



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

**ROBSON ANTÔNIO DOS REIS VEIGA**

**QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO PERÍODO DE  
2003 A 2010: UMA ANÁLISE NOS GOVERNOS DE LULA DA SILVA**

**Uberlândia  
2016**

**ROBSON ANTÔNIO DOS REIS VEIGA**

**QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO PERÍODO DE  
2003 A 2010: UMA ANÁLISE NOS GOVERNOS DE LULA DA SILVA**

Dissertação de Mestrado em Educação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) para obtenção do título Mestre em Educação.

**Linha de Pesquisa:** Estado, Políticas e Gestão em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva

**Uberlândia  
2016**

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

---

V426q  
2016

Veiga, Robson Antônio dos Reis, 1985  
Qualidade da educação e políticas educacionais no período de 2003  
a 2010: uma análise nos governos de Lula da Silva / Robson Antônio dos  
Reis Veiga. - 2016.  
112 p.

Orientador: Marcelo Soares Pereira da Silva.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Programa de Pós-Graduação em Educação.  
Inclui bibliografia.

1. Educação - Teses. 2. Políticas públicas - Educação - Teses. 3.  
Educação - Brasil - 2003-2010 - Teses. 4. Educação - Política  
governamental - Brasil - Teses. I. Silva, Marcelo Soares Pereira da. II.  
Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em  
Educação. III. Título.

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**ROBSON ANTÔNIO DOS REIS VEIGA**

**QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO PERÍODO DE  
2003 A 2010: UMA ANÁLISE NOS GOVERNOS DE LULA DA SILVA**

### Banca Examinadora

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva  
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Profa. Dra. Silma Carmo Nunes  
Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

Profa. Dra. Maria Simone Ferraz Pereira Moreira Costa  
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Av. João Naves de Ávila, nº 2.121 – Campus Santa Mônica – Bloco G – CEP. 38400-092 –  
Uberlândia, MG – Brasil – Tel./fax: (34) 3239-4212

*Dedico esse trabalho à minha esposa Amasília  
e à minha filha Luiza, exemplos de  
companheirismo.*

## **AGRADECIMENTOS**

Este é um trabalho resultante da contribuição de pessoas que em diferentes espaços e tempos participaram da minha formação. Meus agradecimentos a todas elas!

Em especial...

A Deus, pois é o criador, o mantenedor e o redentor. Deus forte em quem eu confio!

À minha esposa Amasília pelo incentivo, compreensão e cumplicidade.

À minha filha Luiza. Embora tão pequenina ainda, tornou-se o meu ponto de equilíbrio e fonte de motivação.

Aos meus pais e minhas irmãs pelo amor incondicional.

Ao professor Marcelo por ter encaminhado as orientações sempre de maneira muito compreensiva e competente, e também pela confiança que me permitiu arriscar.

À Secretaria Municipal de Educação/PMU pelo grande apoio e incentivo.

Ao Grupo de Estudo OBEDUC/PAR por ter oportunizado discussões e encontros que contribuíram significativamente com minha formação acadêmica.

Às colegas Sangelita Vanuza, Vanilda, Vilma e Sandra pelos incentivos e contribuições teóricas e metodológicas.

À professora Lázara por ter sido a primeira a abrir as portas da Universidade Federal de Uberlândia para mim.

*"Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível".*

Charles Chaplin

## RESUMO

A presente pesquisa insere-se na linha de pesquisa Estado, Políticas e Gestão em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e se articula ao Projeto do Observatório da Educação (OBEDUC) “Avaliação do Plano de Ações Articuladas: um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012”. Ela se propõe a investigar a questão da qualidade no âmbito das políticas educacionais para a educação básica no período de 2003 a 2010. Mais especificamente, tem como objetivo analisar as concepções de qualidade que permeiam as políticas educacionais no âmbito da educação básica constituídas entre 2003 a 2010, nos governos de Lula. A metodologia adotada foi a análise bibliográfica com o propósito de compreender pontos acerca de gestão educacional, qualidade da educação e políticas educacionais para a educação básica no Brasil. Também foi feita a análise documental para verificar textos legais, planos, programas, projetos, estudos, dentre outras publicações concernentes ao nosso objeto de pesquisa. O caminho percorrido nesta pesquisa demonstrou a centralidade do tema da qualidade no contexto das políticas públicas implementadas no Brasil a partir da década de 1990, quando ocorreu uma reestruturação administrativa do estado brasileiro, sobretudo por conta da adoção do modelo gerencial no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A marca da gestão gerencial no âmbito da educação é típica do mundo empresarial, e denominada de Gestão da Qualidade Total (GQT). Em contraposição a essa concepção de qualidade, diversos educadores têm defendido a qualidade social da educação. Mais recentemente, durante as políticas educacionais do governo Lula, um conjunto de ações, planos e programas foi lançado para promover a melhoria da qualidade da educação; como, por exemplo, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Na educação básica, por meio do Decreto 6.094/2007 foram instituídos o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Os resultados revelam que: a) de maneira ambígua, a Gestão da Qualidade Total e a qualidade social permearam o debate em torno das ações políticas no governo Lula (2003-2010); b) a discussão da qualidade se deu a partir do planejamento estratégico ancorado na Constituição Federal de 1988; c) o Plano de Metas objetiva a melhoria da qualidade da educação a partir do fortalecimento da colaboração entre os entes federados; d) O IDEB foi estabelecido como se fosse sinônimo de qualidade; e) o PAR é um instrumento de planejamento por meio do qual o governo federal pretende fortalecer o regime de colaboração.

**Palavras-Chaves:** Qualidade Social; Gestão da Qualidade Total; Políticas Públicas; Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

## ABSTRACT

This research is set in the context of the research line State, Policies and Management in Education, which integrates the Post-Graduate Program in Education of the Federal University of Uberlândia (UFU), linked to a project titled “Articulated Actions Plan Evaluation: a study in municipalities of Rio Grande do Norte, Pará and Minas Gerais, from 2007 to 2012”, developed by the Education Observatory (OBEDUC). It aims to investigate the issue concerning the quality in the sphere of educational policies orientated to basic education between 2003 and 2010. More specifically, it has the objective to analyze the conceptions of quality related to educational policies which were directed to basic education from 2003 to 2010, under Lula’s government. Bibliographical analysis was chosen as methodology with the purpose of understanding points about educational management, educational quality and educational policies to basic education in Brazil. It was also made the documentary analysis to check legal texts, plans, programs, projects, studies and other relevant publications for our object of study. The path taken in this research has demonstrated the prominence of quality as a theme within the ambit of the public policies introduced in Brazil since the 1990’s, when it happened an administrative restructuring of the Brazilian State, especially because of the management model adopted by Fernando Henrique Cardoso’s government (1995-2002). Its main brand in education is typical of the business world, and it is called Total Quality Management (TQM). In opposition to that conception of quality, several educators have been defending the social quality of education. More recently, during the educational policies proposed by Lula’s government, a set of actions, plans and programs was launched to improve the quality of education, such as the National Education Plan (PDE). In basic education, the Target Plan All for Education Commitment, the Index of Basic Educational Development (IDEB) and the Articulated Actions Plan (PAR) were established by means of Decree 6.094/2007. Results show that: a) ambiguously, Total Quality Management and social quality education permeated the discussion on the political actions in Lula’s Government (2003-2010); b) the discussion about quality occurred through the strategic planning anchored in Federal Constitution of 1988; c) the Target Plan aims to improve the quality of education by strengthening the cooperation between the federated entities; d) IDEB was established as a synonym of quality; e) PAR is a planning instrument by which federal government intends to make the cooperation stronger.

**Keywords:** Social Quality; Total Quality Management; Public Policies; Target Plan All for Education Commitment.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BM	Banco Mundial
CE	Conselho Escolar
CET	Conferência de Educação para Todos
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CME	Conselho Municipal de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPT	Educação Para Todos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério
GQT	Gestão da Qualidade Total
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEE	Índice de Efeito Escola
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PE	Planejamento Estratégico
PISA	Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes
PME	Plano Municipal de Educação
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEGEB	Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
PRADIME	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PRO-Conselho	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação

PROFORTI	Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semiárido
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROMOEx	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
PROUNI	Programa Universidade para Todos
<i>PSO</i>	<i>Public Service Orientation</i>
PT	Partido dos Trabalhadores
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria da Educação Básica
SECAD	Secretaria de Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade
SEEA	Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo
SEF	Secretaria de Educação Fundamental
SEIF	Secretaria de Educação Infantil e Fundamental
SEMTEC	Secretaria de Educação Média e Profissional
SESU	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
TPE	Todos pela Educação
TRI	Teoria de Resposta ao Item
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	11
<b>1 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: SOBRE A PERSPECTIVA GERENCIAL E A QUALIDADE SOCIAL .....</b>	22
1.1 Os organismos internacionais e a gestão da educação.....	32
1.2 A Gestão da Qualidade Total (GQT).....	35
1.3 A qualidade social.....	42
<b>2 BASES DA QUALIDADE NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO PERÍODO DE 2003 A 2010</b>	54
2.1 A gestão administrativa no período de 2003 a 2006.....	57
2.2 A política pública educacional no primeiro mandato do governo Lula.....	61
2.3 A pesquisa “Aprova Brasil, o Direito de Aprender – boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil” .....	67
2.4 A pesquisa “Redes de Aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender” .....	72
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E A QUESTÃO DA QUALIDADE NO PERÍODO DE 2007 A 2010 .....</b>	77
3.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) .....	79
3.2 Aspectos da qualidade da educação presentes no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.....	85
3.3 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e sua relação com a qualidade da educação.....	91
3.4 O Plano de Ações Articuladas (PAR) e a qualidade educacional .....	94
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	100
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	105

## INTRODUÇÃO

Este trabalho se situa na Linha de Pesquisa em Estado, Políticas e Gestão da Educação e tem como objeto de estudo a questão da qualidade no contexto das políticas educacionais no Brasil no período de 2003 a 2010. O interesse por este tema tem suas raízes já na minha formação em nível de graduação.

De agosto de 2003 a julho de 2006, cursei e concluí a graduação no curso Normal Superior. No ano seguinte, 2007, fiz pós-graduação em Supervisão Escolar e Inspeção Escolar. No que se refere à atuação profissional, no segundo semestre de 2006, comecei a atuar como professor na educação infantil e no 1º ao 5º ano do ensino fundamental, tendo permanecido até junho de 2011. Por fim, ainda no ano de 2011, fui aprovado no concurso público para Especialista em Educação - Inspetor Escolar, função que exerço desde então na rede municipal de ensino de Uberlândia.

Esse caminho percorrido, tanto no contexto de formação inicial e continuada quanto de atuação profissional, fez com que me interessasse pela temática da qualidade da educação. Embora esta questão tenha ganhado relevância no texto da Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, bem como em documentos oficiais, e também tenha sido marcante em vários referenciais bibliográficos, sua conceituação e materialização têm enfrentado diversos desafios.

Atuar como professor possibilitou-me experimentar de maneira desafiadora as implicações da qualidade da educação. Percebi que a melhoria desta não se dava apenas por meio de uma transmissão automática do texto legal ou dos documentos para a escola; pelo contrário, pois, se por um lado, a conceituação de qualidade é complexa, por outro lado, a realidade também é complexa, ou seja, o significado de qualidade não é o mesmo de uma rede de ensino para outra, nem mesmo de uma escola para outra, tampouco de um sujeito para outro. Neste contexto, convivem ao mesmo tempo várias noções, sentidos, concepções e perspectivas em torno da discussão da qualidade da educação, e um conjunto de aspectos ou indicadores de ordem social deve ser considerado.

Em 2011, deixei de atuar como professor e me tornei inspetor escolar<sup>1</sup>. Essa mudança na minha atuação profissional ampliou meu interesse pela temática da qualidade da educação. Atuar como inspetor escolar me permitiu olhar a educação de uma ótica diferente, não somente específica de uma sala de aula, mas de toda uma rede municipal de escolas com suas etapas e modalidades da educação básica.

Cotidianamente, no desempenho da minha função, pude perceber que as questões em torno da qualidade da educação tinham centralidade na implementação de políticas públicas, por meio de projetos, programas e planos, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Nesta conjuntura, insere-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e também o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Ao considerar esta experiência, notei que o debate em torno do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, do IDEB e do PAR e suas relações com a qualidade da educação ganharam destaque na discussão das políticas públicas educacionais, sobretudo a partir de 2007, no contexto de implementação do PDE. Este é o programa “guarda-chuva” do segundo mandato do governo Lula (2007-2010), implementado a partir do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007.

Mais recentemente, após ingresso no programa de pós-graduação da Universidade Federal de Uberlândia, fui integrado a uma pesquisa em rede que abrange os estados de Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Norte: “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012”. As contribuições do grupo de pesquisa foram significativas para o desenvolvimento desta dissertação.

### **Uma breve contextualização da pesquisa em rede**

O Projeto “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2012” tem como objetivo geral avaliar os resultados da implementação do

---

<sup>1</sup> Paralelamente à minha atuação na inspeção, participei de aulas na Universidade Federal de Uberlândia, na condição de aluno ouvinte no Programa de Pós-Graduação em Educação.

Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no que se refere à gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura e recursos pedagógicos, no período de 2007 a 2011, evidenciando suas repercussões para a sistematização do regime de colaboração entre os entes federados. Os objetivos específicos são:

- 1 - Analisar as relações intergovernamentais estabelecidas entre os entes federados na elaboração e implementação do PAR; analisar as concepções e práticas de gestão da educação presentes em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011 e sua relação com os processos de elaboração, implementação, desenvolvimento e avaliação do PAR.
- 2 - Compreender a relação entre a evolução do IDEB e as mudanças presentes na gestão educacional, infraestrutura e recursos pedagógicos, formação de profissionais da educação em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011.
- 3 - Levantar e analisar dados relativos à gestão educacional, formação dos profissionais da educação, infraestrutura e recursos pedagógicos a partir de dados do INEP, em especial o censo educacional dos municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011.
- 4 - Caracterizar as mudanças ocorridas na prática pedagógica e na avaliação decorrentes da implementação do PAR.
- 5 - Mapear os recursos recebidos e aplicados pelos municípios pesquisados considerando as 04 dimensões do PAR.

O grupo que desenvolve o projeto, nos três estados selecionados, é composto por professores universitários e da educação básica, além de alunos de graduação e dos programas de pós-graduação das universidades federais de Natal (UFRN), Belém (UFPA) e Uberlândia (UFU).

A pesquisa considera o contexto histórico no qual essa política foi concebida, optando por uma matriz epistemológica para além de um paradigma estático e mecânico de pesquisa; para tanto, busca as mediações e as contradições, entre as diretrizes das políticas educacionais e suas implicações nos sistemas de ensino. Os eixos de análise são: federalismo, concepções de gestão, participação e regime de colaboração.

E, por fim, a seleção dos municípios considerou os seguintes critérios: capital de cada estado, municípios que apresentaram evolução no IDEB e que tenham

participado do PAR 2007-2008 e 2010-2011, dois municípios com melhores IDEB e dois de baixo IDEB, que apresentassem uma maior incidência quantitativa de escolas e possuíssem Conselhos Municipais de Educação. A pesquisa no estado de Minas Gerais contempla os municípios de Araguari, Belo Horizonte, Ituiutaba, Monte Alegre de Minas e Uberlândia.

### **Nossa proposta de estudo**

Ao considerar essa trajetória acadêmica e profissional, foram se colocando os questionamentos que nortearão a presente investigação: quais os fundamentos da Gestão da Qualidade Total (GQT) e da Qualidade Social no contexto da gestão das políticas públicas a partir da década de 1990? Como se deu a elaboração das políticas públicas educacionais no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006)? De que maneira as pesquisas “Aprova Brasil, o Direito de Aprender – boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil” e “Redes de aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender” estão relacionadas com as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação? Como as perspectivas da GQT e da Qualidade Social aparecem no PDE, no Plano de Metas, no IDEB e no PAR?

A relevância deste estudo diz respeito ao fato de ser indispensável discutir as novas direções que o planejamento educacional assumiu na gestão pública brasileira, especialmente nas políticas públicas no contexto do PDE. Além disso, ao apresentarmos os resultados dessa pesquisa, acreditamos contribuir para o aprofundamento da discussão acerca da melhoria da qualidade da educação.

O presente trabalho tem por objetivos:

a) Geral:

- Analisar as concepções de qualidade que permeiam as políticas educacionais no âmbito da educação básica constituídas entre 2003 a 2010 no contexto dos governos de Lula da Silva.

b) Específicos:

- Problematizar e discutir as concepções de qualidade na perspectiva da Gestão da Qualidade Total e da qualidade social no debate educacional contemporâneo.

- Analisar as políticas educacionais no primeiro mandato do governo Lula, identificando as concepções de qualidade nelas presentes.
- Situar e compreender o Plano de Desenvolvimento da Educação e seus desdobramentos nas políticas de Educação Básica no segundo mandato do governo Lula e sua relação com a qualidade da educação.

## **Objeto de pesquisa**

A presente investigação tem como objeto de pesquisa a questão da qualidade no contexto das políticas educacionais no período de 2003 a 2010, com foco maior no Plano de Desenvolvimento da Educação e, no seu âmbito, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o IDEB e o PAR, de modo a apreender e compreender as concepções de qualidade que se fazem presentes nessas políticas.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e o Plano de Ações Articuladas inserem-se no conjunto de ações políticas educacionais implementadas pelo governo Lula no primeiro ano (2007) do seu segundo mandato presidencial, no contexto do PDE.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi forjado no âmbito da metodologia de planejamento definido inicialmente pela Constituição Federal de 1988, bem como decorre das ações políticas do primeiro mandato do governo Lula (2003-2006). Seu principal objetivo é a melhoria da qualidade da educação básica, em prol da qual foi definido um conjunto de 28 diretrizes a serem alcançadas pelos entes federados que lhe fizerem adesão. Essas diretrizes abrangem diversos aspectos, dentre eles a dimensão dos alunos: a aprendizagem, a alfabetização, as condições de acesso e permanência na escola, o combate à evasão e à repetência e o incentivo à promoção da educação infantil; as modalidades da educação especial e da educação de jovens e adultos.

Outras diretrizes estão relacionadas à dimensão dos professores e demais profissionais da educação. No que se refere à gestão da escola, são destacados aspectos relacionados à gestão democrática e o incentivo à participação da comunidade e à busca de parcerias externas.

De acordo com o Plano de Metas, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi constituído para ser o indicador capaz de mensurar a qualidade da

educação. A qualidade aferida pelo IDEB combina o desempenho dos alunos na Prova Brasil com o rendimento escolar. O objetivo é alcançar a nota 6 – a média dos países desenvolvidos – até o ano de 2022.

Por meio da nota alcançada no IDEB pelos entes federados que fizeram adesão ao Compromisso é que será verificado o cumprimento das metas estabelecidas. Neste sentido, o IDEB consiste num mecanismo padrão que permite à União realizar o controle e a regulação das políticas públicas educacionais implementadas em todo o território nacional.

Neste cenário, a sustentação das ações do Plano de Metas se dá mediante o fortalecimento do regime de colaboração; em contrapartida, a União oferece apoio técnico e financeiro para os estados e municípios que aderiram ao compromisso de melhorar suas respectivas notas no IDEB. O referido apoio ocorre por meio da exigência de elaboração do PAR.

Assim, o MEC definiu que a elaboração e o monitoramento do PAR devem ser realizados por uma Comissão Técnica Local. O processo de elaboração compreende duas etapas: a primeira consiste no diagnóstico fiel da realidade da educação no contexto local, e a segunda, na preparação propriamente dita do plano.

Visando auxiliar os estados e os municípios na execução do PAR, o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu um ambiente virtual denominado “Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC)”. Além disso, com o intuito de subsidiar os entes federados na elaboração do instrumental, o governo federal disponibilizou alguns materiais, compostos de orientações gerais, instrumento de campo e guia prático, dentre outros.

Por seu turno, o instrumento do PAR está estruturado a partir de quatro dimensões: Gestão Educacional, Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e Avaliação, Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Um conjunto de áreas, indicadores, ações e subações compõe cada dimensão.

Para cada indicador, deve ser emitida uma pontuação que obedece a uma escala de 4 a 1, sendo que aqueles que forem avaliados com as notas 2 e 1 devem, necessariamente, atribuir ações e subações a serem desenvolvidas para sanar uma demanda. As execuções das ações e das subações podem ser realizadas pelo próprio

município ou a partir da assistência técnica ou financeira do MEC. Há também a condição NSA (não se aplica), destinada aos indicadores em que não há possibilidade de registro.

O acompanhamento do PAR deve ser realizado por um Comitê local, organizado pelo ente federado e composto por vários representantes dos diversos segmentos da sociedade, conforme definido na diretriz XXVIII do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

## **Metodologia**

Este estudo fundamenta-se nos pressupostos da pesquisa bibliográfica e da análise documental.

A pesquisa bibliográfica, de acordo com Gil (2003), é desenvolvida a partir de materiais elaborados a priori. Suas principais fontes decorrem de livros, artigos científicos, dissertações de mestrado, teses, periódicos científicos, dentre outros. Todas elas são de significativo valor para a comunicação científica.

Segundo Gil (2003), o desenvolvimento de uma pesquisa bibliográfica inclui algumas etapas. A primeira é a formulação do problema, pois não basta escolher um tema, é preciso problematizá-lo. O próximo passo é a elaboração do plano de trabalho, embora este passe por reformulações. O terceiro passo é buscar as fontes que podem colaborar na solução do problema. O outro passo consiste na localização das fontes e de que maneira será obtido o material a ser utilizado. Uma vez organizado o material, segue-se para a etapa essencial da leitura das fontes bibliográficas pertinentes ao tema. Na sequência, as informações obtidas devem ser anotadas e organizadas por meio de fichas, tabelas, planilhas ou outras formas. Deste modo, organizam-se as ideias tendo em vista atender aos objetivos e às hipóteses e, por fim, realiza-se a escrita do texto.

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica, na visão de Gil (2003, p. 50):

[...] reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. Por exemplo, seria impossível a um pesquisador percorrer todo o território brasileiro em busca de dados sobre a população ou renda *per capita*; todavia, se tem à sua

disposição uma bibliografia adequada, não terá maiores obstáculos para contar com as informações requeridas. A pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados senão com base em dados secundários.

Um dos alertas para os estudos que se baseiam em pesquisa bibliográfica refere-se ao risco de o pesquisador coletar dados equivocados. Para não cair nesta armadilha, é necessário adotar medidas de segurança que, na visão de Gil (2003), consistem em dois aspectos: analisar em profundidade cada informação para descobrir possíveis incoerências ou contradições e utilizar fontes diversas.

Para Gatti (2003, p. 7), o processo de escolha, análise e interpretação dos referenciais bibliográficos deve se dar numa perspectiva crítica:

[...] leituras, confronto de autores, dúvidas sobre afirmações ou modelos e conclusões de pesquisa, questões dos limites impostos por conceitos e metodologias, no contraponto com o próprio contato – vivência – do pesquisador com a área, e, no caso de áreas mais aplicadas, ligadas a profissões, no contraponto mesmo da experiência cotidiana do trabalho no qual se gera um conhecimento específico, é que se criam as condições que permitem o desenvolvimento de uma perspectiva crítica dos autores, ao mesmo tempo que consistente com os problemas que se propõem examinar. A partir dessa base é que o pesquisador tem condições de desencadear análises e inferências, caso contrário fica-se no óbvio ou no senso comum.

Na pesquisa bibliográfica que realizamos, os principais assuntos abordados dizem respeito à conceituação de gestão educacional, qualidade da educação e políticas públicas educacionais. A seguir, destacaremos alguns autores que embasaram nossa pesquisa de acordo com os assuntos discutidos:

- **O Estado e a Gestão Educacional:** Abrucio (1997 e 2007); Oliveira (1997); Castro (2007 e 2009); Cabral Neto (2009); Camini (2009); Fonseca e Oliveira (2009).
- **Qualidade da Educação:** Gentili (1997); Oliveira e Araújo (2005); Freitas (2005 e 2007); Carreira e Pinto (2007); Dourado, Oliveira e Santos (2007); Dourado e Oliveira (2009); Silva (2009); Chirinéa e Barrero (2010); Gusmão (2010); Amorim (2011); Bondioli (2013); Gadotti (2013); Cury (2014).

- **Políticas Públicas Educacionais:** Abrucio (1997 e 2007); Dourado (2007); Marques e Mendes (2007); Saviani (2007); Oliveira (2009); Fagnani (2011); Silva (2011); Camini (2009 e 2010); Ferreira (2012).

No que tange ao emprego da pesquisa documental, Gil (2003) destaca que esta se assemelha à pesquisa bibliográfica. Contudo, a diferença entre ambas está na natureza dos documentos utilizados:

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (GIL, 2003, p. 51).

Para Laville e Dionne (1999, p. 167), as fontes documentais variam desde documentos impressos àqueles que podemos extrair dos recursos audiovisuais:

Entre as fontes impressas, distinguem-se vários tipos de documentos, desde as publicações de organismos que definem orientações, enunciam políticas, expõem projetos, prestam conta de realizações, até documentos pessoais, diários íntimos, correspondência [...]. Passando por diversos tipos de dossiês que apresentam dados sobre a educação, a justiça, a saúde, as relações de trabalho, as condições econômicas, etc., sem esquecer os artigos de jornais e periódicos nem as diversas publicações científicas: revistas, atas de congressos e colóquios.

A utilização da pesquisa documental, bem como da pesquisa bibliográfica, tem suas vantagens. Evita-se a perda de tempo e constrangimentos, quando comparada a pesquisas que demandam relação direta com as pessoas, como é o caso das entrevistas. Além disso, a realização de algumas investigações só é possível por meio de documentos (GIL, 2003).

Os principais textos legais que embasaram a construção da presente pesquisa foram a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996).

Em parceria com os organismos internacionais, o MEC também realizou duas pesquisas e as publicou: “Aprova Brasil, o Direito de Aprender – boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil” (2007) e “Redes de aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender” (2008). Ambas

tiveram impacto direto sobre a formulação das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

No que se refere ao PDE, o principal documento publicado pelo MEC foi o “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, em 2007. Por sua vez, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi instituído por meio do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, que, por desdobramento, trouxe o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e o Plano de Ações Articuladas.

Também foram analisados documentos publicados pelo MEC que são importantíssimos para auxiliar os gestores municipais na construção do PAR: Guia Prático de Ações (2007); Instrumento de Campo (2008); Orientações Gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (2009); Manual Técnico Operacional do Módulo de Monitoramento do Plano de Ações Articuladas (2009).

Gil (2003) esclarece que também podem ser úteis dados obtidos em arquivos de instituições não governamentais, como relatórios de associações comerciais e industriais, discursos proferidos em convenções partidárias, etc. Neste sentido, no segundo capítulo utilizamos o documento do Partido dos Trabalhadores intitulado “Uma escola do tamanho do Brasil: concepções e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil Lula” (2002).

Em síntese, o caminho percorrido nesta investigação mostrou-se pertinente na medida em que conseguimos alcançar os objetivos propostos e responder aos nossos questionamentos iniciais. Identificamos a perspectiva da Gestão da Qualidade Total e da qualidade social da educação, presentes no debate educacional brasileiro a partir da década de 1990. Também relacionamos essas duas perspectivas da qualidade da educação no contexto das políticas educacionais implementadas pelo governo Lula no seu primeiro mandato (2003-2006), bem como analisamos a constituição do Plano de Metas, o IDEB enquanto indicador de qualidade e o PAR enquanto instrumento de planejamento das ações políticas no âmbito dos entes federados.

## **Estrutura do texto**

Em decorrência da análise e discussão para a compreensão da problemática definida, esta dissertação está estruturada em três capítulos.

No primeiro capítulo, intitulado “Qualidade da educação: sobre a perspectiva gerencial e a qualidade social”, problematizamos e identificamos as concepções de qualidade da educação existentes no contexto de reestruturação administrativa do Estado brasileiro, destacando a influência dos organismos internacionais nesse processo. Nas últimas seções, analisamos a perspectiva da Gestão da Qualidade Total e da qualidade social.

Em seguida, no segundo capítulo, “Bases da Qualidade nas Políticas Educacionais do período de 2003 a 2010”, analisamos a gestão da educação básica no governo Lula, identificando similitudes com os governos que o antecederam na década de 1990, porém com rupturas no campo social. Ainda identificamos, em duas pesquisas realizadas pelo MEC em parceria com organismos internacionais, implicações na elaboração das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

No terceiro capítulo, “Políticas Educacionais e a Questão da Qualidade no período de 2007 a 2010”, fica evidenciado o contexto de planejamento em que foi constituído o Plano de Desenvolvimento da Educação. Por fim, analisamos o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas, buscando demarcar elementos que caracterizam a perspectiva da Gestão da Qualidade Total e também a perspectiva da Qualidade Social.

As análises realizadas nesta investigação trazem elementos importantes para compreender as políticas públicas no debate educacional contemporâneo, especialmente aquelas implementadas no período de 2007 a 2010 e sua relação com o debate a respeito da qualidade da educação.

## 1 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: SOBRE A PERSPECTIVA GERENCIAL E A QUALIDADE SOCIAL

O Brasil, a partir da década de 1990, passou por um processo de redimensionamento do papel do Estado devido às influências neoliberais. O Estado sofreu modificações estruturais, sobretudo na dimensão administrativa, com base na inserção de características próprias do gerencialismo desenvolvidas inicialmente no cenário internacional. No campo educacional, a Gestão da Qualidade Total pode ser identificada como uma das marcas do gerencialismo e, por desdobramento, aspectos como descentralização, responsabilização, meritocracia, competitividade, dentre outros, constituem seus fundamentos.

A compreensão de um novo modelo de gestão pública, nesta pesquisa, inicia-se por meio de uma contextualização do debate sobre o papel do Estado. No contexto do pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), na visão de Abrucio (1997), os países de todo o mundo experimentaram altas taxas de crescimento por cerca de trinta anos, e isto se devia à existência de um amplo consenso a respeito do papel do Estado que alinhava as dimensões da prosperidade econômica e do bem-estar social. Contudo, a partir dos anos de 1970, a crise econômica mundial colocou esse modelo em discussão. Quatro fatores socioeconômicos contribuíram para detonar a crise no Estado: a) crise econômica mundial a partir da crise do petróleo, iniciada em 1973 e retomada ainda com mais força em 1979; b) crise fiscal: depois de décadas de crescimento, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits; c) a situação de *ingovernabilidade*, ou seja, os governos estavam inaptos para resolver seus problemas; d) a globalização e todas as transformações tecnológicas que mudaram a lógica do setor produtivo afetaram profundamente o Estado (ABRUCIO, 1997).

Esse quadro é descrito por Abrucio (1997, p. 6) da seguinte maneira:

O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões (econômica, social e administrativa), todas interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional — telecomunicações e petróleo, por exemplo. O Welfare State

correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de bem estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

A saída para a crise nas dimensões econômica e social resultou na “[...] tentativa de reduzir os gastos públicos na área social” (ABRUCIO, 1997, p. 7). Tratava-se de uma investida sob o viés do neoliberalismo. Os neoliberais consideravam que a intervenção realizada pelo modelo de Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State impulsionava muitos gastos, destruía a liberdade dos cidadãos e a concorrência; além disso, declararam-no como sendo incompetente, sobretudo, nos aspectos técnico-administrativos. Apostavam que o modelo de Estado neoliberal, chamado de Estado Mínimo, era a solução para a crise econômica que vivenciavam.

Segundo Oliveira (1997), podem ser ressaltados alguns princípios identificados com o Estado Mínimo: a hegemonia das leis do mercado; o aumento das taxas de juros; a diminuição dos impostos sobre o capital; a restrição dos gastos e das receitas públicas e a diminuição dos custos com políticas sociais. Em síntese, o Estado deixa de ser provedor das necessidades básicas da população e passa a ser o regulador das políticas públicas, a partir de um modelo economicista, para atender às necessidades do mercado de trabalho.

É na dimensão administrativa do Estado que se insere a discussão em torno do gerencialismo, e este foi uma resposta ao esgotamento do modelo burocrático weberiano. Os neoliberais criticavam o caráter extremamente rígido, normativo e, portanto, incapaz de responder às demandas da sociedade contemporânea (CASTRO, 2007). Além disso, sinalizavam para a necessidade de mudar o tipo de organização do Estado, a fim de torná-la mais eficiente e produtiva. Em outras palavras, o modelo gerencial propunha modificar o funcionamento e a cultura do setor público.

De acordo com Castro (2007, p. 122-123):

Às críticas feitas ao modelo burocrático juntava-se o discurso de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão e, que, portanto, o setor público deveria se organizar utilizando as mesmas estratégias do mercado para modernizar-se, tornar-se mais ágil e eficiente. Essas discussões ganharam ressonância e desencadearam uma série de reformas no setor público de todo o mundo.

Então, foram introduzidos os padrões gerenciais na administração pública, inicialmente na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá. Segundo Abrucio (1997), coube à Grã-Bretanha e aos Estados Unidos, por meio de seus governos neoliberais, a iniciativa de introduzir num primeiro momento o modelo “gerencialismo puro”, do qual se originaram outros dois: o “*Consumerism*” e o “*Public Service Orientation (PSO)*”.

O desenvolvimento do modelo gerencial no setor público não se deu da mesma maneira em todos os contextos; contudo, os traços típicos do gerencialismo estão presentes em todos eles. Neste sentido, nas análises que se seguem foram destacadas, num primeiro momento, características próprias do modelo gerencial sob a ótica do governo britânico. No segundo momento, trouxemos para a discussão algumas especificidades do governo americano e, por fim, as características do modelo gerencial desenvolvido no Brasil, à luz da experiência internacional.

O modelo gerencial puro, implementado a partir da década de 1980, foi o primeiro a apresentar, na prática, alternativas para a modernização do setor público, visando à produtividade – o lema era “fazendo mais com menos”. Neste contexto, o primeiro passo foi cortar custos e pessoal. O ponto central do modelo gerencial puro é a busca da eficiência, para o que era necessário modificar o modelo burocrático vigente, caracterizado por sua estrutura rígida e centralizada.

Com o objetivo de alcançar a eficiência, deveriam ser introduzidos instrumentos de avaliação de desempenho institucional, pois havia a necessidade de mensurar a performance do governo. Todavia, ao avaliar a eficiência, os gerencialistas puros desconsideraram que o setor público possuía especificidades relacionadas a valores como equidade e justiça.

Outro aspecto relevante é a definição de responsabilidades tanto das agências governamentais como dos trabalhadores públicos. No âmbito organizacional, duas saídas institucionais foram encontradas: a) adoção da administração por objetivos,

que buscou traçar linhas claras de ação às agências, de modo a possibilitar uma avaliação de desempenho baseada na comparação entre os resultados obtidos e o que fora previamente determinado; b) a descentralização administrativa, que objetivava aumentar a autonomia das agências e dos departamentos (ABRUCIO, 1997).

Em contraposição à característica hierárquica do modelo burocrático, o gerencialismo puro procurava delegar autoridade – o *empoderamento* – aos trabalhadores públicos. O objetivo era criar novos gerentes para auxiliar na busca de novos meios criativos de promoção da eficiência do governo. Porém, com foco exacerbado nos mecanismos de eficiência, a administração poderia tornar-se tão rígida quanto a que ocorria no criticado modelo burocrático.

Abrucio (1997) aponta como outro problema neste enfoque a ênfase na eficiência e não na efetividade: o de que a produtividade dos serviços públicos não recebe a devida atenção. O conceito de efetividade é explicitado pelo autor como o grau em que se atingiu o resultado esperado, e isto tem a ver com a qualidade dos serviços oferecidos. Considerando-se a questão da qualidade, traz-se automaticamente a dimensão política da gestão pública.

Um legado do modelo gerencial puro implica no fato de que a busca pela eficiência governamental, embora por si só não resolva todos os problemas da burocracia, “[...] tem sido incorporada nas reformas administrativas de vários governos nos últimos anos” (ABRUCIO, 1997, p. 19).

O segundo modelo, chamado de *consumerism*, levou à incorporação de significados ao gerencialismo puro a partir da metade da década de 80. As principais mudanças consistem na ênfase da flexibilidade da gestão, qualidade dos serviços e prioridades de demandas do consumidor; no entanto, foi preservado o conceito empresarial vinculado à eficiência da gestão.

No que se refere à flexibilização da gestão pública, houve a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia. Abrucio (1997) esclarece a diferença, afirmando que, no caso do planejamento, emprega-se o melhor programa a ser desenvolvido a partir de uma racionalidade técnica. De outra parte, na lógica da estratégia, consideram-se as questões advindas dos diversos atores envolvidos numa determinada política, no sentido de flexibilizar os programas governamentais a ponto

de propiciar alterações. Mas, na visão de Abrucio (1997, p. 20-21), a lógica da estratégia não se limita à confecção de programas governamentais:

O contexto maior da reforma administrativa se beneficia igualmente do conceito de estratégia, sobretudo porque a maioria dos Estados contemporâneos passa por três grandes crises: a fiscal; a decisória, uma vez que o quadro institucional mais atrapalha do que favorece a implementação de reformas; e, por fim, a de confiança, pois a população desconfia, cada vez mais, dos governos e de suas políticas.

O planejamento estruturado na lógica da estratégia compreende um mecanismo que permite ao governo exercer o acompanhamento e também o controle do impacto de suas ações na sociedade, fornecendo subsídios fundamentais para a formulação de políticas públicas.

Uma das principais mudanças na transição para o *consumerism* foi a busca da qualidade dos serviços públicos. A partir da crítica do excesso de enfoque somente na eficiência e não na efetividade dos serviços públicos, conforme mencionado anteriormente, o referencial da qualidade na avaliação de resultados das agências e dos programas vem sendo utilizado pelo governo britânico desde a década de 1980. Para Abrucio (1997), a questão da qualidade também foi uma preocupação no setor privado ao longo dos anos 80, no sentido de romper com a visão meramente quantitativa de avaliar o desempenho dos funcionários e da instituição. Além disso, foi no setor privado que nasceu a abordagem da Gestão da Qualidade Total (GQT) e que posteriormente foi introduzida no setor público. A discussão sobre a GQT será realizada mais à frente deste capítulo.

Tendo em vista a satisfação dos clientes, o governo britânico adotou uma estratégia para tornar o poder público mais leve, ágil e competitivo, caracterizada pela descentralização ou descentralização administrativa (desconcentração). Isto foi motivado pela visão de empoderamento do consumidor, ou seja, quanto mais próximo estiver o serviço público do consumidor, mais fiscalizado pela população ele será. Contudo, com o entendimento de que não basta aumentar o poder do consumidor para alcançar a qualidade pretendida, o governo britânico incrementou práticas de competição entre organizações do setor público, o que sob a lógica governamental oportunizaria a capacidade de escolha aos consumidores.

Outra medida é a adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos, partindo de três dimensões: a) extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não lucrativo; b) extensão das relações contratuais para dentro do setor público, envolvendo descentralização, delegação e mecanismos de *quase mercado*; c) desenvolvimento de contratos de qualidade entre os provedores de serviço e os consumidores/clientes (ABRUCIO, 1997).

Segundo Abrucio (1997), a criação de relações contratuais origina-se de três pressupostos; o primeiro é o de que, num contexto de falta de recursos, a melhor forma de aumentar a qualidade é introduzir relações contratuais de competição e controle, evitando-se, assim, a formação de monopólio. Isto consiste no segundo pressuposto e, por último, aumenta a possibilidade de controle e avaliação por parte dos consumidores no que se refere aos serviços públicos.

Uma das críticas ao modelo *consumerism* parte da ideia de que o consumidor dos serviços públicos é diferente daqueles consumidores dos serviços privados. Uma das diferenças está na natureza do fornecimento dos serviços, sendo que alguns deles, como saúde, são de caráter compulsório, ou seja, não oportunizam a escolha.

Uma alternativa para essa questão, apontada pelos gerencialistas, seria a adoção do termo “cidadão” em vez de “consumidor” dos serviços públicos, por ser mais amplo e implicar direitos e deveres, além de relacionar-se com a possibilidade de exercitar a participação e o controle dos serviços prestados. O que estaria em jogo seria a responsabilização das pessoas.

Existem ainda outras objeções, pois o termo “consumidor” não responde adequadamente ao valor da equidade no contexto do setor público. Clareando melhor esta constatação, podemos afirmar, assim como Abrucio (1997), que diante de um cenário de escassez de recursos os consumidores que se organizarem melhor conseguirão mais recursos para um determinado grupo em detrimento de outros, e isto contribuirá para o aumento das desigualdades.

Na tentativa de superar esses gargalos, os gerencialistas criaram o modelo *Public Service Orientation* (PSO), por meio do qual foram introduzidos os conceitos de responsabilização e equidade na prestação de serviços públicos. Ademais, o PSO busca preencher lacunas deixadas ou criadas pelos próprios modelos gerenciais que o

antecederam. Por meio da problemática da descentralização, criada pelo modelo gerencial puro e pelo *consumerism*, é que foram formulados os conceitos do PSO, com o conceito de *consumerism* sendo substituído pelo conceito de cidadão. De acordo com Abrucio (1997), o conceito do PSO foi estruturado a partir do conceito de esfera pública, trazendo para o debate conceitos como transparência, participação política e justiça, além das já citadas noções de responsabilização e equidade.

Na esfera pública, os conceitos mencionados anteriormente assumem um caráter de maior complexidade em comparação ao que ocorre no setor privado, sobretudo, no que diz respeito às formulações de políticas públicas. Por exemplo, um planejamento estratégico para a educação não deveria ser implementado sem um debate público que o antecedesse. Outra característica do PSO é não negar a existência da competição, mas assumir um novo elemento, ou seja, “[...] a possibilidade de cooperação entre as agências de modo a obter um melhor resultado global na oferta de serviços públicos” (ABRUCIO, 1997, p. 27).

Notamos que há significativas mudanças do gerencialismo puro ao *Public Service Orientation*. Contudo, ainda que haja diferenças entre os modelos, eles não são mutuamente excludentes. Ao contrário, o que se percebe é que cada modelo incorpora aspectos considerados positivos do anterior e inclui novos temas. O que está em jogo é a capacidade do modelo gerencial de se reinventar.

Por sua vez, existe uma diferenciação, dentre outras, entre os modelos gerenciais implementados na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. Na implementação do modelo gerencial puro, a primeira-ministra Margareth Thatcher obteve mais sucesso na reforma do aparelho burocrático; já o presidente americano, Ronald Reagan, não foi bem-sucedido, sobretudo devido a duas razões: a primeira foi a existência de uma cultura, herança dos governos anteriores, que visava à despolitização administrativa, e que, para tanto, promoveu a implementação de mecanismos protetores contra a patronagem; a segunda foi o fato de que o governo dos Estados Unidos é bastante descentralizado, diferentemente do britânico, e, portanto, teve de conviver com padrões de democratização do setor público incompatíveis com os padrões gerenciais mais ortodoxos (ABRUCIO, 1997).

O modelo gerencial arquitetado nos Estados Unidos tentou criar desde o início um modelo híbrido. Na fase do PSO, o governo americano incorporou aspectos que estiveram separados no modelo gerencial britânico, a saber:

[...] a mensuração do desempenho das agências através dos resultados, a busca da qualidade total como método administrativo, a ênfase no cliente, a transferência do poder aos cidadãos e tentar garantir a equidade (ABRUCIO, 1997, p. 31).

No caso brasileiro, a implementação dos modelos gerenciais se deu a partir dos anos de 1990, sob o enfoque da modernização da gestão administrativa e no contexto das influências estrangeiras. Assim, o Brasil assimilou propostas definidas nas agendas promovidas por organismos internacionais. A adoção de um novo modelo gerencial de inspiração neoliberal “[...] vem substituindo gradativamente os modelos burocráticos de gestão, trazendo modificações em todos os setores sociais” (CASTRO, 2009, p. 29).

Desde então, no país, o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras instituições como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estão atuando como disseminadores e financiadores dos postulados da reforma do Estado e da educação. “As agências internacionais de financiamento tiveram papel importante na difusão do consenso sobre um novo modelo de gestão” (CASTRO, 2007, p. 31).

Abrucio (1997, p. 39) descreve a constituição da dimensão administrativa do Estado brasileiro a partir de uma multiplicidade de situações:

Em primeiro lugar, a estrutura administrativa brasileira é influenciada por um lado, pelo Direito Administrativo ibérico e francês, o que resulta em uma rigidez organizacional maior – um maior engessamento, como se diz nos dias atuais. Por outro ângulo, no entanto, a influência americana advinda do modelo presidencialista, que dá uma configuração peculiar ao organograma do Executivo, e sobretudo ao federalismo, que torna mais consorciativo o Estado brasileiro, resulta em um maior grau de flexibilidade e politização do nosso sistema administrativo.

Sendo assim, o Brasil adotou o modelo gerencial híbrido mais parecido com o dos Estados Unidos. A essas situações, somam-se a burocracia meritocrática e a

formação de nichos dominados pelo patrimonialismo. “Mudanças que não levem em conta este hibridismo a fim de alterá-lo de fato podem, na verdade, acentuar as tensões dentro do modelo” (ABRUCIO, 1997, p. 40).

Contudo, Abrucio (2007) ressalta que ocorreram mudanças importantes na gestão dos serviços públicos a partir das regras da Constituição de 1988. Três aspectos são destacados: a) democratização do Estado, com destaque para as mudanças ocorridas no Ministério Público; b) a descentralização; c) reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia. Essas mudanças trouxeram ganhos à administração pública brasileira, porém não se concretizaram em sua plenitude. É o caso, por exemplo, dos tribunais de contas, “[...] particularmente os subnacionais, que pouco avançaram no controle dos governantes, quando não estiveram a eles vinculados de forma patrimonialista” (ABRUCIO, 2007, p. 69).

Outra mudança é concernente à descentralização. Quanto a isto, Abrucio (2007) destaca o crescimento exagerado dos municípios, o pouco incentivo à cooperação intergovernamental, a questão metropolitana que foi ignorada pela Constituição, a permanência de formas de patrimonialismo local e o federalismo compartmentalizado, ou seja, o não estabelecimento de laços entre os entes federados. No mais, por meio da profissionalização da burocracia, o que de fato ocorreu no que tange à reforma do serviço civil foi o aumento do corporativismo estatal.

A administração pública se fragilizou ainda mais durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), que, sob o ideário do Estado Mínimo e o conceito de marajás, tomou medidas que provocaram o desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais. Também foi um governo marcado por fortes práticas de clientelismo político e corrupção.

No governo de Itamar Franco (1992-1994), que se seguiu após o impeachment de Collor (1992), foram produzidos documentos importantes sobre a situação da administração pública brasileira, mas não houve grande iniciativa reformista (ABRUCIO, 2007). As mudanças mais significativas ocorreriam no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

A reforma administrativa pública, implementada no primeiro mandato do governo FHC (1995-1998), teve como principal pilar a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e das diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Pode ser sumariada a partir de duas mudanças:

Houve uma grande reorganização administrativa do governo federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública – antes desorganizadas ou inexistentes – e o fortalecimento das carreiras de Estado. Um número importante de concursos foi realizado e a capacitação feita pela ENAP, revitalizada [...].

Uma segunda ordem de mudanças diz respeito à área legal, especialmente no campo da reforma constitucional, com as Emendas nº 19 e 20. Medidas que implicaram tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido e equivocado do Regime Jurídico Único e introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo. Tais mudanças constituíram peças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de restrição orçamentária e de otimização das políticas (ABRUCIO, 2007, p. 71).

As características da gestão administrativa do governo FHC conduziram a uma administração de cunho gerencial e, portanto, voltada para os resultados. Neste sentido, a meritocracia não foi abandonada pelo MARE; ao contrário, foi aperfeiçoada.

Outra característica do governo FHC foi a estreita visão economicista de sua equipe econômica, que impediu várias inovações institucionais, como, por exemplo, maior autonomia às agências reguladoras (ABRUCIO, 2007). Havia também a resistência política dos parlamentares do Congresso à implantação de um modelo administrativo mais transparente, “[...] pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas” (ABRUCIO, 2007, p. 73).

A respeito do segundo governo FHC (1999-2002), Abrucio (2007) enfatiza a extinção do MARE e avalia que esse período foi marcado, em sua maior parte, pelo empobrecimento da gestão pública. Apesar dos avanços no planejamento centrados no Plano Plurianual (PPA), “[...] os primeiros três anos do segundo mandato foram caracterizados pela ausência de uma estratégia de gestão pública” (ABRUCIO, 2007, p. 75).

Ao realizar um panorama da gestão pública brasileira desde o período de redemocratização, não circunscrito a um dos períodos governamentais em análise, Abrucio (2007) cita um conjunto de cinco movimentos: a) se por um lado, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe ganhos para a economia do país, por outro lado, não teve sucesso no que se refere à eficiência – fazer mais com menos; b) estados e municípios introduziram mecanismos para promover maior participação social, embora haja uma enorme heterogeneidade entre esses níveis de governo; c) inovações nas áreas sociais – saúde, educação e recursos hídricos – foram as mais transformadas, por meio da implementação de mecanismos de avaliação, coordenação administrativa e financeira e controle social; d) coalizão em torno do PPA e da ideia de planejamento, que trouxe proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos; e) organização da gestão pública por meio do governo eletrônico, levando à redução dos custos e ao aumento da transparência das compras do governo; entretanto, o governo eletrônico não avançou na interatividade com os cidadãos.

O governo Lula, em seu primeiro mandato (2003-2006), na visão de Abrucio (2007), continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, sobretudo no campo do governo eletrônico. Também foi dada uma nova moldagem à Controladoria Geral da União (CGU) no combate à corrupção e à ineficiência, e houve avanços no campo do planejamento, incentivando a democracia participativa. De outra parte, o governo foi negativamente marcado pela incapacidade de estabelecer uma agenda de reforma da gestão pública e, ainda pior, pelo fatiamento dos cargos públicos a vários partidos. Sobre esse contexto, trataremos mais adiante.

### **1.1 Os organismos internacionais e a gestão da educação**

O atual modelo de gestão da qualidade da educação deve ser compreendido na conjuntura das transformações no campo sócio-político-econômico que buscam efetivar o processo de ajuste da sociedade às necessidades da economia capitalista. A magnitude dos desafios enfrentados pelo Brasil na busca pela modernização da gestão, pela redemocratização do país e pela melhoria da qualidade da educação perpassa a dimensão dos organismos internacionais.

A partir da década de 1990, as formulações de políticas públicas educacionais tomaram como referência as “[...] orientações homogeneizadoras elaboradas a partir de orientações de organismos internacionais” (CASTRO, 2007, p. 132). Nesse momento, o Banco Mundial projetou-se como a principal agência internacional de cooperação, fosse pela amplitude territorial e temporal de seus projetos, fosse pela magnitude dos financiamentos (FONSECA; OLIVEIRA, 2009). Segundo Silva (2009, p. 222):

A concepção de *qualidade educacional* que emana do Banco fundamenta-se na adoção de “insumos”, que deverão conduzir a resultados a serem avaliados por meio de índices de desempenho e de rendimento escolar dos alunos e das escolas. Seus técnicos preconizam um raciocínio linear, segundo o qual a mera adoção de equipamentos gera resultados satisfatórios.

Nos anos de 1990, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por meio de publicações e documentos produzidos e divulgados, foi construindo e estimulando um ambiente de competitividade internacional com o estabelecimento de índices relativos à medição da qualidade da educação e do ranqueamento conforme seus resultados. No Brasil, “[...] ações como o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA) são utilizadas como parâmetro de comparação e ajuste de políticas educacionais” (MELO, 2011, p. 255).

A concepção de qualidade revelada tanto pelo Banco Mundial quanto pela OCDE estão assentadas na racionalidade técnica e nos critérios econômicos visando ao resultado, não importando os meios. Em outras palavras, ambos os organismos têm uma visão reducionista de qualidade, como se esta pudesse ser “alcançada” somente com auxílio tecnológico e financeiro, sem considerar outros indicadores de ordem intraescolares e extraescolares que estão em jogo.

A Conferência de Educação para Todos, que ocorreu em Jomtien, na Tailândia, em 1990, foi o marco que determinou as diretrizes para o campo educacional a serem seguidas pelos países signatários para o alcance de uma maior produtividade escolar, inclusive o Brasil. Em 1993, em Nova Delhi, ocorreu um novo encontro com o intuito de dar continuidade aos debates iniciados em Jomtien. Os dois encontros apregoavam a universalização do ensino básico, centrado numa ampla reforma da educação (RABELO; SEGUNDO; JIMENEZ, 2009).

No âmbito da América Latina, o FMI e o Banco Mundial, associados à UNESCO, construíram uma agenda de reformulação e realização de políticas educacionais centrada no programa de Educação para Todos, universalizando-as nesta região (MELO, 2011). Outro aspecto destacado é que, na medida em que estes três organismos interferem na regulação da gestão educacional, passam a “[...] adequar o sistema escolar brasileiro a um modelo economicista, para atender às necessidades do mercado de trabalho” (CHIRINÉA; BARRERO, 2010, p. 4).

Na visão de Gentili (1997), em contraface ao discurso de redemocratização é que começou a se desenvolver, na América Latina, o discurso da qualidade referente ao campo educacional. O discurso da qualidade estava relacionado ao projeto neoliberal em oposição ao Estado de Bem-Estar Social. Diante destas forças tensionadoras da ação do Estado e na elaboração das políticas públicas no Brasil, o discurso da qualidade assumiu

[...] o conteúdo que este conceito possui no campo produtivo, imprimindo aos debates e às propostas políticas do setor um claro sentido mercantil de consequências dualizadoras e antidemocráticas (GENTILI, 1997, p. 115).

O processo de reforma da gestão pública desencadeado na América Latina foi construído a partir do financiamento e assessoria por meio dos organismos internacionais citados anteriormente. Para tanto, buscava estabelecer consensos regionais e conceber um projeto homogêneo de educação, de caráter gerencial, para todo o continente.

Dentre os aspectos das reformas educativas arquitetadas na América Latina, destacamos alguns: descentralização, eficiência, eficácia, efetividade, flexibilidade, produtividade, sistemas nacionais de avaliação de desempenho, autonomia escolar, participação dos atores do processo educacional, competitividade e responsabilização (CABRAL NETO; RODRIGUEZ, 2007; CASTRO, 2007; CABRAL NETO, 2009).

A construção do atual modelo de gestão pública da educação no Brasil aconteceu nesse contexto. Verificamos que a discussão em torno da qualidade está presente, intrinsecamente, no debate sobre os modelos gerenciais. Na gestão pública, o gerencialismo assimilou do setor privado a concepção de qualidade total para o

setor público a partir da adoção, no campo educacional, de vários princípios e mecanismos empregados para realizar a Gestão da Qualidade Total.

## 1.2 A Gestão da Qualidade Total (GQT)

A implementação do modelo de GQT se deu inicialmente no setor privado, na esfera da competitividade dos produtos no mercado, e gerou uma mudança na maneira de avaliar o sucesso e o desempenho dos empregados e da organização. Segundo Abrucio (1997, p. 21):

Nas empresas privadas, a razão da mudança foi o aumento da concorrência e do nível de exigência dos consumidores. Desta maneira, os empresários tiveram que elevar a qualidade de seus produtos para sobreviver no mercado. Portanto, a busca permanente da qualidade tem uma relação direta com o direcionamento da produção para os anseios dos consumidores.

Com relação ao setor público, a perspectiva da GQT foi introduzida quase no mesmo momento em que a gestão pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores, ou seja, ocorreu no período de transição do gerencialismo puro para o *consumerism* e foi incorporada ao *Public Service Orientation (PSO)*, por meio da imbricação das ideias de ampliação do papel dos gestores públicos diante do desafio de prestar melhores serviços e pela “[...] incorporação da noção da gestão da qualidade que pode ser buscada no setor privado” (CABRAL NETO, 2009, p. 183).

A Gestão da Qualidade Total (GQT) constitui uma das marcas fundamentais impressas pelo gerencialismo no setor público, implementada a partir da década de 80. “Essa talvez tenha sido uma das principais revoluções no modelo gerencial” (ABRUCIO, 1997, p. 21). Deste modo, uma concepção de qualidade começou a ser incorporada na pauta do modelo gerencial, quando os gerencialistas perceberam que não bastava implementar a dimensão da eficiência na gestão pública e desconsiderar a qualidade dos resultados dos serviços públicos, ou seja, a efetividade.

Na transposição da perspectiva da Qualidade Total para o campo educacional no Brasil, ocorrida nos anos de 1980, não foram feitas as devidas adaptações. Além disso, ela foi empregada sob o discurso de que se constituía na gestão salvadora para romper com o fracasso escolar no ensino brasileiro (OLIVEIRA, 1997).

No ideário gerencial, a Qualidade Total se apresenta como finalidade da educação escolar. Nessa perspectiva, se a educação é considerada uma mercadoria, ela só tem sentido se está em conformidade com as necessidades e desejos do consumidor. Para alcançar o cliente/consumidor, o gerencialismo no setor público recorreu aos mecanismos de descentralização e responsabilização na Gestão da Qualidade Total.

Cabral Neto (2009, p. 181-182) sintetiza a maneira como a concepção de descentralização foi utilizada no decorrer dos anos a partir das transformações ocorridas no modelo gerencial:

No modelo gerencial puro, a descentralização era valorizada como meio para tornar mais eficazes as políticas públicas. No Consumerism, a importância dessa estratégia residia no fato de que ela aproximava o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores (no sentido de que têm direito de escolher os equipamentos sociais que oferecem melhor qualidade). No PSO, diferentemente assume outro significado, qual seja: o governo local torna os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam suas vidas, resgatando os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo – o da esfera pública.

Evidencia-se a capacidade de flexibilização e adaptação propiciada pelo gerencialismo. Conforme Abrucio (1997), esse modelo não se apresenta de maneira rígida e fechada, mas sim com a capacidade de se transformar a partir das críticas e dos desafios em alguns casos criados por ele mesmo. A gestão pública, por meio da estratégia de flexibilização, incorporou a dimensão da participação no sentido de considerar as questões advindas dos diversos atores envolvidos numa determinada política. Desta forma, a flexibilização também compreende a ideia de descentralização.

No ideário gerencial, a utilização da descentralização como estratégia de gestão educacional busca ampliar a eficiência e a eficácia dos gastos públicos, mediante a redução de custos. Também promove o aumento do controle e da fiscalização dos cidadãos sobre as políticas públicas, ao passo que desresponsabiliza o Estado de parte de suas obrigações com os serviços sociais (CASTRO, 2007; CABRAL NETO, 2011).

Contudo, como esclarece Dourado (2007, p. 937), no caso brasileiro:

[...] o que ocorre é a transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica. A despeito disso, predominam, no cenário educacional, vários processos de regulação que permeiam o cotidiano dos sistemas de ensino e das escolas públicas, sob a hegemonia da União, por meio da indução de políticas de financiamento de ações e programas governamentais.

Ficou notório que a União, de acordo com suas atribuições constitucionais, deveria fomentar uma descentralização que promovesse a autonomia dos entes federados, mas terminou por efetivar a desconcentração de ações educacionais. Neste sentido, desconcentram-se as responsabilidades na direção dos entes inferiores, mas essa dinâmica não ocorre com relação ao poder de decisão. Portanto, a descentralização foi estruturada como uma estratégia para o redimensionamento do papel do Estado brasileiro.

O gerencialismo recorre à responsabilização como meio de proporcionar a melhoria da qualidade da educação, sendo largamente usada nas atuais políticas públicas do setor. Um de seus fundamentos é o de que os gestores têm a obrigação de prestar contas à sociedade dos serviços realizados (CASTRO, 2009).

Por meio da responsabilização, o governo introduz uma administração pública no campo educacional voltada para a lógica da competitividade, enquanto estabelece a concorrência entre escolas públicas e escolas privadas na busca de resultados a serem alcançados, a partir de índices de cunho meramente quantitativo. Esses índices são estabelecidos pelas agências governamentais e balizados nos ditames dos organismos internacionais. No entanto, a ênfase no mercado e na competição permite eleger o modelo da escola privada como exemplo de eficácia e eficiência, ao mesmo tempo que a escola pública é colocada no banco dos réus (SÁ, 2008). Essa dinâmica, na visão de Cabral Neto (2009), leva a uma situação de “quase mercado”. Segundo Sá (2008, p. 433):

A teoria dos quase-mercados educacionais assenta nas premissas de que a introdução de políticas orientadas para o mercado na educação irá promover a competição entre as escolas, encorajar uma utilização mais eficiente dos recursos, tornar os produtores

mais responsáveis perante os consumidores, aumentar as oportunidades de escolha e promover a diversidade de oferta.

Um programa de responsabilização (*accountability*) pode existir de várias formas, mas precisa de quatro características para funcionar: a) o desejo das autoridades de publicizar as diferenças no nível de desempenho das instituições; b) provas estandardizadas que efetivamente proporcionem esse tipo de informação; c) formas de analisar e utilizar a informação; d) a capacidade de aplicar recompensas e sanções conforme os resultados obtidos (CASTRO, 2009).

Além da observância de aspectos concernentes à descentralização e à responsabilização presentes na Gestão da Qualidade Total (GQT), outros aspectos devem ser considerados, como os pressupostos para alcançar a eficiência e eficácia a partir de mecanismos de caráter técnico, de padronização, de regulação e de controle da qualidade.

Na GQT, é fundamental a adição de tecnologia ao campo educacional, uma lógica própria do setor empresarial, de caráter tecnocrático, que traz sob o disfarce de uma pretensa neutralidade técnica a exclusão da dimensão política da educação. A concepção de tecnologia educacional, então, passa a girar em torno de um fim, e não de um meio. O uso do governo eletrônico para organizar a gestão da educação de modo a reduzir custos e melhorar a eficiência é um exemplo do emprego da tecnologia.

Esse caráter técnico se presta, sobretudo, à regulação e ao controle da qualidade. A técnica deste último é referendada numa metodologia quantitativa, pela produção de diferentes índices, tabelas, estatísticas. O controle da Qualidade Total é uma estratégia “[...] estruturalmente quantitativa, que parte do pressuposto de que só se gerencia o que está sob o controle estatístico” (OLIVEIRA, 1997, p. 86). Neste caso, a preocupação é com a quantificação, só os números têm valor e só os resultados interessam. Todavia, a técnica não dá conta da complexidade da educação.

O controle da qualidade ainda passa pela definição a priori dos padrões a serem alcançados pelos alunos e pela escola. A padronização, a partir desta concepção de qualidade, é imprescindível para o controle. Os padrões, por sua vez, são medidos a partir de mecanismos de avaliação de larga escala. Com o redimensionamento do papel do Estado, a avaliação assume um papel fundamental

nas políticas públicas e se torna o principal mecanismo de mensuração da qualidade da educação. As avaliações externas em larga escala são utilizadas para mensurar o desempenho dos alunos na escola através de indicadores.

Segundo Castro (2009, p. 22):

Neste cenário, os indicadores de qualidade passaram a ser medidos por taxas de retenção, taxas de promoção, comparação internacional dos resultados escolares, supervalorização da competitividade e da produtividade e novos métodos de gerenciamentos de sistemas educacionais. Nessa concepção, a qualidade é vista numa ótica econômica, pragmática, e gerencial, enfim, numa visão meramente técnica, caracterizando uma visão bastante restrita de educação de qualidade.

Esses indicadores estabelecidos para a medição se desvincularam de seus determinantes socioeconômicos e culturais e se atrelaram, estritamente, ao mercado. A educação, de uma construção histórica, transformou-se em simples mercadoria. O emprego da estratégia dos indicadores, segundo Castro (2009), obriga os estados e municípios a estabelecer contratos de gestão, pelos quais será analisada a sua performance em relação aos objetivos pretendidos no campo educacional.

A partir de 1990, “[...] o Brasil passou a contar com avaliação nacional, que permitia acompanhar a qualidade da educação brasileira” (FRANCO; ALVES e BONAMINO, 2007, p. 990). Esse indicador é apontado como sendo “[...] a qualidade indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 12).

A primeira avaliação em larga escala ocorreu no ano de 1990 e, posteriormente, em 1992, sob a responsabilidade do INEP. Após 1993, a avaliação passou a ser bienal. Urel e Pereira (2013, p. 4) definem os marcos das mudanças de trajetória do SAEB entre os anos de 1995 e 2001:

[...] a) 1995: incorporação do TRI (Teoria de Resposta ao Item), que permitiu a comparação entre ciclos de avaliação; b) 1997: desenvolvimento das Matrizes de Referência, descrevendo competências e habilidades necessárias para cada série correspondente; c) 2001: atualização das Matrizes de Referência de acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais; d) ampliação

das possibilidades de análise dos resultados do SAEB com a implementação da Prova Brasil.

O que o aluno deveria aprender seria regulado pelos resultados nas avaliações. Assim, a qualidade da educação passou a ser “verificada” a partir das avaliações em larga escala. Seus resultados seriam determinantes na formulação das políticas públicas educacionais, bem como na distribuição dos recursos aplicados na área educacional. Neste sentido, “[...] apreender a qualidade significa aferir padrões ou modelos exigidos, conforto individual e coletivo, praticidade e utilidade que apontem melhoria de vida do consumidor” (SILVA, 2009, p. 219).

As consequências da regulação mediante avaliações em larga escala são: “[...] ênfase nos produtos, incentivo ao mérito, dados organizados em classificação, uso de dados quantitativos e destaque para a avaliação externa em detrimento da autoavaliação” (UREL; PEREIRA, 2013, p. 10). Podemos acrescentar, aqui, a adoção de medidas homeogeneizadoras em diferentes sistemas escolares do mundo, de parâmetros de ranqueamento e competitividade como a que ocorreu na América Latina. O emprego da “[...] avaliação quantitativista constituiu um dos instrumentos para adaptar o sistema educacional brasileiro à nova ordem global instituída nos anos de 1990” (SILVA, 2009, p. 220).

Para Chirinéa e Barrero (2010, p. 4) “[...] a busca da qualidade está muito mais ligada ao desenvolvimento econômico do país, bem como sua inserção no grupo dos países desenvolvidos”. Não se pode ignorar que a busca pela qualidade é uma aspiração internacional, tendo em vista níveis crescentes de produtividade e competitividade.

Nesta esteira, a Gestão da Qualidade Total da educação se converte em um elemento propulsor da eficiência, eficácia e produtividade no intuito de atender aos interesses mercadológicos. De acordo com Chirinéa e Barrero (2010, p. 4), os parâmetros da eficiência, eficácia e produtividade

[...] são internalizados pela escola, como critérios de qualidade. Estes critérios orientam a gestão da escola caracterizando-se como uma exigência para manutenção do mercado, uma vez que a qualidade da educação serve aos resultados obtidos para com a reestruturação produtiva, o que, em larga medida, exige a formação

de cidadãos conscientes e aptos a enfrentar as exigências da sociedade moderna.

A internalização desses critérios pelos trabalhadores da educação é possível, dentre outros fatores, devido ao fato de que “[...] as parcerias e os acordos entre o Estado e o empresariado, exclui os educadores das discussões e das decisões referentes à educação” (OLIVEIRA, 1997, p. 132). Além disso, porque a implementação da Qualidade Total nas escolas tem por base os princípios psicológicos e visa promover a mudança de mentalidade dos trabalhadores da instituição, a chamada cooptação laboral. Na prática, a cooptação dos docentes seria a atribuição de premiações e homenagens àqueles que atingiram os melhores resultados, ou seja, os que mais aprovaram.

Para Freitas (2012, p. 383):

As recompensas e sanções compõem o caráter meritocrático do sistema, mas não só, já que a própria divulgação pública dos resultados da escola constitui em si mesma uma exposição pública que envolve alguma recompensa ou sanção públicas. A meritocracia é uma categoria, portanto, que perpassa a responsabilização.

A lógica implícita na meritocracia é a de que as oportunidades para o alcance de bons resultados foram dadas a todos. O diferencial consiste no esforço pessoal, ou seja, se o aluno não foi bem é porque se esforçou pouco ou não se esforçou direito, logo, a responsabilidade é transferida do Estado para o sujeito. Sendo assim, se a escola não apresentar bons resultados, na ótica da Qualidade Total, será por sua própria ineficiência, e não pela falta de subsídios do Estado. Por essa perspectiva, os resultados devem ser alcançados com o mínimo de custos.

A responsabilização e a meritocracia são duas categorias, portanto, intimamente relacionadas. Outra categoria é a da privatização. Pode-se afirmar que, com efeito, as duas primeiras visam criar ambiência para ampliar a privatização do sistema público de educação (FREITAS, 2012). Na ótica de Oliveira (1997), abre-se brechas para a privatização na medida em que, nas parcerias e acordos entre Estado e o empresariado, os educadores são excluídos das discussões e decisões.

A regulamentação da educação, inserida no sentido de controle, busca ajustar a gestão educacional aos moldes gerenciais. Com uma visão crítica, podemos compreender que, nas políticas sociais do país, ocorre uma “[...] transposição direta do conceito de qualidade própria dos negócios comerciais para o campo dos direitos sociais e, nestes, a educação pública” (SILVA, 2009, p. 219).

Quanto à avaliação do sistema de ensino, sua visibilidade é adquirida no sentido de estimular a Qualidade Total da educação sob o direcionamento e o controle do poder público orientado pelo mercado. Porém, consideramos que as avaliações baseadas em indicadores de desempenho meramente quantitativos constituem um pressuposto reducionista e inadequado da mensuração da qualidade da educação.

Para tanto, na visão de pensadores críticos, comprometidos com a concepção social de educação, a avaliação e a gestão da qualidade da educação devem ser concebidas por meio de pressupostos democráticos. Cabral Neto (2011, p. 274) defende uma qualidade da educação edificada “[...] como resultado de um compromisso assumido pelo coletivo social e que seja negociada com base em regras pactuadas”, o que aponta para uma perspectiva de qualidade social.

### **1.3 A qualidade social**

Pensar a qualidade da educação pela perspectiva social implica considerar, inicialmente, que o conceito de qualidade é um fenômeno social que se desenvolve nos diversos tempos e espaços, no decorrer do processo histórico, assumindo características próprias de cada período. Caso tomemos como referência o momento atual, poderemos identificar visões de mundo e forças que caracterizam o debate acerca da qualidade a partir de uma linha crítica fundamentada no social e outra meramente mercadológica.

Um olhar crítico propicia enxergar na trajetória histórica da sociedade a existência de uma classe privilegiada em detrimento de outra que teve seus direitos e demandas ocultados por aspectos políticos a favor da perpetuação do capital, contribuindo para o crescimento das desigualdades entre ricos e pobres.

A qualidade social insere-se no contexto de direito social, juridicamente protegido. Torna-se um princípio do ensino quando a Constituição Federal de 1988,

em seu art. 206, VII, assevera a garantia de padrão de qualidade, e em seu art. 74, posteriormente, vai indicar uma base capaz de assegurar ensino de qualidade: padrão mínimo de oportunidades educacionais e custo mínimo por aluno. De acordo com Gentili (1997, p. 176):

Um novo discurso de qualidade deve inserir-se na democratização radical do direito à educação. Isto supõe que, em uma sociedade plenamente democrática, não pode existir contradição entre o acesso à escola e o tipo de serviço por ela proporcionado.

Esses pressupostos sinalizam na direção de uma política de inclusão social, que deve se dar por meio de uma democracia participativa. Defende-se aqui uma educação de qualidade social que promova a melhoria das condições de vida das pessoas envolvidas na escola e na sociedade em geral.

Desta maneira, as questões sociais são essenciais que se consiga entender a concepção de qualidade social, que se distingue da concepção de qualidade identificada com o mercado. Pensar a qualidade nesta perspectiva leva, necessariamente, à ruptura com os interesses hegemônicos de uma determinada classe social. O conceito de qualidade social insere-se no campo educacional em contraposição à perspectiva de qualidade total.

Na qualidade social, parte-se do pressuposto de que

[...] as questões sociais estão imbricadas no modo de produção e distribuição dos bens materiais produzidos pelos sujeitos na sociedade, em espaços e tempos históricos. Elas constituem parte de um todo e as separamos com a finalidade de apreender o social-histórico construído e determinado pelo movimento econômico (SILVA, 2009, p. 217).

Essa concepção parece ser a mais segura, pois ela não se restringe meramente a números, fórmulas matemáticas ou resultados. Afinal, quando pensamos na escola, pensamos em um local onde convivem, simultaneamente, diversos sujeitos com seus valores, conhecimentos, interesses, visões de mundo e de sociedade, que influenciam de diferentes formas o debate sobre a qualidade da educação. Por isso, compactuamos com a seguinte definição de escola de qualidade social:

A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (SILVA, 2009, p. 225).

O próprio significado etimológico nos remete à complexidade da palavra “qualidade”, reforçando a ideia de que esta deve ser entendida para além de uma abordagem técnica, gerencial e mercadológica. Etimologicamente, “[...] o termo qualidade advém do latim *qualitas*, mas cuja procedência mais profunda é a de *poiótēs* do grego e que significa um título definidor de uma categorização ou classificação” (CURY, 2014, p. 1.054). A partir desta definição, se dissermos “esta é uma escola de qualidade”, não significa termos descoberto ou comprovado suas características reais. A qualidade, por assumir o significado de um título, exige uma caracterização; sendo assim, exige-se a utilização de expressões como, “de boa qualidade” ou “de má qualidade”.

O termo qualidade não se mantém sozinho, pois está necessariamente articulado a diversos fatores relacionados às ideologias e a subjetividades, como a cultura, as condições socioeconômicas, as crenças e costumes. Portanto, o conceito de qualidade não se trata de uma propriedade a ser identificada e apreendida na realidade, mas da emissão de um juízo de valor a partir da concepção que se tenha de qualidade.

O sentido de atribuir um juízo de valor à educação tem a ver com um ideal de pessoa e de sociedade, podendo ser coincidente e muitas vezes não coincidente entre os diversos sujeitos. Os diversos significados têm “[...] potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 7). E isso se efetiva no Brasil, onde temos regiões que trazem consigo uma diversidade de valores humanos predominantes, diferentes concepções de aprendizagem, fatores socioeconômicos, ideológicos, políticos e religiosos.

Assim, podemos afirmar que haverá convivência, num mesmo tempo e espaço, entre uma variedade de noções, perspectivas ou conceitos em torno da qualidade. Teremos quantas qualidades forem necessárias para abranger a diversidade de perspectivas da sociedade, dos grupos e dos indivíduos.

Essa multiplicidade de significados resulta no entendimento dos pesquisadores Enguita (1997), Dourado, Oliveira e Santos (2007), Gusmão (2010), Gadotti (2013) e Cury (2014) de tomar qualidade como um termo polissêmico. A perspectiva é polissêmica porque o conceito de qualidade é polissêmico, “[...] não se traduz em termos essenciais ou absolutos e não encerra um conceito neutro” (GUSMÃO, 2010, p. 28).

Por outro lado, a utilização do termo qualidade da educação no Brasil é própria da perspectiva identificada com os interesses do campo gerencial, técnico e administrativo. Essa visão absolutista é criticada por Silva (2008, p. 12):

No Brasil, chamam atenção certos tipos de enunciados bastante veiculados e, na mesma medida, arraigados – “caiu a qualidade do ensino”, “a escola pública não tem qualidade”, “a qualidade da escola privada é muito superior à da escola pública” etc. Não raro, essas frases de efeito denotam um aparente consenso, embora não sejam acompanhadas de maior reflexão acerca de seus pressupostos ou de outras dimensões do conceito de qualidade, em especial quando se refere à escola pública.

A ótica ali empregada partia da suposição de que, ao se falar que algo era de qualidade, automaticamente isto possuía “boa qualidade”, um padrão definido, ou seja, um fim em si mesmo. Transparecia o entendimento de que a acepção é absoluta, bastando ser identificada e apreendida (GUSMÃO, 2010).

Autores identificados com a perspectiva da qualidade social, como Dourado, Oliveira e Santos (2007) e Gadotti (2013), concordam com a necessidade da mensuração da eficiência e da eficácia dos sistemas educativos. Entretanto, criticam a forma reducionista como é medida a qualidade da educação e partem da premissa de que, para se chegar a resultados concretos neste campo, deve ser elaborado um conjunto de indicadores de qualidade, considerando aspectos intraescolares e extraescolares. Faz-se necessário que tanto as condições quanto os atores envolvidos “[...] sejam tratados como elementos fundamentais para a análise da situação escolar sob o enfoque da qualidade” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 5).

Ainda de acordo com Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 10) “[...] é extensa a lista de elementos que podem ser considerados indispensáveis para uma educação escolar eficaz”. Ao considerarem os aspectos intraescolares, os autores destacam os seguintes aspectos: 1. Condições de oferta do ensino; 2. Gestão e organização do trabalho escolar; 3. Formação, profissionalização e ação pedagógica; 4. Acesso, permanência e desempenho escolar. Quanto aos aspectos extraescolares, ressaltam questões como “[...] fome, drogas, violência, sexualidade, famílias, raça e etnia, acesso à cultura, saúde, que muitos consideram impeditivas para uma educação de qualidade” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 5).

Silva (2009) também menciona alguns aspectos intraescolares e extraescolares. Dentre os intraescolares, estão: o reconhecimento das potencialidades individuais, alimentação, a garantia de acesso a livros, revistas, filmes e equipamentos tecnológicos e, também, as atividades pedagógicas intencionais, respaldadas pelo convívio ético e que favoreçam as aprendizagens. Com relação aos extraescolares, a autora cita a renda familiar, as condições de moradia, a distância dos locais de moradia e de estudo, a escolaridade da família e acesso a bens culturais e a recursos tecnológicos em casa, aplicação dos recursos financeiros devidamente previstos e executados, formação contínua, valorização da carreira profissional e condições de trabalho para os funcionários da escola.

A partir dos aspectos e fatores salientados por Dourado, Oliveira e Santos (2007) e por Silva (2009), fica evidente que há uma multiplicidade de indicadores a serem considerados e que estes são fundamentais para uma análise na perspectiva social de qualidade. Isto porque apontam na direção de práticas inclusivas, de modo a garantir um processo pedagógico pautado pela eficiência, eficácia e efetividade social, com vistas a contribuir com a melhoria da aprendizagem dos alunos, em associação com a melhoria das condições de vida e de formação da população. Também para Cabral Neto (2011), a eficácia e a eficiência deveriam constituir estratégias para a consolidação da gestão democrática, e não reduzir-se a uma questão estritamente gerencial.

É possível notar que os indicadores constituem uma vasta e complexa área da qualidade. A partir desta constatação, e com a finalidade de tornar o tema mais compreensível, entendemos que há necessidade de explorarmos um pouco mais a

discussão a respeito dos indicadores, mas, é claro, sem a pretensão de esgotar o assunto. Para tanto, podemos categorizá-los em três dimensões: a dos sujeitos envolvidos no contexto educacional, a socioeconômica e a da infraestrutura escolar.

Por certo, qualidade é um fenômeno social e, nesta perspectiva, sua análise perpassa a dimensão dos sujeitos envolvidos no cenário educacional. Dourado, Oliveira e Santos (2007) ressaltam que as avaliações, as pesquisas e os estudos sobre qualidade da educação revelam que uma escola de boa qualidade não é garantida somente pelos recursos financeiros que ela recebe, mas que ela é construída, fundamentalmente, a partir de sujeitos engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo. Isto impacta “[...] positiva ou negativamente a qualidade da aprendizagem na escola” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 18).

A dinâmica do contexto imediato da escola compreende as relações entre os diversos sujeitos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem. Os resultados dessas relações indicam ou revelam concepções de aprendizagem, de currículo, de planejamento pedagógico, de práticas pedagógicas, de avaliação e elementos importantes da gestão escolar, e nisto se inserem os alunos. Quando pensamos nos alunos, devemos ter em mente que as aulas e as atividades educativas precisam ser envolventes e que as estratégias e os recursos pedagógicos utilizados pelos professores precisam ser adequados às suas características (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

Mas as características dos alunos envolvem também as condições extraescolares. Uma escola de boa qualidade deve considerar, por exemplo, os meios de transportes pelos quais os alunos se deslocam até ela: a pé, de bicicleta, de carro, de ônibus – pago ou cedido pelo poder público; e, também, as condições socioeconômicas e culturais: se está acompanhado dos pais, com ou sem material, limpo ou sujo, descalço, de chinelos ou de tênis.

Esta discussão em torno dos alunos envolve dois aspectos relevantes, o do acesso e o da permanência deles na escola. Neste sentido, Freitas (2007, p. 969) diz que se a educação for largada à lógica do mercado

[...] o resultado esperado será a institucionalização de escola para ricos e escola para pobres (da mesma maneira que temos celulares para ricos e para pobres). As primeiras canalizarão os melhores desempenhos, as últimas ficarão com os piores desempenhos. As

primeiras continuarão sendo as melhores, as últimas continuarão sendo as piores.

Freitas (2007) também ressalta que as escolas que atendem à classe pobre não estão desobrigadas de oferecer uma educação de boa qualidade, alegando que os alunos têm mais dificuldade para aprender. Ao contrário, o que se deve esperar delas é ainda mais competência.

Os defensores da lógica empresarial aplicada à educação se orgulham de ter conseguido reduzir os índices de reprovação. Contudo, Freitas (2007, p. 972) desenvolveu o conceito de eliminação adiada para discutir esta questão, referindo-se “[...] à permanência dos alunos dessas camadas na escola durante algum tempo, postergando sua eliminação da escola e realizando-a em outro momento mais oportuno”. Um dos sentidos do conceito de eliminação adiada é o de que o aluno não é reprovado no ano em curso no espaço da escola, mas sim entre séries ou ciclos. A eliminação adiada gera o fato de o aluno passar de ano sem as devidas apropriações do conhecimento. Em outras palavras, esta constatação revela que a qualidade fundamentada na ótica empresarial possui um caráter de falseamento da realidade da educação.

Além disso, se a construção de uma educação de boa qualidade social considera os pais como sujeitos envolvidos, na perspectiva de qualidade total eles são tratados como clientes. Oliveira (1997) demonstra, a partir da sua pesquisa, que escolas identificadas com a perspectiva da GQT utilizam a “cobrança voluntária”. Isto é uma contraposição à ideia de escola pública, na qual é vedada a cobrança de taxas. Contudo, não é esta a visão compartilhada pela qualidade social, pois não se pode dizer que a escola é de boa qualidade se ela também não o é na concepção dos pais.

Para os pais, sobretudo das classes populares, a boa educação é aquela que promove a emancipação social, que garante uma formação integral de maneira a ampliar as possibilidades de inserção no mercado de trabalho, visando à melhoria das condições de vida (DOURADO, OLIVEIRA E SANTOS, 2007). Estudar para quê? No ideário social da classe trabalhadora, para que os filhos sejam diferentes deles, que não tiveram condições de estudar na idade certa. Para que os filhos tenham um emprego menos cansativo e destrutivo, no qual recebam um salário melhor. Para que

a escola propicie uma formação que assegure aos filhos uma vaga num bom curso superior. Enfim, uma escola de boa qualidade, para os pais, é aquela que oferece garantias de um futuro melhor.

Por seu turno, a discussão da qualidade social deve ser levar em conta a concepção dos professores e dos demais funcionários da escola. Silva (2009, p. 224) ressalta a importância da formação desses profissionais na construção de uma escola de qualidade social, sustentando que é preciso garantir:

[...] uma boa formação dos docentes e funcionários da educação, propiciando o seu ingresso por concurso público, a sua formação continuada e a valorização da carreira; ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico; conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações.

Sabemos que a formação dos funcionários da escola, principalmente dos professores, é estratégica para a construção de uma educação de boa qualidade. Os cursos de formação inicial, oferecidos pelas faculdades e universidades, presenciais ou a distância, devem formar docentes capazes de organizar suas ideias, capazes de pensar e repensar as implicações da sua “escolha” profissional.

Contudo, se o curso formou o professor para ser um instrucionista, ele tende a reproduzir isto na sua prática. Assim, ao assumir uma sala de aula, bastam poucos instantes para que este profissional perceba o caráter deficitário da sua formação, o que pode levá-lo à desistência, à lamúria, ao desânimo, ao mal-estar docente e à baixa autoestima (GADOTTI, 2013). É por esta razão que se torna indispensável investir na qualificação do professor, objetivando-se uma educação de boa qualidade.

Quando falamos de “boa qualidade”, nos referimos a uma formação continuada que de fato qualifique o professor, proporcionando-lhe o aprender ou o reaprender a ensinar, podendo, inclusive, funcionar como uma válvula propulsora que o conduza a “[...] buscar sentido para o que faz e apontar novos sentidos para o que fazer dos seus alunos e alunas” (GADOTTI, 2013, p. 8). Também as condições de trabalho já mencionadas neste texto estão diretamente relacionadas à valorização profissional: “[...] ao sentir-se valorizado e incentivado pelo grupo, o profissional pode realizar com maior satisfação e qualidade suas atividades na escola” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 23).

Não menos importante é o papel das políticas públicas de qualidade. Seja no âmbito municipal, estadual ou federal, todos devem garantir o financiamento, de maneira transparente, dos recursos necessários para subsidiar as ações da escola, visando sua autonomia.

A segunda dimensão é socioeconômica, que compõe a abordagem relacionada à qualidade social da educação a partir dos sujeitos envolvidos, identificando-se com os aspectos extraescolares relacionados, acima de tudo, com as condições de vida das famílias e dos alunos. Essas condições podem ser medidas por variáveis como fatores econômicos, sociais e culturais, as quais impactam diretamente na aprendizagem dos alunos, tais como: o meio ou recurso de acesso à escola, distância entre residência do aluno e escola, acompanhamento das atividades escolares em casa por parte dos pais, tempo e espaço destinado ao estudo em casa, nível de escolarização dos pais, profissão dos pais, conflitos familiares, alimentação, higiene, sonhos e perspectivas de continuidade dos estudos. Neste contexto, “[...] o fator socioeconômico dos alunos se configura como o maior controlador dos resultados escolares, podendo ajudá-los ou prejudicá-los em seu aprendizado” (AMORIM, 2011, p. 62).

Não há sentido em tratar de qualidade social desprezando essas questões, tampouco, se essa qualidade não atende às necessidades dos principais sujeitos envolvidos na educação. Na ótica de Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 14), esta dimensão não pode ser negligenciada do debate acerca de uma qualidade social da educação, sob o risco de que os determinantes socioeconômicos sejam:

[...] naturalizados em nome da ideologia das capacidades e dons naturais, o que reforça uma visão de que a trajetória do aluno, em termos de sucesso ou fracasso, decorre das suas potencialidades naturais. Essa visão social é, muitas vezes, reforçada na escola e, sobretudo, na sala de aula, ampliando o processo de exclusão dos já excluídos socialmente, seja pela etnia, raça, classe social, capital econômico, social e cultural, religião, entre outros.

Os determinantes socioeconômicos afetam crucialmente as classes populares, promovendo o alargamento da distância entre as classes sociais, e tendem a se agravar quando os governos insistem em ignorar as imperfeições geradas pelo

mercado. Esta é uma das tantas mazelas que resultam de políticas públicas educacionais com fulcro no neoliberalismo.

Essa visão distorcida do neoliberalismo precisa ser combatida. A regulação das políticas públicas educacionais organizadas a partir da demanda social é preferível. Trata-se de uma qualidade social apta a promover “[...] uma atualização histórico-cultural em termos de uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 15).

A última dimensão, igualmente relevante para nosso estudo, é da infraestrutura. Nela, pode ser destacado um conjunto de indicadores que impactam diretamente na melhoria da qualidade do ensino oferecido:

- a) existência de salas de aulas compatíveis às atividades e à clientela;
- b) ambiente escolar adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, reuniões com a comunidade, etc.;
- c) equipamentos em quantidade, qualidade e condições de uso adequadas às atividades escolares;
- d) biblioteca com espaço físico apropriado para leitura, consulta ao acervo, estudo individual e/ou em grupo, pesquisa online, entre outros, incluindo acervo com quantidade e qualidade para atender ao trabalho pedagógico e ao número de alunos existentes na escola;
- e) laboratórios de ensino, informática, brinquedoteca, entre outros;
- f) serviços de apoio e orientação aos estudantes;
- g) garantia de condições de acessibilidade e atendimento para portadores de necessidades especiais;
- h) ambiente escolar dotado de condições de segurança para alunos, professores, funcionários, pais e comunidade em geral;
- i) programas que contribuam para uma cultura de paz na escola (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 18).

São essas as condições mínimas de oferta de ensino que contribuem para tornar a dinâmica escolar mais interessante e mais instigante. Além disso, cada uma delas deve considerar o contexto local, adequando-se à realidade escolar, conforme a oferta dos níveis e modalidades de ensino.

Sem condições estruturais, a oferta de ensino fica comprometida. Por exemplo, não basta garantir uma boa formação ao professor se lhe é oferecida uma sala de aula sem quantitativo de mesas e cadeiras em boas condições de uso e em quantidade suficiente para o número de alunos. São necessárias salas arejadas,

quantidade de alunos apropriada à área disponível, adequação da dimensão das mesas e cadeiras ao tamanho dos alunos, sobretudo àqueles com deficiência.

Ainda mais, compromete-se a aprendizagem do aluno se a escola for destituída de ambientes externos de complementação e apoio às atividades desenvolvidas na sala de aula. Como despertar no aluno o querer aprender se o ambiente escolar não lhes é agradável?

Se o ambiente também oferece risco ao aluno, os pais não desejam que os filhos estudem lá. Sendo assim, a escola necessita de estrutura provida de condições materiais e equipamentos em quantidade satisfatória, que garantam segurança e visem a uma aprendizagem desafiadora e integrada ao contexto local.

As questões de infraestrutura, bem como as demais, têm a ver com o financiamento da educação. Embora seja indiscutível que a qualidade não pode ser verificada isoladamente, a partir disso, entendemos que a garantia de insumos adequados é condição necessária – ainda que não suficiente – para a qualidade do ensino (CARREIRA; PINTO, 2007).

A partir dos estudos sobre a complexa e abrangente área dos indicadores, didaticamente divididos nas dimensões dos sujeitos envolvidos, socioeconômica e de infraestrutura, apontamos que os indicadores de qualidade devem ser “[...] dinâmicos e constantemente debatidos e reformulados, visto que as diversas expectativas e representações sociais integram um contexto histórico mais amplo e em constante movimento” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 18). Deste modo, a construção de indicadores a partir da realidade local não pode estar desarticulada do contexto global, deve ser concebida no sentido de que a escola desfrute a prerrogativa de sua autonomia, considerando as definições nacionais das políticas públicas educacionais e que estas últimas considerem as definições das escolas. Os indicadores vão variar de acordo com as distintas significações estabelecidas nas relações dos sujeitos com os diversos fatores e nas diversas conjunturas em torno da análise da qualidade da educação.

Ressaltamos que os indicadores são utilizados tanto na perspectiva da qualidade total quanto da qualidade social. A diferença, todavia, está na natureza desses indicadores, ou seja, se eles se prestam a uma visão meramente gerencial ou de ordem estritamente econômica, ou se, por outro lado, se comprometem com as

aspirações mais gerais da população ou têm a ver com a melhoria das condições de vida das pessoas.

Dalben (2008, p. 29-30) nos alerta a respeito dos riscos da utilização equivocada dos indicadores:

[...] o uso equivocado dos indicadores que estabelecem critérios meramente comparativos entre escolas e entre diferentes salas de aulas numa mesma escola, sem uma significação, uma interpretação e análise dos motivos que levam à obtenção de tais índices, pode conduzir à ideia de ranqueamento, retornando, assim, a lógica da avaliação seletiva e excluente, que tanto se deseja evitar.

É justamente essa visão que a qualidade social refuta, ao criticar o caráter reducionista das políticas públicas educacionais implementadas pelo governo que se furtam às questões sociais, valendo-se meramente dos resultados quantificáveis mensurados a partir de testes e avaliações de larga escala.

Os pressupostos da qualidade social abordados nesta discussão revelam a qualidade como um fenômeno social que se constitui no processo histórico. A perspectiva social da qualidade pela ótica dos direitos objetiva a promoção da inclusão por meio da democracia participativa e da emancipação social. Uma das características dessa perspectiva é a utilização de indicadores para a compreensão e apreensão das diversas concepções que exercem influência sobre o debate em torno da qualidade educacional.

Por fim, os estudiosos e adeptos da concepção de qualidade social denunciam o caráter reducionista da noção de qualidade identificada com os interesses do capital e que são hegemônicas, prestando-se à regulação das políticas públicas educacionais. Nessa perspectiva, os indicadores também são utilizados, mas objetivam estritamente os resultados numericamente quantificáveis e falseiam a realidade educacional.

Neste capítulo, demarcarmos alguns elementos importantes ligados à conceituação da qualidade da educação. Além disso, o caminho metodológico percorrido nos revelou que essa conceituação comprehende aspectos, significados, dimensões e indicadores que apontam a complexidade desse termo.

## 2 BASES DA QUALIDADE NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO PERÍODO DE 2003 A 2010

Neste capítulo, analisaremos alguns aspectos da gestão das políticas públicas no campo educacional no primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), as quais, por sua vez, constituíram as raízes do desenvolvimento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em seu segundo mandato (2007-2010).

No decorrer do primeiro mandato de Lula, evidenciou-se a continuidade do modelo de gestão administrativa deflagrada por FHC. A novidade ficaria por conta da vinculação de tais políticas às questões sociais de combate à pobreza. Este capítulo apresentará tanto a manutenção de alguns elementos quanto as rupturas e políticas alternativas àquelas que vinham sendo encaminhadas.

O presente capítulo foi organizado a partir de quatro seções. A primeira corresponde à gestão da dimensão administrativa do Estado, a segunda trará as políticas no campo educacional e, por fim, na terceira e quarta seções, analisaremos dois documentos e as perspectivas de qualidade da educação neles presentes: *Aprova Brasil, o Direito de Aprender – boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil*, publicado em 2006, e *Redes de aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender*, publicado em 2008.

O modelo de gestão das políticas públicas implementadas pelo governo Lula possui raízes na reforma de Estado promovida a partir da década de 1990, principalmente nos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – de 1995 a 2002. Porém, houve diferenças, sobretudo no campo social.

Como demonstramos no capítulo anterior, uma das marcas do governo FHC foi a reforma administrativa do Estado no contexto da modernização incentivada pelos organismos internacionais e promovida por meio de aspectos da gestão gerencial iniciada na década de 1990. As principais reformas desse governo foram alcançadas, em grande medida, pela estabilidade econômica conquistada através do Plano Real, instituído em 1º de julho de 1994, ano em que FHC era ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Essas reformas, a partir do modelo de gestão gerencial, assumiram características de descentralização (desconcentração

administrativa). Outra consequência do modelo de gestão adotado foi a privatização de empresas públicas.

O modelo de gestão de FHC teve implicações importantes também no campo educacional. De acordo com Oliveira (2009), no período de 1995 a 2002, o ensino no Brasil foi reestruturado nos seguintes aspectos: a) organização escolar; b) redefinição dos currículos; c) avaliação; d) gestão. A reorganização das ações políticas no campo educacional foi marcada, dentre outras maneiras, mediante um aparato legal, especialmente com a publicação da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Já no campo do financiamento, uma das ações mais importantes do governo FHC foi instituída com a publicação da Lei nº 9424/96 e pela emenda à Constituição nº 14, de 12 de setembro de 1996, criando-se o Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Outro aspecto relevante refere-se à redefinição dos currículos. Em 1997, foram publicados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), elaborados por equipes de especialistas ligadas ao Ministério da Educação (MEC), almejando estabelecer um referencial para fomentar a elaboração da proposta curricular dos estados e municípios.

No que concerne à avaliação, essa reforma objetivou o fortalecimento do modelo de Estado regulador e avaliador em detrimento do Estado executor. Isto foi possível conforme o governo FHC promoveu a substituição da antiga gestão do Estado, realizada por meio da regulação burocrática e centralizada, pela regulação baseada nos aspectos de autonomia, descentralização e responsabilização. Assim, o controle foi exercido pelo emprego de tecnologias de avaliação, e esta passou a ser utilizada, portanto, como instrumento estratégico da gestão pública.

No campo educacional, a avaliação foi empregada como recurso para medir a qualidade da educação. Inicialmente foi criado, em 1990, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), cuja reestruturação ocorreu em 1995. Também foi utilizado o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) em 2002 e foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em 1998. Por fim, no âmbito da educação superior, a avaliação foi

estabelecida com o Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão e aplicado nos anos de 1996 a 2003.

Ressaltamos que o modelo de gestão do Estado a partir do incremento de ferramentas de avaliação como mecanismo de controle foi, em certa medida, incorporado pelos governos locais – estados e municípios – nas suas formulações políticas. Em consequência disto, de acordo com Oliveira (2009), ocorreram transformações nos aspectos de organização das escolas, alinhando os objetivos destas àqueles observados nas empresas privadas, causando o enfraquecimento da noção de educação como bem público e direito universal.

O último aspecto mencionado pela autora foi a gestão identificada com a dimensão da Gestão da Qualidade Total, visando ao desenvolvimento da qualidade da educação. No bojo da GQT, estão inseridos pontos de descentralização, performatividade<sup>2</sup> e responsabilização, dentre outros. Neste sentido, a chamada descentralização ou desconcentração administrativa resultou na transferência de responsabilidades na execução das ações aos níveis locais – estados e municípios. Esta responsabilização pelos resultados recaiu, sobretudo, na figura dos gestores escolares. Todavia, o resultado das mudanças promovidas por FHC “[...] caracterizou-se por conquista importante em relação à universalização do acesso ao ensino fundamental” (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007, p. 1.000).

O governo FHC também atendeu a uma determinação da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional de 1996, referente ao papel da União, destacada da seguinte maneira:

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1996).

Desta forma, no penúltimo ano do segundo mandato do governo FHC, por meio da Lei nº 10.172, em 09 de janeiro de 2001, foi aprovado o Plano Nacional da Educação (PNE). O PNE expressava diretrizes no contexto da educação básica para o período de dez anos (2001-2010), conforme definição do art. 1º da Lei nº

---

<sup>2</sup> O princípio da performatividade é utilizado no intuito de estabelecer relações estritamente funcionais entre o Estado e o meio ambiente externo e interno. Ela caracteriza uma forma de direção indireta ou a distância que troca a intervenção e a prescrição pela fixação de objetivos, mecanismos de prestação de contas, *accountability* e comparações (OLIVEIRA, 2009).

10.172/2001. De acordo com França (2009), o PNE, bem como a LDB, foi retomado na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007.

Destaque-se, ainda, que a política educacional implementada por FHC em seus dois mandatos, no contexto da reforma do Estado, adotou um modelo de gestão que empregava a racionalidade técnica como eixo orientador da formulação de políticas públicas. Segundo Oliveira (2009), a crítica à utilização da racionalidade técnica nas políticas sociais constituiu fator fundamental nas eleições seguintes, pelas quais Luiz Inácio Lula da Silva se tornaria presidente da República Federativa do Brasil por dois mandatos seguidos (2003-2010).

Após oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), cresceram as expectativas dos segmentos da sociedade quanto à direção que teriam as políticas no país caso o candidato Lula fosse eleito. Essas expectativas giravam em torno das possíveis continuidades ou descontinuidades do ideário das políticas neoliberais deflagradas nos governos anteriores e que impacto elas exerceiriam sobre a estabilidade política e econômica do Brasil, em relação ao cenário internacional.

## **2.1 A gestão administrativa no período de 2003 a 2006**

Em 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT), como compromisso eleitoral de mudar o ensino no Brasil, apresentou o documento intitulado “Uma escola do tamanho do Brasil”. O texto trouxe à tona um diagnóstico crítico da política educacional do governo FHC e um conjunto de propostas de mudanças em todos os níveis, etapas e modalidades da educação.

Logo no início de sua campanha, o candidato Lula se dirigiu aos vários segmentos sociais, porém com um olhar mais voltado para o “desconfiado” setor empresarial, procurando passar a mensagem de que não seriam promovidas mudanças radicais na ordem social. Na Carta ao Povo Brasileiro, essa perspectiva estava claramente colocada:

Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação

nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação (SILVA, 2002, p. 3).

As palavras do candidato Lula sinalizavam primeiramente para mudanças, mas sem rupturas imediatas e sem a quebra dos contratos firmados, e que as modificações ocorreriam a partir de um diálogo com os diversos segmentos representativos da sociedade. Esta parece ter sido, de fato, a direção tomada no governo Lula nos seus dois mandatos, de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010 (SILVA, 2011).

Nessa mesma carta, Lula conclamava todos os brasileiros a aderir ao movimento em defesa do Brasil, ressaltando o apoio que estava recebendo das lideranças populares, intelectuais, grupos religiosos, empresários e autoridades de outros partidos no vislumbre de novos horizontes para o país. A Carta produziu o efeito esperado pelo candidato, que conseguiu não só a eleição, como também a reeleição.

Durante a campanha eleitoral de Lula ocorrida em 2002, em que concorria à Presidência da República, em seu programa de governo, o então candidato criticou a gestão dos governos vigentes no decorrer da década de 1990. Segundo ele, nesse período, acontecera a reestruturação do papel do Estado sob o ideário neoliberal, resultando na condução das questões públicas sob a ótica dos negócios, o que induziria a uma proposta de Estado Mínimo. A crítica do PT foi direcionada para as implicações desse modelo de gestão na dimensão social do Estado, pois, de acordo com as concepções do programa do partido, “[...] o ideário neoliberal produziu um enorme descaso pelo social, agravando o nível de concentração de renda e ampliando a exclusão social” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 3).

A atuação do governo do presidente Lula foi notória no que diz respeito à dimensão social do Estado em seus dois mandatos. Vale reconhecer que alguns programas concedendo benefícios sociais foram implementados no governo FHC (Bolsa-Escola, Auxílio Gás, dentre outros que serão discutidos ao longo do texto),

mas, no governo Lula, houve a ampliação tanto dos programas quanto do número de beneficiários.

A gestão administrativa do primeiro mandato de Lula foi marcada pela permanência da visão neoliberal de modernização do Estado brasileiro, estimulada pela influência internacional e desenvolvida pelos governos anteriores no processo de reforma ocorrido na década de 1990; e também foi caracterizada pela dimensão social, na medida em que promoveu a participação da sociedade nos planejamentos. De acordo com Fagnani (2011), a partir de 2003 ocorreu a difusão de espaços democráticos de pressão e controle social. E, segundo Abrucio (2007, p. 77) o referido governo:

[...] continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem que deu à Controladoria Geral da União.

O destaque de Abrucio (2007) a respeito da modernização da gestão do Estado pode ser comprovado pelo fato de que o governo Lula criou um conjunto de programas com tal finalidade, em especial o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex). Esses programas, em suma, visavam à modernização da administração dos entes federados por meio do planejamento vinculado a outros fatores, como a relação com os cidadãos. Nesta direção, “[...] o maior avanço do Pnage/Promoex foi construir tais programas por meio de ampla participação e discussão com os estados e tribunais de contas” (ABRUCIO, 2007, p. 78). Notamos a presença de elementos de participação, que, por sua vez, constitui característica fundamental do modelo gerencial adotado no Brasil a partir da década de 1990.

Com isso, o processo de elaboração do Plano Plurianual 2004-2007 (PPA) pressupôs o debate com a participação de vários segmentos sociais. O PPA (2004-2007), por sua vez, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal, foi instituído pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. A prerrogativa da participação social existente na lei do PPA (2004-2007), no inciso III de seu art. 10,

apregoava responsabilidade aos órgãos do poder executivo, o dever de desenvolver mecanismos de participação da sociedade e das unidades subnacionais na avaliação dos programas. Além disso, o PPA (2004-2007) trata da participação das unidades subnacionais e da sociedade civil<sup>3</sup> da seguinte maneira:

Art. 12 - O Poder Executivo poderá firmar compromissos, agrupados por sub-regiões, com Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma de pacto de concertamento, definindo atribuições e responsabilidades das partes, com vistas à execução do Plano e de seus programas.

§ 1º O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade civil organizada na avaliação e nas alterações do Plano Plurianual.

§ 2º Os pactos de concertamento, de que trata o caput, abrangerão os programas e ações que contribuam para os objetivos do Plano Plurianual, em nível estadual e sub-regional, e definirão as condições em que a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade civil organizada participarão do ciclo de gestão deste Plano (BRASIL, 2004, n. p.).

Para Abrucio (2007), o governo Lula aproveitou sua própria inspiração na democracia participativa para discutir o PPA (2004-2007) com a sociedade, em várias partes do Brasil. Isto, de acordo com o autor, foi um avanço importante no contexto do planejamento das políticas públicas no país.

Abrucio (2007) também discute que duas características negativas podem ser identificadas no modelo administrativo de gestão pública adotada por Lula. A primeira está relacionada à incapacidade do governo no que concerne à questão de estabelecer uma agenda de reforma da gestão pública; a segunda, apontada como a pior das duas, foi o fatiamento dos cargos públicos entre pessoas de vários partidos políticos, o que, a nosso ver, foi consequência das ações do próprio governo no ato da campanha eleitoral, causando a necessidade honrar seus compromissos partidários estabelecidos com os líderes e autoridades políticas que o apoiaram.

Porém, houve o aperfeiçoamento de alguns importantes mecanismos de controle da corrupção, ligados, sobretudo, às ações da Polícia Federal e da Controladoria Geral da União (CGU). Na visão de Abrucio (2007), a ferramenta do governo eletrônico, devido à sua característica de promover o aumento da transparência nas compras governamentais, contribui para a redução do potencial de

---

<sup>3</sup> A redação do artigo 12 foi revisada e alterada pela Lei 11.318 de 05 de julho de 2006, disponível no sítio eletrônico: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/518>.

corrupção. Ademais, a utilização desta tecnologia da informação tem levado à redução dos custos, embora precisando avançar na interatividade com os cidadãos, ao passo que promoveria uma maior *accountability* (ABRUCIO, 2007).

Em suma, o contexto da administração pública no governo Lula foi marcado por aspectos de modernização da estrutura e do papel do Estado brasileiro, por planos e programas relacionados ao planejamento estratégico, pela descentralização da gestão e pela participação da sociedade. Todos esses aspectos de característica gerencial e sob o enfoque das influências internacionais, em menor ou maior grau, estavam presentes nos governos que o precederam desde o início da década de 1990. Além desses aspectos que denotam a permanência da política deflagrada principalmente por FHC, o que se destacou no governo Lula, sem dúvidas, foi o enfoque dado à dimensão social na (re) formulação das políticas públicas.

Na próxima seção, verificaremos como as ações políticas do governo Lula da Silva foram formuladas e implementadas no campo educacional.

## **2.2 A política pública educacional no primeiro mandato do governo Lula**

O cenário educacional, no período do primeiro mandato do governo Lula, foi notadamente influenciado pela permanência de aspectos da reforma ocorridas na gestão administrativa na década de 1990. Entretanto, houve um maior enfoque dado ao papel da educação no contexto da gestão das políticas públicas, vinculadas à dimensão social no sentido de distribuição de benefícios a grupos mais vulneráveis. Também foram feitas importantes modificações na estrutura administrativa e na relevância do papel do Ministério da Educação (MEC), bem como no campo do financiamento público da educação. Outras mudanças ocorreram no campo da avaliação em larga escala, mas não se pode afirmar que tenham sido rupturas drásticas. Nas publicações de textos legais e nos demais documentos relativos à formulação e execução de planos, programas e projetos, estiveram presentes pautas que sinalizavam para a melhoria da qualidade da educação.

A concepção de educação do governo Lula foi explicitada no programa de governo do PT, nos seguintes dizeres: “[...] a educação não é mera forma de adestramento da força de trabalho, mas condição para a cidadania” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 9). Por conseguinte, foi largamente utilizada pelo

governo Lula como estratégia de disseminação e controle de políticas sociais voltadas para determinados grupos sociais empobrecidos e marginalizados.

Nesse contexto é que foi criado o Programa Bolsa Família. Na verdade, sua implementação, por meio do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, constituiu o carro-chefe da política social do governo Lula. A dinâmica do Bolsa Família requeria transferência direta de renda do governo às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. “Cerca de 28 milhões de brasileiros suplantaram a questionável linha de pobreza monetária definida pelo Banco Mundial” (FAGNANI, 2011, p. 63).

O Bolsa Família representou uma reformulação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás, criados no governo de FHC. Antes, esse programas estavam sob a tutela de diferentes ministérios e, no governo Lula, foram unificados e centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em consequência disso, o alcance dos beneficiados aumentou de maneira considerável. Para termos uma noção desta abrangência, Marques e Mendes (2007) nos informam que em maio de 2006 o Bolsa Família estava implantado em 99,9% dos municípios brasileiros, beneficiando cerca de 11 milhões de famílias ou quase 47 milhões de brasileiros.

Para aderir ao programa em questão, as famílias deveriam matricular na escola os filhos compreendidos na faixa etária de zero a 15 anos de idade, manter a vacinação atualizada, realizar acompanhamento pré-natal e participar de ações de aleitamento materno e alimentação saudável (MARQUES E MENDES, 2007). Portanto, existiam critérios determinantes.

As principais críticas em torno dessa dinâmica de transferência de valores giravam em torno da incapacidade de promover a independência e a conquista da autonomia financeira das pessoas beneficiárias. Além disso, por se tratar de um programa e não de um direito, poderia ser alterado conforme a vontade do governante. Outro questionamento foi sobre o benefício ser direcionado a um público restrito que possuía rendimento per capita, no ano de 2006, inferior a R\$ 60,00 (sessenta reais), num contexto em que o salário mínimo era de R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais). Contudo, essa política alcançou resultados que modificaram a condição de vida das pessoas e, em alguns casos alterou a rotina local, transformando-se em principal fonte de renda; em larga escala, o relatório do

PNAD/IBGE 2005 traz o dado de que oito milhões de pessoas teriam saído da pobreza (classes D e E) ao longo do primeiro mandato de Lula (MARQUES; MENDES, 2007; OLIVEIRA, 2009).

Seguindo esta tendência, o setor da educação também foi usado de maneira estratégica na distribuição de programas sociais relacionados à juventude, como o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM). Por outro lado, é procedente a crítica de Oliveira (2009) de que a utilização da educação como estratégia para o emprego desses programas leva à acumulação de mais tarefas e exigências aos profissionais das escolas, uma vez que caberá a estas manter atualizada a frequência e o desempenho escolar dos alunos cujas famílias são beneficiárias.

Outro traço essencial do governo Lula foram as mudanças ocorridas no âmbito do MEC, que, de acordo com Fagnani (2011), atravessou um processo de definição de prioridades no triênio 2003-2005. Silva (2011) aponta três modificações na esfera organizacional desse ministério, a partir do Decreto nº 4.791/03: na educação básica, houve a alteração da denominação da Secretaria de Educação Fundamental (SEF) para Secretaria de Educação Infantil e Fundamental (SEIF), dando centralidade à Educação Infantil nas políticas educacionais; foi criado o Departamento de Supervisão do Ensino Superior, no âmbito da Secretaria de Educação Superior (SESU), indicando que a supervisão e regulação da educação superior assumiria outro lugar nas políticas desse nível de ensino; a última mudança veio ao encontro das promessas eleitorais relacionadas à erradicação do analfabetismo, com a criação da Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SILVA, 2011).

Em 2004, a partir da publicação do Decreto nº 5.159/04<sup>4</sup>, ocorreram algumas alterações substanciais na estrutura administrativa do MEC:

A antiga SEIF, herdeira da SEF, deu lugar à Secretaria de Educação Básica (SEB), que passou a tratar das políticas de todas as etapas da Educação Básica, inclusive o Ensino Médio, até então

---

<sup>4</sup> Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004 – aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências.

sempre vinculado à secretaria que tratava das políticas relativas à educação profissional;

A antiga Secretaria de Educação Média e Profissional (SEMTEC) foi redesenhada como Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), portanto voltada especificamente para essa modalidade de ensino;

Na SESU foi criado um novo departamento – Departamento de Residência e Projetos Especiais na Saúde –, que em boa medida respondia a uma reivindicação antiga da Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), no sentido de que os chamados “hospitais universitários” ou “hospitais-escola” dessas instituições tivessem tratamento específico no âmbito das políticas de educação superior e sua articulação com as políticas de saúde pública coordenadas pelo Governo Federal;

A criação da Secretaria de Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade (SECAD), que ficou responsável por conduzir as políticas em torno de temas e problemas como alfabetização de jovens e adultos; educação integral; educação em direitos humanos, inclusive com as questões relativas a gênero; educação ambiental; relações étnico-raciais e ações afirmativas para as populações negras nas instituições de ensino; educação indígena; educação no campo, dentre outras (SILVA, 2011, p. 127-128).

A reestruturação destacada por Silva (2011) mostra uma preocupação do governo Lula com a ampliação do ensino nos diversos níveis, etapas e modalidades da educação brasileira, outrora focada apenas no ensino fundamental. As mudanças no MEC constituem um conjunto de ações intencionais, objetivando criar as condições necessárias ou preparar o caminho para a implementação de políticas mais abrangentes, de modo a efetivar as concepções e diretrizes do Plano de Governo e do próprio Partido dos Trabalhadores. Segundo Silva (2011), essas mudanças expressavam de maneira mais clara os caminhos que as políticas educacionais assumiriam nos últimos anos do primeiro mandato. Esta visão é complementada pelo estudo de Oliveira (2009), ao avaliar que o fortalecimento do MEC foi condição essencial para o desenvolvimento de programas, sobretudo no segundo mandato do governo Lula.

Outras mudanças ocorreram na dimensão que envolve os profissionais da educação, por meio da implementação dos seguintes programas: Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semiárido (Proforti); Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime); Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública; Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho);

Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação; Pró-Funcionário; Gestar II – Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (SILVA, 2011). O público alcançado pelo conjunto desses programas compreende gestores e técnicos das secretarias de educação, pais, estudantes, professores e demais membros da comunidade escolar e local.

Também existiram alterações significativas na dimensão das avaliações externas, no âmbito da educação básica. Em 2005, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi reformulado, passando a ser constituído por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), também denominada de Prova Brasil. A Prova Brasil, em 2005, avaliou o desempenho de três milhões de alunos das turmas de 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental distribuídos em escolas públicas da zona urbana nos componentes curriculares de Língua Portuguesa (leitura) e Matemática. De acordo com o governo federal (BRASIL, 2007), a Prova Brasil consistiria na radiografia da qualidade da educação básica.

Também em 2005, tornou-se obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade no ensino fundamental, implementada por meio da Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que alterou os arts. 6º, 30, 32 e 87 da LDB. No ano seguinte, a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, ampliou a abrangência do ensino fundamental para nove anos de duração, com a matrícula de crianças de seis anos de idade e prazo de implantação pelos sistemas estabelecido até 2010.

Por último, uma das medidas mais importantes em relação à educação básica que ocorreram no último ano do primeiro mandato foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em substituição ao Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O surgimento do FUNDEB foi assegurado por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, e convertido na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O FUNDEB foi formulado no decorrer dos quatro anos do primeiro mandato de Lula e perpassou um processo de negociação e articulação, pois envolvia diversos interesses em jogo, tanto dos profissionais da educação quanto de gestores estaduais

e municipais, e também do próprio governo federal (SILVA, 2011). Com previsão de duração de 14 anos, este Fundo se constitui no principal mecanismo de financiamento da educação básica. Sua instituição pode ser considerada um avanço, no sentido de que busca corrigir falhas que eram apontadas no FUNDEF (OLIVEIRA, 2009). O alcance do financiamento para as demais etapas da educação básica – educação infantil e ensino médio – é apontado como um dos principais avanços do FUNDEB em relação ao FUNDEF.

Conforme Oliveira (2009, p. 198), “[...] o primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior”. No entanto, os elementos aqui sintetizados representam significativas mudanças que foram efetivadas no primeiro mandato do governo Lula no campo educacional, embora não tenham resultado necessariamente em rupturas. Ou seja, na prática, ao longo dos quatro anos, parece não ter havido a implementação de ações mais radicais perante as reformas políticas introduzidas pelo governo de FHC. O governo Lula herdou um país governado oito anos por FHC, que por, sua vez, promoveu uma reforma educacional e mudou os rumos da educação. Tendo em vista esta complexidade, restava ao governo mais recente “[...] re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho” (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

Em certa medida, identificamos aspectos relacionados à qualidade gerencial, como a influência dos organismos internacionais na política educacional brasileira, expressa, por exemplo, na utilização das avaliações externas para mensurar os resultados alcançados na educação. Por outro lado, também estão presentes aspectos identificados com a qualidade social, como os programas de distribuição de renda, que tiveram como um de seus pressupostos a melhoria da condição de vida das pessoas mais pobres. Deste modo, evidencia-se que tanto elementos da qualidade gerencial quanto da qualidade social se fizeram presentes na política do governo Lula.

Além disso, o primeiro mandato do governo Lula apoiou e promoveu dois importantes estudos no âmbito da Educação Básica, um em articulação com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), sob a denominação *Aprova Brasil, o direito de aprender – boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil*,

e outro intitulado *Redes de aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender*, realizado na parceria do Ministério da Educação (MEC) com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Estes estudos trouxeram elementos importantes para o processo de formulação das políticas que viriam a ser implementadas no segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010). Adentremos a eles.

### **2.3 A pesquisa “Aprova Brasil, o direito de aprender – boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil”**

A pesquisa “Aprova Brasil, o direito de aprender – boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil” foi desenvolvida em 2006 pelo MEC em sintonia com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). O documento defende que a qualidade da educação seja a base para o direito de aprender (BRASIL, 2006). A primeira edição da pesquisa foi publicada num documento naquele mesmo ano, e no ano seguinte foi publicada a segunda edição. Nas duas publicações, são tratados os mesmos conteúdos, com a diferença de que a segunda foi atualizada a partir da menção ao fato de os resultados da Prova Brasil integrarem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Um dos objetivos centrais anunciados pelo estudo “Aprova Brasil, o direito de aprender” consistia em “[...] ajudar os sistemas de educação a conhecer, reconhecer e fazer uso de boas práticas das escolas, suas possibilidades e inovações a fim de influenciar positivamente milhares de escolas em todo o País” (BRASIL, 2006, p. 97). A expressão “boas práticas” é utilizada pelo MEC/UNICEF no documento com a finalidade de “[...] indicar um conjunto de procedimentos, atividades, experiências e ações que apresentam resultados positivos na melhoria da aprendizagem de crianças e adolescentes” (BRASIL, 2006, p. 64). Ao longo do documento foram destacadas várias práticas, consideradas positivas e que foram desenvolvidas nas escolas pesquisadas. É destacado que uma boa prática indicaria uma sugestão ou orientação, mas não uma receita pronta, e seria capaz de fomentar

políticas, diretrizes ou ações que visassem à melhoria da aprendizagem dos alunos na escola (BRASIL, 2006).

O estudo foi realizado no prazo de três meses e envolveu um quantitativo de 12 pesquisadores que visitaram 33 escolas – sendo 20 escolas municipais e 13 estaduais – em 14 Estados e no Distrito Federal, abrangendo todas as macrorregiões<sup>5</sup> do país. Os critérios adotados para a seleção das escolas foram: a) as que obtiveram melhor desempenho na Prova Brasil; b) o perfil socioeconômico dos alunos; c) a proficiência média das escolas; d) o contexto do município onde estavam inseridas. O cruzamento destas quatro informações foi chamado de Índice de Efeito Escola (IEE)<sup>6</sup>, um indicador do impacto que a escola tem na vida e no aprendizado da criança e é determinado a partir de critérios científicos (BRASIL, 2006).

A pesquisa foi norteada por um conjunto de seis princípios, que, em síntese, devem ser elaborados partindo da concepção de aprendizagem como um direito de cada criança e adolescente, sem preconceito ou discriminação de qualquer natureza; Também devem ser observados os princípios da universalidade, progressividade, indivisibilidade, interdependência, exigibilidade e participação. A escola, por sua vez, integra o sistema de garantia dos direitos das crianças e adolescentes e constitui o local privilegiado para garantia de seu direito de aprender. Por último, a gestão escolar precisa de maneira democrática e participativa (BRASIL, 2006).

A metodologia de pesquisa e observação adotada é denominada “pesquisa rápida” (*rapid assessment*) (MEC; UNICEF, 2007), e ainda foram empregadas outras técnicas ou ferramentas para a coleta de dados: a observação *in loco*, entrevistas, conversas e reuniões com grupos de pessoas. Os sujeitos da pesquisa foram: diretor, coordenador pedagógico, professor, alunos, pais, demais funcionários e membros do Conselho Escolar. Os sujeitos entrevistados responderam à seguinte questão central: “Esta escola teve um desempenho na Prova Brasil – Matemática e Língua Portuguesa na 4<sup>a</sup> e/ou 8<sup>a</sup> série – acima da média das escolas públicas brasileiras. A que pode ser atribuído esse resultado?” (BRASIL, 2006, p. 19).

---

<sup>5</sup> Região Norte: 7 escolas (AM: 4; MA: 1; PA: 1; TO: 1); Região Nordeste: 5 escolas (BA: 2; CE: 2; PI: 1); Região Sudeste: 13 escolas (MG: 4; RJ: 6; SP: 3); Região Sul: 4 escolas (PR: 3; RS: 1); Região Centro-Oeste: 4 escolas (GO: 1; DF: 1; MS: 2). (BRASIL, 2006).

<sup>6</sup> As escolas com maior valor de IEE não são aquelas com melhor desempenho na Prova Brasil, mas as que agregam mais a seus alunos se comparadas às demais escolas de semelhante perfil socioeconômico de alunos e município (BRASIL, 2006).

Os resultados revelaram que, em 32 escolas, o êxito na Prova Brasil foi atribuído aos professores, especialmente quanto ao seu empenho, competência, interesse, dedicação, capacitação e compromisso com a instituição, os alunos e a comunidade (BRASIL, 2006). Já em 25 escolas, os alunos foram reconhecidos como os principais responsáveis pelo bom êxito na prova, ou seja, foram tidos como alunos que demonstraram interesse, esforço e compromisso em aprender (BRASIL, 2006).

Outros resultados apontaram quatro questões que podem contribuir ou não para a melhoria da aprendizagem dos alunos: a primeira está ligada ao ambiente escolar e à relação entre os diversos sujeitos; a segunda tem a ver com a organização das escolas, no sentido de garantir o cumprimento de regras e normas que valorizem essas instituições; a terceira destaca a importância de recursos como biblioteca, laboratórios de informática e ciências e quadras de esporte nas escolas; a quarta é a importância do trabalho articulado com as secretarias municipais e estaduais e com as demais escolas da rede e do município.

Os dados presentes nos resultados da pesquisa foram alcançados a partir da perspectiva de um conjunto de cinco indicadores ou dimensões do aprender que poderiam ter contribuído para o bom desempenho dos alunos na Prova Brasil: 1) as práticas pedagógicas; 2) a importância do professor; 3) a gestão democrática e a participação da comunidade escolar; 4) a participação dos alunos; 5) as parcerias externas (BRASIL, 2006). Veremos, a seguir, no que consiste cada uma dessas dimensões.

Com relação às práticas pedagógicas, em 21 das 33 escolas, o bom desempenho das crianças e dos adolescentes na Prova Brasil foi atribuído à proposta pedagógica da instituição (BRASIL, 2006). E, ainda, “[...] em 18 escolas das 33 analisadas, o bom desempenho das crianças e dos adolescentes foi atribuído à participação da comunidade no cotidiano da escola” (BRASIL, 2006, p. 61-62).

As práticas pedagógicas são provenientes de condições objetivas, definidas a partir das relações dos sujeitos envolvidos nos processos do cotidiano das escolas. Essas condições são constituídas através da formação inicial e continuada dos professores, infraestrutura, participação da comunidade, gestão democrática, etc. A visão explicitada é a de que o conjunto dessas práticas indicará o sucesso ou fracasso da escola na promoção da melhoria da aprendizagem dos alunos (BRASIL, 2006).

A figura do professor é destacada, na segunda dimensão, como a do coordenador das atividades cotidianas do aprender no espaço da sala de aula. Seu papel se desenvolve e aperfeiçoa a partir da superação das adversidades impostas pela realidade local, desde a convivência diária até as condições objetivas que a política pública oferece (BRASIL, 2006).

A terceira dimensão está relacionada à gestão democrática e à participação da comunidade escolar. Pressupõe a diversidade de interesses dos sujeitos envolvidos nos planos intraescolar e extraescolar que influenciam no debate educacional, devendo existir, portanto, um espaço de diálogo constante, em que cada um possa se expressar e ser levado em conta nas decisões.

A quarta dimensão é um desdobramento da terceira, com enfoque no aspecto da participação simbólica ou cidadã dos alunos. A primeira ocorre “[...] quando uma criança representa outras crianças, numa ação concebida, planejada e realizada por adultos”, a última, chamada de cidadã ou protagonista, acontece quando a demanda é “[...] gerada pelas próprias crianças e adolescentes” (BRASIL, 2006, p. 88).

A última dimensão tem a ver com as parcerias externas: “[...] essas parcerias podem estar ligadas aos recursos e infraestrutura da escola, a projetos socioculturais ou a ações socioeducativas” (BRASIL, 2006, p. 91). Os parceiros podem ser de várias naturezas: pequenos comerciantes, grandes empresas, organizações não governamentais, associações, fundações, universidades, outras escolas, etc.

As cinco dimensões, envolvem, pois, aspectos intraescolares e extraescolares, que se articulam com a realidade das escolas. Neste sentido, são destacados os interesses dos sujeitos envolvidos, as condições de infraestrutura, a relação da escola com o seu entorno e a promoção da gestão democrática participativa a partir da abertura de espaços de negociação dialógica; condições fundamentais que contribuíram para o bom desempenho dos alunos nas avaliações e, consequentemente, para a melhoria da qualidade da educação.

O estudo “Aprova Brasil – o direito de aprender” revela, por um lado, a capacidade do MEC na condução de uma determinada concepção de qualidade de educação em torno de um eixo de planejamento estratégico estabelecido pelo governo do PT. Por outro lado, a parceria com os organismos internacionais indica a adequação das políticas públicas brasileiras aos moldes de um consenso em prol de

um modelo de gestão para a América Latina, implementado desde a década de 1990. Trata-se de práticas homogeneizadoras elaboradas pelos organismos internacionais que têm influenciado nas agendas educacionais dos Estados (CASTRO, 2007).

A Prova Brasil foi referida na pesquisa como se de fato seu resultado revelasse a própria qualidade da escola. Criticamos essa escolha, pois ela pode nos induzir a erros ou a um falseamento da realidade, na medida em que outros processos são desconsiderados. Neste sentido, Castro (2009) demonstra que há uma relativização das aferições de produtividade da escola quando a medição da sua qualidade está baseada apenas nos índices de reprovação ou em avaliações externas que se apoiam, exclusivamente, no desempenho dos alunos e em testes e provas realizadas pontualmente.

Outro aspecto de grande importância diz respeito ao fato de não ficar evidenciada a questão da participação dos órgãos centrais no contexto das dimensões discutidas anteriormente. A ausência de participação do Estado e do governo local, se comprovada na prática, pode significar a intenção de desresponsabilizar-se, preparando o caminho para a privatização (FREITAS, 2007).

Na visão de Camini (2009, p. 141), quando apenas um dos lados é responsabilizado – caso da pesquisa “Aprova Brasil - o direito de aprender” –, que trouxe apenas o lado da escola, é preciso

[...] atentar para o risco de essa pesquisa vir a ser utilizada como justificativa para afirmar que a boa qualidade de ensino não depende de maior investimento de recursos públicos, atribuindo assim a responsabilidade por não atingir bons resultados educacionais aos gestores e profissionais de educação.

Ao atentarmos para os riscos da privatização e da diminuição dos recursos públicos na educação, percebemos uma desvalorização da escola pública e do ensino de boa qualidade enquanto direito. Para Freitas (2007), cabe seguir um caminho bilateral que envolva, de um lado, o compromisso da escola com os resultados dos alunos e, de outro lado, o Estado atuando nas demandas necessárias de funcionamento. Caso não haja esta forma de responsabilização, “[...] corremos o risco de ocultar a má qualidade das escolas, inclusive para continuar a eleger os prefeitos, governadores e, é claro, até presidentes” (FREITAS, 2007, p. 982-983).

O governo federal, por meio do MEC, estabeleceu uma parceria com um organismo internacional (UNICEF) para o desenvolvimento de uma pesquisa realizada em escolas públicas que obtiveram desempenhos satisfatórios na Prova Brasil, apesar das suas dificuldades com as demandas locais, e apresenta uma visão de responsabilização das escolas e desresponsabilização do Estado. Neste caso, entendemos que a perspectiva de qualidade é identificada com a Gestão da Qualidade Total.

Na sequência, a última seção deste capítulo terá o intuito de analisar o documento “Redes de aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender”. Este consiste em outra pesquisa elaborada pelo MEC em parceria com organismos internacionais para analisar sistemas municipais a partir dos seus resultados obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

#### **2.4 A pesquisa “Redes de aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender”**

A pesquisa “Redes de aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender” foi realizada pela parceria do Ministério da Educação (MEC) com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O termo “redes” é entendido no documento como a relação estabelecida entre um conjunto de escolas sob a gestão municipal e sua articulação com a comunidade em prol de um propósito comum – a aprendizagem (BRASIL, 2008).

O principal objetivo do estudo foi identificar as características das redes municipais em que o direito de aprender está sendo assegurado e, por meio dos seus resultados, inspirar e oferecer elementos para que outras redes possam encontrar seus próprios caminhos. As redes foram escolhidas com base no cruzamento de informações socioeconômicas dos alunos, extraídas do questionário que faz parte da Prova Brasil, com informações dos municípios e com o IDEB (BRASIL, 2008).

A pesquisa “Redes de aprendizagem” apresenta elementos em comum com a pesquisa “Aprova Brasil – o direito de aprender”: a) utiliza de um índice para dizer

se a escola é de boa qualidade ou não; b) realiza parcerias com os organismos internacionais; c) apresenta relevância no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Para o estudo, foram selecionadas 37 redes em municípios com população que variam de 6.379 a 788.773 habitantes, representando 14 estados mais o Distrito Federal, distribuídos pelas cinco macrorregiões do Brasil. Foram recrutadas 18 pesquisadoras com o objetivo de identificar as características das redes, para o que elas entrevistaram secretários municipais de Educação, coordenadores pedagógicos, professores, alunos, pais, funcionários e conselheiros. A pesquisa em campo ocorreu entre os meses de outubro e novembro de 2007. O foco dirigiu-se aos municípios e a metodologia adotada foi a pesquisa rápida (*rapid assessment*), ou seja, a mesma utilizada na pesquisa “Aprova Brasil – o direito de aprender”.

A condução da pesquisa foi norteada a partir do seguinte questionamento: “O que esta rede faz para garantir o direito de aprender?” (BRASIL, 2008, p. 9). Com o levantamento das respostas, foi constatado que essas redes têm em comum o compromisso com o direito de aprender (BRASIL, 2008).

Por meio do levantamento, também foram identificados sete aspectos considerados importantes para a garantia da aprendizagem, que podem ser classificados em duas dimensões: intraescolares e extraescolares. Na dimensão intraescolar, são destacados estes pontos: a garantia de acesso e permanência integral dos alunos na primeira etapa da educação básica; a prática de projetos como meio de promover o envolvimento dos alunos; o respeito ao tempo escolar, que perpassa a garantia do mínimo de 200 dias letivos e carga horária mínima 800 horas para os alunos; a infraestrutura das escolas, com foco maior na manutenção do que em grandes reformas e expansões; o papel da direção escolar; a existência de plano de carreira, cargos e salários. Já na dimensão extraescolar, tem-se a interação com as famílias e a comunidade, cabendo a iniciativa à escola (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007; SILVA, 2009).

Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 24) ressaltam que essas dimensões devem ser entendidas de maneira articulada, pois dizem respeito “[...] às condições relativas aos processos de organização e gestão, bem como ao processo ensino-

aprendizagem, tendo em vista a garantia do sucesso dos estudantes”. Os autores também estabelecem “dimensões mínimas comuns da qualidade da educação”:

Na dimensão intraescolar a qualidade da educação inclui as condições de oferta do ensino, a gestão e organização do trabalho escolar, formação, profissionalização e ação pedagógica; e, ainda, acesso, permanência e desempenho escolar.

Na dimensão extraescolar destacam-se os níveis socioeconômicos e culturais dos entes envolvidos e o nível dos direitos, das obrigações e das garantias no nível do Estado (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 25).

Analisando esses níveis em comparação com os sete aspectos identificados na pesquisa “Redes de aprendizagem”, observamos que na dimensão intraescolar basicamente todos os níveis foram mencionados no documento; em contrapartida, na dimensão extraescolar, não foi explicitado o nível dos direitos, das obrigações e das garantias no nível do Estado. Isto pode levar ao entendimento de que a responsabilidade pela garantia da melhoria da qualidade compete somente à escola, enquanto que ao Estado caberia unicamente o papel de regular e controlar, por meio do estabelecimento de índices para promover a medição da qualidade da educação.

Além desses aspectos, foram notadas dez práticas presentes na maioria das redes analisadas: aprendizagem, gestão com consciência e práticas de rede, planejamento, avaliação, perfil do professor, formação docente, valorização da leitura, atenção individual ao aluno, atividades complementares e parcerias externas. Este conjunto é destacado no estudo como sendo o responsável pelo sucesso dessas redes.

Enxergamos uma sintonia entre as pesquisas “Aprova Brasil – o direito de aprender” “Redes de aprendizagem”. Primeiramente, ambas são realizadas mediante parceria com organismos internacionais (UNICEF e UNESCO); em segundo lugar, adotam a mesma metodologia de pesquisa – a “pesquisa rápida” (*rapid assessment*); por fim, partem dos resultados alcançados na Prova Brasil e no IDEB.

Todavia, enquanto a pesquisa “Aprova Brasil – o direito de aprender” analisou escolas que obtiveram bons resultados apesar das adversidades locais, a pesquisa “Redes de aprendizagem” analisou sistemas municipais que apresentavam bons resultados de qualidade em comparação ao baixo desempenho obtido por municípios com as mesmas características socioeconômicas (CAMINI, 2009).

Nas duas pesquisas, identificamos aspectos intraescolares e extraescolares, como a dimensão socioeconômica e o papel dos sujeitos envolvidos no processo de ensino aprendizagem, o que caracteriza uma concepção social de qualidade da educação. Entretanto, também foram encontradas marcas da qualidade gerencial: responsabilização, privatização, interferência dos organismos internacionais, planejamento estratégico, gestão participativa, etc. Sendo assim, evidenciaram-se a presença de elementos híbridos de qualidade social e qualidade gerencial.

Neste capítulo, apreendemos diversos elementos constituintes da gestão administrativa do primeiro mandato do governo Lula da Silva, bem como aqueles elementos relacionados ao campo educacional, e trouxemos o contexto em que Lula da Silva foi eleito Presidente da República. Inicialmente, destacamos aspectos da gestão das políticas públicas e políticas públicas educacionais no governo de FHC. Se, por um lado, as políticas públicas no governo de Lula da Silva seguiram a direção traçada pela reestruturação administrativa do Estado promovida na década de 1990, por outro lado, ocorreram importantes mudanças, especialmente no âmbito social, visando ao desenvolvimento econômico do Brasil. Nesse cenário, a dimensão da educação exerceu um papel estratégico.

O governo de Lula vinculou a educação aos mecanismos de redistribuição de renda, especialmente por meio do programa Bolsa Família. Além disso, ocorreram importantes mudanças estruturais e administrativas no MEC, tendo sido criadas secretarias especializadas abrangendo todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica e da educação superior. No decorrer do primeiro mandato, surgiu uma diversidade de programas voltados para a formação dos profissionais, sobretudo os gestores e os dos órgãos de participação da comunidade, como é o caso dos Conselhos Escolares. As modificações fortaleceram o MEC, que passou a ter um papel proeminente no segundo mandato de Lula.

Em 2005, o governo promoveu mudanças nos mecanismos de avaliação do SAEB e aplicou a primeira Prova Brasil. Em 2006, último ano do primeiro mandato, ampliou-se a duração do ensino fundamental para nove anos. Neste mesmo ano, foi criado o FUNDEB, elemento de bastante relevância para a educação.

Ainda quanto às análises em torno das duas pesquisas promovidas pelo MEC em parceria com os organismos internacionais, nota-se uma sinalização para o

empreendimento de práticas homogeneizadoras nas escolas de todo o território brasileiro. Afinal de contas, os resultados da Prova Brasil e do IDEB foram utilizados como se constituíssem uma representação exata da qualidade da educação.

As ações políticas no campo educacional, assim como as pesquisas, compreenderam as raízes do processo de formulação das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do Plano de Ações articuladas (PAR).

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E A QUESTÃO DA QUALIDADE NO PERÍODO DE 2007 A 2010**

A qualidade da educação é uma questão que tem ganhado centralidade no debate contemporâneo acerca das ações e políticas públicas educacionais no Brasil. Este protagonismo tem se colocado no próprio desenvolvimento histórico das lutas no campo da educação, ao mesmo tempo que se fez presente nos discursos que fundamentaram a reforma administrativa empreendida a partir da década de 1990 e, também, nos debates que culminaram com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001. Saviani (2007, p. 1243) sintetiza:

A luta dos educadores pela qualidade da educação pública começa na década de 1920, com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924; adquire visibilidade com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, e com a Campanha em Defesa da Escola Pública, na virada da década de 1950 para os anos de 1960, na fase final da tramitação do projeto de LDB; prossegue com as conferências Brasileiras de Educação da década de 1980 e com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte e na nova LDB; desemboca na elaboração da proposta alternativa de plano nacional de educação nos Congressos Nacionais de Educação de 1996 e 1997; e mantém-se com grandes dificuldades neste início de século XXI, na forma de resistência às políticas e reformas em curso e na reivindicação por melhores condições de ensino e de trabalho para os profissionais da educação.

A questão da qualidade no texto da Constituição Federal de 1988 se expressa a partir da previsão quanto ao estabelecimento de “padrão de qualidade”:

Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VII- garantia de padrão de qualidade.

Art. 211 A União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º A União organizará o sistema federal de ensino [...] e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988, n. p.).

Em consonância com a Carta Magna, a LDB de 1996 (BRASIL, 1996, n. p.) reitera o princípio da qualidade para a organização da educação brasileira nestes termos:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
IX - garantia de padrão de qualidade.

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Notamos, pois, que a preocupação quanto à garantia de um padrão de qualidade como um dos princípios do ensino aparece tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LDB de 1996. A CF/88 ainda estabelece como dever da União assegurar a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A LDB, por seu turno, ressalta o dever do Estado com a educação pública mediante garantia de padrões mínimos de qualidade definidos, como a variedade e quantidade mínimas por aluno de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Portanto, a visão de qualidade dos dois textos legais são coerentes e complementares entre si, embora nenhum deles apresente uma definição do que seria uma educação de qualidade.

O Plano Nacional de Educação (2001-2011) estabelece como um dos seus objetivos e prioridades “[...] a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis” (BRASIL, 2001, n. p.). O PNE constitui uma política de Estado e, de acordo com Brasil (2007, p. 7), “[...] apresenta um bom diagnóstico da realidade educacional, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação”.

A discussão de qualidade também se colocava justificativa para muitos dos planos e programas educacionais do governo Lula. Sob a alegação da necessidade do enfrentamento das questões ligadas à melhoria da qualidade da educação, em 2007, primeiro ano do segundo mandato do governo Lula, foi lançado oficialmente o Plano de Desenvolvimento da Educação, “[...] um importante passo no enfrentamento do

problema da qualidade da educação básica” (SAVIANI, 2007, p. 1250). Analisar esta relação entre o PDE e a qualidade da educação é justamente o nosso objetivo neste capítulo.

### **3.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**

O PDE foi contemplado no Plano Plurianual (PPA, 2008-2011), lançado pelo governo federal para responder ao desafio de “[...] acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades”, sendo que as ações governamentais foram organizadas em três grandes eixos: “[...] crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade” (BRASIL, 2007, p.1). Além disso, as estratégias para o desenvolvimento do PPA consistiam na Agenda Social, no PDE e no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O documento PPA (2008-2011) traz a seguinte declaração de Lula (BRASIL, 2007, p. 1):

[...] este governo está trabalhando vigorosamente para remover os obstáculos normativos e administrativos ao crescimento, estimular o investimento privado e reforçar o movimento crescente de inversão pública em infraestrutura.

Camini (2009, p. 119) explica que no pré-lançamento do PDE, ocorrido no Palácio do Planalto, Lula o apresentou “[...] como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – caracterizado como o PAC da educação”. Neste sentido, é possível apreender a vinculação da educação ao crescimento econômico e o estímulo ao estreitamento da relação público-privado.

Cerca de seis meses após a publicação do decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Plano de Metas, o então ministro Fernando Haddad apresentou o documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”. Neste documento, publicado no dia 7 de outubro de 2007, a melhoria da qualidade da educação foi estabelecida como um dos imperativos nacionais (BRASIL, 2007). De acordo com Saviani (2007), foi por esta questão que o PDE teve aceitação da opinião pública como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema.

A apresentação do documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” foi realizada pelo presidente Lula, que recomendou: “[...] aos que querem entender os fundamentos desse trabalho, boa parte das respostas está aqui” (BRASIL, 2007, p. 3). Desta maneira, o documento constitui uma das principais fontes para o estudo desta temática.

O documento foi estruturado em quatro capítulos: o primeiro refere-se à conceituação e fundamentação do PDE e se intitula como “Razões e princípios do PDE”; o segundo apresenta o PDE como plano executivo é chamado de “O PDE como programa de ação”; o terceiro traz elementos da visão sistêmica do plano e se denomina “O PDE como horizonte do debate sobre o Sistema Nacional de Educação”.

Logo no primeiro parágrafo do texto, o MEC sinaliza para uma concepção de educação que

[...] reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo (BRASIL, 2007, p. 4).

Essa concepção de educação está relacionada, de acordo com o MEC, aos objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988. Assim, o PDE buscou harmonizar-se com esses objetivos, na tentativa de construção de uma unidade dos sistemas educacionais com os entes federados – União, estados e municípios como um sistema nacional.

É afirmado pelas orientações expressas no documento que o PDE está sustentado em seis pilares: 1) visão sistêmica da educação; 2) territorialidade; 3) desenvolvimento; 4) regime de colaboração; 5) responsabilização; 6) mobilização social (BRASIL, 2007).

A visão sistêmica teria a ver, por exemplo, com a questão de tratar os níveis, etapas e modalidades do ensino como um processo, integrado numa unidade geral e, “[...] a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente” (BRASIL, 2007, p. 10). Contudo, o que prevaleceu no Brasil antes da instituição do PDE foi a visão fragmentada de educação,

diferentemente da visão sistêmica pautada no plano. Essa visão fragmentada, de acordo com o PDE, estaria vinculada aos “[...] princípios gerencialistas e fiscalistas das políticas anteriores, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal” (BRASIL, 2007, p. 7).

Segundo o documento “Razões e princípios do PDE”, a visão fragmentada de caráter gerencial e fiscalista que imperava no Brasil antes do PDE impactou a educação, criando falsas oposições: a) educação básica x educação superior; b) educação infantil x ensino fundamental e médio; c) ensino médio x educação profissional; d) alfabetização dissociada da educação de jovens e adultos; e) educação regular x educação especial (BRASIL, 2007).

A primeira oposição, educação básica x educação superior, foi gerada, pois diante da falta de recursos, alegava-se que caberia ao gestor público optar pela primeira. A segunda oposição, educação infantil x ensino fundamental e médio, se deu pelo fato de que a atenção quase exclusiva ao ensino fundamental resultou em certo descaso com as outras duas etapas e prejudicou o que supostamente se pretendia proteger. A oposição ensino médio x educação profissional, ocorreu devido à desarticulação da primeira com a segunda e proibida a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica. Uma quarta oposição se refere ao fato de que a alfabetização jamais foi articulada com a EJA. Por fim, uma quinta oposição, educação regular e educação especial, contrariando a concepção sistêmica da transversalidade da educação especial nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino, a educação não se estruturou na perspectiva da inclusão e do atendimento às necessidades educacionais especiais (BRASIL, 2007, p. 8-9).

Ao contrário dessas falsas oposições resultantes da fragmentação, a visão sistêmica preconizada pelo MEC aponta para a unidade, da creche à pós-graduação, tendo por consequência a autonomia do indivíduo (BRASIL, 2007). O governo Lula, em seu primeiro mandato, parece ter buscado combatê-las ao promover a reestruturação administrativa do MEC, apesar de compreendemos que tal medida não basta para este enfrentamento.

Outro destaque do PDE é o diagnóstico da existência das desigualdades regionais, já que sua razão de ser “[...] está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais” (BRASIL, 2007, p. 6). Para enfrentar as desigualdades, segundo o documento, seria necessária uma

união entre educação e ordenação territorial, pensada no contexto amplo do país (BRASIL, 2007).

Observemos que a visão presente no Plano para resolver a questão das desigualdades pressupõe a indissociabilidade entre a educação e o desenvolvimento do país. Essa articulação remete à interação com outros setores do governo, que pode ser constatada na execução dos programas e ações do PDE em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Saúde, o Ministério de Minas e Energia, etc (CAMINI, 2009). A união entre educação e desenvolvimento ainda nos remete ao processo de planificação no Brasil, introduzido no início dos anos de 1930, o que também ficou evidenciado no PPA (2008-2011).

Ao trazer o regime de colaboração como quarto pilar de sustentação do PDE, o governo buscou a concretização do dispositivo da Constituição Federal de 1988, estabelecido no art. 211: “[...] a União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). A concepção de regime de colaboração adotada pelo MEC está explícita da seguinte forma no documento “Razões e princípios do PDE” (BRASIL, 2007, p. 10):

Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia.

Esse regime de cooperação foi estabelecido por meio do Decreto 6.094/2007, segundo o qual a relação do MEC com os demais entes da federação se daria a partir da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e suas 28 diretrizes.

No que se refere aos dois últimos pilares do PDE, ou seja, à responsabilização e à mobilização social, o documento “Razões e Princípios do PDE” os traz de maneira articulada e tem por referência o art. 205 da Constituição Federal: “[...] a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (BRASIL, 1988, n. p.). Considerando-se esta definição constitucional, “[...] exige-se considerar necessariamente responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento de educação” (BRASIL,

2007, p. 11). Logo, a responsabilização e a mobilização exerceriam papéis complementares.

A mobilização será alcançada, de acordo com o documento "Razões e Princípios do PDE", caso a sociedade assimile a visão de educação como valor social e passe a exercer função fiscalizadora junto ao Estado.

Em suma, os pilares do PDE são:

[...] desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro (BRASIL, 2007, p. 11).

Depois desses aspectos da conceituação do PDE, o documento apresenta-se como um plano executivo. São mais de 40 programas organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Estes mantêm articulação entre si e corroboram uma visão sistêmica de educação de envergadura nacional, propondo um conjunto de ações que abrangem desde a educação infantil até a pós-graduação.

No que tange ao eixo da educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio –, foram destacados como principais pontos a formação de professores, o financiamento, avaliação e a gestão educacional.

Quanto à valorização de professores, ressaltou-se a garantia do piso salarial nacional, por meio da Emenda Constitucional nº 53, que estabelece, no inciso VIII do art. 206, o princípio do "[...] piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal" (BRASIL, 1988, n. p.). Esta dimensão também contempla a formação profissional por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) – este último consiste num programa de bolsas de estudo e o primeiro tem a ver com a formação continuada a partir do estabelecimento de polos de apoio presencial nos entes federados mantidos pelo governo federal através das universidades públicas.

No aspecto do financiamento, são destacadas três inovações que foram incorporadas ao FUNDEB. A primeira relaciona-se com a distinção de remuneração recebida por matrículas de alunos no turno integral, na razão de 25% a mais; a

segunda é parte do fundo destinada às creches conveniadas; a terceira é a atenção dada à infraestrutura da educação infantil, pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)<sup>7</sup>.

Os principais destaques do documento concernentes à avaliação ficam por conta da reformulação ocorrida em 2005 no SAEB mediante a realização da Prova Brasil, a primeira avaliação universal da educação básica pública. Para o governo, os resultados das avaliações eram a própria expressão da qualidade da educação e a divulgação desses resultados “[...] implicavam significativamente na responsabilização da comunidade de pais, professores, dirigentes e da classe política com o aprendizado” (BRASIL, 2007, p. 20). Se os resultados da Prova Brasil confirmaram a existência de desigualdades regionais, também revelaram um lado positivo: boas práticas aferidas pelos resultados das pesquisas “Aprova Brasil – direito de aprender” e “Redes de aprendizagem”.

No último aspecto, a gestão educacional no PDE perpassa o alcance das metas propostas nas 28 diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação aos entes federados que aderirem a ele. Outro ponto da gestão para atuar diretamente no âmbito escolar é o PDE-Escola, “[...] uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade” (BRASIL, 2007, p. 25).

Em síntese, a formação docente, o financiamento, as avaliações e a gestão educacional são apresentados como aspectos centrais das políticas educacionais na primeira década do século XXI. Os programas e ações contemplados nesses quatro aspectos da educação básica representam a estratégia do PDE na busca pela melhoria da qualidade da educação.

A discussão sobre a qualidade da educação insere-se no contexto do PDE, constituindo um dos eixos fundamentais do Plano. Tem por base o texto constitucional de 1988, que apregoa a melhoria da qualidade da educação a partir do estabelecimento de um regime de colaboração entre os entes federados, e se

---

<sup>7</sup> O programa foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, e consiste na “[...] principal ação do FNDE no campo da infraestrutura educacional, presta assistência técnica e transfere recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal para construir creches e adquirir equipamentos e mobiliários para a educação infantil” (BRASIL, s. d., n. p.).

apresenta como um plano sistêmico capaz de romper com a visão fragmentada de caráter gerencial que imperava no Brasil.

Para tanto, o governo implementou mudanças cruciais nos níveis e modalidades da educação básica, de modo a universalizá-la e melhorar a qualidade da educação. Um dos pilares do PDE, todavia, é a responsabilização, que ainda constitui uma característica da qualidade gerencial.

### **3.2 Aspectos da qualidade da educação presentes no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**

O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação é o “carro-chefe” do PDE (Saviani, 2007). Com relação à sua elaboração e implementação inicial, foi divulgado em 15 de março de 2007. A respeito disso, Camini (2009, p. 130) destaca que:

[...] programas/ações foram divulgados inicialmente no *site* do MEC em forma de desenhos, pacotes, figuras ilustrativas, objetivando a facilitar a identificação, leitura e interpretação do seu conteúdo. Essa forma de divulgação é tanto superficial, com pouca fundamentação, assegura a rápida assimilação de sua mensagem, assemelhando-se às estratégias de propaganda e marketing adotadas nas atividades do mercado, cujo objetivo é a aceitação e o consumo sem necessidade de conhecimento do processo de construção.

Essa estratégia de publicização do Plano de Metas, de acordo Camini (2009), sofreu críticas dos educadores e pesquisadores da educação devido à maneira simplificada e rápida como a mensagem foi divulgada. Já a solenidade de lançamento do foi presidida por Lula ao lado do ministro da Educação do período, Fernando Haddad. Os convidados especiais que participaram do evento foram:

[...] representantes das entidades representativas dos setores educacionais, sindicais, estudantis, empresariais, populares, órgãos vinculados ao poder público, parlamentares de todas as esferas, governadores, prefeitos, Secretários de Educação dos estados e municípios de todo o Brasil, além de outras figuras de destaque, entre os quais ex-ministros de Estado da Educação, como Paulo Renato de Souza (Gestão 1995-2002) e Cristovam Buarque (Gestão 2003) (CAMINI, 2009, p. 120).

O texto do Decreto 6.094/2007 foi assim estruturado: o primeiro capítulo refere-se ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação; o estabelece o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); o terceiro traz a questão da adesão ao Compromisso, o quarto trata da assistência técnica e financeira da União, sendo que este capítulo é dividido em duas seções, a primeira sobre as disposições gerais e a segunda para estabelecer o Plano de Ações Articuladas.

O Plano de Metas foi instituído nos seguintes termos:

Art. 1º - O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007, n. p.).

Como se observa, a melhoria da qualidade da educação é definida como principal alvo do Plano de Metas, que deverá ser alcançado por meio do regime de colaboração da União com os demais entes federados – Distrito Federal, estados e municípios –, com a participação da família e da sociedade.

Essa visão da responsabilização de todos não é novidade, pois nos remete à década de 1990, com o processo de reforma administrativa do Estado. As práticas de responsabilização da sociedade incluem a iniciativa privada – como foi o caso, por exemplo, do movimento empresarial *Todos Pela Educação* – e seu compromisso com o desenvolvimento da qualidade na educação nas escolas. Ao adotar essa forma de gestão, o governo tira o foco da obrigação do Estado em garantir o padrão de qualidade adequado para educação pública e a transfere para a sociedade.

A integração dos entes federados no Plano de Metas requer que assinem um termo de adesão, e a liberação dos recursos financeiros e da assistência técnica do MEC está atrelada à adesão ao Compromisso. A assinatura do Termo de Adesão ao Compromisso é o que vincula os entes federados para o cumprimento das metas de melhoria da qualidade da educação, com vistas à elevação da nota do IDEB.

O Decreto 6.094/2007 definiu em seu artigo 4º que a adesão é voluntária. Para o MEC, aderir voluntariamente ao Plano de Metas “[...] significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local” (BRASIL, 2007, p. 24). Em 2008, os 5.563 municípios brasileiros e todos os 26

estados e o Distrito Federal aderiram ao Compromisso (BRASIL, s. d., n. p.). Todavia, a adesão ao Compromisso não é restrita a eles:

Art. 7º Podem colaborar com o Compromisso, 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 (BRASIL, 2007, n. p.).

É objetivo do MEC responsabilizar a todos pela melhoria da qualidade da educação. Isto pode contribuir para a diminuição do tamanho do Estado, que se responsabiliza pelo papel de regulador e controlador. Desta maneira, o Termo de Adesão funciona com um contrato de gestão educacional próprio do campo empresarial e identificado com a perspectiva da Gestão da Qualidade Total.

Essa metodologia, na visão de Camini (2010) atinge a autonomia do ente federado, apesar da declaração do MEC de que o regime de colaboração visa “[...] concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (BRASIL, 2007, p. 10). Essa contradição pode ser discutida do seguinte modo:

A fragilização da autonomia dos entes federados e, por vezes, até a sua subordinação, pode ocorrer dada a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas nesta dinâmica; essa hipótese é levantada porque estados e municípios aderem às políticas definidas na perspectiva de obter recursos e assistência (CAMINI, 2010, p. 540).

Notamos, então, que a ideia de autonomia presente no Plano de Metas está, na verdade, comprometida com os resultados esperados no contrato firmado. Além disso, desconsidera a realidade educacional brasileira, compreendida pela diversidade regional presente em todo o território do país.

Quando o governo, no âmbito dos entes federados, realiza sua adesão ao Plano de Metas, está assumindo um compromisso de implementar um conjunto de 28 diretrizes preestabelecidas. Conforme Silva (2009, p. 223) “[...] a qualidade social na educação não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos *a priori* e a medidas lineares descontextualizadas”. Neste contexto, as

diretrizes induzem os estados e os municípios a um processo de reorganização do campo educacional a partir de um único indicador (IDEB) de melhoria da qualidade.

Para a definição das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, serviram como referência os resultados formulados a partir de duas pesquisas realizadas pelo MEC, “Aprova Brasil, o Direito de Aprender – boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil” e “Redes de aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender”.

Dourado, Oliveira e Santos (2007), ao discutirem os conceitos e definições da qualidade da educação, embora admitindo a complexidade do termo, identificam um conjunto de indicadores indispensáveis ao processo educativo, além de classificá-los nas dimensões intraescolar e extraescolar. Segundo os autores, tanto a dimensão intraescolar quanto a extraescolar “[...] afetam sobremaneira os processos educativos e os resultados em termos de uma aprendizagem mais significativa”, e “[...] tais dimensões não podem ser desprezadas se queremos efetivamente produzir uma educação de qualidade para todos” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 14). Na mesma direção, Silva (2009) define elementos constituintes da qualidade social da educação a partir de fatores internos e externos às escolas.

Nas diretrizes, podemos destacar elementos internos relacionados à dimensão dos alunos: a) aprendizagem: “I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir” (BRASIL, 2007, n. p.); b) alfabetização: “II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico” (BRASIL, 2007, n. p.); c) condições de acesso e permanência na escola: “VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular” (BRASIL, 2007, n. p.); d) combate à repetência e evasão: “V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação” (BRASIL, 2007, n. p.); e) incentivo à educação infantil: “X - promover a educação infantil” (BRASIL, 2007, n. p.).

No contexto dos alunos da educação básica, abrangem-se as modalidades da educação de jovens e adultos – “XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos (BRASIL, 2007, n. p.) – e a educação especial – IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes

comuns do ensino regular (BRASIL, 2007, n. p.). Com relação à diretriz “VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência” (BRASIL, 2007, n. p.) trata-se de um elemento externo que tem a ver com a distância do local de moradia do aluno e se insere nos fatores socioeconômicos.

Outras diretrizes estão relacionadas à dimensão dos professores e demais profissionais da educação:

XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação.

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

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

XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local (BRASIL, 2007, n. p.).

Essas diretrizes concernem àqueles fatores que Silva (2009) denomina “compromisso dos gestores centrais”, estes que são sujeitos externos à escola. Todos os elementos destacados acima têm implicações diretas no processo de ensino-aprendizagem e no desempenho, na formação e avaliação do trabalho dos professores e demais profissionais da educação. Dentre outros, um fator que merece ser salientado é a gestão pautada pela meritocracia, típica da gestão gerencial, também presente no provimento do cargo de diretor: “XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola” (BRASIL, 2007, n. p.).

Ainda sobre a gestão da escola, percebe-se a existência de aspectos da gestão democrática e participativa nestas seguintes diretrizes:

XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor.

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola.

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

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino.

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

XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso (BRASIL, 2007, n. p.).

Essas diretrizes assinalam uma concepção de gestão educacional transparente e voltada ao envolvimento dos professores, à participação da família e ao fortalecimento dos Conselhos Escolares. Esta dinâmica de gestão favorece o controle social e a consequente responsabilização dos sujeitos internos e externos da escola pela melhoria da qualidade da educação.

As diretrizes do Plano de Metas também apontam para uma questão deficitária nas escolas, a infraestrutura. Os gestores públicos devem: “XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas” (BRASIL, 2007, n. p.). E, por meio da diretriz XXVIII (BRASIL, 2007, n. p.), estabelece-se que os estados ou os municípios que aderirem ao Compromisso deverão:

[...] organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

Essa diretriz é um dos mecanismos de mobilização social mais importantes do Plano de Metas. Em sua composição, prevê a participação de representantes da educação e da sociedade civil em todo o processo de acompanhamento das metas aferidas a partir do IDEB, em prol de melhorar a qualidade da educação. Em suma, as diretrizes indicam o caminho a ser percorrido pelos entes federados no processo de reorganização do ensino ofertado.

Dentro do que foi destacado nesta seção, é notória a influência dos empresários na elaboração e implementação das diretrizes do Plano de Metas, buscando modificar a gestão do setor público. Identificamos o estabelecimento de metas a serem cumpridas pelos entes federados que aderissem ao Compromisso, bem

como a responsabilização da sociedade em geral e o objetivo de atender às necessidades do mercado de trabalho, marcas identificadas com a perspectiva da qualidade gerencial implementadas no Brasil a partir da década de 1990. Nessa conjuntura gerencial, o Estado passa a exercer o papel de regulador, e não de provedor.

Por outro lado, as diretrizes contemplam parcialmente aspectos característicos da qualidade social da educação, como os relacionados à formação de professores, à atuação dos gestores escolares e ao processo de ensino-aprendizagem dos alunos nas etapas e modalidades da educação básica.

### **3.3 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e sua relação com a qualidade da educação**

O IDEB é uma referência desenvolvida no governo Lula para servir de indicador de qualidade à educação. Desta maneira, o disposto no artigo 3º do Decreto nº 6.094/2007 estabelece:

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes de censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007, n. p.).

Assim, percebemos que o IDEB articula duas dimensões. A primeira é a do rendimento escolar, pois, pelo diagnóstico do MEC, a “[...] indústria da aprovação automática” é tão perniciosa quanto a “indústria da repetência” (BRASIL, 2007, p. 21). A segunda decorre das mudanças feitas em 2005 no SAEB. A este respeito, destacamos que a LDB já dispunha, no parágrafo 3º do art. 87, que os entes federados deveriam “[...] integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar” (BRASIL, 1996, n. p.). De acordo com Ferreira (2012), essa alteração na avaliação nacional da educação objetivava identificar os problemas que afetavam a qualidade da educação brasileira.

Sob a justificativa de melhorar a aprendizagem dos alunos, o MEC tomou como parâmetros o resultado obtido pelos alunos na Prova Brasil, cruzou os dados com os indicadores de fluxo a partir do Educacenso e construiu uma escala de 0 a 10. Os dados coletados em 2005 revelaram a nota de 3,8 nos anos iniciais do ensino fundamental contra a nota 6 obtida pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para o Brasil alcançar esta meta, foi estabelecido como prazo final o ano de 2022. Segundo Saviani (2007, p. 1234) “[...] o ano de 2022 foi definido à vista do caráter simbólico representado pela comemoração dos 200 anos da Independência política do Brasil”. Freitas (2007, p. 982) defende que “[...] é muito tempo para pouca nota [...]. Essa data pode sinalizar que, até lá, não devemos cobrar o governo federal por melhorias além das previstas para cada ano”.

As mudanças promovidas pelo MEC alteraram a sistemática de avaliação da qualidade da educação. A mais significativa se deve ao status assumido pelo IDEB, ao qual diversos programas e ações assumidos no PDE estariam atrelados, uma vez que “[...] será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (BRASIL, 2007, n. p.). Isto nos remete à ênfase no produto final, com metas definidas a priori e unilateralmente, uma visão no modelo de gestão gerencial.

Entendemos, sim, que é preciso estabelecer indicadores para mensurar a qualidade da educação. Por outro lado, definir se a qualidade do ensino oferecido numa determinada escola é de boa ou má ou se um aluno é bom ou ruim através de um único indicador – o IDEB – é algo insuficiente, limitado e restrito. Isto também traz outras implicações, ou seja, a partir da divulgação dos resultados de cada escola, estabelecem-se *rankings* que automaticamente estimulam a competitividade entre elas. Para Cabral Neto (2011, p. 273), a qualidade é vista aqui “[...] numa ótica econômica, pragmática, gerencial e técnica, em que a eficiência e eficácia convertem-se em valores prioritários”.

Deste modo, a supervalorização da produtividade e da competitividade pode ter por consequência, conforme Saviani (2007, p. 1232), “[...] a possibilidade de que as administrações municipais manipulem os dados de modo a garantir o recebimento dos recursos, apresentando estatísticas que mascarem o desempenho efetivo, em

detrimento, portanto, da melhoria da qualidade". Em outras palavras, o risco assumido é o de que esse modelo de gestão da qualidade gere nas escolas uma busca desenfreada por melhores resultados, com o emprego de estratégias que fatalmente camuflam a realidade.

Ao analisarmos este assunto a partir da perspectiva dos defensores da qualidade social da educação, constatamos que há outros indicadores que não podem ser medidos, tampouco quantificados, mas interferem na melhoria da aprendizagem dos alunos e, por conseguinte, da qualidade da educação. Estes outros indicadores foram discutidos por Dourado, Oliveira e Santos (2007) e Silva (2009) a partir das dimensões intraescolares e extraescolares.

Em suma, essas duas dimensões abrangem indicadores relacionados às condições socioeconômicas e culturais dos sujeitos envolvidos - alunos, pais, funcionários – e também da infraestrutura das escolas. Além disso, a melhoria da qualidade da educação deve ser acompanhada da melhoria das condições de vida das pessoas, sobretudo daquelas mais pobres. Concluímos que o IDEB se vincula à perspectiva gerencial, pois não se consideram os aspectos intraescolares e extraescolares.

Outra modificação acarretada pelo advento do IDEB decorreu de que este indicador provocou alterações no Censo Escolar, que passou a ser feito não mais por escola, mas sim por aluno, e começou a utilizar uma ferramenta de governo eletrônico chamada Programa Educacenso. Freitas (2007, p. 972), estabelece uma relação entre o IDEB e o Censo Escolar: "[...] no próprio censo escolar que as escolas enviam ao MEC existem outras variáveis que poderiam ser levadas em conta e permitir uma modelagem melhor da realidade".

O governo eletrônico é apresentado por Abrucio (2007) como uma das inovações mais significativas da gestão educacional desde o processo de redemocratização do Brasil. A ferramenta foi implementada no governo FHC objetivando-se a modernização do Estado brasileiro e o governo Lula lhe deu continuidade. As vantagens do uso dessa tecnologia na gestão é sua capacidade de organizar das informações, reduzir custos e aumentar a transparência. Porém, o ponto em que houve menos avanço foi seu emprego na interatividade com os cidadãos (ABRUCIO, 2007).

Essas vantagens citadas demonstram o ideário do modelo gerencial empregado no Brasil a partir da década de 1990, de cunho neoliberal, que buscava combater o ineficaz modelo burocrático predominante na gestão do Estado.

O que também vale destacar é o que o governo eletrônico é utilizado como ferramenta de controle. No PDE, o controle está centralizado no nível federal, uma vez que é de sua responsabilidade realizar a aplicação de testes padronizados nas escolas em todo o território nacional e medi-las utilizando o IDEB. Neste sentido, o compartilhamento da gestão educacional pela União com os entes federados ocorre somente no momento da execução, não havendo, portanto, a descentralização do poder de decisão. Assim, apesar de a questão da descentralização da gestão educacional estar presente no discurso do PDE, ela parte da ideia de uma gestão da qualidade da educação alinhada às características do gerencialismo.

Podemos afirmar que o governo exerce seu controle a partir do IDEB com o emprego de tecnologia e da descentralização ou desconcentração de ações, almejando a responsabilização dos gestores escolares pelos resultados da educação. Essa responsabilização se apresenta como estratégia de prestação de contas e vigilância do poder central.

Por fim, a análise realizada nesta seção nos permitiu concluir, que dentro da perspectiva da qualidade social da educação, outros indicadores intraescolares e extraescolares também devem ser considerados.

### **3.4 O Plano de Ações Articuladas (PAR) e a qualidade educacional**

O PAR é definido no art. 9º do Decreto 6.094/2007 como “[...] o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007, n. p.). De acordo com o § 5º do artigo 8º, “[...] o apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR [...]” (BRASIL, 2007, n. p.).

Para Camini (2010), a execução dos programas e ações do PDE no âmbito dos estados e municípios acontece por meio do PAR, que permite levantar um diagnóstico da realidade e realizar o planejamento local. O instrumento foi criado

para viabilizar, concretamente, a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O processo de elaboração do PAR é dividido em duas etapas. A primeira compreende a aplicação do instrumento diagnóstico minucioso da situação educacional na rede de ensino local, com o objetivo de coletar informações sobre a realidade da educação. Na segunda etapa, será desenvolvido um conjunto de ações, constituindo o PAR propriamente dito.

O MEC estabeleceu que a elaboração do PAR deveria ser conduzida por uma Equipe Técnica Local, composta

[...] pelo (a) dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria municipal de educação e representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e da zona rural, dos coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares e, quando houver, do Conselho Municipal de Educação (BRASIL, 2008, p. 6).

O Comitê Local deve ser instituído por Portaria, pela qual o município garanta suas condições da atuação. Um de seus grandes objetivos é mobilizar a sociedade em prol do compromisso de construir uma melhoria da qualidade da educação para todos (BRASIL, 2007, n. p.).

No sítio do MEC, foi disponibilizado, também, um conjunto de instrumentos e informações para orientar a equipe técnica na etapa de elaboração do diagnóstico da situação local, dentre os quais situamos: as Orientações Gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas, que consistem num passo a passo com orientações gerais sobre aspectos importantes que antecedem o trabalho a ser realizado, bem como os principais procedimentos para sua execução; o instrumento de campo, uma vez que subsidia a coleta de informações para a realização do diagnóstico local.

O processo de elaboração, monitoramento e acompanhamento da execução das ações PAR é realizado em ambiente virtual denominado Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), disponibilizado no sítio do MEC (BRASIL, 2009, n. p.). Para ter acesso ao seu município, o dirigente municipal de educação deve preencher o instrumento de campo e cadastrar-se nesse ambiente, que se torna disponível à realização do diagnóstico da realidade local.

Por sua vez, o instrumento de campo está estruturado a partir de quatro grandes dimensões: a) Gestão Educacional; b) Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; c) Práticas Pedagógicas e Avaliação; d) Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos (BRASIL, 2008). Cada uma dessas dimensões é composta por um conjunto de áreas e indicadores preestabelecidos, que são pontuados seguindo os critérios abaixo:

**Critério de pontuação 4** – a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas.

**Critério de pontuação 3** – a descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.

**Critério de pontuação 2** – a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

**Critério de pontuação 1** – a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC (BRASIL, 2008, p. 9-10, grifo nosso).

Para cada indicador a que a Equipe Técnica Local atribui pontuação 4 ou 3 (indicando condição favorável), o sistema não fica disponível para o cadastramento de ações e subações. Por outro lado, se é atribuída a pontuação 2 ou 1, o MEC apresenta uma ação para ser cadastrada e uma série de subações para auxiliar na implementação dessa ação. É importante que a equipe conheça todas as subações, selecione aquelas que consideram pertinentes para alcançar o resultado esperado e exclua as demais – a subação excluída não poderá ser inserida novamente (BRASIL, 2007).

Além dos critérios acima, há a condição NSA (não se aplica), que representa os indicadores sem possibilidade de registro ou pela falta de informação, ou pelo entendimento conjunto de que a descrição de seus critérios não reflete a realidade local. Por exemplo: o quarto indicador da área 1, da dimensão Formação de Professores, refere-se à “Qualificação dos professores que atuam nos anos/ séries finais do ensino fundamental”. Caso o município atenda apenas os anos iniciais, deverá selecionar a opção “Não Se Aplica”.

A etapa do diagnóstico é concluída após a aplicação da pontuação, sendo que só então as ações e subações poderão ser cadastradas. Depois disso, inicia-se a segunda etapa, ou seja, a elaboração efetiva do PAR. O cadastro e o detalhamento das ações e subações deve ser realizado com base no documento Guia Prático de Ações (2007-2011). Neste sentido, existem três formas de execução das subações:

**executadas pelo município:** quando a secretaria municipal de educação é a responsável pela implementação da subação, sem a participação do MEC.

**assistência técnica do MEC:** quando o MEC se compromete a oferecer um apoio técnico para a realização da subação, seja disponibilizando recursos materiais, seja disponibilizando vagas para formação.

**assistência financeira do MEC:** quando o Ministério transfere recursos financeiros para que a secretaria municipal de educação realize a subação (exemplo: construção de escola de educação infantil – é preciso ficar atento para a contrapartida do município: normalmente 1% do valor da obra) (BRASIL, 2007, p. 22-23, grifo nosso).

Concluída essa etapa, o instrumento do PAR deve ser finalizado e encaminhado ao MEC. Em seguida, “[...] as ações de assistência técnica do MEC que foram aprovadas no PAR serão objeto de um Termo de Cooperação Técnica, a ser assinado pelo(a) prefeito(a) do município e pelo Ministro da Educação” (BRASIL, 2009, p. 31).

Finalizado esse processo, cabe ao município monitorar o PAR, registrando as informações sobre a situação de execução das ações e subações. As orientações sobre o monitoramento estão disponíveis no “Manual Técnico Operacional do Módulo de Monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR)”. A concepção de gestão gerencial está presente no “Manual”, na medida em que

[...] permite controlar e avaliar as ações do PAR, busca levantar e fornecer aos gestores municipais de educação, dados e informações que possibilitem um exame contínuo e periódico da execução das ações aprovadas” (BRASIL, 2009, p. 3).

Camini (2010) define a fase do monitoramento como uma etapa relevante do PAR, pela qual o município executa suas ações e também traça novas estratégias. O monitoramento significa uma revisão constante das ações implementadas, não sendo necessário que o município espere os quatro anos de vigência do PAR para

identificar aspectos ainda não resolvidos, podendo intervir, modificar e buscar alternativas visando à eficácia da ação. Isto porque, nesse período, podem ocorrer mudanças na política, na sociedade e na economia que impactam a esfera educacional, e caso não houvesse a possibilidade de alterações poder-se-ia comprometer o resultado do IDEB das escolas de determinada rede.

A conduta do MEC ao apresentar uma metodologia pronta para o funcionamento do PAR e a definição prévia da organização dos grupos de representantes da Equipe Técnica Local e do Comitê implica acarreta um modelo de planejamento estratégico e de gestão da qualidade educacional para todos os entes federados. A autonomia destes na elaboração de sua política pública educacional pode tornar-se comprometida à medida que o PAR adquire um caráter indutivo do planejamento no campo educacional.

Por outro lado, a metodologia do PAR promoveu uma inovação, em muitos locais, na forma pela qual os municípios elaboravam os seus planejamentos educacionais. De acordo com Fonseca e Albuquerque (2012, p. 70), nos municípios maranhenses que investigaram, “[...] o PAR tornou-se o único instrumento de gestão municipal capaz de pôr em prática as ações administrativas, financeiras e pedagógicas dos sistemas de ensino público”.

A respeito da participação, “Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo” (BRASIL, 2007, p. 24). Embora o discurso do MEC no contexto do PDE esteja pautado pela dimensão da participação, o que parece ter ocorrido é a restrição da participação do ente federado, condicionada aos processos de execução, mas não aos processos de decisões. Portanto, não se pode dizer que de fato houve um legítimo processo de descentralização.

A implantação do PAR envolve, ainda a questão do curto espaço de tempo para sua elaboração. De acordo com Ferreira (2012, p. 57) “[...] a implantação do PAR deu-se, em muitos casos, por improviso, sem levar em conta a debilidade das condições locais”. Além disso, as entrevistas realizadas por Ferreira (2012) revelaram que a reação das pessoas diante do prazo exígido para a elaboração do PAR provou uma reação automática de “cumprimento de uma obrigação”, não obstante se

tenha percebido nos municípios dos estados pesquisados, sobretudo do Maranhão, Mato Grosso do Sul e Norte de Minas, que o PAR fez diferença na melhoria do resultado do IDEB (FONSCECA; ALBUQUERQUE, 2012).

Em síntese, neste capítulo analisamos e discutimos elementos da gestão e da qualidade da educação no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que trouxe sob seu “guarda-chuva” o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e as 28 diretrizes, bem como Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e, por fim, o Plano de Ações Articuladas (PAR). De maneira geral, o cenário parece ser ambíguo, pois nele coexistem aspectos identificados tanto com a perspectiva da qualidade social quanto com a perspectiva da Gestão da Qualidade Total.

Se, de uma parte, localizamos indicadores que remetem a uma preocupação com o social e com a garantia do direito de todos à educação pública, de outra parte encontramos dimensões identificadas com a regulação, o controle, a responsabilização, a descentralização, a competitividade, o ranqueamento, a meritocracia, etc.

Portanto, também aqui, no contexto das políticas para educação básica levadas a cabo no âmbito do Decreto nº 6.094/2007, a perspectiva de qualidade se mostra multifacetada, polissêmica e contraditória.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como propósito analisar as concepções de qualidade que permearam as políticas educacionais no contexto da educação básica no período de 2003 a 2010, nos governos de Lula da Silva.

O caminho trilhado nesta pesquisa permitiu analisar dados e informações em torno da conceituação da qualidade da educação. A questão da qualidade é marca registrada na formulação e implementação de políticas públicas educacionais no Brasil, tendo ganhado destaque, sobretudo, a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal e, depois, com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no ano de 1996.

Desde então, no decorrer da década de 1990 e na primeira década do século XXI, a qualidade ganhou extrema relevância e passou a ser objetivo de planos, projetos e programas instituídos pelo governo federal. Por isso, em 2007, primeiro ano do segundo mandato do governo Lula, foi estabelecido o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação com a intenção principal de promover a melhoria da qualidade da educação básica. Neste sentido, destacamos algumas considerações.

Primeiramente, analisamos a conceituação de qualidade da educação considerando a reestruturação administrativa do Estado brasileiro a partir da década de 1990, principalmente nos governos de FHC (1995 a 2002). Constatamos que a reestruturação ou reforma ocorrida nessa época resultou da influência dos organismos internacionais – BM, FMI, OCDE, UNESCO e outros – na agenda educacional brasileira. A concepção de qualidade propagada pelos organismos internacionais alinha-se a um projeto neoliberal que busca criar consensos entre os países que são seus signatários, trazendo práticas advindas do campo empresarial.

Conforme o Brasil se tornou um signatário, assumiu as proposições desses organismos internacionais. No campo administrativo, praticou ações de descentralização e de responsabilização, dentre outras que visam à eficiência e à eficácia dos resultados e são de caráter gerencial. A perspectiva de qualidade adotada pelo modelo gerencial foi a de qualidade total.

No campo educacional, foram incorporadas políticas públicas que pretendiam melhorar o desempenho dos alunos e, consequentemente, das escolas, a partir do emprego de avaliações externas, da competitividade, do ranqueamento, da produtividade, etc. Logo, a questão da qualidade da educação, a partir dos anos de 1990, foi tratada no contexto gerencial sob os fundamentos da perspectiva da Gestão da Qualidade Total.

A educação acaba, então, se distanciando da perspectiva social de qualidade defendida pelos educadores brasileiros destacados nesta pesquisa. A definição de qualidade da educação é complexa, polissêmica e, portanto, não pode ser medida somente a partir de testes e expressadas apenas em índices. Defende-se a elaboração de um conjunto de indicadores na tentativa de abarcar importantes elementos das concepções dos sujeitos envolvidos na educação, tanto intraescolares quanto extraescolares.

Outra consideração importante refere-se aos elementos da reestruturação administrativa ocorrida na década de 1990, presentes no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006). O presidente FHC promoveu reformas profundas na gestão pública do Brasil e Lula deu continuidade a boa parte delas, mas promoveu mudanças significativas no campo social. Em outras palavras, enquanto o governo FHC estendeu os dois braços para os empresários, o governo Lula estendeu um braço para os empresários e outro para o social.

A dimensão social do Estado tornou-se um dos eixos estruturantes do governo Lula, pois ampliou os programas e projetos sociais de distribuição de renda a grupos sociais de menor poder aquisitivo. Essa medida influenciou a melhoria das condições de vida das pessoas em algumas regiões do país.

Essas mudanças também tiveram implicações para a esfera educacional. O papel das escolas foi ampliado, uma vez que a educação se tornou um mecanismo de regulação do processo de redistribuição de benefícios e recursos financeiros aos contemplados. As implicações disto para a melhoria da qualidade da educação consistem em que, se por um lado o atrelamento das questões sociais com as educacionais significou uma ampliação da responsabilização das escolas no processo desenvolvimentista do governo Lula, por outro lado a melhoria das condições de vida das pessoas é um importante indicador da qualidade referenciada socialmente.

Assim, as perspectivas da Gestão da Qualidade Total e da qualidade social parecem ter coexistido.

Outro aspecto importante da política educacional do primeiro mandato do governo Lula é concernente às mudanças ocorridas no âmbito do Ministério da Educação. Além delas, o governo também realizou duas importantes pesquisas, denominadas “Aprova Brasil, o direito de aprender – boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil” e “Redes de aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender”. Com base, dentre outros elementos, nas referidas mudanças e na realização dos dois estudos, construiu-se o cenário necessário para a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação.

Fica demonstrada, com isso, a presença de um planejamento estratégico ancorado nos dispositivos legais da CF de 1988 e da LDB de 1996, bem como no Plano Nacional de Educação (2001-2011). Vale ressaltar que o planejamento estratégico é uma metodologia de gestão recomendada pelos organismos internacionais com fulcro nos ideais empresariais, ou seja, decorre da incorporação da gestão das empresas privadas à gestão pública educacional.

Outra consideração nos remete ao fato de o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação ter sido implementado num contexto em que o modelo de gestão das empresas privadas foi considerado a única salvação para a questão da má qualidade da educação brasileira. Deste modo, podemos considerar que a visão de qualidade presente no MEC alinhava-se aos interesses privatistas.

Além disso, o PDE surgiu com o objetivo principal de enfrentar a questão da melhoria da qualidade na educação básica com base numa visão sistêmica e no fortalecimento do regime de colaboração. Possui uma metodologia para viabilizar o regime de colaboração e, consequentemente, melhorar a qualidade da educação.

O MEC estabeleceu previamente um conjunto de 28 diretrizes que integraram o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. O ente federado que voluntariamente fizesse a adesão ao Compromisso receberia suporte técnico e financeiro do MEC para realizar a execução das ações propostas no PAR visando melhorar a nota no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O IDEB apresentou-se como um índice quantitativo e, de acordo com a visão do MEC, os resultados aferidos por meio dele seriam o sinônimo da qualidade da

educação. Todavia, de acordo com os educadores voltados à qualidade social da educação, o IDEB não dá conta de mensurar outros elementos que caracterizam a melhoria da qualidade da educação. A questão implícita na visão dos defensores da qualidade social não seria a extinção do IDEB, mas se defende que a referência de qualidade seja condicionada a um conjunto de regras negociadas e pactuadas no ambiente micro da escola e articuladas com as instâncias governamentais.

A partir da perspectiva da qualidade social, poderiam ocorrer mudanças pertinentes na dinâmica das escolas. Estas funcionariam como instâncias de debates promovidas pelos gestores com os diversos sujeitos envolvidos no espaço intraescolar e extraescolar, sendo que as discussões deveriam estar em consonância com as diretrizes governamentais e, por fim, seriam materializadas no Projeto Político Pedagógico e executadas na instituição. Esta perspectiva social da qualidade poderia romper com visão meramente gerencial da qualidade da educação presente no IDEB.

Nossas últimas considerações referem-se propriamente ao processo de elaboração, monitoramento, acompanhamento e execução do PAR. Primeiramente, a elaboração do PAR é condição essencial para que o MEC colabore técnica e financeiramente com os estados e municípios. O primeiro passo para o ente federado que realiza a adesão ao Compromisso é constituir uma Equipe Técnica Local que deverá realizar um diagnóstico da realidade local. Depois do diagnóstico, a equipe deve proceder à pontuação dos indicadores e, se necessário, à definição de ações e subações para solucionar as demandas.

Além disso, o PAR é um instrumento de planejamento estratégico padronizado, constituído de quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Para cada uma dessas dimensões, existe um conjunto de áreas e indicadores previamente definidos para auxiliar o ente federado no alcance das metas.

Uma preocupação existente decorre de que a padronização do planejamento educacional contribua para a homogeneização das ações políticas – visão defendida pelos organismos internacionais – desconsiderando as realidades locais, que se mostram bem distintas devido às extensões geográficas do Brasil. Sendo assim, a

homogeneização das ações pode contribuir para reforçar as desigualdades já existentes.

No que se refere à composição da Equipe Técnica Local, temos outra preocupação, no sentido de que seja garantida a democracia participativa na definição dos seus membros, de modo que as decisões possam ser tomadas considerando os distintos interesses e as diversas concepções de qualidade.

Por um lado, com o advento do PAR, ocorreram interferências significativas na gestão das ações das políticas públicas no âmbito dos municípios, pois até então não havia uma cultura de planejamento nos moldes do PDE. Por outro lado, pesquisas constataram que muitos municípios não tiveram o devido prazo para compreender esse processo e algumas prefeituras elaboraram seus planos de maneira apressada e sem a clareza necessária.

As palavras finais deste trabalho não têm a pretensão de encerrar o debate, mas de abrir novos olhares e pensar novas possibilidades para que ações políticas sejam realizadas com uma perspectiva de qualidade social da educação. O termo qualidade da educação deve ser pensado para além de uma visão gerencial, que reduz a visão de qualidade a um único índice. Portanto, defendemos uma visão de qualidade pensada a partir de indicadores da realidade social dos sujeitos envolvidos no contexto intraescolar e extraescolar, tendo em vista a melhoria da qualidade da educação. Para tanto, fazem-se necessários novos olhares, estudos e reflexões, já que o desafio de consolidar uma educação de boa qualidade continua em aberto.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP**, Brasília, n. 100, p.1-50, 1997. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2015.

AMORIM, M. D. **A qualidade da educação básica no PDE**: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas. 2011. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação). – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2011. Disponível em: <http://www.ufgd.edu.br/faed/mestrado-educacao/dissertacoes/milenediasamorim>. Acesso em: 26 out. 2014.

BARRETO, E. S. S. A avaliação na educação básica entre dois modelos. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 75, p. 48-66, ago./2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a05.pdf> Acesso em 11 mar 2016.

BONDIOLI, Anna (Org.). **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**: a qualidade negociada. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Emenda Constitucional nº 53**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em: 8 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 4 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.791, de 22 de julho de 2003**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d4791.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d5159.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm). Acesso em: 8 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 8 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm). Acesso em: 24 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 4 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm). Acesso em: 8 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm). Acesso em: 8 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em 12 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.748.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.748.htm). Acesso em: 8 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm). Acesso em: 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm). Acesso em: 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/l11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/l11274.htm). Acesso em: 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Fórum Nacional da Educação. **Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2014:** documento final. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Guia prático de ações do PAR.** Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/guia\\_de\\_acoes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/guia_de_acoes.pdf). Acesso em: 23 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Manual técnico operacional do Módulo de Monitoramento do Plano de Ações Articuladas – PAR.** Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5697-](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5697-)

manual-tecnoperacional-modulo-monitoramento-2010&category\_slug=junho-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 24 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios.** Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5695-manual-elaboracao-par&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5695-manual-elaboracao-par&Itemid=30192). Acesso em: 23 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diagnostico.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Redes de aprendizagem:** boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender. Disponível em: [http://www.unicef.org/brazil/pt/Redes\\_de\\_aprendizagem.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/Redes_de_aprendizagem.pdf). Acesso em: 26 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação/ Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNICEF). **Aprova Brasil:** o direito de aprender – boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me004766.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007:** mensagem presidencial. Disponível em: [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portalppa/41\\_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portalppa/41_(menspresanexo).pdf). Acesso em: 18 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011.** Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015ppa\\_2008mespres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015ppa_2008mespres.pdf). Acesso em: 01 de ago. 2016.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (Orgs.). **Política educacional:** gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber Livro, 2009.

\_\_\_\_\_. Gestão e qualidade de ensino: um labirinto a ser percorrido. In: JUNIOR, Luiz de Sousa; L.; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria Salete Barbosa de (Orgs.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino.** João Pessoa: Liber Livro, 2011.

\_\_\_\_\_. RODRIGUEZ, Jorge. Reformas educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: CABRAL NETO, Antônio.; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida de (Orgs.) **Pontos e**

**contrapontos da política educacional:** uma releitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livro, 2007.

CAMINI, L. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** 2009. 294 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/28528>. Acesso em 8 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 3, p.535-550, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19797/11535>>. Acesso em 8 jul. 2016.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende (Orgs.). **Custo aluno qualidade inicial:** rumo a uma educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (Orgs.). **Política educacional:** gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber livro, 2009.

\_\_\_\_\_. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida de (Orgs.) **Pontos e contrapontos da política educacional:** uma releitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livro, 2007.

CHIRINÉA, A. M.; BARRERO, I. M. F. Qualidade da educação: eficiência, eficácia e produtividade escolar. **Revista Política e Gestão Educacional (Online)**, n°. 7, p. 01-14, 2010. Disponível em: [http://portal.fclar.unesp.br/publicacoes/revista/polit\\_gest/edi7\\_artigo3.pdf](http://portal.fclar.unesp.br/publicacoes/revista/polit_gest/edi7_artigo3.pdf). Acesso em: 11 mar. 2016.

CURY, C. R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out./dez. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173302014000401053](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302014000401053)>. Acesso em: 21 set. 2015.

DALBEN, Adilson. **Avaliação institucional participativa na educação básica:** possibilidades, limitações e potencialidades. 2008. 243f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000437196>. Acesso em: 1 jul. 2015.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out.

2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215. maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; SANTOS, C. A. Qualidade da educação: conceitos e definições. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**. Brasília, v. 2, n. 24, p.5-23, 2007. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/521>. Acesso em: 18 fev. 2015.

ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p.41-80, jan./jun., 2011. Disponível em: <[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/5621](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5621)>. Acesso em: 28 abr. 2016.

FERREIRA, E. B. Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas. **Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, Campo Grande, n. 34, p. 45-59, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/321/38>>. Acesso em: 26 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Políticas educativas no Brasil em tempo de crise. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; ANDRADE, Dalila Oliveira (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FONSECA, Marília; ALBUQUERQUE, Severino Vilar. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. **Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, Campo Grande, n. 34, p. 61-74, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/321/38>>. Acesso em: 26 out. 2014.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, João de Ferreira. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. **RBPae**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 233-246, mai./ago. 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19493/11319>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

FRANÇA, Magna. Políticas de gestão e qualidade: desafios para a educação básica. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (Orgs.). **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, 2009.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1728100.pdf> Acesso em: 11 março 2016.

FREITAS, L. C. **Eliminação adiada**: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 01 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público brasileiro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a04v33n119.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

GADOTTI, Moacir. **Qualidade na educação**: uma nova abordagem. VI Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância. São Luís, nov. 2009. Disponível em: [http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14\\_02\\_2013\\_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf). Acesso em: 12 abr. 2015.

GATTI, Bernadeth. A pesquisa em educação: pontuando algumas questões metodológicas. **Nas Redes da Educação**: revista eletrônica do LITE/FE/Unicamp, Campinas, p. 1-9, out. 2003. Disponível em: <http://www.lite.fae.unicamp.br/revista/gatti1.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

GENTILI, Pablo. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUSMÃO, J. B B. **Qualidade da educação no Brasil**: consenso e diversidade de significados. 2010. 180f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-22062010-135357/pt-br.php>. Acesso em: 12 abr. 2015.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução de Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMQ, 1999.

LIMA, Paulo Gomes. **Tendências paradigmáticas na pesquisa educacional**. Artur Nogueira: Amil, 2003.

MARQUES, R. M.; MENDES, Á. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p.15-23, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a03.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2015.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Qualidade da educação no Brasil de hoje: projetos de mesa. In: JUNIOR, Luiz de; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria Salete Barbosa de (Orgs.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. João Pessoa: Liber Livro, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração Escolar**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p.197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/website/publicacoes/revista-da-anpae>>. Acesso em: 7 dez. 2015.

OLIVEIRA, M. A. M. **Parceria, qualidade e redenção**: o projeto piloto de implementação do CQT em uma escola estadual de Belo Horizonte. 1997. 220f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls 000121 505>. Acesso em: 10 abr. 2016.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2015.

OLIVEIRA, S. M. B. Fundamentos teórico-metodológicos do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). **Inter-Ação – Revista da Faculdade de Educação** Goiânia, v. 1, n. 30, p. 55-80, jan./jun. 2006. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/index.php?journal=interacao&page=article&op=view&path%5B%5D=1492>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Qualidade do ensino**: a contribuição dos pais. São Paulo: Xamã, 2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Uma escola do tamanho do Brasil**. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O custo de uma educação de qualidade. In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise de Oliveira Guarilha (Orgs.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008.

RABELO, J. J.; SEGUNDO, M. D. M; JIMENEZ, S. Educação para Todos e reprodução do capital. **Trabalho Necessário**, Rio de Janeiro, ano 7, n. 9, p.1-24, 2009. Disponível em:

<<http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN09%20JIMENEZ,%20S.%20et%20al.pdf>>. Acesso em 24 mai. 2016.

SÁ, V. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 89, n. 223, p.425-444, set./dez. 2008. Disponível em: <[http://www2.unifap.br/gpcem/files/2011/09/RBEP-o-discurso-da-qualidadenocntexto\\_Virg%C3%ADnia-S%C3%A1.pdf](http://www2.unifap.br/gpcem/files/2011/09/RBEP-o-discurso-da-qualidadenocntexto_Virg%C3%ADnia-S%C3%A1.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2016.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 13 set. 2011.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. Disponível em: <http://www.fpbabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 1 set. 2015.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. **Políticas educacionais no contexto dos governos Lula (2003-2010)**: elementos para análise, apontamentos para novos estudos. Rio de Janeiro: ANPED Nacional, p. 122-138, jul. 2011. Disponível em: <http://www.fe.ufrj.br/anpedinha2011/ebook3.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2015.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p.216-226, mai./ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

SILVA, V. G. **Por um sentido público da qualidade na educação**. 2008. 120f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-29012009-164507/ptbr.php>. Acesso em: 12 abr. 2015.

**TODOS PELA EDUCAÇÃO. Quem somos**. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos>. Acesso em: 12 abr. 2015.

UNESCO. **Educação de qualidade para todos**: um assunto de direitos humanos. Brasília, 2008. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001505/150585por.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2015.

UREL, A. L. J.; PEREIRA, A. S. O discurso sobre “qualidade da educação” e a lógica das metas de desempenho: a qualidade como índice. **Criar Educação – Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação - UNESC**, Criciúma, v. 2, n. 2, p.1-19, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/criaredu/article/view/1248>>. Acesso em: 20 mar. 2016.