tem trazido sérias consequências para os trabalhadores docentes, provocando uma reestruturação de seu trabalho em um cenário contraditório e ambivalente (OLIVEIRA, D. 2005, p. 771).

Esse movimento de regulação resulta em uma modificação da própria organização do trabalho docente, ultrapassando a sala de aula e compreendendo outras demandas surgidas com as regulamentações resultantes das reformas. Essas demandas colocam ênfase na realização de atividades como: “[...] elaborar de projeto político-pedagógico; preparar projetos interdisciplinares; participar de assembleias, colegiados, conselhos; fazer parte da gestão da escola; promover maior integração com pais e comunidade” (DUARTE, 2011, p. 168), atividades, quase sempre, realizadas fora do horário das aulas. Tal processo torna-se um elemento de intensificação e de precarização do trabalho docente.

Além disso, muitos estudos mostram que o acúmulo de demandas ao papel do professor é resultado de um conjunto de políticas, proclamadas com o discurso da descentralização administrativa, mas que, na realidade, são formas de planejamento, regulação e controle (OLIVEIRA, 2002; DIAS-DA-SILVA; FERNANDES, 2006; DUARTE, 2011). Essas reformas são marcadas pela padronização de processos administrativos e pedagógicos, os quais possibilitam baixar custos e redefinir gastos, sem, contudo, abrir mão do controle central das políticas. A flexibilidade presente nesse modelo é colocada em prática mediante a descentralização administrativa, que representa a transferência de obrigações dos órgãos centrais às escolas.

O aumento dessas demandas sobrecarrega a rotina dos trabalhadores docentes, uma vez que exigem tempo de trabalho, além da jornada semanal remunerada. Essas demandas

vêm reestruturando o trabalho pedagógico por meio da combinação de diferentes fatores que se fazem presentes na gestão e organização do trabalho escolar, tendo como corolário maior responsabilização dos professores. Esse processo tem contribuído para o esgotamento dos professores e para um processo de autointensificação, como um viés da intensificação do trabalho docente, com o qual os próprios professores passam a colaborar de forma voluntária, por meio de uma autorresponsabilização pelas exigências e demandas que lhes são atribuídas, chegando a se culpabilizar quando não conseguem corresponder a tais demandas. Esse processo de autorresponsabilização vem sendo reforçado com a força da lógica avaliativa presente no PDE-Escola e no IDEB, dispositivos do PDE/PMCTE, que, em decorrência da centralidade dada às avaliações externas, os trabalhadores docentes veem-se forçados a adquirir novas práticas no exercício de suas funções. Nos depoimentos a seguir, verifica-se que a lógica da responsabilização/*accountability*, que sustenta o PDE-Escola e o IDEB, passa a nortear o trabalho docente, fazendo com que os professores sintam-se obrigados a responder às novas exigências pedagógicas e administrativas:

A gente acaba fazendo o PDE-Escola em função das provas, dos resultados. Procura sempre fazer projetos e atividades um pouquinho igual às provas. Por exemplo, tenho aumentado todo o enunciado dos exercícios quando trabalho na sala, porque agora as provas vêm com aqueles enunciados enormes (Entrevista – Professora 2 – Escola A).

A gente faz o plano da gente, mas a supervisora chega com projetos, com folhas xerocadas, com exercícios retirados das provas externas. Então, a gente fica trabalhando com projetos e atividades que são cópias de modelo das provas [avaliações externas]. Aí, você tem que deixar seu plano de lado e passa a trabalhar só atividades e projetos elaborados a partir de modelos de provas. Então é isso que isso acontece. Tudo isso, para, quando chegar a prova externa, o menino conseguir dar conta daquilo ali! É um treinamento... Acaba reproduzindo... Reproduzindo o ano todo... (Entrevista – Professora 1- Escola A)

A escola recebe os dados das avaliações externas, e a SME fica em cima de nós, porque a escola tem que atingir a meta e melhorar o IDEB. Eles [direção e coordenação pedagógica] chegam a pegar os caderninhos da Prova Brasil e fazer a gente repetir os exercícios na sala de aula (Entrevista – Professora 4- Escola A).

Então, depois do IDEB até a enturmação⁶⁴ da escola é realizada em função do IDEB e das avaliações externas. Tudo passou a girar em torno das avaliações externas. Nós pegamos avaliações até de outros estados, acessamos sites para pegar provas que podem estar preparando o aluno para o IDEB. Até os professores pegam provas e avaliações que ajudem nesse sentido. Nós fazemos avaliações treinando os alunos, principalmente

⁶⁴ Enturmação é a forma como a instituição organiza ou agrupa os alunos em classes.

português e matemática. Entramos na internet para pegar modelos de provas para serem aplicadas para nossos alunos, principalmente português e matemática. Utilizamos esses modelos para serem aplicados em nossas avaliações mensais e bimestrais (Entrevista – Professora 5- Escola C).

A forte exigência para o cumprimento de metas, decorre da cobrança no intuito de melhorar índices de desempenho mensurados por avaliações externas, mecanismos de controle do trabalho docente e instrumento de regulação estatal, como no caso do PDE-Escola. Nessa óptica, os depoimentos evidenciam a presença de um discurso que convalida com a lógica da avaliação. Um processo que contribui para a construção da menoridade política do professor, que passa pela estratégia da “reconversão”, utilizada “[...] por distintas instâncias e centros de poder para racionalizar os sistemas educativos, o qual procura subordinar as políticas educacionais às pressões econômicas das agências (inter) nacionais” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2008, p. 144). Um processo que deve ser compreendido no contexto de *redes de políticas*, sustentadas pela lógica de “relações de *accountability*”, que são incentivadas e vêm influenciando no processo de formulação e implementação de políticas educacionais, como o PDE/PMCTE e seus dispositivos, como analisado nos capítulos anteriores.

Quando questionados sobre os aspectos do PDE-escola que tomam mais o tempo do professor, os professores abordaram como tal dispositivo trouxe novas demandas:

Tenho percebido que com o PDE-Escola, a cada ano, a cobrança é maior, e é no sentido, assim, burocrático ainda. O que é ainda pior. Porque eles te cobram cada coisa, que chega assim a ser humanamente impossível de cumprir... Até esses dias eu estava comentando... Vai ter as férias do meio do ano, mas é mentira! Não teremos férias nenhuma. Porque o que tem de papel pra gente preencher nessas férias... E o que vai acontecer é que a gente vai acabar não tendo férias, porque eles mandam tantos papéis para serem preenchidos que tomam muito nosso tempo... Isso tudo por causa do PDE e do IDEB. Aí você tem que fazer o diagnóstico. Aí você acompanha o aluno e, para cada aluno, você tem ali cinco ou seis folhas pra você estar respondendo. E tudo isso, às vezes, não leva a nada... E isso é muito relativo. Às vezes, eu não estou falando a verdade nesses relatórios, porque em uma sala com 25 ou 30 alunos, eu posso não conseguir realmente acompanhar e entender o desenvolvimento de cada aluno com tanta burocracia..., né? É muita papelada, é muito instrumento que temos que preencher... (Entrevista – Professor 3 – Escola A)

Depois que o PDE-Escola veio, houve um aumento das funções e das demandas do trabalho pedagógico. Isso acontece, por exemplo, no caso do planejamento, das atividades de reforço e dos projetos. Isso, por um lado, é positivo, porque nós vemos que hoje os professores estão mais participativos, mais preocupados com aquilo que eles estão passando para os alunos, isso faz com que eles estudem mais, elaborem mais material

didático. Mas o ponto negativo é que aumentou a demanda de trabalho para planejamento, mas o tempo não é suficiente para isso. O PDE-Escola traz essa necessidade de planejamento, mas não há no tempo escolar o tempo para isso, e o professor acaba levando para casa essas tarefas, que são muitas. Os módulos, que são 2h e 50 min. por semana, são insuficientes para isso, pois, nesses módulos, os professores têm outras funções, como corrigir provas, dar reforço, atender pais, etc. (Entrevista – Professor 5 – Escola C)

Dentre os aspectos do PDE que tomam mais tempo do professor é a necessidade de cumprir projetos. Tem muito isso, a cobrança em cumprir projetos por causa do IDEB, para melhorar o índice da escola. Com isso eu falo assim que nós não somos mais livres para fazer do nosso jeito. E você sabe? Eu acho que fica mal feito... Porque, quando você faz uma coisa que é sua, do seu jeito, sai exatamente como você quer... Mas, quando você vai fazer uma coisa que foi pensada por outra e, muitas vezes, você nem entende o que é... Mas estou lá fazendo, porque alguém mandou, porque tem que trabalhar isso, tem que melhorar o IDEB... Eu não faço com segurança não... (Entrevista – Professor 2 – Escola A)

O PDE fala tanto de metas e IDEB que é na verdade uma cobrança do trabalho do professor. Eu acho que eles querem cobrar tanto da gente, por tanta coisa aqui dentro da escola, mas não veem o prédio da escola, as condições de trabalho, nosso salário, nosso tempo para planejar. Eles cobram tanto, mas eles tinham que estar aqui mais perto da realidade de cada escola (Entrevista – Professor 5 – Escola D).

Percebe-se uma deterioração das condições de trabalho, que resulta em um movimento de trabalho “elástico e invisível”. O termo “elástico”, tendo em vista o fato de essas novas tarefas atribuídas ao professor se estenderem à sua vida privada, chegando a comprometer o tempo de lazer e descanso. O termo “invisível”, por tornar-se um trabalho que, quase sempre, não é reconhecido socialmente, o qual o professor cumpre sem ser remunerado ou valorizado (DUARTE, 2011).

Os depoimentos sinalizam, ainda, como o processo de intensificação do trabalho dos professores, que pressionados a assumir cada vez mais tarefas para além do que lhes compete, leva também a um quadro de perda da autonomia do professor sobre o seu trabalho. Além disso, esse processo passa pela questão da desqualificação da força de trabalho docente, quando os trabalhadores docentes veem-se obrigados a atender às novas exigências pedagógicas e administrativas, sem, contudo, encontrarem condições de trabalho adequadas.

Nesse cenário de degradação, o homem torna-se um corpo instrumentalizado-operário de massa⁶⁵, em que tem sua dimensão intelectual e mental desapropriada. Para Dejours

⁶⁵ Dejours (1991) afirma que por meio da prévia separação entre concepção e elaboração, dá-se origem a um novo organismo (considerando o trabalhador do “chão de fábrica”) produtivo desvinculado de sua subjetividade, onde se percebe uma atividade laborativa que se choca com as aspirações, as motivações e os desejos. Tem-se que, com este desenvolvimento da organização do trabalho, “[...] o homem no trabalho, artesão, desapareceu

(1991), o processo de divisão do trabalho conduz “[...] a um *non-sens*: a maioria dos trabalhadores ignora o sentido do trabalho e o destino de sua tarefa” (DEJOURS, 1991, p. 39-40).

Uma vez conseguida a desapropriação do *know-how*, uma vez desmantelada a coletividade operária, uma vez quebrada a livre adaptação da organização do trabalho às necessidades do organismo, uma vez realizada a toda poderosa vigilância, não restam senão corpos isolados e dóceis, desprovidos de toda iniciativa. A última peça do sistema pode então ser introduzida sem obstáculos: é preciso adestrar, treinar, condicionar esta força potencial que não tem mais forma humana (idem, p. 42).

Além dos depoimentos, em uma análise dos PDE-Escolas das escolas investigadas confirma-se essa preocupação com os resultados das avaliações externas como parâmetro para os planos de ação na Dimensão 3 Ensino e Aprendizagem:

Quadro 37 – Centralidade dos resultados das avaliações externas na Dimensão 3

DIAGNÓSTICO	
DIMENSÃO 3 - ENSINO E APRENDIZAGEM	
PLANEJAMENTO PEDAGÓGICO E TEMPO DE APRENDIZAGEM	
Escolas	Justificativas/Evidências
Escola A	A equipe escolar trabalha sempre com dados das avaliações internas e externas com o propósito de sempre melhorar a qualidade do ensino. Os profissionais são comprometidos com a aprendizagem dos alunos e com o cumprimento das metas do PDE-Escola.
Escola B	A equipe pedagógica da escola procura traçar metas baseadas nas Diretrizes Curriculares Nacionais e nas orientações da SME para aperfeiçoar o ensino/aprendizagem aos discentes para seja significativa e formativa para a vida. Além disso, procura utilizar os resultados das avaliações externas para organizar projetos, viabilizando, assim, a melhoria do ensino e da aprendizagem.
Escola C	A escola sempre utiliza os resultados das avaliações externas para fazer revisões no currículo e melhorar o IDED, para, assim, alcançar uma educação de qualidade.
Escola D	Os dados sobre o desempenho dos estudantes nas avaliações externas são usados

para dar a luz a um aborto: um corpo instrumentalizado – operário de massa – despossuído de seu equipamento intelectual e de seu aparelho mental.” (DEJOURS, 1991, p. 39).

	para rever os métodos de ensino adotado. São utilizados diferentes instrumentos de avaliação, atividades e projetos pedagógicos para elevar o índice de desempenho da escola (IDEB).
--	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados dos PDE-Escolas das escolas investigadas.

Essa lógica de relações de *accountability* vem consolidando uma cultura de prestação de contas e responsabilização, atribuindo, principalmente ao professor, a responsabilidade pela má qualidade da educação e, ao mesmo tempo, a “missão” de melhorar os resultados e a qualidade da educação, pressões externas e internas que trazem como efeitos desse movimento esquizofrênico fenômenos conhecidos como mal estar docente, preocupação e sofrimento, dentre outros aspectos que afetam a saúde dos docentes.

Esse cenário de cobrança associa-se a um movimento de desvalorização social, política e econômica da profissão, que vem contribuindo para acirrar esse processo de sofrimento que acomete o professor da escola pública brasileira, o que será discutido na próxima seção.

6.5 O sofrimento no trabalho docente

Assim como no modo de produção capitalista, o trabalho torna-se estranhado, alienado, à medida que as relações sociais de produção colocam em contraposição capital e trabalho, o trabalho docente perde as características de realização e ou emancipação, ante o cenário de limitações impostas pelo processo de intensificação e precarização, advindo pela ação coercitiva do Estado. O professor deixa de se situar como um ser concreto e histórico, em decorrência do isolamento, da mecanização e da realização de atividades como meras obrigações a serem cumpridas como preocupações externas, perdendo, assim, a consciência de sua atuação.

Kosik (2011) utiliza o conceito de *preocupação* para denominar o modo primordial como a economia existe para o homem. O trabalho, no capitalismo, deixa de ser uma atividade vital e de realização humana, e assume uma forma de *preocupação*, em que o

[...] preocupar-se é a *praxis* no seu *aspecto fenomênico alienado*, que já agora não alude à *genese* do mundo humano (o mundo dos homens, da cultura humana e da humanização da natureza), mas exprime a *praxis* das operações diárias, em que o homem é empregado no sistema das “coisas” já prontas, isto é, dos aparelhos, sistema em que o próprio homem se torna objeto de manipulação. A *praxis* da manipulação (faina, labuta) transforma

os homens em manipuladores e objetos de manipulação. O preocupar-se é manipulação (de coisas e homens) na qual as ações, repetidas todos os dias, já de há muito se transformam em hábito e, portanto, são executadas mecanicamente. O caráter coisificado da *praxis*, expresso pelo termo preocupar-se, significa que na manipulação já não se trata mais da obra que se cria, mas do fato de que o homem é absorvido pelo mero ocupar-se e “não pensa” na obra (KOSIK, 2011, p. 74).

Em relação ao trabalho docente, essa “preocupação” pode ser verificada à proporção que a realização das atividades passa a ser cumprida como uma mera “obrigação”, levando a comportamentos mecanizados, condicionados por exigências externas do próprio sistema. Tal processo se dá por meio de reformas e imposições que provocam o controle sobre o trabalho docente.

No entanto, vale destacar que, nesse processo de controle sobre o trabalho docente, há tanto reações de desistência, aqui entendidas como a perda de sentido do trabalho e o descomprometimento com a organização em que atuam, e comportamentos de resistência, no sentido crítico-emancipatório, ou seja, como espaço de luta contra-hegemônica. É preciso ressaltar que as dinâmicas das práticas docentes envolvem tanto processos de *acomodação* como de *resistência*, numa dinâmica complexa que envolve não apenas condições propícias para as relações de dominação, mas também traz possibilidades emancipatórias.

Assinala-se, nessa perspectiva de análise, a recuperação da noção dialética da ação humana, considerando que os processos estruturais condicionantes, que passam a ser interpretados na sua dinamicidade, estão permeados de elementos de contradição e historicidade, ou seja, processos tanto de acomodação como de resistência podem ser construídos e reconstruídos e não são necessariamente condições predeterminadas. Partindo desse pressuposto, é preciso ponderar que a instituição escolar e o trabalho docente devem ser interpretados não como *locus* automaticamente controlado pelo capital, nem tampouco como o terreno da plena realização, mas como lugar contraditório de reprodução e contestação.

A partir dessas observações, quando questionados se há resistências ao PDE-Escola e ao IDEB, os professores afirmaram:

Quadro 38 – Depoimentos sobre as resistências ao PDE-Escola

Participantes		Depoimentos
Escola A	Professor 1	Não há resistências em relação a esses programas. Quando eles chegam na escola é aquele bafafá danado. Mas, depois, você vê todo mundo correndo

		e se preocupando em fazer porque o fulano da SME vai vir fiscalizar. Então, eu não vejo resistência nenhuma. No final, todo mundo acaba acatando. Não sei não é comodismo ou se é por pressão do diretor, que, por ser escolhido pelo prefeito e ele acaba nos pressionando muito. [...] Não tem como você resistir.
	Professor 2	Eles [professores] não têm resistência. Temos certo temor a estas resistências, pois sabemos que seremos cobrados e aqui, na escola, as avaliações [avaliação de desempenho] são muito rígidas. Aqui a postura é muito séria. A direção é muito rígida.
	Professor 3	Não vejo um movimento de resistência dos professores em relação a essas políticas... Elas não resistem... A gente acaba achando normal, sabe? Que sempre foi assim, mesmo... A maioria das professoras não tem resistência. Elas acham normal, sabe? Que é assim mesmo... Às vezes, por falta de conhecimento. Muitas professoras não têm conhecimento. Elas não têm conhecimento sobre o que é que está por trás disso... Às vezes, penso que são inocentes ou, às vezes, penso que elas fazem de conta que não entendem para sofrer menos... Ou porque não acreditam numa possibilidade de mudança, não acreditam!
	Professor 4	A maioria dos professores, pois são poucos os que questionam, acha que tem que dar conta de melhorar o IDEB. Tudo é muito pressionado, o professor vive sob pressão. Então, ele pensa que se a escola alcançar o IDEB seis, assim a gente não vai ser tão pressionado, pois a direção não será pressionada. Então, com isso, os professores não questionam essas práticas e concordam com elas. Eles fazem isso para ficarem livres da pressão.
	Professor 5	Todo mundo achou uma chatice, reunir para falar de PDE-Escola. Eu acho que todo mundo tem resistência pra vir pra cá só para ouvir essas coisas. É importante, mas a gente só ouve e faz para só para cumprir, só por fazer. [...] Teve ano que aquele documento [PDE-Escola] chegou a ficar em cima da mesa na sala dos professores muitos dias, e ninguém chegou a folhear. Isso é resistência mesmo, porque é uma chatice, coisa demais pra ler. E outra coisa, que a gente sempre comenta, que não adianta dar muita opinião, que você não vai mudar nada, o que vai mudar é muito pouquinho. Então, a gente resiste a essas coisas [PDE-Escola].
Escola B	Professor 1	Não acho que teve resistência declarada. Mas eu acho que, às vezes, a escola omite muita coisa e não responde a verdade sobre alguns aspectos,

		pois se a escola coloca todos os problemas, ela vai ter que gerar justificativas e ações. E isso vai dar mais trabalho pra gente. Então, eu acho que a escola, ao fazer isso, é uma forma de resistir, mas para não ter mais trabalho. E no papel vai ficar tudo perfeito, mas, na verdade, não é assim.
	Professor 2	No início, há alguns anos atrás [...] a resistência era muito grande. Então, no começo, houve muita crítica. Mas agora não. Acho que todo e qualquer órgão, seja ele público ou particular, ele tem que ter um planejamento, tem que ter uma diretriz. E o PDE-Escola é uma lei maior que rege na escola. [...] Tudo o que acontece está de acordo com o PDE-Escola. As coisas não podem acontecer aleatoriamente [...]. Nós temos de andar de acordo com o que foi planejado, colocado no PDE-Escola. E ele vem de cima pra baixo, [...] não é que seja de cima pra baixo, mas é necessário. Se não tiver uma diretriz, uma organização, tudo vira bagunça.
	Professor 3	Bom, aqui eu não vejo resistência não, todo mundo faz porque tem que fazer e pronto. As pessoas aceitam tudo caladas, não sei porque não. Não sei te falar porque não, não sei se é por medo, se pensam que lutar contra isso sozinhas não dá. Não sei.
	Professor 4	Eu vejo que não há resistência. Vejo que tudo acontece de boa. Mesmo porque eu conheço todos os professores. Assim, a gente reclama, é normal, fala que está cansado, pergunta “pra que fazer isso?”, mas só isso. Mesmo porque, eu acho que a gente só tem a ganhar. Então, acho que ninguém tem resistência não.
	Professor 5	Quando tem trabalho tem resistência, onde tem trabalho tem resistência, então, a gente percebe que os educadores já estão cansados, eles só aceitam porque é uma imposição que está sendo feita de cima para baixo.
	Professor 1	Na verdade, eu não vejo muita resistência [...]. Na verdade, muitos professores querem trabalhar de uma forma diferente, mas pra alcançar o índice [IDEB] entendeu? Não tem resistência [...] Eu acho que é porque não tem como a gente fugir disso mesmo. Isso é uma coisa que vem de cima pra baixo, e se você se rebelar você tem que sair do sistema, né? Pois sozinho é difícil. Para ir contra teria que ser uma força muito grande, teria que ser um movimento muito grande, pra conseguir isso. Então, é eles preferem aceitar, do que rebelar.
Escola C	Professor 2	Não tem resistência, não! Não tem jeito, né? Vem tudo de cima pra baixo. Então, manda quem pode, obedece quem tem juízo.

	Professor 3	Olha isso é uma historia longa e cultural. Se você é rebelde, contestadora, te rotulam e perseguem. Então, às vezes, não compensa resistir. Eu, por exemplo, já tive que deixar de trabalhar em uma escola que é perto da minha casa por isso.
	Professor 4	Quando o PDE-Escola foi implantando e chegou até nós, sentimos uma forte pressão, porque tínhamos metas a serem cumpridas, isto, de certa forma, pesa muito sobre nós, a gente percebe que há uma cobrança de vários lados. Há uma cobrança por parte da escola, da família e esta cobrança que vem lá de cima pesa muito sobre nós. Mas, depois, a gente acaba cumprindo e não resiste.
	Professor 5	A maioria dos professores aceita tudo, pois eles sabem que se quiserem podem mascarar tudo isso [cumprimento das metas do PDE-Escola e IDEB]. Você coloca no PDE-Escola, mas cumpre do jeito que dá. No caso do IDEB, você pode treinar o aluno para aquilo ali, treinando mesmo para essas avaliações. Isso é uma forma de resistência. Você pode mascarar o resultado. A gente sabe que professores podem mostrar a resposta das questões para os alunos. Ou o diretor coloca na sala os professores específicos para aplicarem a prova e tentarem forçar os alunos a não deixar nenhuma questão em branco e até, se possível, mostrar o resultado de forma discreta. Acredito que eles não fazem isso por maldade, mas fazem isso porque, de certa forma, o próprio professor está sendo avaliado. É muita pressão sobre o professor, a direção cobra muito. É a forma do professor se defender, mostrar que seu trabalho deu resultado. É possível, sim, burlar esses resultados, no caso do SIMAVE, mas no caso da Prova Brasil não tem como, pois vêm professores externos para aplicar essas provas.
Escola D	Professor 1	A gente houve muita coisa, gente que fala que é um absurdo [PDE-Escola], que antes dessa cobrança toda eles tinham que vir para dentro da sala de aula para ver o que a gente passa. Mas acho que é mais da boca pra fora. Fala, fala, mas, na hora de tomar alguma atitude, muita gente tem medo de se envolver, medo do seu nome ficar exposto. E também, muitas vezes, o professor está tão cansado e ele pensa que não vai adiantar resistir.
	Professor 2	Não vejo resistência. Eu acho que não. Porque as pessoas têm do sistema, porque tem professores contratados, e aí, ou você faz ou você pode perder o emprego, entendeu? E isso enfraquece. Então você tem que adaptar. E

		os próprios professores efetivos também não estão seguros. Eles têm que desenvolver o trabalho, porque, se você não segue o sistema, você é punido.
	Professor 3	No geral dos professores, não vejo resistência. Eu acho que já estamos condicionados a não resistir, a aceitar tudo como está.
	Professor 4	Eu acho que quando começou sim, até eu tinha um pouco de resistência, mas, agora, todo mundo se acostumou e aceitou. Não tem muito o que fazer, e se, não fizer, não melhora o IDEB. Então é complicado.
	Professor 5	Tem muitos professores que resistem dizendo que não fazer nada que está no PDE-Escola e nem para melhorar o IDEB, dizem que se a nota for ruim ou for boa, tanto faz. Mas, aí, acabam prejudicando os alunos. E isso eu acho que tem em qualquer lugar, né?

Fonte: Dados da pesquisa (2010-2013).

Os depoimentos dos professores mostram que apesar de muitos não concordarem com essa política, principalmente no início de seu processo de implementação, esse movimento de oposição e resistência em si não representa uma potencialidade transformadora. Na verdade, uma vez que o comportamento de oposição não vai além do âmbito do discurso, e do questionamento superficial das contradições da política, acaba aliando-se à sua lógica, em vez de desafiá-la, devendo ser interpretado não na categoria de resistência, mas sob a do seu oposto, isto é, como um comportamento de conformismo (GIROUX, 1983). Um exemplo explícito, dessa adesão à lógica da política do PDE-Escola, é o depoimento do professor 3 da Escola B, que assevera que “o PDE-Escola é uma lei maior que rege na escola” e que “tudo o que acontece está de acordo com o PDE-Escola”. Percebe-se, nesse depoimento, que o PDE-Escola conseguiu instalar-se no cotidiano da escola como um dispositivo que passou a nortear a gestão escolar, em substituição ao Projeto Político-Pedagógico. O PDE-Escola conseguiu sobrepor-se ao Projeto Político-Pedagógico, prevalecendo uma perspectiva de gestão que descarta a base política inerente ao PPP, e fortalece o viés tecnicista do PDE. Com isso, o PDE-Escola conseguiu deixar sua marca na gestão na escola, sendo absorvido nas escolas como um planejamento inquestionável. Mesmo identificando alguns questionamentos e críticas em relação ao programa, tais comportamentos em si não são suficientes para comprovar seu caráter transformador, isto porque tais depoimentos são perpassados por discursos contraditórios, que, ao mesmo tempo em que questiona, acaba concordando com a lógica do PDE-Escola, característica de um processo de reprodução e consentimento das

políticas. Com isso, os depoimentos sinalizam que as exigências do PDE-Escola e seu controle, para que fosse executado sem resistências, alcançaram êxito no “chão da escola”.

Além disso, a ausência de uma maior organização e unidade política e pedagógica da categoria encontra-se presente no teor dos depoimentos, elemento que fragiliza e impede uma resistência mais efetiva. E essa ausência faz com que os professores acatem tais políticas, distanciando-se do horizonte desses docentes qualquer possibilidade de mudança, situação que provoca sensação de impotência e sofrimento ao trabalho docente.

Outro aspecto que merece ser enfatizado nos depoimentos refere-se às formas de resistência tácita de alguns professores. No trecho "você pode treinar o aluno para aquilo ali, treinando mesmo para essas avaliações. Você pode mascarar o resultado. A gente sabe que professores podem mostrar a resposta das questões para os alunos" (cf. Professor 5 - Escola C), podem ser identificados indícios importantes de resistência que não se revela claramente, que acontece de forma implícita.

Os depoimentos revelam também que há um consenso, entre os docentes ouvidos, de que as políticas educacionais introduzem programas como o PDE-Escola e o IDEB, chegando às escolas de forma imposta, “de cima para baixo”, tornando o trabalho cada vez mais instrumental. Esse aspecto somado às condições de trabalho precárias acarretam um sofrimento na relação com o trabalho. Nessa seara, o professor torna-se o único responsável pelas mazelas educacionais, passando a exigir dela novas “competências”, um novo “perfil”, outra “formação”. Ou seja, o professor assume um protagonismo que resulta em um processo de sofrimento e frustração profissional.

O sofrimento na relação com o trabalho ocorre em suas diversas dimensões, que incluem desde condições de trabalho precárias até o sofrimento psíquico resultante da forte cobrança e pressão para o cumprimento de metas e exigências, prescritas sem as adequadas condições para concretizá-las.

Embora as análises de Dejours (1991;1999) tomem a realidade francesa como referência, compreende-se ser possível estabelecer certa analogia com a realidade pesquisada, especialmente no que se refere a certas características da realidade escolar que atuam como obstáculos para a realização prazerosa do trabalho docente e provocando o sofrimento, conforme alguns depoimentos dos professores:

O professor, hoje em dia, sofre muito... Sofre muito... Em todos os sentidos... Sofre por falta de material, por falta de apoio... Sofre por falta de dinheiro... Sofre com o trabalho excessivo, pois tem que trabalhar três turnos para poder sustentar sua família, né? O professor que trabalha três turnos ele não tem

tempo, ele num vive... Então, sofre! Eu acho que ele nunca tem tempo para estar procurando melhorar sua prática, né? (Entrevista – Professora 3 – Escola A).

O professor sofre muito, e a maioria está ficando doente, está afastando com atestados médicos. Daqui uns dias, ninguém vai querer ser professor. Se você conversar com os professores, vai ver que é só cobrança, só cobrança, preenchimento de papel, preocupação com o IDEB, com essas avaliações sistêmicas. Então, assim, o professor não está aguentando mais. É muito cansaço mental e muitas horas de trabalho, sem valorização (Entrevista – Professora 4 – Escola A).

É muito sofrimento e insegurança para o professor, porque ele sabe que está sendo medido, avaliado também com o PDE-Escola e o IDEB. É obvio que o professor é o principal a ser atingido se não cumprir as ações do PDE e com os resultados dessas avaliações [externas]. Não é só o aluno, pois se o aluno não conseguiu aprender é culpa do professor. É uma tensão o ano todo. Mas, ao mesmo tempo, eu acredito em resultados, pois o resultado é a base. É sofrido sim! Porque eu sou ligada a resultado, aprendi a ser assim. Desde o início do ano já vamos organizando nosso trabalho em função do IDEB, pois, se formos mal, sabemos que vamos levar tinta, que a escola vai ser exposta para toda a rede de ensino (Entrevista – Professora 5 – Escola C).

Os professores estão cansados. é tudo muito sofrido, muito sofrimento. Você tem, além de você ter de trabalhar em mais de uma escola, a cobrança hoje em dia muito maior. É preocupação com metas, com ações, com IDEB. E além disso, antes o professor era valorizado, respeitado, existia um respeito por parte da família, do aluno, em relação ao professor. Perderam-se esses valores. [...] Tá difícil. Porque que os professores estão todos depressivos, estão todos cansados, estão todos sofrendo com a responsabilidade que aumentou, o cansaço aumentou. O esgotamento mental é muito grande, e a quantidade de licenças médicas de professores doentes por conta disso, também. A educação está tomando um rumo, que ela está adoecendo os professores (Entrevista – Professora 2 – Escola B).

O PDE fala tanto de metas e IDEB que é, na verdade, uma cobrança do trabalho do professor. Eu falo que depois que termina a prova [avaliação externa] parece que tirou um peso enorme dos meus ombros. Mas o triste é que logo vem outro peso, outras cobranças, outras avaliações (Entrevista – Professora 5 – Escola D).

Nesse tempo de experiência de escola, são muitos anos, tenho visto muita gente doente, inclusive eu. A gente fica doente, por muitos motivos, por exemplo, a poluição sonora, os ruídos são muito estridentes. E tem as cobranças. São tantas cobranças! Antigamente, o pessoal falava que professor é o reitor na sua sala de aula. Mas, hoje em dia não é mais verdade. Você é todo direcionado, só vem para cumprir, executar. Aí você percebe que realmente vem fichas e mais fichas para você preencher. O professor hoje está sufocado! A palavra é essa... As professoras não sabem o que fazer primeiro. Tem ficha, tem PDE, PDI, PGDI, tem um tanto de PIPE... É tanta coisa, um tanto de ficha, um tanto de resposta para dar! Tem muita cobrança e pouca oferta (Entrevista – Professora 3 – Escola B).

Esse sofrimento, muitas vezes, não recebe visibilidade e vai conduzir os docentes a um quadro de adoecimento, corroborando a tese de Dejours (1999) sobre a banalização da injustiça social. A cobrança e o acúmulo de tarefas e responsabilidades, marcas da intensificação e precarização do trabalho, conduzem a um quadro de sofrimento que, não raro, por sua vez, leva os professores à desmotivação com o trabalho e à aceitação da desvalorização social da profissão docente. Uma desvalorização materializada pelo abismo vertiginosamente crescente entre as exigências que o desenvolvimento das forças produtivas impõe para a educação e as condições desfavoráveis de realização presentes no "chão da escola" pública.

Nessa seara de sofrimento, é imprescindível pensar em possibilidades de superação, como necessidade de sobrevivência e valorização da categoria. No entanto a intensificação do trabalho, que obstaculariza espaços de reflexão coletiva, fragilizam a organização política e os instrumentos de luta e corroem as possibilidades de resistência, perpetuando a lógica que mantém a rede de políticas em que se inserem políticas e programas como o PDE/PMCTE e o PDE-Escola. Estratégia perversa que obscurece os interesses hegemônicos que influenciam as políticas educacionais e que trazem como efeitos a intensificação e a precarização do trabalho docente e a variadas experiências de sofrimento. O desdobramento de políticas como PDE/PMCTE e PDE-Escola, no interior da escola se materializa no contexto da prática não apenas no alargamento exponencial das tarefas docentes, mas em todas as formas parcelares de responsabilização/*accountability* que acometem o trabalho docente e conduzem ao sofrimento, evidenciando a força da nova pedagogia da hegemonia, demandada pelo sistema de produção e reprodução do capital, que invade o “chão da escola” de modo corrosivo e subliminar.

Por fim, vale destacar que os desdobramentos da política PDE/PMCTE, no contexto da prática, não podem ser analisados tomando como unidade de análise as escolas ou o programa em si, de forma isolada, mas precisam ser contextualizados no cenário das redes de políticas em que instituições e atores diversos atuam nos contextos de influência e de produção, adentrando o interior da política local, da gestão escolar e do trabalho docente, disseminando novas concepções e novas práticas, novos jeitos de pensar e fazer a educação.

Considerações Finais

*Termino aqui esta retomada, que sei demasiada
incompleta, de tema a que, bem ou mal, me
dedico há bastante tempo, mas mesmo
incompleta, creio que seja suficiente para
cumprir o seu principal fim: provocar
comentários e suscitar questões com que se
ampliará.*

(FREIRE, 1987)

Esta seção, talvez, possa ser vista como o momento mais cauteloso, considerando a provisoriidade que perpassa o encerramento de um trabalho dessa natureza. Um momento de síntese, que traz a possibilidade de “conclusão” de um percurso e, simultaneamente, o ponto de partida para outros estudos, outros olhares investigativos. Também é o momento em que vem à tona toda a trajetória, seus avanços e recuos, perspectivas e limitações, deixando como única certeza a necessidade de avançarmos para além da *pseudoconcreticidade*, desnaturalizar o que se coloca como natural.

O objetivo central deste trabalho foi analisar o programa de governo PDE/PMCTE e seus desdobramentos na gestão da educação pública e no trabalho docente. Em sua dimensão imediata, os dados mostraram que o PDE/PMCTE vem delineando uma arquitetura política que retoma a questão do regime de colaboração entre os federados e o envolvimento de instituições da sociedade civil, a partir do apelo para a “responsabilização” e “mobilização” de todos os agentes públicos envolvidos com a educação. Essa proposta anunciada pelo PDE/PMCTE pode ser considerada um avanço histórico ao apresentar a intenção de instaurar um regime de colaboração que propicie a divisão de responsabilidades e competências e retome o protagonismo do governo federal no âmbito da Educação Básica.

Outro avanço dessa política refere-se à proposta de fortalecimento da cultura do controle social na gestão das políticas públicas, por meio de canais de participação como é o caso da Equipe Local e do Comitê Local propostos pelo PAR. No entanto considerando que o êxito de uma política pública não depende tão somente da ação do poder público, mas exige, também, a participação ativa da sociedade, tal proposta pode ser inviabilizada, uma vez que tal institucionalização, por si só, pode não ser suficiente para que ocorra uma participação efetiva e o controle social da sociedade em circunscrições locais, encontrando muitos obstáculos para a sua efetivação.

Outro aspecto que merece ser destacado é que, a partir do PDE/PMCTE proposto pelo MEC, as Secretarias de Educação, ao assinar o Compromisso Todos pela Educação, passaram a avaliar os principais gargalos da política educacional local, por meio do PAR, e da organização do trabalho pedagógico das escolas, por meio do PDE-Escola. Além disso, o PDE/PMCTE, por meio de seus dispositivos, contribuiu no quesito orçamentário, uma vez que as secretarias e as escolas puderam contar com recursos financeiros diretamente em suas contas, possibilitando investimentos em infraestruturas e em aquisição de materiais. Também contribuiu no que diz respeito às contrapartidas do Estado e dos municípios, uma vez que estas estavam asseguradas pelos acordos assinados.

No entanto, vale destacar que no mundo da pseudoconcreticidade, muitas vezes, permanece-se na superficialidade, distantes do que é realmente essencial, de forma aprisionada às amarras de uma práxis fetichizada. Sob essas amarras, muitas vezes, não se percebe a essência de um fenômeno, uma vez que esta não se apresenta imediatamente, sendo mediata ao fenômeno (KOSIK, 2011). Isso porque o mundo da pseudoconcreticidade pode produzir uma realidade aparente, à margem de suas contradições, camuflando os jogos de interesses econômicos e políticos, produzindo uma visão deformada da realidade.

Captar a essência e destruir a pseudoconcreticidade exige que seja realizada uma análise do fenômeno, procurando entender como a coisa em si se manifesta nele, na busca de apreender sua essência, a partir de uma abordagem dialético-crítica e de exame da totalidade, totalidade essa entendida como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer pode vir a ser desvelado e compreendido. Assim, a dialética oferece elementos para tentarmos romper com a pseudoconcreticidade, por desvelar as tramas que relacionam a essência ao fenômeno, num esforço para perceber as relações sociais e históricas por entre as formas estranhadas com que se apresentam os fenômenos. Ou seja, “captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde” (KOSIK, 2011, p. 16).

A partir desse prisma, o objetivo deste trabalho, analisar o programa de governo PDE/PMCTE e seus desdobramentos na gestão da educação pública e no trabalho docente, precisou ser ampliado, considerando o processo de produção e implementação dessa política e os atores que interferiram em sua elaboração, no contexto da rede de políticas. Para o alcance desse objetivo, foi necessário situar o objeto de estudo no contexto macro de rede sociais de políticas, marcado pela atuação de atores e de certas relações que se estabelecem entre eles, numa trama que interfere na produção e materialização de uma política educacional.

Foi necessário localizar o PDE/PMCTE por meio de um mapeamento das ações em rede que influenciam no processo de constituição dessa política e seus dispositivos, delineando um quadro nacional e internacional de arranjos econômicos e políticos.

Como uma chave de análise para a compreensão da política do PDE/PMCTE, tomamos a abordagem do ciclo de políticas, no sentido de agregar suas contribuições metodológicas, na busca de estabelecer relações entre o objeto de estudo e o contexto em que está inserido. A partir dessa abordagem do ciclo de políticas, foram analisados os diferentes contextos da política do PDE/PMCTE.

Para a análise do contexto de influência, empreendeu-se uma investigação acerca das redes de políticas com vistas a mapear os interlocutores e os eventos políticos e econômicos presentes no momento que antecedeu o PDE/PMCTE, reconhecido como um elo dessa rede que redireciona a política educacional brasileira na atualidade. Nesse mapeamento, foi possível contextualizar melhor o PDE/PMCTE, bem como as concepções e os pressupostos políticos-pedagógicos presentes nos conceitos, conteúdos e discurso político de seus principais dispositivos (IDEB, PAR e PDE-Escola).

Nessa análise do contexto de influência do PDE/PMCTE, estudaram-se os meandros dessas redes de políticas, buscando desvelar as mediações entre o global e o local e os fluxos que se estabelecem entre si, por meio de recomendações e relações de responsabilização/*accountability*.

Ao desvendar esses meandros entre o global e o local, na primeira parte do estudo, verificou-se que o capitalismo, no propósito de manter e aperfeiçoar seu modo de reprodução sociometabólica no processo de administração de suas crises, passa a dispor de diferentes estratégias e mecanismos de autorregulação de acordo com cada momento histórico. Uma análise desses últimos episódios, de reestruturação produtiva e ajuste global, demonstrou que a Terceira Via apresentou-se como mais uma face do neoliberalismo, que traz latente princípios e diretrizes coerentes com o projeto de sociabilidade burguesa, trazendo, em seu cerne, a defesa da articulação entre organismos internacionais, países e sociedade civil, bem como propostas de descentralização para o mercado, como condições necessárias para o desenvolvimento global. O projeto da Terceira Via, a partir desses pressupostos, inaugura uma nova relação Estado e sociedade civil, por meio de propostas de publicização dos serviços, parcerias com empresas e organizações não governamentais, atribuindo papel destaque ao Terceiro Setor no provimento das políticas sociais. Em consonância com esse contexto macro, de redefinição do papel do Estado em relação às políticas sociais, as análises

evidenciaram que são definidos novos rumos para a educação, que apontam para a racionalização de recursos, o repasse da responsabilidade pela execução das políticas sociais para a sociedade e a introdução de preceitos gerenciais, importados da gestão do setor privado, na organização e na gestão da educação. Rumos que trazem à tona um forte discurso hegemônico de disseminação de “soluções empresariais” para problemas educacionais, alimentado por agências internacionais de financiamento, que passaram a exercer relevante influência nas agendas governamentais dos países em desenvolvimento.

Foi nesse palco que se observou como as redes de políticas públicas vêm se configurando como uma estratégia de governança política, no sentido de disseminar diretrizes recomendadas por organismos internacionais, do global para o local, em especial, no campo das políticas educacionais. Destacar essa capacidade de articulação de pessoas, grupos e organizações, torna-se relevante para desvelar os mecanismos de construção e reprodução de hegemonia, em que novas práticas e novas formas de pensar e fazer a educação são disseminadas e aterrisam no “chão das escolas”, invadindo o espaço escolar e redimensionando tanto a gestão escolar como o trabalho docente, agentes focais que se encontram nas extremidades dessas redes.

Com base nessas análises, constatou-se a forte capilaridade dessas redes de políticas na educação brasileira, em especial, no PDE/PMCTE, mediante o mapeamento das conexões estabelecidas no contexto de influência e produção dessa política de governo. Esse mapeamento mostrou como os discursos políticos são construídos, a partir da presença de grupos de interesse que passam a disputar e influenciar na definição das finalidades sociais da educação. Tal panorama evidenciou, também, que o processo de formulação de políticas ultrapassa o âmbito das instituições responsáveis por sua produção e envolve uma dinâmica marcada pela sinergia de ações, embates e negociações, explicitando o fortalecimento de grupos de interesse, a diminuição das fronteiras entre público e privado e um movimento de transnacionalização das políticas.

As análises críticas dessas redes de políticas possibilitaram demonstrar o envolvimento dos setores privados no âmbito educacional, a partir de ações de oferta de serviços educacionais e da ocupação de cargos estratégicos nas instâncias decisórias da política educacional, revelando faces de uma forma de “governança” que adentra espaços que atravessam as fronteiras de nações e estados. Uma nova arquitetura de governo, a partir de um novo modelo de Estado, que coaduna com a efetiva atuação do setor privado na educação pública, alimentando relações de mercado na execução e gestão dos serviços públicos.

Nessa direção, foi possível mapear as concepções e pressupostos político-pedagógicos do PDE/PMCTE, ao recuperar o processo de constituição dessa política, identificando seus interlocutores, em especial, o organismo Todos pela Educação. O mapeamento dessa interlocução entre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Movimento Todos pela Educação permitiu elucidar a gênese, as concepções e os pressupostos político-pedagógicos dessa política, oferecendo elementos para compreender seu discurso e o sentido de “responsabilidade social”, “cidadania”, “mobilização” e “parcerias”, tão eloquentes no texto da política. Propiciou ainda identificar as relações entre os representantes do TPE e a atuação em diversos cargos e espaços no governo e outros setores da sociedade civil, como empresas, institutos e organizações.

A análise do organismo TPE, reconhecido como parte de um contexto de mudança na relação entre sociedade e Estado, pautada na suposta necessidade de alteração da dualidade público/privado e da equiparação entre público e estatal, permitiu entender sua atuação do Terceiro Setor na execução e formulação de políticas públicas, como parte de uma tradição política ancorada no individualismo liberal, nos interesses de classe e nas transformações necessárias ao capital.

O grupo de empresários que compõe o TPE passou a fomentar organizações de Terceiro Setor que, em parceria com o poder público, visavam atuar em muitas áreas da sociedade, em especial, na educação. Organizações como o Instituto Ayrton Senna e o Instituto Gerdau vêm atuando no campo da educação, envernizadas por um discurso filantrópico e de responsabilidade social, e contaminando com preceitos de caráter corporativo e empresarial o cenário educacional, mediante consultorias e venda de produtos educacionais aos sistemas de ensino, como se pode verificar com o Guia de Tecnologias Educacionais do MEC oferecido como suporte para o PAR dos municípios. São cenas de um episódio redigido pelo projeto neoliberal da Terceira Via e protagonizado pelo Estado, que deixa de ser o responsável direto pela execução das políticas sociais, transferindo essa atribuição às organizações da sociedade civil, consolidando, assim, o conceito de público não estatal. Um episódio que amplia o compromisso do Estado com demais setores sociais, tanto públicos como privados, a partir de um imperativo central: *responsabilização/accountability*.

As análises do contexto da prática da política PDE/PMCTE demonstraram que esse imperativo, disseminado por meio das redes de políticas, trazem desdobramentos perversos na gestão da escola pública e no trabalho docente. Foi possível identificar que o PDE/PMCTE assumiu o conceito de *responsabilização/accountability* como diretriz de seus programas e

dispositivos, instalando a lógica da racionalização/otimização dos recursos, do estabelecimento de metas e do monitoramento dos resultados.

Por meio dessa lógica de responsabilização/*accountability* e de avaliação de resultados, foi possível verificar que o PDE/PMCTE, anunciado pelo MEC em prol de um regime de colaboração entre os entes federados, e o PAR, dispositivo específico para esse fim, distanciaram-se dessa proposta anunciada, no contexto da prática. No município investigado, as análises mostraram que o PDE/PMCTE e o PAR vêm sendo utilizados como estratégia de monitoramento da União e fiscalização de metas, afastando-se do real sentido de um regime de colaboração, que pressupõe ações articuladas entre a União e os demais entes federados. Os dados mostraram que o PAR não conseguiu promover a colaboração de fato, perpetuando os vícios enraizados historicamente nas políticas sociais brasileiras, ou seja, a descentralização pela via da desconcentração, vícios que levam a responsabilizar estados e municípios pela oferta de serviços como a educação, sem a garantia das condições e recursos necessários. Dessa forma, tais análises contribuem para repensar ações políticas como o PAR e sua atuação na política local, com vistas a superar o vício histórico que acarreta a responsabilização quase que exclusiva do ente local pelo sucesso ou fracasso das ações e metas a serem cumpridas. Tais análises sugerem, também, que, para o equilíbrio dessa relação intergovernamental em relação ao PAR, faz-se necessário que debates sejam feitos na direção de superar as lacunas e os vícios na relação entre os entes federados, com vistas a consolidar políticas a partir de relações horizontais e que reconheçam as peculiaridades locais e preservem a autonomia dos entes federados.

No contexto micro da instituição escolar, as redes de políticas, ao disseminar a noção de *accountability*, legitimam mecanismos de responsabilização de gestores e docentes, instaurando uma cultura da performatividade e competitividade. No caso do PDE/PMCTE, os dispositivos do IDEB e PDE-Escola têm expressado um gerencialismo centrado em resultados e que desconsidera as peculiaridades locais, colocando como norte da gestão escolar a preocupação com a produtividade, a eficiência e a eficácia e deixando para segundo plano as finalidades da educação e a preocupação com as formas e condições necessárias para conseguir tais resultados. Esse viés gerencialista acarreta ao forte controle do trabalho docente, que passa a ser marcado pela ênfase na performatividade, na meritocracia e na responsabilização.

As reflexões realizadas demonstraram que o PDE-Escola, apesar de seu discurso eivado de boas intenções, prometendo maior autonomia para a escola e seus profissionais e

preocupação com a melhoria da qualidade do ensino público, traz em seu cerne pressupostos econômico-políticos hegemônicos. Sendo reeditado, em 2007, o PDE-Escola conservou os mesmos fundamentos da reforma educativa implementada nos anos 1990, que teve como pilares princípios de racionalidade técnico-administrativa. A discussão trazida na tese trouxe como contribuições o reconhecimento da necessidade de compreender e desvelar o arcabouço teórico e ideológico que sustenta os programas que aterrissam no “chão da escola pública”, que, muitas vezes, no contexto da prática, podem ser considerados como “cavalos de Tróia”.

Foi possível observar que o PDE-Escola, na realidade pesquisada, materializa-se no contexto da prática acompanhando a tradição das políticas no cenário brasileiro, ou seja, como uma política realizada “de cima para baixo”, que deturpa o real sentido da gestão democrática, remetendo a escola e seus atores ao papel de meros executores, mas, contraditoriamente (ou não), indicados como os principais responsáveis pelo êxito ou fracasso da melhoria da qualidade da educação, medida a partir de índices como o IDEB. Nessa direção, foi possível verificar que o PDE-Escola, ao apresentar-se como uma ferramenta para resolver todas as mazelas da educação, reduz os problemas da escola pública brasileira a uma dimensão técnica, secundarizando a dimensão política da educação.

Não se pode negar que os recursos advindos com PDE-Escola contribuem com a infraestrutura das instituições escolares. No entanto essa proposta de financiamento que se apresenta de forma fragmentada, focalizada e atrelada à questão da avaliação, encontra-se distante de cumprir as promessas anunciadas.

Além disso, propostas políticas como o PDE/PMCTE e de seus dispositivos como o PAR e o PDE-Escola preservam uma vinculação orgânica com fundamentos políticos defendidos pelos organismos internacionais, perpetuando a agenda mundial para a educação, num processo de “mundialização das políticas”, que se dissemina pelas redes de políticas. Propostas que não representam, no contexto da prática, significativas mudanças para o processo educacional, no sentido de contribuir com uma educação para a emancipação política e social, mas, ao contrário, consolidam os pressupostos políticos do projeto hegemônico de dependência e subordinação aos interesses do capital. Nesse viés, o PDE-Escola, nas escolas investigadas, assumiu feições de uma política mercadológica, que anula a dimensão política da gestão escolar e assume princípios empresariais que sustentam a lógica de “produzir mais com menos”, a um custo que traz como efeitos colaterais a precarização, a intensificação e o sofrimento docente.

Analisando os efeitos dos dispositivos do PDE/PMCTE, a partir da lógica da responsabilização/*accountability*, foi possível mostrar a perda da autonomia do professor sobre seu trabalho, colaborando para um movimento de alienação e estranhamento do trabalho docente, marcado pela anulação do potencial positivo do trabalho, assumindo, assim, um significado de negatividade, que introjeta no ser humano o processo de *estranhar-se* de si mesmo. Nesse ínterim, o processo de alienação e estranhamento provoca um movimento de desumanização, no qual o próprio homem assemelha-se a um objeto, a uma coisa, tornando-se mais uma mercadoria que faz parte da engrenagem do capital.

No que se refere ao trabalho realizado pelos professores no processo de construção do PDE-Escola, verificou-se que o professor deixa de reconhecer-se como um ser concreto e histórico, sendo expropriada dele a autonomia para decidir e agir politicamente. Foi visto que o trabalho docente, em decorrência das etapas de construção do PDE-EScola, longe de ser a forma humana de realização, limitou-se ao cumprimento de metas e planos de ação, trazendo como prejuízo um processo de alienação e o estranhamento do trabalho docente. Esse cenário se apresenta como terreno fértil para a precarização e a intensificação do trabalho docente no contexto da organização do trabalho escolar, marcada por um processo de ampliação das responsabilidades dos professores. Tal cenário de precarização, intensificação e cobrança, combinado com a desvalorização social, política e econômica da profissão, que vem concorrendo para acirrar um processo de sofrimento que acometeu o professor das escolas públicas pesquisadas.

No entanto, faz-se necessário destacar que a dialética alienação-emancipação apresenta-se como o caminho da superação. A natureza do trabalho docente precisa ser compreendida por meio do reconhecimento da tensão dialética presente entre os aspectos estruturais da sociedade e sua especificidade, podendo produzir tanto a alienação/estranhamento como espaços de autonomia relativa.

Com este estudo, acredita-se que os resultados expressos e as análises desenvolvidas no presente trabalho corroboraram a tese defendida de que as ações implementadas a partir da reforma do PDE/PMCTE não conseguiram romper essencialmente o atual *status quo*, em decorrência da reprodução da rede de políticas constituídas entre o global e o local, a partir de relações entre pessoas, instituições e organizações, evidenciando que o Estado não é o núcleo central no processo de formulação de políticas educacionais, tendo seu papel de protagonista anulado nesse cenário de embates e disputas de poder e interesses. As promessas anunciadas pela política do PDE/PMCTE materializaram no “chão das escolas” uma “qualidade às

avessas”, trazendo efeitos perversos à política local e ao trabalho docente, em decorrência da lógica da responsabilização/*accountability*, que acabou instaurando consensos adequados à ordem econômica globalizada para atender aos diferentes interesses em jogo. Uma “qualidade” que, ao mesmo tempo em que se centravam na performatividade da escola e de seus profissionais, manteve inalteradas as condições materiais e objetivas de trabalho do “chão da escola”.

Finalmente, cabe realçar que o movimento de “encenação das políticas”, como o PDE/PMCTE e seus dispositivos, no contexto da prática, envolve também a questão das subjetividades dos agentes que se encontram em posições periféricas das redes de políticas. Agentes que, nos processos de leitura, interpretação e tradução das políticas em práticas concretas e institucionalmente situadas podem fortalecer espaços (*gap*) entre os textos legais e as ações concretas, para que propostas de resistência sejam materializadas em práticas alternativas concretas, comprometidas com a qualidade da escola pública. Essa, certamente, seria outra tese.

REFERÊNCIAS

ABREU, Claudia Barcelos de Moura; LANDINI, Sonia Regina. Trabalho docente: a dinâmica entre formação, profissionalização e proletarianização na constituição da identidade. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, n. 8, p. 33-44, jan./abr. 2003.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1999. 187 p. (Série Pesquisas, 12).

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.dx.doi.org/10.1590/S0100-15742008000300012>>. Acesso em: 4 abr. 2013.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e *accountability* em educação – subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo/Revista de Ciências da Educação**, [s.d.], n. 9, maio/ago. 2009.

AFFONSO, R. de B. A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

ALCÂNTARA, Alzira Batalha. **Pacto federativo, educação e participação**: uma república para todos? 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

AMORIM, M. D. ; SCAFF, E. A. S. . O planejamento como instrumento de gestão da educação básica: tendências das políticas atuais. In: Antonio Bosco de Lima; Dirce Nei Teixeira de Freitas. (Org.). **Políticas sociais e educacionais**: cenários e gestão. 1ed.Uberlândia, MG: EDUFU, 2013, v. 1, p. 247-266.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. *School Accountability* no Brasil: experiências e dificuldades. **Revista de Economia Política**, [s.l.], v. 28, n. 3, p. 443-453, jul./set. 2008.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. A “Terceira Via” de “Tory” Blair: a outra face do neoliberalismo inglês. **Revista Outubro**, [s.l.], n. 3, p. 31-52, 2000.

_____. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

_____. Inglaterra e Brasil: duas rotas do social-liberalismo em duas notas. **Currículo sem Fronteiras**, [s.l.], v. 13, n. 2, p. 204-212, maio/ago. 2013.

APPLE, M. W. Relações de classe e de gênero e modificações no processo de trabalho docente. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 60, p. 3-14, fev. 1987.

_____. **Trabalho docente e textos:** economia política das relações de classe e de gênero em educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

_____. Ensino e trabalho feminino: uma análise comparativa da história e ideologia. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 64, p. 14-23, fev. 1988.

_____. **Educando à direita:** mercado, padrões, Deus e desigualdade. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2003.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação:** história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

_____. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas da organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 6 dez. 2012.

ARAÚJO, L. **Os fios condutores do PDE são antigos.** 2007. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araujo2.pdf>>. Acesso em 17/07/09.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-457, 2002.

AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49 - 71, set. 2002.

BALL, S. **Education reform:** a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

_____. Mercados educacionais, escolha e classe social: o mercado como uma estratégia de classe. In: GENTILI, P. (Org.) **Pedagogia da exclusão:** crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 196-227.

_____. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, dez. 2004, p. 1105-1126.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, 2005.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, [s.l.], v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org>>. Acesso em: 25 out. 2012.

_____. Vozes/redes políticas e um currículo neoliberal global. **Espaço do Currículo**, [s.l.], v. 3, n. 1, p. 485-498, 2010.

_____.; JUNEMANN, Carolina. **Networks, new governance and education**. Bristol: The Policy Press, 2012.

_____. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: APPLE, Michael W.; BALL, Stephen J.; GANDIM, Luís Armando. **Sociologia da Educação: análise internacional**. Porto Alegre: Penso, 2013.

BARÃO, G. O. O Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano Nacional de Educação: interlocuções, ausências e silenciamentos. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1., SEMANA DE PEDAGOGIA, 20, 2008, Cascavel. **Anais...** Cascavel: Fundação Araucária, 2008.

_____. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): uma política educacional do capital. **Boletim Germinal** – Grupo de Estudos e Pesquisas Marxismo, História, Tempo Livre e Educação, Londrina, n. 9, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/germinal/n9-112009.htm#3plano>>. Acesso em: 7 jan. 2013.

BARROSO, J. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 39, p. 19-28, jul. 2004.

_____. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2008.

BELLONI, Isaura. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOITO JR., Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, jun. 2007.

BOMFIM, Maria Inês do Rego Monteiro. **Trabalho docente, classe e ideologia: o Ensino Médio e a modernização conservadora no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

_____. Trabalho docente na educação básica: A atual agenda do Banco Mundial. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, jan./ abr. 2012, v. 38, nº 1, p. 17-23.

BORON, Atilio. Os “novos leviatãs” e a *pólis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e a decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.) **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 7-67.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: FAE, 1988.

_____. MEC. **Plano Nacional de Educação 2001-2010**. Brasília, DF: Plano, 2001.

_____. Resolução CNE/CP n. 1, de 18 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 abr. 2002. Seção 1, p. 31.

_____. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Cartas de Concertação do CDES**. Brasília, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2004. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/186106/cartas-deconcertacao-032004-.html>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz**. Brasília, 2006.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2007a.

_____. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007b.

_____. Portaria Normativa n. 27, de 21 de junho de 2007. Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 2007c.

_____. Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 abr. 2007d.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura dos atos normativos do Plano de Desenvolvimento da Educação**, 2007e. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 14 jan. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação: passo a passo**. Brasília: Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008a.

_____. Ministério da Fazenda. **Cartilha** – reforma tributária. Brasília, 28 fev. 2008b. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/Cartilha-Reforma-Tributaria.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2013.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Guia de Tecnologias Educacionais 2009**. Brasília: MEC, 2009a.

_____. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Edital n. 1**, de 20 de maio de 2009. Chamamento Público para pré-qualificação de Tecnologias que promovam a qualidade da Educação Básica. Brasília: MEC, 2009b.

_____. Ministério da Educação. Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jan. 2010. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-010/2010/decreto/d7083.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Ações Articuladas – PAR 2011-2014**. Guia Prático de Ações para Municípios. Brasília: Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, nov. 2011a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Guia de Tecnologias Educacionais 2011/12**. Organização: COGETEC. Brasília: MEC, 2011b.

_____. Ministério da Educação. **Manual PDE Interativo**. Brasília: Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2012.

_____. Central de Mídia do Ministério da Educação. **Web conferência do PDE interativo**. 2013. Disponível em: <<http://www.centraldemidia.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

BRAVERMAN, H. **Trabalho capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. 3. ed. Rio de Janeiro: LTR, 1987.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, n.1, jul. 1997.

_____. A nova esquerda: uma visão a partir do Sul. In: GIDDENS, A. (Org.) **O debate global sobre a terceira via**. Tradução de Roger Maioli dos Santos. São Paulo: UNESP, 2007, p. 497-538.

BRITO, M.; PRADO, E.; SILVA, M. Gestão democrática e a hegemonia do planejamento estratégico em educação: o caso PDE-Escola – para onde vamos? In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpae, 2011.

BRUNO, L. E. N. B. Reestruturação Capitalista e Estado Nacional. In: Dalila Andrade Oliveira. (Org.). **Política e Trabalho na Escola**. 1ªed. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 6-19.

BRZEZINSKI, Iria. LDB/1996: uma década de perspectivas e perplexidades na formação de profissionais da educação. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 167-194.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 306-347.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CAMPOS, Roselane Fátima. **Fazer mais com menos – gestão educacional na perspectiva da Cepal e da Unesco**. Texto apresentado ao GT 5 da ANPED, 2005. (Mimeo)

CASTIONI, Remi. Federalização ou aprofundamento do pacto federativo em educação: os dilemas da não regulamentação do artigo 23 da constituição federal. SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 24., 2009, Vitória. **Anais...** Vitória: Anpae, 2009. Disponível em: <http://www.fe.unb.br/quem-e-quem/docentes/r/remi/publicacoes/Federalizacao_Anepae_Vitoria.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2014.

CASTRO, Alda Maria D. A. **Estratégias gerenciais na escola: accountability e empoderamento**. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23., 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Anpae, 2007.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1995.

COHEN, J. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, 2003, p. 419-459. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v46n3/a01v46n3.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2012.

CONTRERAS, José. **Autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2002.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e financiamento à educação: a função redistributiva e supletiva da União – o FNDE em destaque**. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

_____. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

DALE, R. **Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”?** 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/revista/rev/rev87.htm>>. Acesso em: 19 dez. 2012.

DAMASCENO, Ednací Abreu. **O trabalho docente no movimento de reformas educacionais no estado do Acre**. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

DEJOURS, C. **A loucura do trabalho: estudo da psicopatologia do trabalho**. São Paulo: Cortez; Oboré, 1991.

_____. **A banalização da injustiça social**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DIAS-DA-SILVA, M. H. G. F.; FERNANDES, M. J. S. **As condições de trabalho dos professores e o trabalho coletivo: mais uma armadilha das reformas educacionais neoliberais?** Rio de Janeiro: Redestrado, 2006.

DINIZ, Eli. Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula. In: **¿La esperanza venció el miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil**, Universidad de Salamanca, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica o Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, set. 2010.

_____; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação**: conceitos e definição. Brasília: IPEA, 2007.

_____; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DUARTE, Adriana. Políticas educacionais e o trabalho docente na atualidade: tendências e Contradições. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. **Políticas Públicas e Educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

DUARTE, M. R. T. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. **Perspectiva: Revista do Centro de Ciências da Educação** - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Florianópolis: Editora da UFSC: NUP/ CED, v. 20, n. 2, jul./dez. 2002. p. 303-327.

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. Todos pela Educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Trabalho Necessário**, Niterói, RJ, ano 10, n. 15, p. 1-29, 2012. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN1519%20Artigo%20Roberto%20Leher%20e%20Olinda%20Evangelista.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

FALLEIROS, Ialê; PRONKO, Marcela A.; OLIVEIRA, Maria Teresa C. Fundamentos históricos da formação/atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia M. W. (Org.) **Direita para o capital e esquerda para o social**: Intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010, p. 39-95.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidências da implantação em escolas municipais. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 27., 2004, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anped, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt05/t0511.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2011.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Jun 2011, vol.29, no.01, p.69-96.

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E; ARCEO, E. **Neoliberalismo y sectores dominantes** – tendencias globales y experiencias nacionales. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, ago. 2006. Disponível em:

<<http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2013.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. (Orgs.) **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo, FUNDAÇÃO, 1995, p. 19-38

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: PORTELA, Romualdo. (Org.) **Políticas Educacionais**: impasses e alternativas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 26., 2003, Poços de Caldas. **Anais...** Poços de Caldas: Anped, 2003. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos/05tmarfo.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2008.

_____; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Orgs.) **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: EDUCG, 2004.

_____. É possível articular o projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola? Reflexões sobre a reforma do Estado e a gestão da escola básica. In: FERREIRA, Eliza B.; OLIVEIRA, Dalila A. (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 271-286.

_____. O projeto político-pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dez. 2003b. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 1 jul. 2012.

FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. SP: Paz e Terra, 1987.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

FREITAS, Helena Costa Lopes. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300026&lang=pt>. Acesso em: 29 set. 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 2010.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual**. 2006. Disponível em: <<http://www.fundacaolemann.org.br/sala-de-imprensa/relatorios>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

GERDAU. **Responsabilidade social**. Porto Alegre, [s.d.]. Disponível em: www.gerdau.com. Acesso em 01 jul 2013.

GEWIRTZ, Sharon. Alcançando o sucesso? Reflexões críticas sobre a agenda para a educação da “Terceira Via” no New Labor. **Currículo sem Fronteiras**, [s.l.], v. 2, n. 1, 2002, p. 121-139.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical**. Tradução de Álvaro Hattner. São Paulo: Editora da Unesp, 1996.

_____. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

_____. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIROUX, H. **Teoria crítica e resistência em educação**. Petrópolis: Vozes, 1983.

GHIRALDELLI JR., P. **Filosofia e história da Educação brasileira: da colônia ao governo Lula**. Barueri: Manole, 2009.

GRACIANO, M. (Coord.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2007. (Em Questão, v. 4)

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Organização: Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HARVEY, David. **Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HYPÓLITO, A. L. M. **Processo de trabalho docente: uma análise a partir das relações de classe e gênero**. 1994. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

_____. **Trabalho docente: classe social e relações de gênero**. Campinas: Papirus, 1997.

_____ et al. Trabalho docente, profissionalização e identidade: contribuições para a constituição de um campo de estudo. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 37, p. 123-138, 2008.

IANNI, Octávio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Aprova Brasil: o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil**[parceria entre] Ministério da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Fundo das Nações Unidas para a Infância. 2. ed. Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2007.

JACOBS FOUNDATION; FUNDAÇÃO LEMANN; INSTITUTO GERDAU. **Ações de responsabilidade social em educação: melhores práticas na América Latina**. 2006. Disponível em: <<http://www.fundacaolemann.org.br/conferencia/port/objetivo/default.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

KRAWCZYK, Nora Rut. **Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania?**. *Educ. Soc.* [online]. 2005, vol.26, n.92, pp. 799-819.

_____. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, dez. 2008.

KUENZER, A. Z. As políticas de formação: a construção da identidade do professor sobrando. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 68, p. 163-183, dez. 1999.

_____; CALDAS, Andrea. Trabalho docente: comprometimento e desistência. In: FIDALGO, Fernando; OLIVEIRA, Maria Auxiliadora M.; FIDALGO, Nara Luciene Rocha. **A intensificação do trabalho docente: tecnologias e produtividade**. Campinas: Papirus, 2009, p. 19-48.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHER, Renata Mirandola. **Os bastidores da sociedade civil** – protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2006.

LAWN, Martin. Os professores e a fabricação de identidades. **Currículo sem Fronteiras**, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 117-130, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

LEHER, Roberto. Educação no governo de Lula da Silva. In: **Os anos Lula** – contribuições para um balanço crítico (2003-2010). Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

LIMA, Jorge Ávila de. Redes na educação: questões políticas e conceituais. **Revista Portuguesa de Educação**, [s.l.], 2007, v. 20, n. 2, p. 151-181.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Reforma da educação superior nos anos de contrarrevolução neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva**. 2005. 469 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

_____; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.) **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

LOPES, Kátia de Carvalho. **Educação pública como nicho de investimento social privado**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel A Administração Pública do século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. **Comportamento Organizacional e Gestão**, [s.l.], 2006, v. 12, n. 2, p. 153-171.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de Políticas Educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

_____. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.

MALINI, Eduardo. **O consenso como ponto de partida?** Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 1, mar. 2006.

MARTELETO, R. M. Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência de informação. **Ciência da Informação**, [s.l.], v. 30, n. 1, 2001, p. 71-81, jan./abr. 2001.

Disponível em:

<<http://www.ibict.br/cionline/include/getdoc.php?id=553&article=261&mode=pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

MARTINS, André Silva. Todos pela Educação: o projeto educacional de empresários para o Brasil do século XXI. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 31., 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anped, 2008.

_____. A Educação Básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, n. 1, p. 21-28, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.uepg.br>>. Acesso em: 29 mar. 2014.

MARTINS, Erika Moreira. **Movimento “Todos pela Educação”**: um projeto de nação para a educação brasileira. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

MARX, K. **O capital** – crítica da economia política. 27. ed. L. 1, v. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010b.

_____; ENGELS, Friedrich. **Crítica da educação e do ensino**. Lisboa: Moraes Editores, 1978.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. A avaliação e a regulação: o professor e a responsabilização dos resultados. In: DALBEN, Ângela; DINIZ, Júlio; LEAL, Leiva; SANTOS, Lucíola. (Orgs.) **Coleção didática e prática de ensino**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p. 703-729. v. 6.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In: NEVES, Lucia Wanderley. (Org.) **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005, p. 69-82.

MENDES, Danielle Cristina de Brito; GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro. **Roteiro**, Joaçaba, v. 36, n. 2, p. 293-308, jul./dez. 2011.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro**. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0123.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

MÉSZÁROS, Istvan. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 7ª. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec Abrasco, 2000.

MIRANDA, Liane. **O papel do diretor na implementação do PDE Escola: experiências em Juiz de Fora**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010.

MIRANDA, Kenia. **A organização dos trabalhadores em educação sob a forma – sindicato no capitalismo neoliberal: o pensamento pedagógico e o projeto sindical do Sinpro-Rio, da UPPE e do SEPE- RJ**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

MIZRUCHI, Mark S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **Revista de Administração de Empresas**, [s.l.], n. 46, 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155116000003>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Pasqual; DURLIO, Zenilde. Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s.l.], v. 26, n. 3, p. 551-564, set./dez. 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; MARTINS, André Silva. A nova pedagogia da hegemonia e a formação/atuação de seus intelectuais orgânicos. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.) **A direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

NOVAES, André. Consenso de Washington: crise do Estado Desenvolvimentista e seus efeitos sociais – um balanço crítico. **Revista Ensaios**, [s.l.], v. 1, n. 1, ano 1, 2008.

OLIVEIRA, D. A. (Org.) **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./ dez. 2004.

_____. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

_____. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-776, out. 2005.

_____; AUGUSTO, Maria Helena G. Gestão escolar e trabalho docente nas redes públicas de ensino em Minas Gerais. In: MONFREDINI, Ivanise. (Org.) **Políticas educacionais, trabalho e profissão docente**. São Paulo: Xamã, 2008.

_____. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

_____. Política educacional e a reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n99/a04v2899.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, L.; SILVA, B. A. (Orgs.) **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 77-90.

OLIVEIRA, Sônia Maria Borges de Oliveira. **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): a gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial**. 2005. 146f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2005.

ORLANDI, Eni Pulcinelli. **Análise de Discurso: princípios e procedimentos**. Campinas, SP: Pontes, 1999.

PERONI, V. M. V. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. **Revista SIMPE**, Porto Alegre, p. 11-33, 2007.

_____. As parcerias público-privadas na educação e as desigualdades sociais. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**, [s.l.], v. 4, n. 7, p. 139-160, 2009.

_____; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da Educação Básica brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

_____. Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privada. In: PERONI, Vera; ROSSI, Alexandre. (Orgs.) **Políticas educacionais em tempos de redefinição do papel no Estado: implicações para a democratização da educação**. Porto Alegre: PPGEdU UFRGS; Pelotas: UFPel, 2011, p. 23-41.

PESSOA, Fernando. **Poesia completa de Alberto Caeiro**. São Paulo: Cia. das Letras, 2005.

PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability**: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n43, p.1343-1368, nov/dez.2009.

PIOLLI, Evaldo. **Identidade e Trabalho do Diretor de Escola**: reconhecimento e sofrimento. Tese de Doutorado. Campinas, FE UNICAMP, 2010.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de . **Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991.

RAMOS, Liane Miranda Silva. **O papel do diretor na implementação do PDE-Escola**: experiências em Juiz de Fora. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010.

RANIERI, Jesus. **A câmara escura**. Alienação e estranhamento em Marx. São Paulo: Boitempo, 2001.

REZENDE, F. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: SILVA, P. L. B.; AFFONSO, R. B. (Orgs.) **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

ROSA, Sanny Silva da. Entrevista com Stephen J. Ball – privatizações da educação e novas subjetividades: contornos e desdobramentos das políticas (pós) neoliberais. **Revista Brasileira de Educação**, [s.l.], v. 18 n. 53, abr./jun. 2013.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão**: Veredas. 36. ed. RJ, Nova Fronteira, 1986.

ROSSI, Clóvis. Ortodoxia leva Lula à reunião da Terceira Via. **Folha de São Paulo**, 06 de julho de 2003.

SACRISTÁN, J. G. Reformas educacionais: utopia, retórica e prática. In: SILVA, T. T. da; GENTILI, P. **Escola S.A.** – quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 1996, p. 50-74.

SADER, Emir. **A nova toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009.

SANCHEZ GAMBOA, S. **Pesquisa em Educação**: métodos e epistemologias. Chapecó: Argós, 2008.

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes dos. Entre a cooptação e a repressão: capital e trabalho nas reformas educacionais latino-americanas. REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 25., 2002, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anped, 2002.

SANTOS, Fabiano A.; SHIROMA, E. O. **Responsabilização e orientação para os resultados:** prioridades do PDE Escola. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1., SEMANA DE PEDAGOGIA, 20, 2008, Cascavel. Anais... Cascavel: Fundação Araucária, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia.** Edição comemorativa. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

SCAFF, E. A. S. Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: aspectos teóricos e históricos. **Revista Brasileira de Estudos pedagógicos**, Brasília, DF, v. 88, n. 219, p. 331-344, maio/ago. 2007.

_____. Planejamento da Educação: orientação global x ação local. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 26, n. 2, p. 571-592, 2008.

SCHEIBE, Leda. Formação dos profissionais da educação pós-LDB: vicissitudes e perspectivas. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; AMARAL, Ana Lúcia (Org.). **Formação de professores:** políticas e debates. Campinas, SP: Papirus, 2002. p. 47-63.

SCHNEIDER, V. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas.** 2005. Disponível em:
<<http://www.revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33/1605>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

SHIROMA, Eneida Oto. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; LARA, Angela Mara de Barros. (Orgs.) **Políticas para a Educação:** análises e apontamentos. Maringá: Eduem, 2011, p. 15-38.

_____. Ações em rede na educação. In: ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima; RODRIGUES, Doriedson S. **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais.** Campinas: Alínea, 2012.

_____; EVANGELISTA, O. Redes para conversão docente. In: FIUZA, A. F.; CONCEIÇÃO, G. H. (Orgs.) **Política, educação e cultura.** Cascavel: Edunioeste, 2008, p. 33-53.

_____; EVANGELISTA, O. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 127-160, jan./jun. 2011.

_____; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela

Educação. In: BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-248.

SILVA, Antonia Almeida. Análise política e políticas educacionais: tendências e perspectivas teórico-metodológicas. **Publicatio UEPG: Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Linguística, Letras e Artes**, Ponta Grossa, v. 16, n.1, p. 35-43, jun. 2008.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Leonardo Barbosa e. **O governo Lula e a agenda dos anos 1990**: ambiguidade na política administrativa. 2008. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2008.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**, 2002. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

SILVA, Maria Vieira; PERONI, Vera Maria. As mutações na oferta da educação pública no período pós-Constituição Federal e suas implicações na consolidação da gestão democrática. **RBPAE**, v. 29, n.2, p. 243-262, mai/ago. 2013.

SIMIELLI, Lara E. **Coalizões em educação no Brasil**: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. 2008. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 ago. 2013.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Compromisso Todos pela Educação** – bases éticas, jurídicas, pedagógicas, gerenciais, político-sociais e culturais. São Paulo, 2006a.

_____. **Rumo a 2022**. São Paulo, 2006b.

_____. **Institucional**. 2007. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/todospelaeducacao/default.aspx?tabid=123>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

_____. **Relatório de Atividades do Todos Pela Educação 2008**. São Paulo, Todos pela Educação, 2008.

_____. **5 anos, 5 metas, 5 bandeiras**. São Paulo, 2012.

_____. O empurrãozinho da iniciativa privada. **Revista Gestão Educacional**, [s.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/27539/o-empurraozinho-da-iniciativa-privada/>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

TUMOLO, Paulo Sergio. O trabalho na forma social do capital e o trabalho como princípio educativo: uma articulação possível? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 239-265, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 2 fev. 2014.

VILLELA, Milu. Todos pela educação de qualidade. **Folha de São Paulo**, 6 set. 2006.

WERLE, F. O. C.; THUM, Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa de. O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s.d.], v. 24, n. 1, p. 79-109, jan./abr. 2008.

WORLD BANK. **Education Sector Strategy Update**. Washington, D.C.: World Bank, 2006.

APÊNDICES

Apêndice A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada O PLANO DE METAS “COMPROMISSO DE TODOS PELA EDUCAÇÃO”: DESDOBRAMENTOS NA GESTÃO EDUCACIONAL LOCAL E NO TRABALHO DOCENTE, sob a responsabilidade da pesquisadora Vilma Aparecida de Souza.

Nesta pesquisa nós estamos buscando analisar os conceitos, o conteúdo e os discursos presentes nos documentos da política educacional brasileira, após o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e suas ações correspondentes ao nível da educação básica (Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Plano de Ações Articuladas/PAR e o Plano de Desenvolvimento da Escola/PDE-Escola) e seus desdobramentos na gestão da educação básica e no trabalho docente.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido será obtido pelo pesquisador Vilma Aparecida de Souza no seu local de trabalho.

Na sua participação você responderá a uma entrevista semiestruturada com questões que envolvem aspectos referentes ao processo de elaboração e implementação do PAR e do PDE-Escola. Após a transcrição das gravações para a pesquisa elas serão desgravadas. Em nenhum momento você será identificado. Os resultados da pesquisa serão publicados e ainda assim a sua identidade será preservada. Você não terá nenhum gasto e ganho financeiro por participar na pesquisa. Ressaltamos que não há riscos em participar da pesquisa e como benefícios, você estará contribuindo para o acompanhamento e avaliação de políticas educacionais. Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento sem nenhum prejuízo ou coação. Uma via original deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ficará com você.

Qualquer dúvida a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com: Vilma Aparecida de Souza - Fone: 34-3239-4212/34-9121-5667 - Universidade Federal de Uberlândia: Av. João Naves de Ávila, nº 2121, Bloco G, Campus Santa Mônica – Uberlândia –MG, CEP: 38408-100 - Fone: 34-3239-4212. Poderá também entrar em contato com o Comitê de Ética na Pesquisa com Seres-Humanos – Universidade Federal de Uberlândia: Av. João Naves de Ávila, nº 2121, bloco A, sala 224, Campus Santa Mônica – Uberlândia –MG, CEP: 38408-100; fone: 34-32394131.

Uberlândia, 01 de agosto de 2013.

Assinatura dos pesquisadores

Eu aceito participar do projeto citado acima, voluntariamente, após ter sido devidamente esclarecido.

Participante da pesquisa

Apêndice B - Roteiro de entrevista com Secretário de Educação

- 1- Qual sua formação? Há quanto tempo trabalha na Secretaria de Municipal de Educação (SME)? Qual a sua função na SME?
- 2- Como foi o processo de implantação do PAR no município? Como foi organizado o trabalho na SME para essa política?
- 3- Como aconteceu a adesão do município ao PAR? Quais fatores favoreceram essa adesão?
- 4- Como que você avalia o PAR? Comente sobre os pontos positivos e negativos do PAR, na sua opinião:
- 5- Como você avalia os Programas vinculados ao PAR para a educação municipal?
- 6- Comente sobre os apoios financeiros e técnicos do MEC em relação ao processo de implantação do PAR: Esse apoio atende às expectativas do município?
- 7- Todos os recursos previstos têm sido repassados?
- 8- Quais os programas do PAR que foram mais bem atendidos?
- 9- E quais os programas foram menos atendidos?
- 10- Quais as mudanças que o PAR introduziu na gestão da Secretaria? Como você analisa esse processo de atuação do MEC e mudanças trazidas pelo PAR na política local?
- 11- Na sua opinião, o PAR interferiu na relação União/Município? Como você analisa essa relação federativa União/Município depois do PAR?
- 12- Como você avalia o impacto do PAR na melhoria da qualidade do ensino oferecido pelo município?
- 13- Houve preparação teórica para implantação do PAR ?
 - Foram realizados estudos, leituras (quais?)
 - Encontros internos ou com outras escolas?
 - Cursos? Consultorias? Outros?
- 14- Como você avalia a receptividade da SME e das escolas em relação aos programas recebidos pelo PAR?
- 15-Que mudanças o PAR introduziu na gestão da SME?
- 16- Fazer considerações sobre a política do PAR. Quais as dificuldades enfrentadas no processo de elaboração e execução do PAR?
- 17- Fazer considerações sobre a metodologia de elaboração do PAR e o instrumento feito pelo FNDE\MEC.

Apêndice C - Roteiro de entrevista com Técnico da SME responsável pelo PAR

- 1- Qual sua formação? Há quanto tempo trabalha na Secretaria de Municipal de Educação (SME)? Qual a sua função na SME? Já trabalhou como docente ou outra função nas escolas municipais?
- 2- Quando iniciou o PAR em seu município? Quem apresentou o PAR à Secretaria Municipal?
- 3- Como foi o processo de implantação do PAR no município?
- 4- Como foi o processo de adesão ao PAR?
- 5- Na Secretaria de Municipal de Educação houve alguma discussão para refletir sobre a adesão ao PAR?
- 6- Quais os fatores que contribuíram para adesão do município ao PAR?
- 7- Participou da execução do PAR por quanto tempo? Em que função?
- 8- Como você avaliou o PAR quando este foi anunciado na Secretaria e na escola?
- 9- Se acompanhou a elaboração do PAR em seu município:
 - Citar os profissionais e representantes da comunidade escolar que participaram da elaboração do PAR. Caracterizar a participação dos membros.
- 10- Como foi a metodologia de elaboração do PAR?
- 11- Qual a leitura que você faz do PAR e do PDE-Escola? Em sua opinião, quais os principais fundamentos teóricos que embasam essa política? Como você avalia essa política (pontos positivos e negativos)?
- 12- Como os técnicos da Secretaria de Municipal de Educação acompanham o desenvolvimento do PDE-Escola nas escolas municipais?
- 13- Você conhece outras políticas que promoveram a parceria entre município, estado e união existentes anteriormente ao PAR.
- 14- Como está sendo implantado o PAR?
- 15- Todos os recursos previstos têm sido repassados?
- 16- Como está sendo feita a assistência técnica da União na execução do PAR? Como é repassada para a escola?
- 17- Quais os programas existentes no PAR que foram mais bem atendidos pelo governo federal?
- 18- Quais os programas que foram menos atendidos pelo governo federal?

- 19- Houve preparação teórica para implantação do PAR ?
- 20- Como você avalia a receptividade da SME e das escolas em relação aos programas recebidos pelo PAR?
- 21-Que mudanças o PAR introduziu na gestão da SME?
- 22- Como avalia o impacto do PAR na melhoria da qualidade do ensino ofertado em seu município?
- 23- Fazer considerações sobre a política do PAR.
- 24- Fazer considerações sobre a metodologia de elaboração do PAR e o instrumento feito pelo FNDE\MEC.
- 25- Quais as dificuldades enfrentadas no processo de elaboração e execução do PAR?

Apêndice D - Roteiro de entrevista com Diretor Escolar

Roteiro para a entrevista semi-estruturada

(PROFISSIONAIS DA ESCOLA- diretor escolar)

- 1- Qual a sua formação?
- 2- Qual cargo ocupa aqui na escola? Há quanto tempo trabalha nesta escola?
- 3- Como é sua jornada de trabalho?
- 4- Como foi o processo inicial de implantação do PDE-Escola na escola em sua primeira versão?
- 5- E com a versão do PDE Interativo? O que mudou?
- 6- Você participou do processo de construção do PDE-Escola na escola? Como aconteceu esse processo?
- 7- Você conhece os fundamentos políticos que sustentam o PDE-Escola? Você sabe dizer qual sua intencionalidade?
- 8- O que mudou no trabalho dos educadores com a implantação do PDE-Escola?
- 9- Como você avalia essa política do PDE-Escola? Aponte pontos positivos ou negativos:
- 10- Considerando as avaliações em larga escala como a Provinha Brasil e a Prova Brasil, como a escola desenvolve seu trabalho diante da presença dessas avaliações?
- 11- Qual sua opinião sobre essas avaliações?
- 12- Para você, existe alguma relação entre os resultados de avaliação como Prova Brasil e a qualidade da educação?
- 13- A escola teve autonomia para aderir ao PDE-Escola? Comente sobre os fatores que levaram a escola a aderir ao PDE-Escola: Houve resistência?
- 14- Você acha que a escola teve autonomia para construir seu PDE-Escola? Comente como as estratégias e ações do PDE-Escola são materializadas na escola?
- 15- O que mudou em sua rotina na escola com a chegada do PDE-Escola?
- 16- Como você avalia a metodologia do PDE-Escola em suas duas versões?
- 17- Quais as dificuldades enfrentadas no processo de elaboração e execução do PDE-Escola?

Apêndice E - Roteiro de entrevista com Professor

- 1- Qual a sua formação? [ano e local – tipo de instituição]
- 2- Qual cargo ocupa na escola? Há quanto tempo trabalha na escola? Com qual etapa(s) da educação trabalha?
- 3- Como é sua jornada de trabalho?
- 4- Você participou do processo de construção do PDE-Escola? A Secretaria Municipal de Educação e a escola promoveram momentos de estudo da política PAR e o PDE-Escola? De que maneira?
- 5- Como foi o processo de elaboração do PDE-Escola nesta escola? Como é a organização/divisão do trabalho pedagógico em sua escola para a construção/implementação do PDE-Escola? Comente:
- 6- Que mudanças foram realizadas na escola em função do PDE-Escola?
- 7- Quais os aspectos do processo de elaboração/implantação do PDE-Escola exige mais o seu tempo?
- 8- Em sua opinião, o que mudou em suas funções e demandas do trabalho docente com o PDE-Escola? Dê exemplos:
- 9- Qual a relação você estabelece com o PDE-Escola com as avaliações externas?
- 10- Como tem sido o desempenho da escola nas avaliações externas nos últimos anos? Quando e como a escola recebe os resultados da avaliação? A escola recebe orientações para analisar e trabalhar com estes dados? Se recebe: por quem e quais orientações?
- 11- A escola tem adotado ou planejado ações para analisar os resultados e melhorar o desempenho nas avaliações? Se sim, quais ações e em quais momentos?
- 12- Que sentido tem essas avaliações para você? Qual a intencionalidade?
- 13- Como você avalia a receptividade das escolas em relação aos programas recebidos pelo PAR e PDE -Escola?
- 14- Na sua opinião, a escola teve autonomia para aderir ao PDE-Escola? Houve resistência?
- 15- Você conhece os fundamentos políticos que orientam o PDE-Escola? Qual sua intencionalidade?
- 16- Quais os desdobramentos das discussões do PDE-Escola para o processo pedagógico da escola? A partir das reflexões feita durante o processo de elaboração de elaboração do PDE-Escola, teve-se mais clareza do processo político-pedagógico da escola?
- 17- Que satisfações e insatisfações você tem no seu trabalho depois do PDE-Escola?
- 18- Quais as dificuldades enfrentadas no processo de elaboração e execução do PDE-Escola?
- 19- Gostaria de acrescentar algo mais?