

A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma discussão do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007)

**The reinvention of system administration of teaching:
discussion of the Development of Education (2007)**

Flávia Obino Corrêa Werle
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Resumo

O texto consiste numa análise de documentos de políticas. Desdobra-se em dois momentos. Um demonstra a base democrática e descentralizadora de algumas políticas; o outro, a natureza gerencialista de outras políticas educacionais. Considera a Constituição Federal, a Lei nº 9.394/96 e o Plano Nacional de Educação – PNE – de 2001, como políticas voltadas para a valorização do regime de colaboração e da gestão democrática. O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – de 2007, ilustra a importância do poder executivo na definição das políticas educacionais brasileiras. Ele evidencia o uso de processos de gestão orientados para resultados mensuráveis e comparáveis. Demonstra, também, que a reestruturação da gestão dos sistemas educativos públicos no país está nas mãos do poder público federal. É uma reinvenção que se faz pela centralização das decisões e pela avaliação como controle dos resultados.

Palavras-chave: Administração da educação. Planejamento da educação. Política educacional.

Abstract

The text consists of a document analysis of politics. It is unfolded at two moments. One demonstrates to the democratic and decentralizing base of certain politics and the other the managerialism nature of the other educational politics. It considers the Federal Constitution, Law 9394/96 and the National Plan of Education, 2001, of the Federal Government, as politics directed toward the valuation of the regimen of contribution and the democratic management. The Plan for Education Development, 2007, illustrates the importance of the Executive power in the definition of Brazilian Educational Policies. It also an evidence of the use of management processes oriented to measurable and comparable outcomes. Furthermore, it clearly indicates that the restructuration of the management of public educational systems in Brazil is in the hands of the Federal Public Government. This restructuration is done through the centralization of decisions and the evaluation as a tool for controlling results

Keywords: Administration of education. Educational planning. Educational policies.



Este artigo tem como objetivo discutir as lógicas que orientaram os atuais planos educacionais de âmbito federal. É um trabalho interpretativo de cunho teórico que aborda a gestão, a qualidade da educação e os sistemas de ensino, pela possibilidade de sua *reinvenção*. A ideia de reinvenção é instigante, pois sugere que as práticas, as políticas e as abordagens da qualidade da educação e da gestão dos sistemas de ensino, não estão dadas, não são definitivas, não estão feitas e prontas, não precisam funcionar por inércia, porque vem sendo assim nos últimos anos ou por que sempre foi assim. A reinvenção traz a utopia da transformação, indica mobilidade, flexibilidade e construção, sugere a possibilidade de diferentes formatos, inspira a reflexão na e sobre as práticas e as políticas. Sugere, também, a possibilidade de envolvimento de grupos, instituições e atores pela acumulação de indagações, de indignações, de esperanças, de esforços em processos coletivos.

A reinvenção pode operar por meio de diferentes lógicas.

A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino é pertinente a uma visão da política da educação que considera atores posicionados em diferentes espaços da sociedade como seres reflexivos, críticos e interpretativos de questões sociais, em diálogo com seu tempo e seus contextos. A reinvenção, resignificação, rearticulação de planos, leis, normas, documentos de políticas são possibilidades presentes na educação contanto que operemos num paradigma da não neutralidade, da não-anulação de atores, numa perspectiva que considere o direito de participação, de consciência no exercício do poder político independente do espaço ocupado na hierarquia do sistema educativo, nível de escolaridade, nível sócioeconômico, gênero e credo.

A instigação que este título traz sugere uma direção oposta àquela que concebe que "o Poder cabe ao Saber", ou que "é o poder que sabe", ou, "se é poder, então sabe", e que "[...] não há lugar para o particular e o subjetivo na razão técnico-científica." (MARTINS apud Horta, 1991, p. 232). A instigação que este título traz segue na direção oposta ao enrijecimento burocrático em que os agentes da educação desempenham um papel conservador e altamente funcional para a ordem política e social vigente.

Este artigo está estruturado em duas partes, ambas embebidas do questionamento de quem reinventa a gestão dos sistemas de ensino e de qual inspiração move tal reinvenção. A primeira responde às indagações com



base na legislação; a segunda, com base no Plano de Desenvolvimento da Educação (2007).

A referência à legislação significa que, neste texto, priorizam-se elementos do “mundo constitucional” como foco de reflexão. É discutida a reinvenção da gestão dos sistemas de ensino tendo como eixo um dos importantes contextos das políticas públicas educacionais: o dos textos legais. A legislação é vista como um elemento ou dimensão das políticas, ao lado de planos e projetos. A legislação é, portanto, entendida como uma política estruturadora e estabilizadora do sistema institucional de ensino. Política estruturadora, segundo conceito desenvolvido por Frey (2000), é aquela que define instituições e processos, bem como normatiza elementos referentes a uma área de ação.

Discutir quem reinventa a gestão dos sistemas de ensino remete a várias questões. Que setores da população e que atores político-administrativos estão envolvidos na formulação das políticas educacionais? As políticas educacionais são tomadas como espaços de participação e decisão política da sociedade?

A reflexão acerca da reinvenção de políticas é coerente com o quadro teórico, proposto por Stephen J. Ball (1995, 1998, 2001, 2004, 2005) sobre as políticas educacionais. O autor reafirma o papel relevante dos atores envolvidos nos diferentes espaços das políticas educacionais independentemente das fases em que são implicados pelas mesmas – fase de formulação, de explicitação legal, de prática. A compreensão de que grupos, indivíduos e instituições impregnam e configuram as políticas com posturas de adesão, descaso ou rechaço, desmistifica a ideia de implementação, como decorrência não problemática da formulação política, e de que há um “abstrato legislador [...]” (CUNHA, 1981, p. 5), possivelmente, um político de profissão que, em articulação com outras forças políticas instituídas, talvez técnicos do executivo, atuem como “os responsáveis” pelas políticas. Os atores imprimem, em seus contextos específicos, novos elementos às políticas, pois delas se reapropriam, rearticulando-as, inserindo-lhes modificações e interpretações. Os atores, sejam eles instituições, grupos ou indivíduos, dialogam e realizam apropriações e interpretações de múltiplos textos e documentos legais emanados das diferentes instâncias da administração da educação.



O quadro legal – primeiro nível de discussão

Voltando ao título, pode-se perguntar: *Quem reinventa a gestão dos sistemas de ensino?* Para refletir acerca dessa questão, é preciso retomar o quadro legal da educação brasileira hoje, considerando o que a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/1996 – LDB, o Plano Nacional de Educação (2001) – PNE – referem e que possa ajudar a aprofundar a questão da reinvenção dos sistemas de ensino.

A partir da Constituição Federal de 1988, aos municípios é garantida a possibilidade de organizar o seu sistema de ensino conforme artigo 211:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...] §4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988, p. 95).

O que anteriormente era possibilitado apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, agora também passa a ser aos Municípios, pois estes agora podem constituir seus sistemas de ensino. Portanto a reinvenção dos sistemas de ensino passa a ser um processo em que vários atores podem agir: os municípios, os estados, o distrito federal e a União. Não é processo instituído em apenas uma instância, mas perpassa a todas. A organização/reinvenção das ações, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, deverá se dar em regime de colaboração, sem tutelas, assistências, hierarquias, mas na perspectiva de relações entre iguais que reinventam juntos seus processos de colaboração e a si mesmos. A partir da Constituição de 1988, portanto, é possível diferentes atores reinventarem, de forma descentralizada e autônoma, a gestão dos sistemas de ensino.

Cury (2002, p. 170) confirma a existência de um modelo institucional cooperativo, **embora não isento de incertezas**, uma vez que a “Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, [...] reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos.”

A LDB consolida, firmemente, os múltiplos espaços de reinvenção dos sistemas de ensino, pois inicia a discussão sobre a organização da educação nacional (título IV da LDB) com a afirmativa de **colaboração entre os sistemas**



de ensino da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e que os Municípios terão liberdade de organização. Com isso, a LDB reforça o Município como espaço autônomo de invenção, reinvenção de seus processos de gestão o que é também reafirmado no artigo 11 que indica incumbências dos municípios:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

Parágrafo único. Os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996, p. 4).

Quando a LDB abre espaços de autonomia para os estabelecimentos de ensino explicitando suas atribuições – elaborar e executar sua proposta pedagógica, administrar seus recursos materiais e financeiros e seu pessoal, prover recuperação, etc – o faz reafirmando o respeito às normas de seu sistema de ensino e não apenas às normas comuns de âmbito nacional (LDB, art. 12). Por outro lado, o destaque na LDB à gestão democrática não expressa que ela deva acontecer, apenas, no âmbito da escola (o que seria um grande avanço), mas a amplia para o espaço de gestão de todos os sistemas de ensino, respeitando as peculiaridades de cada um. Portanto, reforçando a consideração de autonomia dos sistemas de ensino, a LDB, em seu artigo 15, indica que os sistemas de ensino a expandirão às unidades escolares públicas de educação básica.

Pelo que foi referido, a LDB institui, em seu artigo 15, a possibilidade de os Municípios assumirem sua educação tanto quanto a União, os Estados e o Distrito Federal, num projeto de autonomia que institui e respeita o espaço da escola que, progressivamente, deve articular graus de autonomia pedagógico-administrativa e de gestão financeira.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 atribui à União a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A elaboração do Plano Nacional de Educação foi um processo moroso mas discutido pela sociedade, respeitando a vontade política dos entes federados. Tal Plano abriu espaço para a reinvenção dos sistemas de ensino inclusive aos municípios, reiterando que aos Estados e União cabia ação supletiva. A Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação, aborda,



em diferentes partes, o regime de colaboração e a possibilidade de autonomia referindo “para que a gestão seja eficiente há que se promover o autêntico federalismo em matéria educacional”.

Portanto, à pergunta de *quem reinventa a gestão dos sistemas de ensino*, a Constituição, a LDB e o Plano Nacional de Educação encaminham reiteradamente que cada ente federado assuma a responsabilidade pela educação e que o princípio da gestão democrática deva ser respeitado em cada um dos sistemas e entre os sistemas e instituições que o compõem.

Voltando ao título, pode-se perguntar: quem reinventa a gestão dos sistemas de ensino se considerarmos pesquisas que focalizam contextos de prática recente na política educacional brasileira?

No Brasil, a década de 90 foi marcada, por mecanismos de mercado (SOUZA; CARVALHO, 1999) o que reduziu a capacidade e autonomia dos estados e municípios e aumentando sua dependência do poder central. As últimas reformas, superando o modelo burocrático, apresentam as características do modelo gerencial, racional, fortalecendo, principalmente, no nível federal, as funções de regulação e coordenação do Estado. Mesmo nos municípios das capitais, há “[...] uma dinâmica de apropriação/ressignificação de programas e propostas desenvolvidas pelo poder central.” (DUARTE, 2001, p. 12). Para Duarte, são poucos os municípios de capital com projetos político-pedagógicos próprios, havendo, ao contrário, de parte deles muitas ações e propostas relacionadas com o desdobramento de programas nacionais. Afirma, ainda, que, com a LDB, há uma clara transferência de responsabilidades para o nível local, ficando um vácuo em outros níveis, sendo preenchido pela União que instaura programas associados com repasse de recursos e convênios, homogeneizando a gestão. A pesquisa evidencia uma “[...] forte influência da União na definição de projetos e ações pelos governos locais. As transferências voluntárias são atrativas por possibilitarem acréscimos de recursos a governos e entidades.” (DUARTE, 2001, p. 13). Marisa Duarte, possivelmente responderia que a reinvenção da gestão dos sistemas de ensino é protagonizada pelo poder central.

Há, portanto, há formulações de políticas que sugerem autonomia e protagonismo de diferentes instâncias do Estado em matéria de educação convivendo concomitantemente com práticas centralistas e verticalistas.



Segundo nível de discussão: o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007)

No atual momento histórico, a pergunta *quem reinventa a gestão dos sistemas de ensino* se recoloca. Temos um Plano de Desenvolvimento da Educação lançado, em 24 de abril de 2007, com traços de centralização, predomínio do executivo e com viés neoliberal no tocante à preocupação com a modernização e a eficácia do Estado, valorização do aparato técnico, controle e centralização. Não se pode caracterizar um tal projeto como de estímulo à organização dos educadores, ou de valorização à organização dos sistemas de ensino e estabelecimentos de estratégias de colaboração. Ao contrário, nesse momento, há um reforçamento do tradicional centralismo brasileiro. Como Luiz Antonio Cunha lembra:

[...] a análise das transformações da educação escolar em nosso país permite a constatação de que a maioria – senão a totalidade – das reformas educacionais na República foram elaboradas não no âmbito do Congresso, mas do Executivo. [...] A direção do aparelho escolar nem sempre é ouvida, mas, freqüentemente, silenciada em seus projetos, mesmo setores interiores ao próprio governo. Esse é um padrão geral de elaboração/promulgação dos documentos normativos que expressam a política educacional do Estado. Outro padrão, complementar a este, consiste na elaboração da política educacional a partir do núcleo do Estado, nunca da periferia. Primeiro sai uma lei ou um decreto federal, a partir da qual leis ou decretos estaduais são promulgados e, em função desses todos, saem leis ou decretos municipais. Ambos os padrões se articulam. (CUNHA, 1981, p. 5-6).

O padrão centralista e verticalista das políticas brasileiras não é fato passado pois orienta o recente PDE.

Centralista e verticalista, como afirma Cunha, assim como eminentemente regulatório pois o PDE opera por meio de decretos, definindo normas. Conforme noticiado (ELE..., 2007, p. 38), o Presidente Lula incumbiu o Ministro da Educação de formatar um programa para a educação em apenas dois meses. Ora, se estamos na vigência do PNE, como ambos se articulam? Por que outro plano? Será pelo motivo de que o PNE exige a articulação dos estados e dos municípios que deveriam elaborar seus respectivos planos? Será



pela impossibilidade ou desinteresse em desdobrar, dar corpo ao regime de colaboração entre as instâncias federal, estadual e municipal?

○ PDE apresenta alguns elementos que encaminham para uma resposta acerca de *quem reinventa a educação*. A análise do PDE, que a seguir será feita, considera quatro focos: clima de emulação, ênfase no controle, valorização de parcerias e transparência, nomeação/declaração de novos personagens na política educacional.

○ **clima de emulação** é instituído em muitas das alternativas:

- IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) acerca do qual o Sr. Ministro da Educação afirma: “Estão sendo criadas metas para o país mostrar em que situação nos encontramos numa escala de zero a dez, aonde queremos chegar e em que prazo.” (BRASIL, 2007). A informação é que o MEC vai dar apoio às prefeituras que têm os indicadores educacionais mais baixos, o que contribui para saldar um compromisso com a OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). Os municípios passam a ter com o PDE e o IDEB, metas de controle da evasão, da repetência e da proficiência obtida em exames padronizados, incluindo índices que, especificam o “perfil de qualidade” que deverão apresentar em 2021.
- “Provinha Brasil” que avalia as condições de alfabetização de crianças de seis a oito anos, será “voluntária para os municípios”. “Para que os gestores municipais *entendam* a Provinha e seus objetivos, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) vai distribuir um caderno de orientações e *definir critérios para a participação das redes públicas*.” (BRASIL, 2007, grifo nosso). A referência aos municípios não é de atores com quem o Ministério da Educação estabelece colaboração, mas daqueles sobre os quais incidem critérios préestabelecidos.
- Selo Município Livre do Analfabetismo para aqueles que alcançarem mais de 96% de alfabetização. (DECRETO nº 6.093/07, art. 11);

- Selo de Município Alfabetizador para aquele que, em 2010, reduzir o analfabetismo em 50% considerando os dados do Censo Demográfico de 2000. (DECRETO nº 6.093/07, art. 12).

Estamos, portanto, num momento da política educacional brasileira de instauração intensiva e extensiva, de uma cultura de avaliação e emulação, acompanhada de um progressivo afastamento de valores relacionados às relações coletivas e à gestão democrática.

O PDE caracteriza-se, também, por **ênfase no controle** ou, como afirma Dermeval Saviani, em notícia publicada na Folha de São Paulo (ENSINO, 2007), numa pedagogia de resultados. Tal ênfase no controle e nos resultados pode ser identificada nas diretrizes indicadas a seguir.

- Resultados concretos a atingir.
- Alfabetização completada até no máximo os oito anos de idade, “aferindo os resultados” com exames e provas nacionais.
- Acompanhamento individual de cada aluno da rede em sua frequência e rendimento.
- Acompanhamento das razões de não-frequência dos alunos.
- Divulgação na escola e na comunidade de dados sobre a educação, especialmente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.
- Processos de certificação de materiais e tecnologias que promovam a qualidade da educação básica.
- Gerenciamento por intermédio do Plano de Ações Articuladas – PAR – de ações entre o MEC e o “ente” – municípios e estados a ser apoiado (DECRETO nº 6.094/07, seção II).
- O programa de alfabetização envolve os municípios com resultados, pois eles “[...] deverão assumir compromissos: definir metas e diretrizes e elaborar planos plurianuais de alfabetização, que serão revistos anualmente, e garantir que, pelo menos, 75% dos professores de sua rede assumam a alfabetização.” (DECRETO nº. 6.093/07, capítulo II).



- Atestado passado pelo MEC relativo ao cumprimento de metas pelos Municípios. Nesse caso, os Estados são, apenas, intervenientes ou partícipes na ação. (DECRETO n.º. 6.094/07).

Ênfase em parcerias e em transparência ao invés de gestão democrática:

- Fixação de regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola (DECRETO 6.094/07, art. 2, XVIII).
- Acompanhamento e avaliação das políticas públicas da área da educação, com participação da comunidade e do Conselho de Educação.
- Conselhos de Controle Social que zelem pela transparência da gestão pública (os Conselhos não são destacados em sua representatividade mas em suas funções de controle).
- Promoção da gestão participativa na rede de ensino. Não está incluída a dimensão democrática da gestão, apenas o apelo à participação.
- Fomento e apoio aos conselhos escolares, que envolvam 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.
- Transformação da escola num espaço comunitário.
- Estabelecimento de parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos sócio-culturais e ações educativas.

Pelo que é afirmado no Decreto n.º 6.094/07, a eleição de diretores, tão duramente conquistada em algumas redes públicas, é eliminada, pois a nomeação do diretor de escola deverá, com o PDE, considerar mérito e desempenho. Com a impossibilidade da eleição de diretores e com a ausência de referências à “gestão democrática do ensino público”, prevista no artigo 206, inciso VI da Constituição Federal e na LDB, passaremos a ter apenas “gestão



participativa nas redes de ensino” o que é enfatizado no destaque a parcerias externas à comunidade escolar para a melhoria da infraestrutura, para prover a manutenção e a recuperação dos espaços da escola visando monitorar ações. Nessa dimensão, a gestão participativa pode ser uma forma de contornar os custos de manutenção e provimento de infraestrutura das escolas públicas, e a precariedade do provimento pelo poder público das condições físicas, ambientais e materiais indispensáveis ao trabalho pedagógico nas escolas, instaurando o não atendimento à responsabilidade constitucional do poder público para com a educação e com o ensino público. Ora, gestão democrática do ensino público tem outros desdobramentos especialmente focalizando a representatividade dos segmentos da sociedade civil, a possibilidade de esses participarem na tomada de decisões e a importância do trabalho coletivo. Gestão democrática do ensino público acena para uma dimensão político-pedagógica-participativa, enquanto que gestão participativa tem uma ênfase eminentemente operacional e pragmática de manutenção da infraestrutura escolar e principalmente de controle.

Instituição de **novas entidades** na política educacional brasileira: comitês de diferentes níveis da administração pública. Com o PDE, é instituído um Comitê Local do Compromisso, com a presença de 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. Chama a atenção a não inclusão explícita de entidades de professores, de universidades e a menção, em último lugar, de “dirigentes do sistema educacional público”. Um outro colegiado, de âmbito nacional é o Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, presidido pelo Ministro da Educação para o qual poderão ser convidados representantes de outros poderes e de organismos internacionais. O PDE, portanto, instaura um clima de emulação entre escolas e sistemas de ensino, aprofunda o controle por resultados, enfatiza parcerias e institui novos colegiados.

Os processos de apropriação e rearticulação pelos quais os textos das políticas e planos passam decorrem de condições específicas dos atores individuais e coletivos bem como da influência de fatores mais gerais e distanciados que convergem para o contexto local. Tais fatores mais amplos produzem e expressam um processo de desencaixe ou deslocamento das relações, que se descolam do cenário próximo, e se referenciam ao que não está



na cena imediata, mas permanece nela ocultado, indicando relações pertinentes a outros contextos espaço-temporais. Ou seja, mais e mais a referência a organismos internacionais está sendo incorporada ao próprio texto das políticas, indisfarçadamente incluídos, agora, no PDE, como atores “convidados” inseridos no cenário próximo. Fica nítido que o PDE reafirma o que Giddens (1991) designa por desencaixe.

Ora, sabemos que a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico é uma agência envolvida com a construção e disseminação de novas relações entre educação e economia e com novos modelos de governança da educação. (BALL, 2004). Para Ball (2005), a performatividade e o gerencialismo são tecnologias que produzem o que a OCDE chama de “ambiente descentralizado” no qual os órgãos de gerenciamento central utilizam-se de sistemas de monitoramento e de produção de informações para configurar reformas e políticas educacionais. A performatividade (BALL, 2004) colabora nesse “ambiente descentralizado” pois altera significados, produz novos perfis e garante alinhamento, objetificando e mercantilizando o trabalho na educação de forma a enfatizar “resultados”, “níveis de desempenho”, “formas de qualidade”.

Com relação ao IDEB, pode-se indagar onde está o compromisso com a gestão democrática da educação se aos municípios já foi previamente especificado aonde chegar e quando? Qual o impacto junto à equipe de um Departamento Pedagógico de uma Secretaria Municipal de Educação desse índice, que, deterministicamente, especifica como a rede de escolas deve estar daqui há 14 ou 13 anos? Que gestão democrática aceita/produz tais formulações a respeito da qualidade da educação? Qual o impacto de um índice criado abruptamente, no ano de 2007, que se apresenta como capaz para impor metas até o ano de 2021? Como comparar redes municipais tão diversas? Considere-se por exemplo, o noticiado na Folha de São Paulo em 26 de abril de 2007. O município de Barra do Chapéu, em São Paulo, com 680 alunos de 1ª. a 4ª. série do ensino fundamental, alcançou o IDEB de 6,8, a mais alta pontuação no país. É possível compará-lo, usando um mesmo indicador por exemplo, com um município cuja rede tem 60.000 alunos e que obteve um IDEB pouco maior do que 4? A dimensão da rede indicada como a melhor situada pelo IDEB corresponde à de uma pequena escola em outros sistemas de ensino.



A avaliação, como tecnologia política, produz novos valores e relações. Reitera o valor do número – “[...] a complexidade humana vê-se reduzida à forma mais simples possível: números em uma tabela [...]” e das classificações “[...] o conhecimento do estudante se torna idêntico ao resultado do teste que o representa.” (BALL, 2004, p. 547). Por outro lado, estabelece novas relações entre a União e os Municípios abalando a autonomia de cada ente integrante do sistema federativo. Ou seja, prevalece uma posição pragmática de atingir resultados tendo o número como valor que se impõe por sobre a importância dos processos, das características locais e das finalidades da educação. A ênfase em índices e sua apresentação na forma de ranking instala um clima de competição entre cidades e sistemas, chegando às escolas, aos professores e ao corpo discente.

Cabe ressaltar a identidade de propósitos entre o Plano de Desenvolvimento da Educação do Governo Federal e a associação ao Todos pela Educação – TPE, criada em sete de setembro de 2007, sem fins econômicos ou lucrativos, com o objetivo de fomentar o capital social da nação e contribuir para assegurar o direito à educação básica de qualidade para todos, meta esta vinculada ao ano de 2022, quando se comemorará o bicentenário da independência do Brasil. (www.todospelaeducacao.org.br). No estatuto social do Todos pela Educação, estão explicitados objetivos estratégicos dentre os quais as cinco metas que abrangem especialmente a educação básica pública: (1) toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; (2) toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; (3) todo aluno com aprendizado adequado à sua série; (4) todo jovem com ensino médio concluído até os 19 anos e (5) investimento em educação ampliado e bem gerido. As metas acentuam, também, que os processos de gestão pública devem ser transparentes e que, para tanto, há que se divulgar o monitoramento da Educação no Brasil, abrangendo estados e municípios, de forma a tornar acessíveis à opinião pública os referenciais educacionais. Dentre os principais patrocinadores do TPE, estão Suzano papel e celulose, Grupo Gerdau, Odebrecht, Dpaschoal, Instituto Camargo Corrêa, Banco Real, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, bem como Instituto Ayrton Senna, Instituto Ethos, e pessoas físicas, incluindo secretários de educação de alguns estados, diretores de órgãos do MEC, além de professores universitários. A ênfase no monitoramento, transparência, e índices de referência são comuns ao PDE e TPE. A página do TPE na internet explicita isso por meio de chamadas como “de olho



na educação”, “[...] dados por estado, por município, por escola”. Ora, o PDE foi formulado paralelamente, sem levar em conta o disposto no PNE, conforme assinala Saviani (2007, p. 1240). Entretanto, não o foi, sem levar em conta o TPE, pois é evidente a sintonia entre PDE e TPE.

Os índices e selos utilizados, no atual momento da política educacional brasileira, produzem um efeito de mercado ao criar competição entre os sistemas de ensino e seus componentes. Estamos presenciando uma alteração significativa na educação brasileira pela qual o Estado, em especial a instância federal, fazendo uso de mecanismos de avaliação e de definição de alvos, monitora e dirige “a distância” as atividades do setor público (Ball, 2004), instituindo-se como Estado auditor (SCOTT apud Ball, 2004), aquele que avalia os resultados a que chegaram os diferentes mercados internos (no caso as diferentes instâncias dos próprios sistemas públicos de educação – Estados, Distrito Federal e Municípios. Avalio, portanto, que os mecanismos designados no contexto do PDE levam ao que Ball (2004, p. 1106) designa de “[...] instauração de uma nova cultura de performatividade competitiva que envolve uma combinação de descentralização, alvos e incentivos para produzir novos perfis institucionais [...]”, utilizando recompensas, sanções e classificações. É como se os sistemas se tornassem melhores pela magia dos índices e da competição (afirmativa inspirada em Ball) quando, apenas, os efeitos positivos do mercado aparecem. A performatividade é alcançada com a construção e divulgação de informações sob a forma de indicadores utilizados como mecanismos para estimular, julgar e comparar em termos de resultados, como forma de nomear, diferenciar e classificar. (BALL, 2005).

Mais e mais os índices instituem não a valorização de instituições e práticas identificadas com o patrimônio cultural, os esforços de gestão pedagógica e administrativa, aos referentes históricos da educação no município, mas o valor numérico que se desenraiza das condições específicas de cada local. Se perguntarmos o que diferencia um município que alcança um índice de 4,3 no IDEB de outro que obtém o de 4,5, que resposta obteremos? O número pragmaticamente instaura a possibilidade de comparação fácil sem qualquer cogitação acerca da consideração ou desrespeito para com a cultura local, dos esforços de diálogo com a comunidade local que esteja sendo feito no âmbito da gestão municipal de educação.

O PDE exige que os educadores brasileiros encarem de frente o que Ball (2004) afirmou: “Não é mais possível ver as políticas educacionais



apenas do ponto de vista do Estado-Nação: a educação é um assunto de políticas regional e global e cada vez mais um assunto de comércio internacional. A educação é, em vários sentidos, uma oportunidade de negócios.” (BALL, 2004, p. 1107).

O ranking oferecido pelo IDEB não, apenas, abre uma brecha, mas reforça a possibilidade de as empresas privadas venderem seus produtos educacionais por elas chamados de “sistemas de ensino” para escolas públicas.

A ambiguidade terminológica é capciosa e enganadora. Empresas que vendem “soluções integradas de gestão na educação” designam seus produtos de “sistemas de ensino”, algo que serve para todas as escolas e para diferentes situações, independente da mantenedora. Se inicialmente os “sistemas de ensino” eram vendidos para mantenedoras de escolas privadas, agora o são para as redes públicas de ensino que constituem um mercado muito mais amplo. Ademais, os “sistemas de ensino” que são materiais didáticos preparados para as diversas matérias do currículo e para cada série retiram das escolas e dos professores as decisões pedagógicas e as possibilidades de articulação no coletivo do projeto político-pedagógico de cada estabelecimento de ensino. Esses “sistemas de ensino” constituem mais um fator de desencaixe, trazendo para o interior da escola elementos produzidos e pertinentes a outros contextos espaço-temporais.

São empresas que oferecem soluções completas – atendendo educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, pré-vestibular, graduação e pós-graduação, presencial e a distância, gestão empresarial, assessoria pedagógica, administrativa, publicitária e em tecnologia educacional, capacitação de professores e coordenadores, afirmando que o material didático é elaborado por especialistas e que, dispondo de parque gráfico próprio, podem garantir melhor custo-benefício. O IDEB possibilita que empresas que vendem “sistemas de ensino” tirem bons dividendos e aproveitem a ocasião (QUER..., 2007, p. A15) para legitimar suas ofertas num contexto em que os atores, muitas vezes, abrem mão de seu espaço político e profissional – de enfrentar reflexivamente questões da prática e constituírem projetos político-pedagógicos com autonomia –, adquirindo o pacote de facilidades e sucessos que as empresas anunciam com os seus “sistemas de ensino”. Ball (2005) discute como os professores são abalados em sua identidade profissional e na possibilidade de reflexão, decisão e diálogo, frente ao gerencialismo e a performatividade instaurados pelas políticas educacionais que criam mecanismos para



estimular, julgar e comparar profissionais e sistemas em termos de resultados de forma a constituir profissionais orientados para indicadores de desempenho, para a concorrência e a comparação, um tipo de “profissional colonizado.” (LAUGHLIN apud BALL, 2005, p. 557).

A empresa que, em 3 de maio de 2007, fez publicidade de seus produtos, por exemplo, informa que 5, dentre os 10 municípios com maior avaliação nacional do MEC (leia-se IDEB), utilizam os seus “sistemas de ensino”. Não contente com essa afirmativa, denomina cinco municípios e indica a classificação que os mesmos obtiveram no IDEB, atribuindo a classificação aos serviços que prestam e afirmando “[...] é por isso que 90% dos municípios que utilizam [o seu sistema de ensino] estão acima da média nacional.” (QUER..., 2007, p. A15). Afirma, ainda, a empresa em sua publicidade o quanto se preocupa com o direito dos estudantes das redes públicas: “Investimos no ensino público, conquistamos resultados”, “Estamos contribuindo para a melhoria de qualidade do ensino público e participando de um projeto nacional que aumenta a esperança de muita gente crescer na vida.” (QUER..., 2007, p. A15). Portanto o Estado, que monitora e cria índices, configura situações favoráveis para que empresas comercializem a educação pública. Ou seja, o foco em resultados e índices propicia ambientes em que

113

A prática de ensino é reelaborada e reduzida a seguir regras geradas de modo exógeno e a atingir metas. Isso gera a lógica que permite substituir uma mão-de-obra e culturas institucionais especializadas por culturas e sistemas de gestão genéricos que visam a ‘obter’ desempenho, melhoria da qualidade e da eficácia. (BALL, 2004, p. 1117).

Em que o PDE possibilita *reinventar a gestão dos sistemas de ensino*? Quem promove essa reinvenção da educação brasileira a partir do PDE? Cada ente federado incluindo Municípios e Estados? Qual o papel da área de mídia e marketing nesse momento de reinvenção da gestão dos sistemas de ensino pelo MEC?

Nas mãos de quem está a reinvenção na área da educação? Que acesso os educadores têm, por exemplo, ao PDE que não por meio de resumos mais do tipo reportagem entremeada de “palavras de entrevistados”?

Calazans (1999, p. 13), referindo às políticas educacionais do início dos anos noventa afirmava: “O Plano é um documento que a maioria



dos brasileiros não conhece nem a ele tem acesso, porque não se trata de um instrumental disponível para todos os cidadãos, e muito menos para as 'massas'." No caso do PDE de 2007, tal afirmativa permanece verdadeira. Como afirmar que se tem "um Plano de Desenvolvimento da Educação" se há documentos esparsos, informes resumidos na mídia, *decretos* como os de número 6.093/07, 6.094/07, 6.095/07 todos do mesmo dia: 24 de abril de 2007?

Como os educadores poderão saber das metas, dos recursos e quais os pressupostos declarados para a articulação do PDE? Em que o PDE se articula, desdobra ou materializa do Plano Nacional de Educação? Por que em toda a divulgação do PDE não há menção ao Plano Nacional de Educação? O Plano Nacional de Educação foi aprovado por uma lei? Qual a processualidade que levou a configuração do PDE? Que ONGs, associações, sindicatos, grupos de educadores discutiram, introduziram propostas para o PDE? Por que dentre as diretrizes, há formulações tão díspares incluindo expressões tão minuciosas, operacionais e claras como "matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência" e outras tão amplas como "manter programa de alfabetização de jovens e adultos" ou "promover a educação infantil"?

114

A lógica estatal e a lógica de mercado (BARROSO, 2002) parecem prevalecer sobre a possibilidade de uma lógica comunitária. Desenha-se cada vez com mais nitidez um Estado avaliador/auditor e intervencionista com dominância do executivo.

Relembremos o trecho de Cury que identifica a Constituição Federal brasileira com num modelo institucional cooperativo, mas que, por outro lado, o mesmo não está assegurado nem **isento de incertezas**. Hoje, realmente é possível verificar a fragilidade, a incerteza, as dúvidas que cercam esse modelo cooperativo, confirmando o alerta feito por Cury. Ora, se o regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios tivesse uma institucionalidade concreta, e fosse mais do que algumas articulações fragmentadas em função de ações específicas como o transporte escolar, por exemplo, possivelmente a institucionalização de índices que excluem tantas vozes e definem um padrão de desempenho teria pouca sustentação e seria mais questionado.

O sistema capitalista neoliberal pressiona a privatização dos serviços públicos e produz uma reestruturação mundial dos sistemas de ensino. (HILL, 2003, p. 25). Maria Julieta Calazans em estudo já citado, sobre o



planejamento, refere que “é o capitalismo que planeja o planejamento” pois os planos não são disponibilizados para a população e agências centrais de governo planejam e definem metas para o setor educacional. Nesse contexto em que o modelo de mercado predomina de forma a que imensas corporações destroçam e incorporam empresas pequenas e inovadoras (HILL, 2003, p. 26), em que se mercantiliza o fazer pedagógico coletivo com a compra dos “sistemas de ensino”, há que se questionar se ainda há interesse e espaço para a participação democrática nas decisões acerca da educação pública e qual o papel dos Sistemas Municipais de Ensino e dos órgãos colegiados na instância municipal, bem como qual a relação entre a gestão democrática e a gestão por resultados.

Estamos num momento de Estado avaliador/intervencionista/auditor com dominância do executivo no qual técnicos se instituem agentes de macrodecisões e cujo fortalecimento decorre de espaços internacionais de financiamento, de “projetos de desenvolvimento”. Progressivamente, as agências centrais de planejamento e o MEC se configuram como estruturas de poder e agências para o exercício do planejamento e do controle. Estamos retornando aos tempos de projetos de centralização. Há condições para a reinvenção dos sistemas públicos de educação nos dias de hoje que seja menos gerencialista e que dê espaços para o diálogo e o trabalho coletivo? Os textos da Lei de Diretrizes e Bases e do Plano Nacional de Educação não conseguiram se instituir como políticas estabilizadoras e estruturadoras suficientemente fortes no sistema educacional brasileiro.

No caso brasileiro, o PDE foi divulgado pelo Ministério da Educação, em abril de 2007 sem discussão anterior com a sociedade, com educadores ou com entidades representativas dos professores. O PDE é um caso marcante de reinvenção a partir do centro, do poder federal, em que o poder executivo define um plano sem sequer referir o Plano Nacional de Educação, criado por lei e vigente por uma década, a partir de 2001. O PDE evidencia, nas políticas educacionais brasileiras, a prevalência do executivo e do gerencialismo voltado para resultados e para a competição mais do que para a consideração de processos e culturas locais. O PDE demonstra que a reinvenção da gestão dos sistemas educativos públicos no país está nas mãos do poder público federal. É uma reinvenção que se faz pela centralização das decisões, pela competição como instrumento e pela avaliação como controle dos resultados o que indica um profundo desencaixe das políticas educacionais brasileiras



frente às relações sociais próximas, estabelecidas nas escolas, frente às possibilidades de contribuição das comunidades escolares.

Notas

- 1 Este artigo foi produzido no contexto do projeto de pesquisa Gestão Democrática e Qualidade da Educação Básica, vinculado ao Observatório de Educação INEP/CAPES

Referências

BALL, Stephen J. Mercados educacionais, escolha e classe social: Mercado como estratégia de classe. In: GENTILE, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. Cidadania global, consume e política educacional. In: SILVA, Luiz Heron da (Org.). **A escola cidadã no contexto globalizado**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 121 – 137.

_____. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo Sem Fronteiras**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

_____. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez, 2004.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BARROSO, João. Gestão local da educação: entre o Estado e o Mercado, a responsabilização colectiva. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Política e gestão da educação**: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 173 – 197.

BRASIL. Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, abr. 2007.

_____. Decreto nº 6.094, 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando



a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, abr. 2007.

_____. Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, abr. 2007.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Organização do texto, notas remissivas e índices de Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf1/proe-jalei9394.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2008.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Planejamento da educação no Brasil – novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acácia Zeneida; CALAZANS, Maria Julieta; GARCIA, Walter (Org.). **Planejamento e educação no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

CUNHA, Luis Antonio. A reorganização do campo educacional: as conferências de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 3, n. 9, p. 3-48, maio 1981.

_____. A reorganização do campo educacional: as conferências de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 3, n. 9, p. 3-48, maio. 1981.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Piracicaba, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24., Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPEd, 2001. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/24/tp.htm#gt5>>. Acesso em: 2 fev. 2008.

Ele VAI salvar a educação? **Revista Época**, São Paulo, n. 467, p. 38-41, 30 abr. 2007.

ENSINO (O) de resultados. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 abr. 2007. (Caderno Mais).

Fernandes, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão, 26). Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep>>.



gov.br/arquivos/%7B9C976990-7D8D-4610-AA7C- FFOB82DBAE97%7D_Texto_para_discussão26.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2008.

FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 37, p. 107-138, 1996.

_____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p. 21-257, jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A formação e profissionalização do educador: novos desafios. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo (Org.). **Escola S. A.** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996. p. 75-105.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

HILL, Dave. O neoliberalismo global, a resistência e a deformação da educação. **Currículo sem Fronteiras**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 24-59, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol3iss2articles/hill.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2007.

HORTA, José Silvério Baia. Planejamento educacional. In: MENDES, Durmeval Trigueiro (Org.). **Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 195-239.

Ideal (O) é 6% do PIB. Entrevista com Fernando Haddad. **Revista Época**, São Paulo, n. 467, p. 42-43, 30 abr.2007.

Lula promete para amanhã PAC da Educação. Prioridades serão metas e resultados. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p. 3, 23 abr. 2007.

Melhor 4ª série do país, Barra do Chapéu tem avaliação a cada 15 dias e reforço **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. C3, 26 abr. 2007. (Cotidiano).

Ministério errou resultados da Prova Brasil em 2006. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. C4, 26 abr. 2007. (Cotidiano).

Qualidade do ensino definirá investimentos. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 32, 25 abr. 2007.

QUER preparar os seus alunos para o futuro? **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A15, 03 maio 2007.

Ranking escolar aprova só 0,8% das cidades. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. C1, 26 abr. 2007. (Cotidiano).



SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SOUZA, Celina, CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.

TODOS pela educação. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 8 mar. 2008.

Profa. Dra. Flávia Obino Corrêa Werle
Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Programa de Pós-Graduação em Educação
Bolsista de Produtividade em Pesquisa 1C | Orientadora de Doutorado
E-mail | flaviaw2008@gmail.com

Recebido 17 fev. 2009

Aceito 18 maio 2009

119