

MARIA DO SOCORRO SILVA
MELÂNIA MENDONÇA RODRIGUES
NAARA QUEIROZ DE MELO

♥ (ORGANIZADORAS) ♥

CONTRARREFORMA GERENCIAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO NORDESTE BRASILEIRO



MARIA DO SOCORRO SILVA
MELÂNIA MENDONÇA RODRIGUES
NAARA QUEIROZ DE MELO
(ORGANIZADORAS)

CONTRARREFORMA GERENCIAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO NORDESTE BRASILEIRO



Campina Grande - PB
2022

C769 Contrarreforma gerencial da educação básica no Nordeste brasileiro [livro eletrônico] / Maria do Socorro Silva, Melânia Mendonça Rodrigues, Naara Queiroz de Melo (organizadores). – Campina Grande: EDUFMG, 2022. 266 p.

E-book (PDF)
ISBN 978-65-86302-74-5

1. Política Educacional. 2. Educação. 3. Gerencialismo e Educação. 4. Parceria Público-privado. 5. Avaliação Externa. 6. Educação Básica no Nordeste. I. Silva, Maria do Socorro. II. Rodrigues, Melânia Mendonça. III. Melo, Naara Queiroz de. IV. Título.

CDU 37.014(07)

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECÁRIA SEVERINA SUELI DA SILVA OLIVEIRA CRB-15/225

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFG
EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - EDUFMG
secretaria@editora.ufcg.edu.br

Prof. Dr. Antônio Fernandes Filho
Reitor

Prof. Dr. Mario Eduardo Rangel Moreira Cavalcanti Mata
Vice-Reitor

Yasmine Lima
Diretora Administrativa da Editora da UFG

Anselmo Ribeiro Lopes
Assessor Administrativo da Editora da UFG

Antonio Naéliton do Nascimento
Revisão

Olinda Evangelista
Bordado da capa

Yasmine Lima
Diagramação

CONSELHO EDITORIAL

Anubes Pereira de Castro (CFP)
Benedito Antônio Luciano (CEEI)
Erivaldo Moreira Barbosa (CCJS)
Janiro da Costa Rego (CTRN)
Marisa de Oliveira Apolinário (CES)
Marcelo Bezerra Grilo (CCT)
Naelza de Araújo Wanderley (CSTR)
Railene Hérica Carlos Rocha (CCTA)
Rogério Humberto Zeferino (CH)
Valéria Andrade (CDSA)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

As organizadoras 7

PREFÁCIO

Eloisa Vidal 13

REVISITANDO O NORDESTE BRASILEIRO: UMA LEITURA A PARTIR DE CELSO FURTADO

Leonardo Guimarães Neto
Tânia Bacelar de Araújo 15

O LABIRINTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA E AS IMPLICAÇÕES NO CAMPO EDUCACIONAL

Allan Solano Souza
Antônio Cabral Neto 35

A REFORMA GERENCIAL DA EDUCAÇÃO PERNAMBUCANA: PRINCÍPIOS E POLÍTICAS (2008-2018)

Josilene Maria de Oliveira
Andréia Ferreira da Silva 75

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E HIPERTROFIA DO MERCADO NA EDUCAÇÃO

Georgia Sobreira dos Santos Cêa 107

**INICIATIVAS EMPRESARIAIS NA EDUCAÇÃO: PROJETO
ALUMBRAR NO ESTADO DA PARAÍBA**

Aline Dionízio Leal

Antônio Lisboa Leitão de Souza 139

**“PARCERIA” PÚBLICO-PRIVADA DO ESTADO DA PARAÍBA E O
INSTITUTO DE CORRESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO**

Maria Claudia Coutinho Henrique

Melânia Mendonça Rodrigues..... 163

**AVALIAÇÃO DE SISTEMAS E AS MARCAS DE PROCESSOS
DE REGULAÇÃO E DE CONTROLE**

Denise Xavier Torres

Janssen Felipe da Silva 183

**AVALIAÇÃO EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA E RESPONSABILIZAÇÃO
NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO
CARIRI CEARENSE (2015-2025)**

Arlane Markely dos Santos Freire

Andréia Ferreira da Silva 213

**DESDOBRAMENTOS DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO MUNICIPAL
DA APRENDIZAGEM (SAMA) NO TRABALHO DE DOCENTES
DA REDE MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE/PB**

Renally Vital da Costa

Luciana Leandro da Silva..... 239

APRESENTAÇÃO

Os ebooks *Contrarreforma gerencial da educação básica no Nordeste brasileiro* e *Educação da resistência: reflexões e práticas* concretizam propósitos institucionais e acadêmicos da Linha 1 – História, Política e Gestão Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande (PPGED/UFCG), quais sejam: a disseminação do conhecimento construído nas investigações desenvolvidas pelo coletivo dos seus professores e mestrandos, bem como a instauração de um espaço de interlocução crítica acerca de temas relevantes da educação nordestina e brasileira, na perspectiva do direito e da justiça social.

Com esse duplo intento, as duas publicações reúnem textos: de egressos da Linha 1, em coautoria com seus respectivos orientadores, extraídos das respectivas dissertações; de professores do PPGED/UFCG; de pesquisadores da UFAL, UFMA, UFPB, UFPE, UFRN, USP e do Instituto Joaquim Nabuco, a quem apresentamos nossos agradecimentos pela colaboração e pela contribuição para o adensamento das reflexões sobre a atual conjuntura educacional da nossa Região e do nosso país.

Campina Grande-PB, janeiro de 2022
As organizadoras

O livro **Contrarreforma gerencial da educação básica no Nordeste brasileiro** é uma iniciativa da Linha 1–História, política e gestão educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) que, em boa hora, coloca na agenda de discussão sobre políticas educacionais alguns temas seminais que vêm sendo objeto de interesse de pesquisadores das instituições de ensino superior em todo o Brasil. Esses temas, embora de interesse nacional, são abordados a partir das experiências realizadas nos estados da região Nordeste.

Do ponto de vista de implementação de políticas educacionais, os nove estados que constituem a região Nordeste apresentam, cada um a seu modo, situações desafiadoras para os gestores que trabalham com políticas públicas, em especial, a educação. Em 1970, o Nordeste possuía 28.675.110 habitantes dos quais 58,2% viviam em localidades rurais, a maior taxa de ruralidade entre as regiões brasileiras. Se considerar a população de 6 anos e mais, havia 50,7% das pessoas não alfabetizadas, o que evidencia uma região com uma população predominantemente rural, analfabeta e, até 1998, sem direito à cidadania mais elementar nos países cujo regime é democrático, o voto.

É esse Nordeste que nos últimos cinquenta anos enfrenta o desafio da urbanização, tenta subverter as agudas desigualdades sociais e econômicas e, com o advento da Constituição de 1988, adentra na luta pela garantia dos direitos sociais, entre eles, a educação. Dessa forma, nada mais inspirador do que iniciar o

livro com o capítulo *Revisitando o Nordeste brasileiro: uma leitura a partir de Celso Furtado*, de Leonardo Guimarães Neto e Tânia Bacelar de Araújo, retomando a visão do paraibano, que pensou a região de forma tão profunda e levantou questões que até hoje compõem a agenda dos governantes.

Os oito capítulos que seguem trazem à tona discussões que vêm sendo objeto de interesse dos estudiosos de políticas educacionais e estão relacionados: a) à nova gestão pública, que surge no escopo das reformas neoliberais e que têm afetado de forma incisiva a educação; b) as relações entre o público e o privado, que em algumas situações adquire a feição travestida de terceiro setor e que gradativamente vai adentrando a seara da educação pública; e c) a presença e o protagonismo das avaliações externas e em larga escala, que têm marcado de forma intensa os sistemas de ensino nos últimos quinze anos, especialmente depois do advento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

No capítulo *O labirinto da nova gestão pública e as implicações no campo educacional* de Allan Solano Souza e Antônio Cabral Neto, os autores enveredam por uma reflexão sobre a crise do modelo burocrático de administração pública e as tendências de respostas a essa crise, pondo em evidência os caminhos percorridos em direção às promessas de modernização na gestão educacional, como parte de um processo mais complexo na sua totalidade. Na visão dos autores, essa mudança no paradigma da gestão pública, influenciada pelo sistema capitalista, tem como consequências o reforço da exclusão, a intensificação da competição entre sistemas e a responsabilização individual e coletiva.

O capítulo *A reforma gerencial da educação pernambucana: princípios e políticas (2008–2018)*, de Josilene Maria de Oliveira e Andréia Ferreira da Silva, analisa a reforma gerencial da educação pernambucana efetivada a partir de 2008, detendo-se no estudo dos princípios e das principais políticas implementadas pelo Pro-

grama de Modernização da Gestão/Metas para a Educação (PMGP/ME), criado no ano de 2008. Nesse período, embora o estado tenha sido governado por políticos de matizes ideológicas distintas, a reforma gerencial segue seu curso para a implantação de um modelo de gestão por resultados nas políticas públicas, incluindo a educação.

O capítulo elaborado por Georgia Sobreira dos Santos Corrêa introduz uma discussão sobre um tema que vem traspassando a nova gestão pública no Brasil, que diz respeito às *Parcerias público-privadas e hipertrofia do mercado na educação*. O texto faz uma reflexão sobre a compreensão e apresentação das parcerias público-privadas a partir de suas relações com a crise do capital; discussão sobre aparência e essência das parcerias público-privadas; conexões entre parcerias público-privadas em educação e a “nova” economia política da educação, concluindo com considerações sobre parcerias público-privadas em educação no Brasil.

Ainda tematizando a inserção do setor privado nas políticas públicas, o capítulo *Iniciativas empresariais na educação: projeto Alumbrar no estado da Paraíba*, de Aline Dionízio Leal e Antônio Lisboa Leitão de Souza, analisa as condições de implementação do projeto Alumbrar na Rede Estadual de Ensino da Paraíba, realizado pela Fundação Roberto Marinho no período 2014 – 2018 e apresenta dados que comprovam a ineficácia do projeto, bem como a desconstrução da afirmativa de que a “parceria” público-privada é vantajosa para o público por vir a “custar” menos recursos e solucionar problemas em curto prazo.

Continuando com o tema, o capítulo escrito por Maria Cláudia Coutinho Henrique e Melânia Mendonça Rodrigues discute sobre a *Parceria público-privada do estado da Paraíba e o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE)* para a criação das Escolas Cidadãs Integrais (ECI) de ensino médio do Estado da Paraíba. O ICE é uma organização não governamental que nasceu em Per-

nambuco e vem, desde 2000, desenvolvendo propostas pedagógicas e de gestão para o ensino médio, ao longo do tempo ampliado para o ensino fundamental e que se faz presente em 19 estados da federação, contando com dez investidores de peso e também organizações do terceiro setor, ligadas a diversos setores industriais.

O primeiro capítulo sobre avaliações externas e em larga escala é de Denise Xavier Torres e Janssen Felipe da Silva, intitulado *Avaliação de sistemas e as marcas de processos de regulação e de controle*, que procura compreender como as avaliações externas são pensadas como processos que, deliberadamente ou não, influenciam diretamente a forma como os conhecimentos são validados no cotidiano escolar. Os autores discutem as correntes teóricas que fundamentam as concepções e os tipos de avaliação contemporâneos, as tipologias de conteúdos e suas manifestações nas dimensões do planejamento e da prática avaliativa, as avaliações de sistema e validação de conteúdos no cotidiano escolar, trazendo à tona questões que dizem respeito ao escopo dessas avaliações e as relações com o currículo escolar.

O capítulo escrito por Arlane Markely dos Santos Freire e Andréia Ferreira da Silva discute sobre *Avaliação externa da educação básica e responsabilização nos planos municipais de educação do cariri cearense (2015–2025)*, procurando investigar a instituição de políticas de *accountability* nas redes públicas de ensino dos municípios situadas na Região Metropolitana do Cariri Cearense, no período de 2007 a 2018, examinando as definições dos planos de educação (PME 2015–2025) referentes às políticas de avaliação externa e de responsabilização na educação básica. Elas constatam que todos contêm metas de melhoria da qualidade da educação associadas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), corroborando a importância deste índice para a educação brasileira e,

para tanto, criam políticas de responsabilização com incentivos financeiros para a bonificação dos docentes.

Finalmente, o capítulo *Desdobramentos do sistema de avaliação municipal da aprendizagem (sama) no trabalho de docentes da rede municipal de Campina Grande/PB*, de Renally Vital da Costa e Luciana Leandro da Silva, discute sobre os desdobramentos do Sistema de Avaliação Municipal da Aprendizagem (sama) no trabalho de docentes da rede municipal de ensino de Campina Grande/PB, constatando que ele exerce influência na organização do trabalho pedagógico das escolas e que, a partir da criação desse instrumento, tem-se intensificado a adoção de políticas de monitoramento, premiação e responsabilização das escolas e de seus profissionais pelos resultados alcançados, além da ampliação do escopo de atuação do setor privado na educação pública municipal, em especial por meio da Fundação Lemann.

Os temas apresentados ao longo dos nove capítulos, com o estudo de tópicos específicos das políticas educacionais desenvolvidas em três estados da região – Paraíba, Pernambuco e Ceará – mostram o quão desafiadora é a tarefa dos pesquisadores em aprofundar o entendimento sobre como o modelo de política neoliberal adotado pelo Brasil tem impactado a educação pública.

Este livro há de compor o repertório de leitura dos estudiosos da área.

Eloisa Vidal
Fortaleza, janeiro de 2022.

REVISITANDO O NORDESTE BRASILEIRO: UMA LEITURA A PARTIR DE CELSO FURTADO

*Leonardo Guimarães Neto¹
Tânia Bacelar de Araújo²*

INTRODUÇÃO

O objetivo do capítulo é examinar o Nordeste em meados do século XX – o Brasil industrial confrontado com o Nordeste agrário, na visão de Celso Furtado –, destacando o que considerou como os desafios centrais da região, refletidos nas propostas do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e da fase inicial da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). E, sem abandonar um olhar furtadiano, apoiado no método histórico estruturalista, abordar o Nordeste atual, destacando as permanências e as mudanças na realidade nordestina. Por fim, busca-se identificar novos desafios para o desenvolvimento regional.

[1]. Doutor em Economia pela Unicamp. Pesquisador da Consultoria Econômica e Planejamento (CEPLAN), ex-professor do Instituto de Economia da Unicamp e da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e ex-pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ). Email: leonardo@ceplanconsult.com.br. ORCID – <http://orcid.org/0000-0003-2445-3787>

[2]. Doutora em Economia Pública, Planejamento e organização do espaço pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne. Professora aposentada da Universidade Federal de Pernambuco. Sócia da CEPLAN - Consultoria Econômica e Planejamento. E-mail: taniabacelar@ceplanconsult.com.br

Uma das bases de informações é constituída, entre outros textos, pelos Diários de Furtado, organizados por Rosa Freire d'Aguiar, em que, no início da sua apresentação, Freire d'Aguiar (2019) assinala:

Dois decênios separam o desejo do estudante do Recife, nascido em Pombal em 1920, do economista de Cambridge, que aos 38 anos, já era doutor pela Universidade de Paris e acumulava larga experiência como funcionário da Comissão Econômica da América Latina (CEPAL). Nesse intervalo, as aspirações, eu diria “a consciência da missão de entender o Brasil só fizera crescer e aprofundar-se”. Ela se tornaria a principal baliza de uma obra teórica, de sua atuação pública e de sua carreira acadêmica, mesmo quando exercida no exterior, pelas contingências do exílio (FREIRE D'AGUIAR, 2019, p. 7).

1 O NORDESTE E SEUS DESAFIOS EM MEADOS DO SÉCULO XX NA VISÃO DE FURTADO

Em várias oportunidades, Celso Furtado apresenta o que considerava os desafios mais relevantes do Nordeste e, por vezes, os caminhos e soluções dos desafios assinalados nos seus textos. Destacam-se, entre os elaborados, além dos planos, programas e projetos para o desenvolvimento regional, “O Nordeste e a Saga da SUDENE” sob a direção editorial de Rosa Freire d'Aguiar e, sobretudo, o relatório do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste).

Deve ser ainda ressaltado o texto de Furtado publicado pela Fundação Joaquim Nabuco que examina a realidade nordestina da perspectiva dos fatores endógenos e os determinantes exógenos. Para Celso Furtado (2017), a tendência secular do atraso da economia nordestina seria resultado da combinação desses

fatores. Começando pelos fatores endógenos, vale citar o texto no qual Celso Furtado explicita sua visão sobre a realidade do amplo espaço do semiárido nordestino:

Escassez relativa de terras aráveis, e inadequada precipitação pluviométrica e predomínio do setor de subsistência do semiárido, com baixa produtividade da agropecuária (menor quantidade de terra por pessoa ocupada e menor dotação de capital por unidade de terra), combinado com excedente de população. (FURTADO, 2017, p. 22).

Outros fatores endógenos capazes de contribuir para influir na tendência de atraso na economia regional estão associados e presentes no litoral úmido:

Monocultura da cana de açúcar da Zona da Mata com terra de qualidade e adequada precipitação pluviométrica, combinada com extrema concentração de renda, que impedia a formação do mercado interno. (FURTADO, 2017, p. 23).

Furtado destaca, assim, que a terra de melhor qualidade e bem-dotada de infraestrutura estava ocupada pela monocultura da cana de açúcar.

Em outros textos, como na “Operação Nordeste”, ressalta que, com o processo de crescimento demográfico nos últimos decênios, havia ocorrido a saturação demográfica no Agreste, com o deslocamento progressivo da população em direção ao semiárido.

Como resultado, na região com restrição de terras aráveis e recursos hídricos cresceu o excedente de população com impactos econômicos e sociais. Deste conjunto de fatores resultaria uma oferta inelástica de alimentos inibindo o processo de industrialização e uma elevada concentração de

renda que impediria a formação de um mercado interno de bens e serviços, incluindo produtos industrializados”. (FURTADO, 2017, p. 23).

Deste conjunto de fatores resultaria o obstáculo ao processo de industrialização, ao lado de uma elevada concentração de renda, que impediria a formação de um mercado interno de bens e serviços, incluindo produtos industrializados. Arrematando, Furtado ressalta que o determinante central do atraso econômico do Nordeste resultaria da baixa produtividade da mão-de-obra, especialmente na agricultura, impedindo a elevação da renda e dificultando a redução do custo de reprodução da força de trabalho.

Repetindo suas constatações, a partir do relatório “Uma política de desenvolvimento econômico do Nordeste” (BRASIL, 1967, p. 31), Celso Furtado conclui que a “tendência a elevação relativa dos preços dos alimentos constitui de maneira inegável o principal óbice ao desenvolvimento industrial da região na etapa atual”.

Avançando na sua análise, apresenta os determinantes exógenos:

(1) Política de industrialização do Governo Brasileiro, com controle das importações e financiamento subsidiado e de longo prazo do BNDE (atualmente BNDES) concentrado onde tinha maior capacidade empresarial e mais amplo mercado interno, favorecendo concentração regional no Centro Sul.

(2) Política assistencialista para o Nordeste, com transferência de renda para compensar as desigualdades econômicas e sociais, principalmente no período de seca.

A respeito da política assistencialista, Furtado examina em profundidade e constata sua visão crítica a respeito. Em primeiro lugar, constata o desequilíbrio dos fluxos de renda entre o Nordeste e o Centro Sul. Enquanto as exportações do Nordeste financiam os investimentos e a industrialização do Centro-Sul, as transferências de renda do Governo Federal para o Nordeste, nos anos de seca, eram diluídas em obras de gastos assistenciais.

O GTDN afirma que “a política protecionista cujo louvável objetivo é proteger as indústrias nacionais tem provocado importantes transferências internas de recursos em desfavor da região potencialmente mais pobre, aumentando assim a disparidade de níveis de desenvolvimento.” (FURTADO, 2009, p. 101).

Explica ainda que o Nordeste tinha dificuldades de importar do exterior, devido às tarifas altas por restrições cambiais, enquanto as divisas geradas no Nordeste eram utilizadas para a política industrial concentrada no Centro-Sul. O diagnóstico dramático do GTDN identifica, no entanto, algumas potencialidades que poderiam ser a base para o desenvolvimento, desde que enfrentados os graves problemas e restrições endógenos e exógenos.

Seriam elas (BRASIL, 1967):

1. Mercado de dimensões razoáveis para bens manufaturados—apesar da limitada renda e da sua concentração, tinha uma população de 20 milhões de habitantes.
2. Oferta elástica de energia elétrica nos principais centros urbanos.
3. Disponibilidade de certas matérias-primas com posição privilegiada.
4. Oferta francamente elástica de mão de obra não especializada, o que permitia que o Nordeste tivesse custo baixo de mão de obra bem inferior ao Centro Sul, embora com menor poder de compra devido à limitada produção de alimentos (O GTDN mostrou que, em 1958, o salário mínimo do Recife era 25% mais baixo do que o de São Paulo).
5. Existência de instituições financeiras (BNDE e BNB) legalmente obrigadas a financiar volume substancial de recursos no Nordeste.
6. Finalmente, potencial para o deslocamento da fronteira agrícola: a abertura da fronteira agrícola no *interland* maranhense com o duplo objetivo: i) aumento da produção de alimentos; e ii) absorção do excedente da mão de obra,

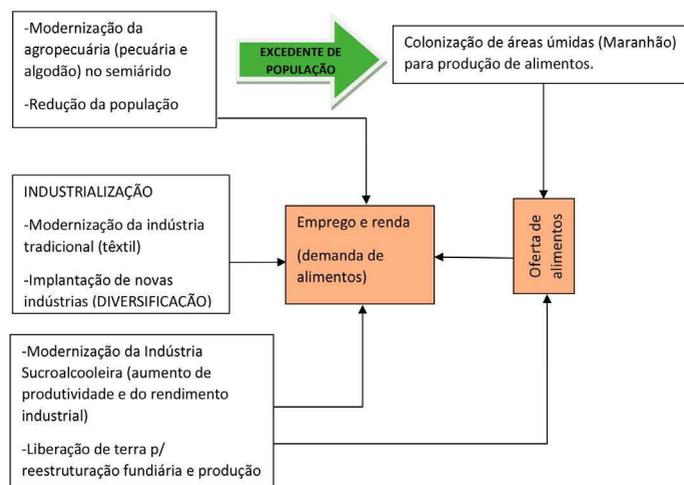
que decorreria da elevação da produtividade no semiárido (BRASIL, 1967).

Com base nesta análise, Furtado traça a estratégia, valendo ressaltar desde o início que a característica principal da estratégia é a ênfase no que se refere à influência dos fatores exógenos sobre os determinantes endógenos e a influência negativa sobre o desenvolvimento das regiões mais atrasadas. Para Celso Furtado, o mais grave ocorria na utilização dos fluxos de renda entre as regiões.

Para ele, o caráter assistencial do fluxo vindo para o Nordeste (transferência do Governo Federal) quase nenhum efeito tinha no Nordeste sobre sua estrutura econômica ou capacidade de produção. Ao contrário dos recursos que saíam do Nordeste pelo setor privado, eram capitais em busca de oportunidades de investimento, o que não encontravam no Nordeste (BRASIL, 1967).

A estratégia de mudança poderia ser assim sistematizada, como o fez Sergio Buarque (2017):

FIGURA 1: VETORES DE TRANSFORMAÇÃO DO NORDESTE



Fonte: Buarque (2017).

Como se vê, a estratégia era clara e coerente com os achados centrais do diagnóstico. Furtado apenas começara a lançar as bases de sua implantação com o I Plano Diretor da SUDENE, quando o exílio o afastou de seu objeto de intervenção planejada. O Brasil dos governos militares mudou muito o país e as mudanças impactaram profundamente a realidade socioeconômica brasileira.

A economia nacional avançou para depois superar a fase de articulação comercial, na qual Furtado baseou sua análise no final dos anos cinquenta e se integrou. A integração produtiva usou o sistema 34/18 (mais tarde transformado no FINOR) para trazer ao Nordeste frações do capital industrial operantes no país – em particular no Sudeste – e as grandes metrópoles nordestinas capturaram importantes investimentos industriais. A industrialização sonhada por Furtado ocorreu, mas em outras bases e capitaneadas por outros agentes. Foi movimento exógeno e não endógeno.

Por sua vez, o Maranhão se consolida como fronteira agrícola nova (que alcança o sul do Piauí e o oeste baiano), de modo que o processo não foi conduzido por pequenos produtores nordestinos, mas por “gaúchos”, como parte do processo de ocupação dos cerrados nacionais, patrocinado pelos governos militares. Trata-se de uma economia dinâmica, comandada pelo agronegócio e produtora de alimentos, mas voltada às exportações e não para o mercado interno, com pensara Furtado.

No amplo semiárido, as manchas férteis e com água (vales de rios perenes), polos competitivos de fruticultura irrigada se estabeleceram e são exportadores importantes. Na parte mais seca, onde a hegemonia da pecuária extensiva convivia com o algodão e a policultura alimentar, assistiu-se ao “fim do algodão”. Dessa maneira, desmontou-se o velho tripé que Furtado disse-cara quanto ao seu funcionamento, ao afirmar que nesta organização socioeconômica residia a real causa da seca hídrica se transformar em crise econômica e tragédia social nos períodos de

estiagem prolongada. Por sua vez, outras atividades emergiram, como polos de avicultura, de apicultura, entre outros, para destacar apenas os de base agropecuária. Mas as cidades—em especial as médias—floresceram no amplo território do semiárido, constituindo-se sobretudo em importantes polos terciários. Mudanças de hegemonia política – perda de força da velha oligarquia—acompanharam tais transformações socioeconômicas.

Na mata úmida, o PROALCOOL deslocou a produção alcooleira para o Centro Sul e o complexo nordestino perdeu peso relativo no país ao mesmo tempo em que atividades urbanas em seu redor se ampliavam e ele perdia peso também na vida econômica e política regional. O antigo complexo açucareiro encolheu e se diversificou, sendo chamado hoje de sucroenergético.

Acompanhando o Brasil no final do século xx, o Nordeste havia passado por importantes mudanças econômicas, mas mantivera dramático o quadro social. Tanto que, ao voltar do exílio, em palestra no Clube de Engenharia, no Rio de Janeiro, Furtado afirmou que “o Nordeste é a imagem onde o Brasil se reflete com brutal nitidez”. E, ao fazer uma autocrítica, concluiu que pensara que o investimento redimiria o Nordeste. Ele ocorreu, mas foi capturado por poderosos agentes econômicos, enquanto a maioria dos nordestinos permanecia sem oportunidades. Seria, então, preciso distribuir dois ativos estratégicos—terra e educação—para promover mudanças reais na vida da maioria.

2 MUDANÇAS NO NORDESTE NOS ANOS INICIAIS DO SÉCULO XXI

O Brasil adentra o novo século carregando dificuldades herdadas das décadas finais do século xx e, após domar a hiperinflação em meados dos anos 1990, passa a conviver com duas heranças importantes: i) a indústria perdendo competitividade

– a política cambial pós Plano Real impacta negativamente na atividade manufatureira –, ao mesmo tempo que não demonstra capacidade de engatar nas mudanças de padrão técnico e produtivo que vinham avançando em outros lugares no mundo; e ii) com o Estado desenvolvimentista em crise desde os anos 1980, crescentemente endividado (a dívida interna cresceu muito nos anos pós Plano Real).

Em paralelo, no entanto, o processo de redemocratização deixara o legado da Constituição Federal de 1988, que criou espaço para avanços importantes nas políticas sociais, o que começa a acontecer quase que imediatamente.

A chegada ao poder central de forças políticas progressistas, coincidindo com uma janela de oportunidades criada pelo “boom” das *commodities*, possibilita iniciativas que ao mesmo tempo que estimulam a economia via consumo interno – que, desta vez, inclui famílias da base da pirâmide social—avançam na expansão e melhorias de políticas sociais, estando o significativo aumento real do salário mínimo entre as iniciativas mais impactantes.

Este novo contexto beneficia o Nordeste, que atrai investimentos importantes e experimenta melhorias significativas nos padrões sociais, como bem atestam tanto a taxa de crescimento do PIB regional superior à média nacional quanto os avanços significativos no Índice de Desenvolvimento Humano—IDH.

Mudanças vindas do século xx, destacadas na seção anterior, se consolidam, enquanto novidades importantes podem ser identificadas. Dentre elas, o importante volume de investimento no sistema de ensino superior, patrocinado pelo Governo Federal, que financiou os estudantes pobres no ensino privado (Fundo de Financiamento Estudantil—FIES e Programa Universidade Para Todos—PROUNI), ao mesmo tempo que patrocinou a expansão e interiorização do sistema de universidades públicas. Essas eram políticas nacionais, mas que tiveram muita força no Nordeste.

Tanto que entre 2000 e 2010, segundo os Censos Demográficos do IBGE, o número de pessoas frequentando cursos de graduação cresceu 116% no Brasil e 176% no Nordeste. O mais importante é que as matrículas se expandiram no tecido de cidades médias da região, servindo também para ativar as estruturas de serviços e comércio locais. Essa novidade dialogou positivamente com a mudança do movimento emigratório dos nordestinos, que arrefecera a saída para outras regiões do país, buscando agora as áreas urbanas da própria região. Em paralelo, Governos Estaduais investem em educação, sendo referência o Ceará, pela aposta estratégica no ensino fundamental, assim como Pernambuco, pela implantação descentralizada de ampla rede de escolas de ensino médio em tempo integral. A elevação dos indicadores educacionais destes estados no ranking nacional confirma a assertividade destes investimentos. Trata-se da valorização do processo de democratização do acesso ao conhecimento, através do ensino: do ensino fundamental ao ensino superior.

Outra novidade importante é o avanço dos investimentos em infraestrutura de energias limpas e renováveis, macro tendência mundial no século XXI, com destaque para a produção de energia eólica, em especial no Rio Grande do Norte, Paraíba, Bahia e Maranhão, seguindo o mapa brasileiro de potencial eólico, cujo endereço privilegiado é o Nordeste. A indústria de equipamentos para a produção de tal energia, no entanto, não veio com a mesma força para o território nordestino, o que permanece como desafio. Quanto à energia solar, o avanço tem sido mais lento, mas o potencial latente é igualmente endereçado ao Nordeste, nos mapas de intensidade de insolação do país.

Observa-se, em paralelo, a ampliação e modernização da base de infraestrutura econômica no Nordeste, com a duplicação de rodovias, a implantação de grandes eixos ferroviários (como a Transnordestina e a FIOLE); a expansão de portos (como Suape,

Aratu e Pecém); a ampliação, modernização e posterior privatização de aeroportos, para dar alguns exemplos.

Por sua vez, a ampliação da infraestrutura hídrica teve duas marcas importantes: o projeto de interligação de bacias com base nas águas do rio São Francisco (o PISF), em fase final de implantação e o significativo avanço de infraestrutura hídrica de pequeno porte (poços e sobretudo cisternas). As cisternas (Programa 1 milhão de cisternas) se espalharam no meio rural e hoje são a marca de uma nova realidade para as famílias que ali vivem, em cujas casas chegou também a luz elétrica (Programa Luz para Todos), denunciada pelas milhares de antenas parabólicas presentes neste novo cenário. Junto com estes investimentos, se deu a extensão para o meio rural nordestino da Previdência Social Rural e dos programas assistenciais (destaque para o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada), que foram muito importantes para as pessoas, mas igualmente para as economias locais, em especial para os numerosos pequenos municípios da Região. Nesse contexto, o valor do rendimento médio mensal dos domicílios permanentes do Nordeste cresceu a uma taxa de 3,1% a.a entre 2000 e 2010, contra 2,4% de crescimento no total desses domicílios no Nordeste e os 2,1% observados nos domicílios rurais do Brasil.

Em paralelo, as mudanças estruturais ocorridas no velho complexo gado-algodão-policultura, abriu espaço para que nos agrestes e nos sertões se expandisse uma agricultura de base familiar que ocupa milhares de produtores que buscam fazer a transição, sobretudo em locais próximos a centros urbanos, para a agricultura agroecológica, outra tendência que aponta para o século XXI. As dificuldades de elevar a produtividade e, portanto, a renda desses numerosos produtores, ainda permanecem como desafio, como destacara Furtado no passado.

Esta melhora das condições de vida dos habitantes rurais do Nordeste explica a concretização de um sonho de Celso Furtado: a

ocorrência de uma seca prolongada nos anos recentes, sem que o drama social histórico se repetisse. Em paralelo, se consolidavam e expandiam no Nordeste, em particular na sua porção oeste, as estruturas produtivas agropecuárias organizadas em bases empresariais.

Nas cidades, por sua vez, em especial nas metrópoles e cidades maiores, estruturas produtivas urbanas ganhavam força, com avanço dos serviços modernos e de novos padrões de organização do setor comercial, merecendo destaque a criação e consolidação de ecossistemas de inovação em diálogo, em muitos deles, com os produtores da chamada economia criativa, cujo potencial nordestino é amplamente reconhecido.

A base industrial se ampliou e se consolidou, atraindo novos segmentos, como o automotivo, em alguns poucos estados, no rastro de um modesto processo de desconcentração industrial experimentado pelo Brasil desde finais do século anterior.

O mercado de trabalho se transformou, avançando na formalização – como ocorria no restante do país na década inicial do século XXI, tendo o Nordeste apresentado a maior taxa de crescimento de emprego formal dentre as regiões do país naquele decênio. Mas esse movimento foi interrompido pela crise, que atingiu a economia nacional a partir de 2015, em especial no Nordeste. A informalidade voltou a crescer junto com o desemprego a ritmo intenso. Ciclo de baixa, mudanças institucionais que impulsionam a flexibilização – Reforma Trabalhista – e ampla oferta de trabalho se juntam para reconfigurar o mercado de trabalho nordestino, que volta a apresentar altas taxas de desemprego e elevada informalidade.

As mudanças e permanências não conseguem reverter a desigualdade histórica que continua como desafio central. A ela se associa a forte presença da violência, em especial no meio urbano. Uma violência que se expressa nas condições de vida de ampla

maioria e que tem componentes de raça, gênero e nível de renda. Um indicador chama a atenção neste contexto: a forte presença de jovens que nem estudam nem trabalham (nem-nem): 25% das pessoas entre 15 e 29 anos no Nordeste, contra 20% na média nacional (PNAD/IBGE, 2013). Nesse contingente, as mulheres têm peso relevante. Mas elas também ganharam protagonismo no mercado de trabalho, no ambiente das ciências (universidades), nas organizações da sociedade civil (em particular nos movimentos sociais e sindicais rurais).

No geral, o Nordeste chega ao presente tendo se transformado significativamente, quando comparado ao que era em meados do século passado. Experimentou avanços e manteve travas históricas ao reconstruir o tecido econômico, social e cultural, tendo alterado pouco a relação de suas estruturas socioeconômicas com a natureza. A questão ambiental – hoje em debate mundial – aqui se expressa como um desafio importante. Mas outros surgiram. É o que se tratará na seção seguinte.

3 NOVOS DESAFIOS PARA O NORDESTE

O limiar de mais uma década do século XXI será marcado pela pandemia associada ao COVID-19, que se alastrou pelo mundo. Ela trouxe desafios grandes no presente, mas está sendo considerada como capaz de acelerar mudanças que já vinham ocorrendo mundo a fora e que se apresentam como muito desafiadoras para o Brasil. Imerso em momento de crise econômica, cujos impactos sociais são muito fortes, em especial no mercado de trabalho, lidando com o avanço de um projeto de desmonte do Estado Nacional, o país enfrenta a pandemia sem coordenação estratégica e colherá resultados adversos em número de mortes de pessoas e empresas, em particular no seu rico tecido de pequenas e médias

empresas, e na dificuldade de reinserção produtiva de sua população em idade ativa.

O Nordeste, nesse ambiente, ancorou-se numa inovação institucional que vinha construindo – o Consórcio Nordeste, que articula os governadores de todos os estados da região, de partidos políticos distintos – para construir a coordenação estratégica que faltou ao país. Vale destacar que o Consórcio sucede anos de “guerra fiscal” nos quais a disputa por investimentos dividia o Nordeste. E começa pela construção de modelo e política de gestão compartilhada (a primeira iniciativa foram compras compartilhadas para a saúde, quando o COVID-19 ainda não chegara ao Brasil).

Na pandemia, o Consórcio Nordeste criou, em apoio aos decisores políticos, um “Comitê Científico” para mobilizar o acesso aos resultados dos aprendizados da ciência mundial sobre o novo vírus e suas formas de combatê-lo. As desvantagens relativas do Nordeste – maior fragilidade da rede de assistência à saúde, em particular no interior, e a dimensão da pobreza associada à grande desigualdade social, em particular nos grandes centros urbanos –, foram, assim, minimizadas pela estratégia de combate à pandemia.

Em meados do século passado, Furtado comandara uma inovação institucional na região, ao propor a criação da SUDENE, não como mais uma autarquia governamental, mas como *locus* de um novo padrão de articulação interfederativa expresso no Conselho Deliberativo da SUDENE (CONDEL), integrado por Ministros de Estado, liderados quando necessário pelo Presidente da República e pelos Governadores de Estado da região. Extinto e recriado, tal Conselho sobrevive com grandes dificuldades, mas poderá ser o *locus* de retomada do diálogo interfederativo, no futuro.

O desafio central, no entanto, será o de dar conteúdo a uma agenda nova de desafios e propostas para o desenvolvimento re-

gional nas próximas décadas. Esta agenda tem esboço inicial no Consórcio Nordeste – que começava a selecionar projetos estratégicos para o futuro – e no Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE–elaborado pela SUDENE (BRASIL, 2019), que contou com a participação dos governos estaduais. São sementes que tentam mirar o futuro, mesmo que, ainda, com muita dificuldade.

Como destacou Furtado, no passado, fatores exógenos parecem ser os portadores dos principais desafios. É que as mudanças em curso no ambiente mundial sinalizam para uma “nova era”. Era de mudanças nos padrões produtivos, por exemplo, com a chamada “quarta revolução industrial”, mas que não guarda como referência apenas a indústria de transformação, num mundo onde as atividades terciárias já são predominantes, capitaneadas, em particular, pela passagem da era analógica para a era digital. Mudanças igualmente portadoras de novos paradigmas na agricultura, por exemplo, com a perda gradual de hegemonia da química para duas outras vertentes produtivas, uma baseada na genética (agricultura dos transgênicos) e outra na biologia (agroecologia).

Tais mudanças revolucionam a organização do mercado de trabalho e impulsionam transformações na educação, posto que novas formas de ensino-aprendizagem dialogam com a valorização de habilidades humanas que dialoguem melhor com os novos paradigmas produtivos.

Em paralelo, mas igualmente importante, o desafio vem da crise ecológica denunciada pelo aquecimento global, que impulsiona a reflexão sobre novos padrões de consumo e de relação sociedade x natureza para redefinir as organizações produtivas e a vida social.

Nesse contexto, o Brasil e o Nordeste vinham tendo dificuldade de “engate” nestas transformações. Uma proposta de reposi-

cionamento do país – e dentro dele, do Nordeste– neste ambiente novo, que vai avançar no pós-pandemia, ainda não está construída e muito menos ancorada em razoável consenso, numa sociedade imersa num ambiente de polarização forte e sob a tentativa de liderança de ideias que, eivadas de equívocos, miram o passado.

Mas a agenda do Consórcio Nordeste e o conteúdo do PRDNE trazem *insights* sobre o futuro e parecem romper com a velha e perversa política de lamentação (“choradeira”) tão cara às elites conservadoras locais. Ao invés de lamentar não ter engatado na locomotiva da industrialização que passou no século XX – e que se concentrou no Sudeste, como denunciou Furtado – percebem-se sinais das mudanças e busca-se identificar os potenciais nordestinos para se articular à nova agenda mundial, assim como mapear os entraves a esse movimento.

Uma primeira escolha do Consórcio Nordeste foi o projeto de complementação da infraestrutura de fibras óticas, que partiu da iniciativa cearense de construir o “Cinturão Digital do Ceará”, hoje transformado no “Cinturão Digital do Nordeste”, incluído na proposta do PRDNE (BRASIL, 2019, p. 178-180). Como se está avançando para uma sociedade em que a informação (dados, imagens etc.) é uma mercadoria estratégica, tal infraestrutura torna-se fundamental. Simbólico que uma região que guarda carências importantes nas infraestruturas tradicionais de circulação de pessoas e mercadorias escolha esta outra prioridade. Embora não a esqueça, posto que o “plano de macrologística regional” também ocupa a agenda dos governadores e consta do PRDNE (BRASIL, 2019, p. 189).

O desafio associado à montagem da infraestrutura básica de fibra ótica é o de garantir a universalização do seu acesso à população urbana e rural, lembrando que, ao lado de grandes empresas, os provedores regionais que atuam nas “áreas de sombra” – empreendedores de médio e pequeno porte – já vêm oferecendo

esse serviço e têm atestado nessa tarefa a força da capacidade empreendedora regional.

Por sua vez, um dos focos centrais de atenção de Furtado – as estruturas socioeconômicas montadas no semiárido – está sendo revisitado com o olhar nos novos tempos. Com o secular tripé desmontado, novas iniciativas vêm sendo buscadas sob a diretriz estratégica da “convivência com o semiárido”, tentando encontrar alternativas viáveis que integrem também os numerosos produtores familiares ali residentes. A sustentabilidade no seu sentido amplo – ambiental, econômico e social – é o norte desta busca, lastro conceitual que avança internacionalmente. O potencial estratégico a ser aproveitado é a rica biodiversidade do bioma caatinga, visto como reservatório genômico de produtos e serviços a serem ofertados à sociedade. Produtos fitoterápicos, alimentos saudáveis, cosméticos, novos materiais, são exemplos de possibilidades, algumas já em curso na região.

Ao seu lado, um novo ativo está presente no semiárido: a infraestrutura hídrica ampliada e disseminada. Nela se destaca o Projeto de Interligação do São Francisco (PISF), que pode vir a ser um novo eixo de desenvolvimento no interior do Nordeste oriental, se associado a energias limpas e renováveis, abundantes nesse território e a uma nova base produtiva a ser estimulada. Esta ideia também consta do PRDNE (BRASIL, 2019, p. 158).

Para que estas estratégias avancem, o investimento em inovação é estratégico, sendo hoje muito mais viável que nos tempos de Furtado, quando a região contava com modesto e concentrado sistema universitário. A base de C,T&I do Nordeste se ampliou e se interiorizou, abrigando grupos de pesquisa atuantes e articulados em redes amplas – várias delas internacionais – e que podem interagir com mais força com outros agentes no enfrentamento de desafios comuns. No auge da pandemia, esses grupos mostraram seu potencial. E a aposta na inovação é peça central

da proposta do PRDNE (BRASIL, 2019, p. 164) para enfrentar este e outros desafios estratégicos.

Portanto, a pauta inicial do Consórcio Nordeste e as ideias defendidas no PRDNE (BRASIL, 2019) sinalizam para novos tempos. Como alertava sempre Furtado, o importante é que os investimentos cheguem à maioria e transformem para melhor a vida dos nordestinos.

Para isso, o desafio de ampliar e atualizar o sistema educacional na região precisa constar na lista inicial de prioridades, como faz a proposta do PRDNE (BRASIL, 2019, p. 149-152), quando trata do desenvolvimento das capacidades humanas que vão dialogar com as novas demandas do mercado de trabalho do século XXI.

Finalmente, a pandemia deixará como herança na memória da sociedade mundial e local a importância do sistema de saúde. E provavelmente o debate sobre o complexo industrial da saúde – que no Brasil e em vários países se mostrou elemento de dificuldade face à opção relativamente recente de construção de cadeias globais de suprimento – vai ser realizado. Interessa ao nordeste tal debate, pois várias sementes deste complexo já estão presentes no território regional.

Eis indicações de uma nova agenda para o desenvolvimento regional. Certamente ainda incompleta e insuficiente. A região é portadora de muitas outras potencialidades. E o início dessa nova agenda é estimulante, pois é impregnado de desafios relacionados com elementos exógenos e endógenos, como tratava Furtado. Pena que não esteja mais entre nós.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. **Uma política para o de-**

envolvimento econômico do Nordeste. 2. ed. Recife: Sudene, 1967. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17760>. Acesso em: 10 ago. 2020

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste**. Recife: SUDENE, 2019. Disponível em: sudene.gov.br/prdne. Acesso em: 10 ago. 2020

BUARQUE, 2017. Sérgio C. O planejador Celso Furtado. *In*: FUNDAJ. Celso Furtado. **Desvelador da realidade nordestina**. Recife: Editora Massangana, 2017.

FREIRE d'AGUIAR, Rosa. **Celso Furtado: Diários Intermitentes**. 2. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2019.

FUNDAJ. Celso Furtado. **O Desvelador da Realidade Nordestina**. Recife: Editora Massangana, 2017.

FURTADO, Celso. **A Saga do Nordeste**. Recife: Conselho Deliberativo da SUDENE, 1978.

O LABIRINTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA E AS IMPLICAÇÕES NO CAMPO EDUCACIONAL

Allan Solano Souza¹
Antônio Cabral Neto²

INTRODUÇÃO

A globalização neoliberal provocou mudanças substanciais nas relações entre o Estado e a sociedade, valorizando os princípios de mercado como resposta à crise do modelo burocrático de administração pública e fazendo surgir temas como a nova gestão pública, tratada como gerencialismo. A dinâmica histórica e as formas assumidas nesse movimento são essenciais para compreender o significado desses fenômenos, considerando que foram incorporados na realidade sob diferentes prismas.

O tema central de nossa reflexão, neste capítulo, está relacionado com o debate e o aprofundamento dos referenciais científicos, ético-políticos e práticos que consubstanciam, no tempo

[1]. Doutor em Educação pela UFRN. Professor Adjunto IV da Faculdade de Educação, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, atuando no Departamento de Educação e no Programa de Pós-Graduação em Educação.

[2]. Doutor em Educação pela USP. Professor Titular do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, atuando nos cursos de graduação e pós-graduação.

presente, a materialidade histórica dos processos de mudanças no paradigma da gestão pública, sobretudo, influenciado pelo sistema capitalista, cujas características marcantes são o reforço à exclusão, à intensificação da competição entre sistemas, assim como a responsabilização individual e coletiva.

Na análise dessa temática, parte-se da premissa de que as últimas décadas do século XX foram determinantes para a construção de um modelo analítico acerca das dimensões que envolvem o modelo burocrático de administração pública, sendo os motivos que levaram a questionar sua eficiência e a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Como resultado desse processo, foram consubstanciadas mudanças no paradigma organizacional de diversos países, em que uma nova perspectiva de administração pública fosse capaz de inserir os países capitalistas e em vias de desenvolvimento no âmbito da competição internacional dos mercados.

Esse processo é análogo a um labirinto unidirecional, em que após a proposição de várias tendências em torno do gerencialismo, volta-se sempre ao mesmo problema: eficiência, eficácia e efetividade como estratégias do controle gerencial. O uso da analogia do labirinto para explicar, analisar e desvendar os caminhos da gestão pública escolar na perspectiva gerencial não é algo novo (LOPES, 2003).

No caso brasileiro, a década de 1990 revelou um projeto de reforma mais consolidado, cujo cenário foi favorável à implementação de uma reforma administrativa, tendo em vista que seus contextos político, econômico, cultural, tecnológico, social e ideológico são diferenciados. Alguns desses aspectos podem exercer maior influência – de mudanças ou continuidade dessas realidades – na busca por aumento da eficiência, pela reforma patrimonial, por melhoria da qualidade dos serviços públicos e

pelo aumento da transparência e da *accountability* (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Um dos objetivos da reforma gerencial brasileira, segundo os seus idealizadores, era assegurar o caráter democrático da administração pública com um serviço orientado para o cidadão/cliente e a responsabilização do servidor público por seus resultados, além de aumentar a eficiência e a efetividade da administração direta e indireta e de fortalecer o desenvolvimento econômico e social através da garantia de contratos. Considerando que presidente, senadores, deputados federais e estaduais, governadores, prefeitos e vereadores são servidores públicos, a responsabilização pelos resultados deve ser evidenciada em todos os níveis (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Observa-se que uma das dimensões estratégicas para o enfrentamento dos desafios configurados na nova gestão pública é o tema da responsabilização, vulgarmente traduzida como *accountability*. A prestação de contas e a responsabilização se tornam formas fundamentais para guiar os governos “democráticos”, visto que a democracia continua sendo considerada de importante valor para a implementação de reformas, dada a possibilidade de maior participação e transparência na condução e na prestação dos serviços públicos.

Essas categorias na administração pública assumem formas clássicas e novas formas, de acordo com a dinâmica histórica, pois há de se considerar que as mudanças realizadas no âmbito da gestão pública repercutem de forma mediata na gestão educacional. Os sistemas de incentivos funcionam como recompensas, não se tratando de elementos novos, pois um sistema baseado em recompensas vem desde os princípios da Administração Científica.

Taylor (1982), já no final do século XIX e início do século XX, reforçava a necessidade de salários mais altos do que os recebi-

dos habitualmente pelos obreiros de sua classe, como forma de conseguir a máxima prosperidade dos patrões e dos funcionários, tendo como fator de maior importância “o aproveitamento dos homens de modo mais eficiente, habilitando-os a desempenhar os tipos de trabalhos mais elevados para os quais tenham aptidões naturais e atribuindo-lhes, sempre que possível, esses gêneros de trabalho” (TAYLOR, 1982, p. 29). Essa roupagem dos princípios taylorianos invocada pelo império da modernização das organizações tem sido considerada nos estudos de Lima (2002) como uma prática neotayloriana.

Outro aspecto que merece destaque está relacionado com a liberdade de escolha propagada pela NGP, que foi preservada como um de seus fundamentos e reconfigurada com o intuito de implantar o novo gerencialismo. Diante desse contexto, é necessário refletir acerca das controvérsias presentes nessa combinação e do que realmente há de novo em tal dinâmica. Um dos fundamentos dessa posição está situado no direcionamento reformista da educação norte-americana, defendida a partir do diagnóstico de que ela precisava mudar e, com isso, mostrar qual o problema e a solução para as escolas, por meio da disponibilidade de um plano de títulos para melhorar a capacidade de escolha dos pais em relação às escolas onde os filhos estudam, a fim de recuperar a ideia de que a educação “tem sido um elemento essencial do *American Dream* (sonho Americano)” (FRIEDMAN; FRIEDMAN, 1980, p. 205).

Para atender tal propósito, o presente capítulo se organiza em duas seções: a primeira discute a crise do modelo burocrático de administração pública e as tendências de respostas a essa crise, enquanto a segunda põe em evidência os caminhos percorridos em direção às promessas de modernização na gestão educacional, como parte de um processo mais complexo na sua totalidade.

I AS TRILHAS DO GERENCIALISMO: DESCENTRALIZAÇÃO, QUALIDADE E FLEXIBILIDADE

A discussão relativa ao modelo gerencial requer considerar aspectos antecedentes para se compreender a sua configuração. Nesse sentido, é imprescindível sistematizar elementos que possam ilustrar como se chegou ao modelo burocrático, ao diagnóstico da sua crise e às respostas gerenciais aos problemas da administração pública.

A determinação e o conhecimento das insuficiências do modelo patrimonialista do Estado e a recomendação da administração pública burocrática clássica surgiram como necessárias ao favorecimento e desenvolvimento do sistema capitalista. Uma das principais recomendações foi definir um quadro de pessoal altamente especializado e competitivo com o intuito de substituir o quadro administrativo de servidores pessoais a serviço da concentração de poderes nas mãos de seus senhores, ou seja, dado o diagnóstico de que o Estado patrimonialista é imprevisível e arbitrário, o funcionário impediria que o desenvolvimento do mercado ocorresse de forma calculada e previsível (ANDRADE, 2005).

De acordo com Weber (1978), a burocracia consiste em uma construção no tipo ideal fundamentado na autoridade racional legal, cujo padrão de racionalidade se intensifica nos meios para justificar os fins, calculados de modo a alcançar o melhor meio. O tipo ideal é uma abstração que não tem nenhuma conotação de valor, segundo o qual as suas características extremas são definidas, de forma que possam corresponder ao modelo puro. Entretanto, ressalta-se que não existe organização em que o modelo burocrático apareça em sua forma pura, mas muitas delas se aproximam desse modelo. Assim, as suas características fundamentais são:

1) organização contínua de cargos, delimitados por normas; 2) área específica de competências. Isso implica: a) uma esfera de obrigações no desempenho das funções, diferenciadas como parte de uma sistemática divisão do trabalho; b) atribuição ao responsável da necessária autoridade para desempenho das funções; c) definição clara dos instrumentos necessários de coerção e limitação do seu uso a condições definidas. Uma unidade organizada de tal forma que no exercício da autoridade será denominado órgão administrativo. (WEBER, 1978, p. 16-17).

Os significados do termo burocracia são muitos e estão todos entrelaçados, porém, o modelo burocrático prevalecente no mundo contemporâneo é aquele que representa um sistema de dominação ou de poder autoritário, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

Portanto, uma alternativa à administração patrimonialista foi anunciada como necessária de modo a garantir processos previsíveis, calculáveis e capazes de promover o desenvolvimento capitalista com segurança e objetividade do ordenamento jurídico e da administração (WEBER, 2000; ABRÚCIO, 1996; ANDRADE, 2005).

Bresser-Pereira (1996) argumenta que esse fenômeno complexo não foi capaz de extirpar o patrimonialismo, nem consolidar uma burocracia profissional, na redefinição de carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a administração pública. Assim, o enrijecimento burocrático extremo – como no caso do Brasil – dava sinais de que uma crise poderia se constituir, evidenciando a necessidade de sistematizar respostas para os problemas desse processo. A ideia de reforma implementada no final do século XX e início do século XXI é vista como um processo de criação ou transformação de instituições, de forma

a aumentar a governança e a governabilidade. Esse processo é marcado sob influência da teoria do principal-agente³ como uma forma de criar incentivos e punições para que a vontade dos cidadãos se realize no Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Concomitante a essa perspectiva, as reformas administrativas se fundamentaram na Teoria das Escolhas Públicas (TEP), na economia e eficiência na utilização dos recursos, cujo objetivo era passar de um paradigma administrativo preocupado, apenas, em seguir o passo a passo típico da lógica dos procedimentos, para um modelo baseado na evolução dos resultados. Isso porque o Estado e seu modelo de intervenção precisam ser reformulados e adaptados às novas imposições do capitalismo globalizado.

A globalização, como evidencia Alves (1997), tende a tirar dos Estados-nação a capacidade de controlar tais instrumentos e a colocá-los nas mãos de mercados de capitais, dito de outro modo, transferir o poder de decisão da esfera pública para a esfera privada. A crise fiscal enfrentada pelo Estado e as mudanças provocadas pela globalização e pela terceira revolução industrial, frente ao mundo do trabalho, somadas ao acúmulo e ao monopólio de atividades executadas pelo governo, além da crescente insatisfação dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços públicos, criaram as condições estruturais que conduziram a diferentes processos de reforma administrativa.

Esse processo de reforma inspirado na Teoria das Escolhas Públicas (TEP) – perspectiva que surge no espaço de reflexão da teoria econômica e que está incorporada no acervo de conheci-

[3]. A teoria do principal-agente foi delineada nas discussões de Berle e Means, em 1932, na obra *The Modern Corporation* e, em 1976, a obra de Jensen e Meckling (1976), *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure*, ficaram no debate sobre esse modelo. Posteriormente, em 1985, Pratt e Zeckhauser publicaram a obra *Principals and Agents* e, no mesmo ano, houve a publicação de Arrow, *The Economics of Agency*. Mais tarde, em 1988, foi a vez de Levinthal, com o título *Agency Models of Organizations*. Essa teoria assume que os indivíduos são criativos, porém egoístas e maximizadores de utilidade. Nesse sentido, empregam como estratégia de produtividade a compensação financeira por incentivos.

mentos da ciência política – estuda os processos de decisão política na democracia e tem como premissa o fato de que os indivíduos agem racionalmente no sentido de maximizar a utilidade de suas escolhas por bens e serviços ou partidos e candidatos. Nessa argumentação, a escolha pública compreende a agregação de preferências individuais. Funda-se na lógica do individualismo possessivo do comportamento egoístico que está na base da prosperidade, segundo o raciocínio de seu fundador Adam Smith, em que todos agem em função de seus próprios interesses (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Logo, a travessia para o modelo gerencial está situada em um contexto de maior consolidação dos processos de globalização e desenvolvimento capitalista, principalmente, porque foi marcada pelo diagnóstico da crise do modelo burocrático da administração pública, cujo fenômeno impôs, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia.

Nessas circunstâncias, o Estado passa a atuar de forma definitiva em função do alcance dos objetivos do desenvolvimento capitalista, agindo como facilitador para tornar a economia internacionalmente competitiva, ratificando a regulação e a intervenção nas áreas de educação, saúde, cultura, desenvolvimento tecnológico e investimentos em infraestrutura como necessidades, capacitando funcionários públicos para a competição no plano internacional (ABRUCIO, 1996).

Esse fator implicou a necessidade de reformar o Estado e reconstruí-lo, segundo os argumentos neoliberais, porque esse ente jurídico tal como estava configurado mostrava-se ineficiente na inserção das nações ao mundo competitivo. A esse argumento acrescenta-se a necessidade de separação entre Estado e mercado, permitindo o uso aberto de liberdade para se organizar e se promover economicamente no quadro internacional. Como parte desse movimento, o gerencialismo foi uma possibilidade que se

materializou nas reformas implantadas em busca da modernização administrativa.

O confronto entre os modelos da administração burocrática e da gerencial mostra-nos que o segundo introduz elementos das teorias e técnicas da gerência empresarial e do culto da excelência nas escolas públicas. Isso enfatizando a questão da qualidade e a necessidade de atender localmente as demandas do cidadão-cliente. Assim, procura-se estabelecer um replanejamento institucional, inspirado tanto no neoliberalismo como nas práticas peculiares à gestão empresarial, segundo os pressupostos da qualidade total: privilegiamento da administração por projetos com objetivos previamente estabelecidos, baseados localmente e com traços competitivos. Nesse contexto, o gerencialismo, que é uma das marcas das reformas educativas em escala planetária, implica uma nova postura dos gestores que se tornam responsáveis pelo delineamento, pela normatização e pela instrumentalização da conduta da comunidade escolar na busca dos objetivos traçados. (AZEVEDO, 2002, p. 59).

A modernização da gestão pública nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como preleciona Levy (2002), se consubstancia como um processo subordinado a valores e pressupostos gerenciais próprios do setor privado, cujo foco está centrado no cliente e na implantação da lógica de mercado nos serviços públicos. A eficiência é um dos seus pilares principais, como responsável por nortear concepções, discursos e práticas dos agentes públicos.

Essa vinculação coaduna com estruturas híbridas de financiamento, fornecimento e regulação de serviços públicos (AFONSO, 2003), situadas numa racionalidade aderente ao quase-mercado – conceito desenvolvido por Le Grand (1996) para definir processos

que atuam para a potencial substituição de provedores estatais por provedores independentes que agem em um modelo de mercado que assimila a competição, em função dos recursos públicos e contratos.

Por um lado, é possível perceber que, com o diagnóstico da crise do Estado e a necessidade de melhorar seu desempenho, foram criados mecanismos para fiscalizar a elaboração e os resultados das políticas públicas, mediante instrumentos provenientes da nova gestão pública. Por outro lado,

a chamada Nova Gestão Pública não representa um corte total com o modelo weberiano, e sim procura constituir instrumentos que deem conta das necessidades contemporâneas de modificar o papel do Estado. Daí nasceram propostas de revisão da prestação dos serviços públicos, baseadas na flexibilização gerencial, no controle de resultados e no reforço da *accountability*. (SANO, 2003, p. 21, grifo do autor).

Para Hood (1995), o termo *New Public Management* (NPM), traduzido para o português como Nova Gestão Pública, foi cunhado em virtude das mudanças nos estilos de gestão pública e concebido para cortar transversalmente a linguagem de projetos particulares ou países individuais (como o francês *Projet de Service*, o britânico *Next Steps*, o canadense *Public Service 2000*). A analogia foi feita a partir de termos como nova política, novo direito e novo estado industrial, inventados por uma razão similar.

Gruening (2001) e Hood (1995) concordam que a Nova Gestão Pública (NGP)⁴ surgiu entre o final da década de 1970 e o início

[4]. Hood (1995) esclarece que não se deve confundir Nova Gestão Pública com o movimento “Nova Administração Pública” nos EUA, no final da década de 1960 e início da década de 1970, fato que não deixou nenhuma influência real dominante. Neste trabalho, estamos utilizando *new public management*, nova administração pública e nova gestão pública, como termos sinônimos.

dos anos de 1980, sendo incorporada ao longo dos anos de 1990 em diante, no contexto da globalização neoliberal. Esse momento particular da história está situado no contexto do Reino Unido, sob o governo da Primeira Ministra Margaret Thatcher, e dos Estados Unidos (Califórnia, Sunnyvale), no governo de Ronald Reagan, os quais haviam sofrido fortemente com a recessão econômica e com crises fiscais. Essa realidade gerou a necessidade de se construir um diagnóstico e apresentar uma resposta para enfrentar a crise. Essas mudanças foram concebidas tendo como meta a manutenção ou aperfeiçoamento da profissionalização da burocracia estratégica.

Portanto, o final do século xx e o início do século XXI são mais expressivos em relação aos processos de reforma administrativa. As experiências internacionais evidenciam um quadro de alternância política na administração dos países, as quais foram fulcrais na implementação de reformas que se fundamentaram em conceitos democráticos, dentre eles, o de liberdade.

Para exemplificar uma parte desse processo reformista no plano internacional, em 1997, a Inglaterra sofreu uma alternância de poder, saindo da mão de políticos de orientação conservadora para os trabalhistas. Segundo Lustosa da Costa (2010), Tony Blair persistiu com a mesma política adotada pelos conservadores, ao combinar economia de livre mercado, regulação estatal e terceirização de serviços sociais. Esse governo buscou na terceira via os argumentos de que precisava para sustentar ideológica e conceitualmente a deriva neoliberal do trabalhismo, pois precisava eleger o mercado como força progressista.

Tendo em vista que as reformas não aconteceram igualmente em todos os países, na América Latina, desde o século xx, observa-se que os desafios são muitos, desde criar condições macroeconômicas para o crescimento sustentável, corrigir as desigualdades e definir a inserção estratégica na ordem internacional, a estabe-

lecer as disposições que propiciem a cooperação no plano regional. Entretanto, no Brasil não é muito diferente. Em suma, a nova gestão pública compõe o quadro teórico do novo gerencialismo e expõe desafios para os países que assumiram essa postura redesenhar o papel do Estado e fazer com que este funcione melhor.

Esses desafios são colocados diante das transformações econômicas, sociais e políticas do capitalismo contemporâneo, na medida em que a resposta neoliberal, baseada na redução do papel do Estado em relação às políticas sociais, não resolveu os principais problemas de ação coletiva das nações e comunidades (CLAD, 1998). Isto se deu porque perceberam que a primeira resposta de redução do papel do Estado não foi suficiente para equacionar os problemas do equilíbrio fiscal e estabilizar o balanço de pagamento dos países em crise no final da década de 1970, uma vez que a corrente neoliberal-conservadora fazia pouco sentido no âmbito econômico, político e social. Então, a solução não estava em dismantlar ou reduzir o tamanho do Estado, mas em reconstruí-lo e, para isso, recomendava-se redefinir a função e as formas de atuação do Estado para melhorar a sua capacidade de gestão (CLAD, 1998).

O ponto central das fases de desenvolvimento do gerencialismo está na busca pela eficiência nos serviços públicos. A eficiência “[...] é o critério econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo.” (SANDER, 1995, p. 43). Esse modelo não representou em sua totalidade uma superação do modelo burocrático tradicional, porém aperfeiçoou algumas das suas características.

O modelo gerencial, como explica Abrucio (1997), está assentado em definir de forma clara as responsabilidades de cada funcionário dentro das agências governamentais, além de delimitar os objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não

enquanto processo administrativo. Outra prerrogativa fundamental está na perspectiva de aumento da consciência dos funcionários a respeito do valor dos recursos (*value money*) públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia. Para tal, defende a utilização de instrumentos de racionalização orçamentária, a aplicação de técnicas de avaliação de desempenho e o controle.

Lustosa da Costa (2010) corrobora com essa perspectiva ao demonstrar que as características do modelo gerencial são: a descentralização administrativa e política; a devolução de funções e autonomia ao mercado e à sociedade; a flexibilização da gestão, principalmente, nas áreas de pessoal, suprimentos, orçamento e finanças; a ênfase na qualidade dos processos e resultados; a preocupação com a redução dos custos e a eficiência; e maior transparência nos procedimentos de aumento do controle social sobre a formulação, avaliação, execução de políticas, programas e projetos.

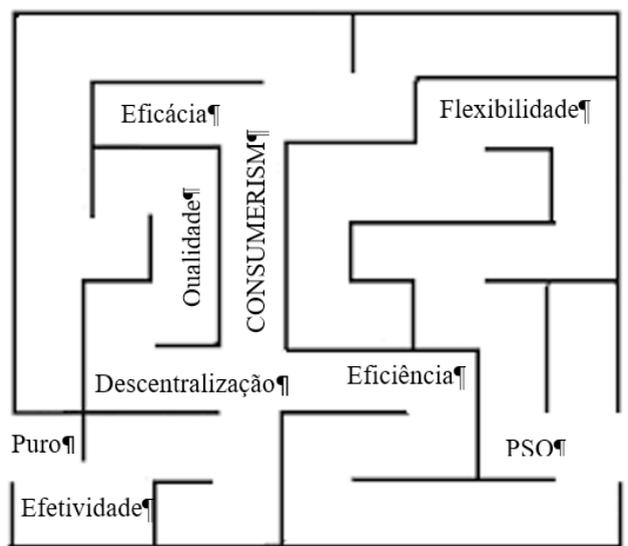
A liberdade é o argumento que está no centro da construção teórica desse pensamento, apelando para os valores da igualdade, no sentido de igualdade de oportunidades, da liberdade com autonomia, dos direitos com responsabilidade e da autoridade apoiada na democracia. No plano social e ideológico, busca adotar políticas que promovam “a focalização da assistência social, a promoção das capacidades individuais e da emancipação dos sujeitos, a valorização da autonomia e do estímulo à participação” (ALVES, 1997, p. 151).

As trilhas do gerencialismo estão demarcadas nas ideias de descentralização, qualidade e flexibilidade. É importante observar que nem sempre esses componentes funcionam como dispositivos promotores da democratização da educação. Ao não

se realizar um exame crítico acerca das ressignificações desses conceitos para atender às demandas do capitalismo em sua fase mais desenvolvida, corre-se o risco de naturalizar o discurso no cotidiano das instituições, sem uma reflexão mais circunstanciada acerca das contradições, não apenas terminológicas, mas também nas práticas de gestão e planejamento.

O processo de evolução do modelo gerencial compreende três tendências que se articulam, sendo a sua compreensão necessária para entender como foram sendo trilhados os caminhos da nova gestão pública ao longo da sua materialização teórica, conforme pode ser observado na figura 1.

FIGURA 1: CAMINHOS DO GERENCIALISMO



Fonte: Elaboração própria dos autores.

Observando-se os caminhos percorridos pelo modelo gerencial, percebe-se que a busca por efetividade, eficiência, efetivi-

dade, qualidade e flexibilidade são as principais diretrizes para a nova gestão pública e, portanto, elas se articulam durante todas as três fases do modelo. Na primeira fase, a ideia de efetividade é apresentada como sinônimo para um bom governo, consistindo em “[...] critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa.” (SANDER, 1995, p. 47).

No que concerne à descentralização, na primeira fase do modelo gerencial observa-se que não é colocada rigorosamente à luz das dimensões políticas e financeiras, mas na transferência de tarefas administrativas para as menores unidades dos sistemas, tornando mais claros os objetivos individuais de cada agência, os quais deveriam ser cumpridos sob a vigilância e o controle do poder central, ou seja, na prática, apenas, uma desconcentração de tarefas.

A descentralização no âmbito do ideário gerencial, como preleciona Cabral Neto (2011), é estruturada como estratégia para redimensionar o papel do Estado em relação às suas obrigações sociais, tendo como desafio promover a eficiência pública. Todavia, o autor tece críticas demonstrando que a descentralização não é, necessariamente, um sinônimo de democratização da ação do Estado, mostrando-se muitas vezes como mais uma forma de controle dos gastos públicos.

Nessa mesma linha de argumentação, Azevedo (2002) põe em relevo a ideia segundo a qual

[...] Há que considerarmos, contudo, que os processos baseados nesta lógica se caracterizam muito mais como práticas desconcentradoras, em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas no nível do poder central. (AZEVEDO, 2002, p. 55).

Portanto, é observável no contexto da educação brasileira que as ações de descentralização acontecem mais na ordem da execução e se recentralizam outras de caráter mais estratégico, relacionadas ao poder de tomada de decisão, favorecendo não a gestão democrática, mas o gerenciamento dos recursos, tendo como objetivo o aumento da produtividade do sistema, com base no modelo empresarial (CABRAL NETO, 2011).

Na segunda fase do modelo gerencial (*consumerismo*), é importante destacar que a categoria flexibilidade foi sendo incorporada na nova gestão pública. Isso significa a passagem da lógica do planejamento, prevalente na primeira fase, para a lógica da estratégia. Trata-se da substituição da visão reducionista do conceito de plano como o melhor programa a ser cumprido para a lógica da estratégia em que são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política. Essa assertiva está em acordo com a conjuntura de crise (fiscal, decisória e de confiança) configurada na maioria dos estados nacionais.

É importante destacar que “a crise real só pode ser explicitada, partindo-se do funcionamento real da produção capitalista, da concorrência e do crédito” (MARX, 1963, p. 501 *apud* MORAES, 1998, p. 13). Portanto, quando se observa de forma atenta as crises do capitalismo, será possível perceber que

a crise constitui sempre o ponto de partida de um novo grande investimento. E, portanto, do ponto de vista da sociedade em seu conjunto, também fornece, em maior ou menor grau, uma nova base material para o próximo ciclo de rotação. (MARX, 2014, p. 300).

É sob o argumento da crise que muitas reformas são implantadas na esfera do Estado. As crises se colocam como novos investimentos, não apenas do ponto de vista financeiro, mas político, ideológico, social e cultural, na medida em que impõem novas

estratégias gerencialistas, implantando um modelo de mercado na administração pública.

Outro conceito incorporado pela nova gestão pública, na segunda fase, foi o de **qualidade**, que surgiu no mesmo contexto em que a administração pública voltava suas atenções para os clientes/consumidores, que passaram a ter uma atenção mais especial na avaliação das políticas para o setor público. O conceito de qualidade está diretamente relacionado com a satisfação dos consumidores; parte-se do princípio segundo o qual quanto mais próximo estiver o serviço público do consumidor, melhores serão as chances da população fiscalizá-lo. A relação entre qualidade, descentralização e flexibilidade tem como focos: aumentar o poder do cidadão e incorporar a competição no setor público.

Na ótica da nova gestão pública, quando não há competição entre os serviços, existe uma situação de monopólio e, portanto, os consumidores não têm alternativa de escolha. Desse modo, para garantir a competição, um modelo contratual para os serviços públicos se coloca como estratégia necessária.

As críticas direcionadas ao modelo gerencial, na fase do *consumerism*, concentram-se tanto na relação entre o povo e o governo quanto na diferença entre o consumidor de bens no mercado e o consumidor dos serviços públicos. Em uma era de escassez de recursos, os consumidores que se organizarem mais podem se tornar mais consumidores e, em sociedades historicamente marcadas por desigualdades, nem todos os consumidores têm a possibilidade de escolher em virtude da existência de obstáculos geográficos e financeiros, os quais dificultam o acesso a todas as unidades de serviço público. Portanto, esse conceito de consumidor não responde adequadamente ao problema da equidade, valor fundamental na administração pública.

Uma das inovações da nova gestão pública na atual fase, conhecida como tendência *Public Service Orientation* (PSO), foi reto-

mar elementos do republicanismo e da democracia, a partir da utilização de conceitos como transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça, praticamente ausentes na discussão a respeito do modelo gerencial nas fases anteriores. Resgatam-se os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo, o de esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como, por exemplo, o clientelismo e o corporativismo (ABRUCIO, 1997).

Além do retorno às questões democráticas, o conceito de competição entre as agências públicas é repensado, cujo sentido está relacionado com “a possibilidade de cooperação entre as agências de modo a obter um melhor resultado global na oferta de serviços públicos. Dessa forma, o princípio da equidade, fundamental dentro do PSO, pode ser garantido.” (ABRUCIO, 1997, p. 27). Portanto, observa-se que a nova gestão pública se estabelece como uma resposta às crises do modelo burocrático de administração pública, realizando reformas administrativas com o objetivo de melhorar a eficiência dos serviços públicos a partir de pressupostos empresariais. Diante desse quadro de referências, quais as implicações desse modelo no campo educacional? Essa é questão que norteia a construção da próxima seção.

2 IMPLICAÇÕES GERENCIAIS NO CAMPO EDUCACIONAL: MODERNIZAÇÃO COMO LABIRINTO SEM SAÍDA

Esta seção tem como objetivo discutir as principais implicações da nova gestão pública no campo da política e da gestão educacional, considerando que com o advento do modelo gerencial são induzidos projetos de organização do Estado que visam instaurar processos de modernização na administração pública. Em

educação, como setor público e dotado de orçamento financeiro próprio, percebe-se que “La NGP ha estimulado el mayor alcance político de la evaluación educativa, y la mayor presencia de planes estratégicos e indicadores de desempeño en base a los que asignar recursos a los centros” (VERGER; NORMAND, 2015, p. 603).

No contexto atual, políticas educacionais consagram com frequência pressupostos, orientações e soluções modernizadoras. O discurso da modernização tende a estar mais presente nos domínios da regulamentação e da ação política, os quais são de ordens mais operativas. O consubstanciamento de certas regras de mercado e a abertura à competitividade são dois componentes que se têm buscado introduzir na gestão escolar. A crença nas capacidades reguladoras do mercado, na concorrência e na competitividade, nas ideologias meritocráticas e do sucesso e na empresa como sinônimo de organização “é em boa parte sinônimo e significado de modernização” (LIMA, 2002, p. 19).

De acordo com Lima (2002), os programas de modernização têm tomado como referência a organização produtiva e a atividade econômica, incorporando a visão de empresa para o âmbito da administração pública. Desse modo, a empresa se transforma em um modelo a ser seguido em termos de capacidade de resposta e inovação no âmbito das pressões do mercado. É importante frisar que a construção dessas estruturas de mercado possui um ideal para sua concretização nas políticas educacionais.

Nessas condições, o modelo de gestão das empresas é imposto às organizações públicas. No âmbito da modernização dos serviços públicos, a organização pública é considerada uma possibilidade de mercado com vocação para a prestação de serviços, tendo

[5]. “A NGP tem estimulado o maior alcance de políticas de avaliação educacional, e uma presença maior de planejamentos estratégicos e utilização de indicadores de desempenho como base para a alocação de recursos às escolas” (tradução nossa).

em vista objetivos alcançados mediante tecnologias comandadas por perspectivas neogestionárias. Em tal modelo, os programas de reforma compelem a administração pública a se tornar mais racional, prestando um serviço dirigido aos cidadãos enquanto clientes e consumidores. Dessa forma, encontra-se uma solução mista em que o elo público e o privado deixam antever mais claramente maior capacidade de adaptação racional do cidadão, o qual é considerado o único capaz de sobreviver em uma competição seletiva. A estratégia de racionalização busca o aprofundamento teórico sobre o saber técnico-gestionário, o qual é adquirido através das teorias organizacionais e administrativas (LIMA, 2008).

O saber técnico-gestionário é crescentemente valorizado de tal modo que os conceitos mais tradicionais são operacionalizados relativamente a outros conceitos, como é caso de eficácia, eficiência, qualidade e controle de qualidade, que são relacionados com democratização, participação e a autonomia. Estes últimos são ressignificados em decorrência do processo de racionalização, em que a sua compreensão se torna consideravelmente mais difícil; e, porque não dizer, mais problemática.

Portanto, os mercados só podem funcionar quando são *politicamente institucionalizados* dentro da moldura fixada pelo Estado, por isso, é preciso alguém com saber técnico necessário e que não interfira em excesso, considerando que o mecanismo só funciona adequadamente graças à ação daqueles que estão incluídos como força de trabalho “viva”. Na força de trabalho, as categorias de ação e funcionamento, de integração sistêmica e integração social estão imbricadas. A neutralização política da esfera do trabalho, da produção, passa a ser questionada. As sociedades capitalistas não dispõem de mecanismos que permitam estabelecer uma consonância entre as normas e os valores de seus membros e as condições de funcionamento sistêmicas a que estão sujeitas. Portanto, “a estratégia da adaptação da consciência às tradições e o ajusta-

mento por baixo dos níveis de exigência, tem a finalidade de desaparecer o problema atrás de um falso rótulo.” (OFFE, 1984, p. 257).

Torna-se notório, corroborando com a análise de Lima (2002), que o discurso político da reforma transitou da expressão quantitativa e qualitativa e da fase dos grandes investimentos para o discurso técnico do “crescimento na qualidade”. A promoção da qualidade, na perspectiva neogestionária, redundava frequentemente em ações para uns poucos e despreza a qualidade para todos, ou seja, produz-se um mínimo de qualidade em vez de aumentar a quantidade de qualidades. Acredita-se que, quanto maior for a expansão da qualidade social da educação, mais as possibilidades para promover a “democratização real” se aproximam da sociedade (LIMA, 2002).

Os defensores da modernização dos sistemas educacionais, conforme Lima (2008), são obcecados pela eficácia, pela eficiência e pela qualidade, pois acreditam que a reedição de programas, de métodos e de técnicas traz como novidade para o setor educativo foros de inovação.

Os relatórios oficiais atestam se as organizações apresentam bons ou maus resultados. Segundo Lima (2008), até mesmo as empresas atestadas como ineficazes, para o modelo neotayloriano⁶, constituem-se como bons exemplos para as organizações públicas não produtivas, porque quem não é eficaz não sobrevive, tornando-se, portanto, imperiosa uma modernização que assuma características mais racionais. Em suma, torna-se indispensável racionalizar e otimizar, garantir a eficácia e a eficiência nos serviços públicos.

[6]. Também conhecido como taylorismo informático, “enquanto solução para alcançar os velhos propósitos de controlo centralizado e fazer face à introdução de mão de obra não qualificada (emigrantes, refugiados, minorias etc.)” (LIMA, 2008, p. 118). Diz-se que alguns elementos, como a obsessão pelo cronômetro, a divisão do trabalho e a fragmentação, são incompatíveis com a era da robótica e da gestão da produção assistida pelo computador.

As mudanças no campo da educação se inserem em uma estratégia mais ampla, que visa à implementação de reformas políticas e administrativas com o intuito de pôr em prática os princípios da *new public management* (o que passou a ser chamado de nova gestão pública). Algumas características que simbolizam as novas propostas de gestão pública dizem respeito à criação de normas-padrão e medidas de desempenho para unidades que prestam serviços, estabelecendo relações entre *in-puts*, *out-puts* e medidas de desempenho com base no controle de resultados. Muitos desses objetivos foram enunciados e estão presentes em medidas concretas que impactaram a educação pública, criando novos espaços na administração da gestão das escolas (AFONSO, 2002).

Afonso (2002, p. 89) argumenta que “a configuração de um novo espaço público que expresse a reinvenção democrática do Estado e um novo protagonismo da comunidade é certamente difícil de imaginar a curto prazo”. Além disso, em um contexto político e social hegemônico em que os valores foram construídos com base na exploração, centralização e precarização, fica difícil de imaginar uma atuação do Estado orientada para promover e favorecer a participação democrática na discussão, na experimentação e na implementação dos modelos de administração e gestão das escolas. Porém, os obstáculos que se colocam são vencíveis e são um campo fértil para análise.

Essa lógica, impressa aos processos de modernização, vai sendo incorporada à política educacional brasileira a partir de influências de ideias empresariais, a exemplo do Plano de Desenvolvimento da Educação–PDE, que teve como premissa tornar a escola menos estatal e mais pública. Entre os seus princípios, encontra-se a responsabilização como estratégia para aumentar as possibilidades de maior poder de regulação do poder central, por meio de uma descentralização camuflada de cima para baixo.

Numa interlocução mais crítica com essa realidade, percebe-se que há mais objetivos por trás dessa dinâmica, considerando que essa estratégia visa não apenas à democratização das informações, mas também à desconcentração de responsabilidades e tarefas, não ocorrendo a descentralização do poder de decisão, cujas características são típicas do modelo gerencial. No âmbito do repasse de recursos e assistência técnica, estes dependem da adesão voluntária dos gestores locais ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, regulado por resoluções do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação–FNDE (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

O PDE assimilou as proposições do Movimento Todos pela Educação, expressando em conteúdo e forma a recomposição da agenda empresarial para a educação. Essa agenda está sendo reconfigurada na medida em que a matriz gerencial concebida pelos organismos internacionais vem sendo implantada nos sistemas educacionais, embora com particularidades e de acordo com cada realidade.

De acordo com a análise de Krawczyk (2008) sobre o PDE, a assistência técnica que o MEC disponibiliza aos estados e municípios, a qual pode ser denominada de regime de cooperação, permite que ele intervenha na coordenação das redes de ensino, na microrregião local, fortalecendo o poder regulatório do governo central.

Essa lógica é, portanto, herdeira das reformas iniciadas na administração pública brasileira desde a década de 1990 e tem reverberado ao longo dos anos na concepção e execução de políticas públicas, principalmente as de cunho educacional. Como resultado desse processo, a atuação do empresariado educacional tem sido determinante nos assuntos educacionais do país. Os empresários organizaram diversos fóruns e documentos balizando

premissas e metas para a reforma educacional brasileira, inspirada no ideário da qualidade total, cuja concepção foi bastante criticada por especialistas da educação. As propostas baseadas nessa visão firmavam seus objetivos nas necessidades de maior qualificação da força de trabalho, defendendo o domínio de competências básicas necessárias ao novo paradigma tecnológico e organizacional. Tratava-se de não, apenas, reformar a educação e as escolas, mas sobretudo de promover a formação de competências necessárias ao novo tipo de trabalhador, exigidas pela reestruturação produtiva e globalizada, com disposições subjetivas e atitudinais compatíveis com a sociedade do conhecimento. Ou seja, buscava-se adaptar-se à mobilidade do capital e reconhecer a sua responsabilidade individual e coletiva, colocando à venda a sua força e o excedente de seu trabalho como fonte de lucro para o novo capitalista: os lobbistas e os empresários. Pretendia-se com isso recontextualizar e ressignificar a função social da educação por meio da escola, destituindo-a do seu caráter público.

Com isso, fica evidente que os empresários buscavam articular duas ordens de discursos: a eficácia empresarial e a justiça social, tendo em vista que os empresários, as escolas e a educação careciam de eficácia e eficiência em seus processos internos. A resolução dos problemas implicou, inicialmente, na descentralização das atividades para as unidades escolares, na introdução de mecanismos de avaliação e na responsabilização de todos os atores sociais pela efetivação das mudanças, em uma lógica de chamar a atenção para as estratégias de sucesso escolar e superação dos fracassos históricos dos resultados escolares.

Percebeu-se então que esse processo demandava mais do que insumos e recursos financeiros, posto que exigia a consumação de um pacto no envolvimento de todos os setores sociais. Esse ponto é fundamental para compreender que a ideia de responsabilidade

de como responsabilização, levando em conta a forma como se consubstanciam as alianças, bem como os objetivos, é bastante presente nos conceitos construídos sobre a nova gestão pública. Por essa razão, interpelados pela crise, os empresários declararam sua parcela de responsabilidade social, articulando debates, seminários, ideias consensuais e propostas, tornando-se interlocutores dos ministros e governantes. Tais posicionamentos estão de acordo com os argumentos formulados por Shiroma, Garcia e Campos (2011) e expressos em suas análises sobre os impactos desses ideais nas políticas educacionais brasileiras.

Nesse sentido, as autoras descrevem uma série de movimentos, seminários e publicações no Brasil que contribuíram para o diagnóstico da crise educacional no país e para a implementação de medidas reformadoras na década de 1990, com forte influência do discurso todos pela educação. Tal fato é bastante representativo no debate sobre a responsabilização e a participação do empresariado na esfera pública como meio de implantar a ideologia da privatização por baixo nos serviços públicos.

Para Shiroma, Garcia e Campos (2011), observar-se-á uma série de movimentos ligados ao empresariado com participação orgânica na condução do debate e na formulação de políticas para o campo educacional. No ano de 1992, na Universidade de São Paulo, foi realizado o Fórum Capital/Trabalho, reunindo empresários, representantes de centrais sindicais, com o objetivo de discutir os problemas básicos da sociedade brasileira, inserindo-se entre estes a educação. Naquele momento, assinaram a Carta Educação, expressando o interesse convergente quanto à prioridade da educação. Dentre as recomendações desse documento para a melhoria do sistema estavam que “[a] a descentralização promove transparências de operação e responsabilidade; [b] é preciso avaliar o desempenho dos alunos para requalificar

e revalorizar escola e professor” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 229) e ainda havia as que estavam voltadas para a mobilização social na perspectiva de uma política colaborativa.

As autoras afirmam que outro documento foi produzido, em 1993: *Educação Fundamental e competitividade empresarial: uma proposta para ação do governo*. A sua publicação foi concretizada pelo Instituto Herbert Levy e pela Gazeta Mercantil. A lógica era a mesma da carta anterior: “dotar o sistema educacional de maior eficiência”. As propostas foram apresentadas por meio de *workshops* promovidos pela Federação da Indústria de cada estado e divulgados pela imprensa.

Uma maior busca pela eficiência dos sistemas educacionais ocorreu no ano de 1995⁷ (governo de Fernando Henrique Cardoso), quando a comissão presidida por Nassir Mehedeff (Ministério do Trabalho) organizou o documento *Questões Críticas da Educação brasileira: consolidação de propostas e subsídios para ações nas áreas da tecnologia e da qualidade*, considerando dois pontos essenciais: a) centralidade da educação no novo cenário econômico; b) reconhecimento da ineficácia das políticas educacionais adotadas até aquele momento. Nesse mesmo ano, o livro *O ensino vai mal*, de Horácio Penteado, saúda a iniciativa que promove o processo de mobilização em favor da ideia de educação para todos e todos pela educação.

Abstrai-se que foi produzido um quadro de documentos, durante a década de 1990, atestando a ineficiência da escola pública na oferta dos serviços educacionais, diante dos resultados apresentados pelas avaliações externas e da necessidade de maior

[7]. Nesse interregno, momentos históricos foram e são fundamentais para a garantia do direito à educação no Brasil, tais como: a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996; a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação (2001-2010); a lei do FUNDEF 9.424/96 (mais tarde se transformou em FUNDEB, Lei 11.494/2007) e tantas outras conquistas que serão elencadas na próxima seção.

participação empresarial como soluto para os problemas educacionais de ordem nacional e local.

De acordo com Oliveira (2015), após uma década de reformas de orientação neoliberal, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), em 2003, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, algumas mudanças na conjuntura política começam a ser observadas em termos de atenção a políticas de redução das desigualdades. Esse governo durou oito anos e, nessa conjuntura, procurou responder às expectativas de setores populares. Contudo, foram muitas as frustrações em razão da permanência de políticas anteriores, o que revelou nas instituições sinais de persistência de políticas públicas estatais na incorporação da NGP em setores do Estado, dentre estes, a educação.

No setor educacional, de acordo com a autora, persistiu um sistema racional com forte preocupação em orientar a gestão para o cumprimento das metas de eficiência definidas com base no IDEB. Essa persistência ficou mais explícita em programas de amplo alcance, tais como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Na sucessão do governo Lula, segundo Oliveira (2015, p. 636), algumas contradições foram aprofundadas, por exemplo, “a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que contou com destacada interlocução do governo com as entidades representativas dos empresários”. Os governos Lula e Dilma guardam a contradição dentro deles, pois “ao mesmo tempo que permitem acesso aos mais necessitados, respondem as demandas dos setores privados empresariais, como os casos do Programa Universidade Para Todos (Prouni) e do Fies.” (OLIVEIRA, 2015, p. 636).

Outra peculiaridade na agenda da educação brasileira pós-noventa, foi a criação, em 2005, do Movimento Todos Pela Edu-

cação por um grupo de intelectuais orgânicos do capital, que assumiram a missão de mudar o quadro educacional, capitaneando em 2006 a “Conferência Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina”, realizada com apoio de um grupo de empresários (Fundação Lemann, Fundação Jacobs, Grupo Gerdau) e do Programa de Reformas Educacionais na América Latina–Preal, conseguindo reunir representantes de empresas brasileiras para propor compromissos concretos com vistas à melhoria da educação e culminando no documento final “Compromisso Todos Pela Educação” (2006). Esse Compromisso alcançou altos patamares de aceitação tanto de empresários, intelectuais e sociedade civil, como do governo federal. A adesão do governo federal ao Compromisso⁸ pode ser observada quando o MEC incorpora suas metas no PDE.

Entre as medidas apresentadas no PDE, destacam-se as que tratam da educação básica agrupadas no Programa de Metas Compromisso Todos pela Educação. Além disso, o governo federal acrescentou outros elementos aos compromissos originais do Todos pela Educação–TPE. O ponto central da mobilização da iniciativa privada e de organizações sociais do terceiro setor pela qualidade da educação está em suas estratégias, as quais visam à corresponsabilidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade da melhoria da qualidade do ensino, traduzida em indicadores mensuráveis obtidos através das avaliações externas.

Ao longo da primeira década dos anos 2000, a noção de qualidade é concebida como uma condição para a efetivação do direito

[8]. É importante relembrar que esse movimento está concatenado com a mobilização dos organismos internacionais nesse mesmo período, alertando para a necessidade de pactos ou alianças nacionais. A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia (1990), já ressaltava que as autoridades nacionais, regionais e locais têm como obrigação proporcionar educação básica para todos. Para isso, os acordos entre as esferas do governo seriam necessários, bem como a cooperação entre organizações governamentais e não governamentais, setor privado, comunidades, meios de comunicação, grupos religiosos e famílias (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

à educação. Com isso, essa inflexão indica uma apropriação das críticas da década anterior diante da política expansionista de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de que não bastava garantir o acesso, sendo preciso assegurar permanência com qualidade para efetivar o direito à educação.

É possível que uma das diferenças do final do século XX para a primeira década do século XXI esteja na redefinição do conceito de qualidade restrito aos resultados de aprendizagem e na avaliação de *performances* dos estabelecimentos escolares por meio de testes padronizados (SHIROMA; GRACIA, CAMPOS, 2011).

A melhoria da *performance* das escolas, na visão do Movimento Todos pela Educação, ocorre mediante “participação exigente” dos pais. Elegeram os pais da escola privada como modelo a ser seguido pelos pais da escola pública. Essa é uma visão concatenada com os interesses do neoconservadorismo, alegando que os pais são corresponsáveis pela qualidade da educação e a culpa pelo fracasso do aluno deve ser compartilhada entre escolas e famílias. A estes se atribui uma dupla função: a de serem simultaneamente colaboradores e avaliadores (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011). É justamente nessa visão que os princípios da nova gestão pública começam a se apresentar com mais clareza, a partir da perspectiva do *Public Service Orientation*.

Além disso, outras exigências foram apresentadas, como elevação da autoestima dos professores, tendo os diretores como articuladores dos meios e fins da educação (SHIROMA; GARCIA, CAMPOS, 2011).

Com relação aos professores, o MTP expressa em seu documento uma valorização dessa categoria, ressaltando a necessidade de a sociedade apoiá-la em sua função de ensinar, através de conceitos subjetivos, como abrir mão de julgamentos e ser solidários com estes profissionais. O entendimento sobre valorização do professor é no sentido de apoiá-lo no alcance de metas,

com direito a se sentir responsável e de ser responsabilizado pelo desempenho de sua turma, tendo oportunidades reais de aperfeiçoamento profissional e capacitação em serviço (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011). Em nosso entendimento, é preciso combinar formação adequada com remuneração e carreira bem definidas para os profissionais da educação. Isso representaria, de fato, um professor valorizado e com autoestima elevada.

O mal-estar docente pode ser traduzido em modalidades de solidão e sofrimento, visto que, no reforço da individualização, o professor transforma-se num agente, que é o oposto de um autor.

O professor somente poderá ser um autor se orientar o seu trabalho para que os alunos também o possam ser. A construção de uma outra profissionalidade para os professores não é prévia, mas concomitante com a construção de uma outra relação com os alunos, pois estes, na sua qualidade de crianças e jovens (e não apenas de alunos), “deverão desejavelmente passar à categoria de aliados, deixando de ser encarados como o problema” (CANÁRIO, 2008, p. 79).

Portanto, os conceitos de participação, incluindo a descentralização e a autonomia na perspectiva gerencial, vêm contribuindo pouco para a elevação dos níveis de democratização da educação. Esses conceitos têm sido reconcebidos pelos novos reformadores da educação – a classe empresarial com apoio do governo – como técnica capaz de garantir a melhoria da gestão de processos e recursos (CABRAL NETO; CASTRO, 2011; BARROSO, 2002). Diante disso, deve-se considerar em que condições de trabalho e funcionamento as escolas estão realizando as suas ações administrativas, políticas e didático-pedagógicas para fazer com que o objetivo principal da educação seja alcançado, que é fazer com que o aluno permaneça na escola e aprenda a ler e interpretar o mundo a sua volta.

CONCLUSÕES

A discussão efetivada neste capítulo evidencia que a modernização da gestão pública, além de avultar a inovação como aspecto relevante para a sua implementação e colocar o foco nas organizações e nos indivíduos, busca ressignificar conceitos tradicionais da democracia, tais como: descentralização, autonomia e participação. Estes conceitos foram sendo apropriados pelos liberais que lhes atribuíram sentidos meramente técnicos como respostas às crises do modelo burocrático de administração pública. A combinação de elementos democráticos com os pressupostos neoliberais caracterizou a face híbrida do modelo gerencial.

Ao longo deste capítulo foi possível perceber que as respostas produzidas pelos liberais às crises do modelo burocrático de administração pública persistem em apresentar alternativas que levam a apenas um caminho: incorporação da lógica da empresa privada na gestão dos serviços públicos. Ora, não se trata, apenas, de definir de forma clara o que é público e o que é privado, mas de considerar que estamos tratando de esferas cujos objetivos não são os mesmos. Ou seja, enquanto a iniciativa privada está interessada em produzir números, estatísticas e relatórios para justificar mudanças, reformas e processos de modernização administrativa, o foco do serviço público está direcionado para atender, com qualidade, as necessidades básicas da sociedade, com o intuito de assegurar aos cidadãos a conquista do seu bem-estar.

Entretanto, a resposta tecno-empresarial encontrada para os problemas das organizações públicas desconsidera os objetivos, os meios e os interesses dessas instituições. É necessária e inadiável uma resposta política que efetive a responsabilidade do Estado como entidade prestadora de saúde, educação, trabalho e moradia, cumprindo com os pressupostos de uma qualidade dos

serviços públicos socialmente referenciados. Isso porque, ao se pensar nas organizações escolares com fins educativos, deve-se ter como escopo a formação de pessoas para a vida em sociedade, transcendendo a ótica empresarial.

No campo educacional, as investidas de ordem técnico-empresarial ficaram evidentes na medida em que fora imputada a implantação de medidas de controle de desempenho e resultados, além do incentivo às políticas de avaliação educacional e gestão por resultados, dimensões estas que se tornaram estratégicas na redefinição do papel do Estado, principalmente em relação aos setores sociais.

Essas mudanças trouxeram consigo inovações para a administração pública, dentre elas, inclusive o conceito de *accountability* e de controle, *a posteriori*, por resultados, com o escopo de aumentar a eficiência na capacidade de elaborar políticas públicas que, segundo os seus idealizadores, seriam necessárias para atender às exigências dos cidadãos.

A ideia de modernização é repassada para a sociedade de forma distorcida da realidade com o fito de transformar em consenso o juízo de que a gestão pública é eficiente e eficaz sem, contudo, proporcionar as reais condições para que as instituições estatais cumpram com os seus objetivos. Essa lógica impressa à modernização não representou, tampouco, o cumprimento do compromisso de formular e implementar uma agenda de modernização da gestão pública; ao contrário, fortaleceu um projeto de globalização, marcado pela racionalidade econômica e pela exclusão social. O retrato dessa realidade vem sendo observado com a intensificação dos processos de responsabilização pelo controle de resultados e por meio da instauração da competição na administração entre as agências públicas.

Tal dinâmica torna-se evidente quando se analisam as implicações desse processo de mudanças nas políticas educacionais. Nessa seara é imprescindível firmar o argumento de que os princípios e os objetivos da administração empresarial são incompatíveis com a administração educacional, considerando que eles estimulam a competição, a produção de resultados imediatos para atender à lógica consumerista, o individualismo e a culpabilização das instituições pelos resultados, reverberando, sobremaneira, na atuação dos profissionais que passam a responder sozinhos pela baixa qualidade dos serviços disponibilizados à sociedade.

Conclui-se, portanto, pondo em relevo, que entre os inúmeros desafios que são colocados à política educacional brasileira, um deles se constitui na necessidade de se formular uma crítica radical ao conjunto de paradigmas que defende uma concepção de modernização da gestão pública sob bases estritamente econômicas. O modelo gerencial vem impondo limites à efetiva transformação da gestão educacional e escolar à medida que esgarça as bases da gestão democrática. É importante a sua desconstrução e a primeira tarefa consiste em repensar de forma crítica as bases em que este modelo está assentado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. Da administração pública burocrática à administração gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

ABRUCIO, Fernando L. O impacto da administração gerencial na Administração Pública: um estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAPE**, Brasília, n. 10, 1997.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

AFONSO, Almerindo Janela. A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. *In*: LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo J. **Reformas da educação pública**: democratização, modernização e neoliberalismo. Porto: Afrontamento, 2002. p. 75-90.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 35-46, Abr. 2003.

ALVES, Giovanni. A “globalização” como perversidade planetária do capital. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 3, p. 165-175, out. 1997.

ANDRADE, Carlos Alberto N. **Planejamento Educacional, neopatrimonialismo e hegemonia política (RN, 1995-2002)**. São Paulo: Annablume, 2005.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000004>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So101-73302002008000004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 nov. 2020.

BARROSO, João. Gestão Local da Educação. *In*: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria (org.). **Políticas e Gestão da Educação**: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 173-197.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 1, v. 120, jan.-abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998.

CABRAL NETO, Antonio. Gestão e qualidade de ensino: um labirinto a ser percorrido. *In*: SOUZA JUNIOR, Luiz; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria da Salete B. **Políticas de gestão e práticas educativas**: a qualidade do ensino. Brasília: Liber Livro, 2011. p. 263-277.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a08v32n116.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CANÁRIO, Ruy. A escola: das promessas às incertezas. **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 2, n. 12, p. 73-81, maio/ago. 2008.

CLAD. **Documento do CLAD**: uma nova gestão pública para a América Latina. Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. CLAD, 1998.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Liberdade para Escolher**. Mira-Sintra: Publicações Europa-América, 1980. (Coleção Estudos e Documentos 183).

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, United Kingdom, n. 4, p. 1-25, 2001.

HOOD, Christopher. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 3, p. 93-109, 1995.

KRAWCZIC, Nora. PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, set./dez. 2008.

LEVY, Roger. Modernisation, decentralisation and governance: A public management perspective. **PSA Annual Conference**, University of Aberdeen, UK, 4-6 April, 2002.

LE GRAND, J. Los cuasi mercados y la política social. *In*: PLANAS, Esteve Oroval. (org.). **Economía de la educación**. Barcelona: Ariel, 1996.

LIMA, Licínio C. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. *In*: LIMA, Licínio; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Edições Afrontamento, 2002. p. 17 – 32. (Coleção da Biblioteca das Ciências do Homem).

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LOPES, Monik de Oliveira. **Política de democratização da gestão escolar: um labirinto de sentidos, discursos e contradições?** 2003. 209 f. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. 256p.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2014. (Livro II – o processo de circulação do capital).

MORAIS, Antonio C. Sobre as críticas à escola da regulação: algo a favor de sua abordagem crítica sobre as possibilidades do capitalismo. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 5-16, 1998. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view-File/11756/8477#:~:text=Estas%20est%C3%A3o%20contidas%20nos%20fatores,%3Avolume%20II%2C%20501>. Acesso: 27 jan. 2021.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Thomson, 2004.

OFFE, Claus. A ingovernabilidade: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise. *In*: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Revisão Técnica de Tadeu Hildebrando Valladares. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 236-260.

OLIVEIRA, Dalila. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a amplia-

ção do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e Accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. 2003. 113f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola Superior de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

SHIROMA, Eneida; GARCIA, Rosalba; CAMPOS, Roselane. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. *In*: BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 174-197.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípio da Administração Científica**. Tradução de Arlindo Vieira Ramos. 7. ed. 11. tir. São Paulo: Atlas, 1982.

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. Nueva gestión pública e educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 573-840, jul./set. 2015.

WEBER. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. *In*: CAMPOS, Eduardo. **Sociologia da Burocracia**: organização, introdução e tradução de Edmundo

Campos. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28. (Biblioteca de Ciências Sociais).

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriela Cohn. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

A REFORMA GERENCIAL DA EDUCAÇÃO PERNAMBUCANA: PRINCÍPIOS E POLÍTICAS (2008-2018)

Josilene Maria de Oliveira¹
Andréia Ferreira da Silva²

INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo central analisar a reforma gerencial da educação pernambucana efetivada a partir de 2008, detendo-se no estudo dos princípios e das principais políticas implementadas pelo Programa de Modernização da Gestão/Metas para a Educação (PMGP/ME), criado no ano de 2008. Para atingir o objetivo proposto, o texto analisa a reforma gerencial do Estado de Pernambuco a partir de 1990, que contempla os governos de Jarbas Vasconcelos (PMDB), de 1999 a

[1]. Josilene Maria de Oliveira. Mestre em Educação pelo PPGEd/UFG – Josilene.lene@hotmail.com. Professora de geografia dos anos finais do ensino fundamental na rede municipal de ensino de João Alfredo-PE. Educadora de apoio na rede estadual de ensino de Pernambuco. E-mail: Josilene.lene@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5410-1865>.

[2]. Andréia Ferreira da Silva. Docente UFG – silvaandrea@uol.com.br. Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora Associada da UFG e docente do PPGEd/UFG. Vice-presidente da ANPAE–Região Nordeste – biênio 2019-2021. E-mail: silvaandrea@uol.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9574-3808>.

2006; Eduardo Campos (PSB), de 2007 a 2014; Paulo Câmara (PSB), de 2015 a 2018, bem como as políticas educativas adotadas, a partir de 2008, no âmbito do Programa de Modernização da Gestão/Metas para a Educação (PMGP/ME). Tais processos conduziram à introdução do modelo de gestão por resultados na educação estadual pernambucana, em um contexto de fortalecimento da ideologia neoliberal no país, que orientou os processos de reforma do Estado e da educação e a adoção dos princípios gerenciais na gestão pública.

O estudo foi realizado por meio de revisão bibliográfica, que examinou a produção acadêmica que trata da reforma gerencial do Estado e da educação no Brasil e em Pernambuco, assim como da análise de documentos. A pesquisa documental, caracterizada como técnica central de coleta de dados deste estudo, analisou documentos legislativos e normativos que regulamentam a política educacional no estado de Pernambuco. Para Evangelista (2012), os documentos são uma combinação de intencionalidades, valores e discursos; são constituídos pelo (e constituintes do) momento histórico.

O capítulo está organizado em quatro momentos. Inicialmente, apresenta brevemente o processo de reforma gerencial no estado de Pernambuco. Em seguida, resgata o processo de implantação dessa reforma no setor educacional, a partir de 2008. A seguir, examina o Programa de Modernização da Gestão/Metas para a Educação (PMGP/ME) e as principais medidas que o constitui. Por fim, as considerações finais que tecem reflexões sobre os aspectos analisados nos documentos evidenciam o enfoque gerencialista, instrumental e restritivo da política educacional de Pernambuco.

1 REFORMA GERENCIAL DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO (1999-2018)

A reforma da administração pública federal disseminou as propostas da Nova Gestão Pública³ visando ampliar os processos de reforma administrativa nas unidades da federação, estados e municípios, em várias esferas do serviço público, inclusive no setor da educação.

A implantação do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), a partir do ano de 2006, disseminou os princípios gerenciais e buscou criar as condições necessárias para a modernização dos serviços públicos dos entes subnacionais brasileiros. Desde então, estados e municípios passaram a realizar, em ritmos diversos, reformas em seus sistemas de educação, saúde, tributário, dentre outros (CORREIA, 2011).

O estado de Pernambuco integrou-se ao PNAGE, em 2006, com ações de informatização da máquina administrativa e do serviço público. De forma similar à esfera federal, o então governador de Pernambuco, Jarbas Vasconcelos (PMDB), publicou o Plano Diretor de Reforma do Estado de Pernambuco em que estavam definidas as mudanças propostas, principalmente, nas dimensões de ajuste fiscal do Estado, no modo de intervenção e no modelo de gestão (CORREIA, 2011).

De acordo com Correia (2011), o objetivo central da reforma em Pernambuco foi transformar o governo do estado em mais

[3]. "A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade." (SECCHI, 2009, p. 354).

gestor de suas políticas públicas e ações e indutor do desenvolvimento econômico e social. Segundo o autor, em 1999, o estado de Pernambuco apresentava baixo crescimento econômico e uma renda média menor do que a média do país. Além disso, havia um alto comprometimento dos recursos públicos, gerando um *déficit* na conta do estado que, segundo o governo, necessitava ser solucionado com a retomada do poder de investimento do estado (CORREIA, 2011).

Em 2006, por meio do Decreto nº 29.289, de 07 de junho de 2006, foi instituído o Programa de Modernização da Gestão e do Planejamento de Pernambuco (PNAGE/PE), que conduziu a criação, em 2007, do Programa de Modernização da Gestão Pública (PMGP), já no Governo de Eduardo Campos (PERNAMBUCO, 2006). A adoção de tal medida contou com a ajuda financeira externa do Ministério do Planejamento e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, a partir de então, passaram a exigir o cumprimento das metas pactuadas, com o alcance dos indicadores de desempenho (PERNAMBUCO, 2006).

De acordo com Silva (2013), o PNAGE/PE permitiu a reformulação do modelo de intervenção do estado, redefinindo suas áreas de atuação, com a criação de mecanismos legais que definiram a abertura da administração pública às iniciativas privadas, especialmente por meio das parcerias público-privadas. Além disso, o processo de reforma instituiu um modelo gerencial da administração pública baseada na definição dos objetivos e metas das instituições públicas, no controle ou cobrança a posteriori dos resultados e na avaliação de desempenho dos servidores, visando à implantação da modernização da gestão pública.

No setor educativo pernambucano, as reformas implantadas no âmbito do papel e da gestão do Estado impactam significativamente. Segundo Silva (2013), para modificar o quadro de crise educacional, identificado pelo governo, o estado de Pernambuco

promoveu uma modernização gerencial, objetivando a ampliação da eficácia desse setor. Essa modernização foi proposta, inicialmente, pela Lei nº 12.252, de 8 de julho de 2002, que aprovou o Plano Estadual de Educação (PEE). Para o autor, de uma forma geral, as ações do PEE (2000-2009) envolveram três eixos: 1) a descentralização da gestão educacional, que teve como base a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (1996); 2) a participação dos agentes internacionais como Banco Mundial, BID e Unesco, em programas como o Projeto Alvorada, o Fundescola e o Programa de Melhoria da Qualidade da Educação no financiamento das políticas educacionais e instituição de parcerias público-privadas; 3) o fortalecimento das políticas de avaliação externa e standardizadas, iniciado, no ano de 2000, com a criação do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE), em parceria com a Unesco.

Com o objetivo de melhorar os indicadores da aprendizagem dos estudantes, a Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco (SEE/PE) desenvolveu um sistema de responsabilização educacional, com a definição de diretrizes, o estabelecimento de responsabilidades e metas referenciadas na participação, na transparência e na prestação de contas. Também foi priorizado o aperfeiçoamento dos processos de gestão, incluindo a estrutura organizacional e os processos da SEE/PE, GRES e escolas, visando, entre outros fatores, ao fortalecimento da mobilização das pessoas e dos recursos financeiros e materiais, no intuito de alcançar os objetivos e metas do sistema de ensino (PERNAMBUCO, 2012).

Em 2007, foi instituída a política de responsabilização educacional na rede estadual de ensino do estado, por meio da aprovação da Lei nº 13.273, de 5 de junho de 2007. Essa política propôs a implantação, nessa rede de ensino, de quatro condições: 1) o estabelecimento de objetivos educacionais e de metas claras por

escolas; 2) um sistema próprio de avaliação; 3) a implantação de um sistema de incentivos para as escolas para mobilizar o alcance de metas estabelecidas; e 4) a criação de um sistema de monitoramento de indicadores de processos e de resultados.

Essas condições foram materializadas com a implantação do Programa de Modernização da Gestão Pública/Metas para a Educação (PMGP/ME)⁴, por meio da criação das seguintes iniciativas: a reestruturação do sistema próprio de avaliação externa, o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE); a instituição do Termo de Compromisso e Responsabilidade (TCR); e a instituição do Bônus de Desempenho Educacional (BDE) e do Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE) (PERNAMBUCO, 2008c), o que consiste em um modo de gestão educacional pautado em resultados.

Instituído em 2008, durante o governo de Eduardo Campos, o PMGP/ME tinha como foco a melhoria dos indicadores do Estado, sobretudo, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em que o governo definiu metas a serem cumpridas, ano a ano, pelos gestores das Unidades de Ensino e das Gerências Regionais (PERNAMBUCO, 2008b). Em um sentido mais amplo, esse Programa consolidou a reforma gerencial da educação pernambucana, instituindo as dimensões constitutivas de uma política de *accountability* no setor educacional, ao combinar medidas de avaliação, prestação de contas e de responsabilização.

De acordo com Afonso (2009b), *accountability* é formada por três dimensões inseparáveis: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização. Para o autor (2009b), a “prestação

[4]. O PMGP/ME é resultado de uma parceria entre o governo do estado, o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), o que revela participação do setor privado na definição da reforma educacional pernambucana (PERNAMBUCO, 2008c).

de contas” consiste na dimensão informativa e de publicização dos resultados e a “responsabilização” diz respeito ao grau de recompensas, às formas de indução e às normas de conduta, à imputação de responsabilidades e/ou imposição de sanções ou à atribuição de recompensas materiais e simbólicas. A dimensão “avaliação” consiste no processo de recolha, tratamento e análise de informações, constituindo-se em condição indispensável para o desenvolvimento dos processos de prestação de contas e de responsabilização. Nesse sentido, Afonso (2009a) esclarece que “sem resultados mensuráveis (que devem ser tornados públicos) não se consegue estabelecer uma base de responsabilização credível (AFONSO, 2009a, p. 119). A seguir, serão apresentadas as quatro medidas que constituem o PMGP/ME.

1.1 SISTEMA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DE PERNAMBUCO (SAEPE)

O Saepe tem como objetivos: 1) produzir informações sobre o grau de domínio dos estudantes nas habilidades e competências estabelecidas; 2) monitorar o desempenho dos estudantes, possibilitando a implementação de medidas corretivas; 3) contribuir para a adaptação das práticas de ensino às necessidades dos alunos; 4) associar os resultados da avaliação às políticas de incentivo; e 5) compor, com as taxas de aprovação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEB) (PERNAMBUCO, 2019c).

Esse sistema foi reformulado em 2002 para atender às metas e objetivos do Plano Estadual de Educação para o decênio 2002-2012. O PEE-PE determina a transferência compulsória aos municípios de 30% dos recursos do Salário Educação, para a aplicação no desenvolvimento do ensino fundamental, sendo

que desses, 20% devem ser aplicados no fortalecimento de ações específicas de ensino e de aprendizagem, através da criação do Fundo de Avaliação e Melhoria da Qualidade da Educação, e de convênio assinado entre governo do estado, Secretaria de Educação e Unesco. A criação desse Fundo possibilitou a implantação do Saepe, assegurando recursos necessários para sua execução (PERNAMBUCO, 2002).

O Saepe avalia o desempenho dos estudantes nas disciplinas de língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática. Entre 2000 e 2005, foram realizadas três avaliações, aplicadas aos estudantes da 2ª série/3º ano, 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. Em 2005, o Saepe foi realizado mediante convênio com a Universidade de Pernambuco (UPE) e com a cooperação técnica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A prova foi realizada junto com a Prova Brasil, visando complementar o seu caráter amostral, ampliando a base de dados com o Saepe e contemplando a avaliação para as escolas, séries e turmas não contempladas pela Prova Brasil.

Além da aplicação das provas de língua portuguesa e matemática para os estudantes, os professores dos componentes avaliados e gestores escolares respondem a questionários com informações relacionadas ao ambiente cultural, social e escolar dos alunos, ao perfil dos profissionais e à infraestrutura das escolas.

A partir de 2008, o Saepe passou a ser anual e a compor o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEP). Nesse ano, foi assinado um convênio entre a SEE/PE e a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), por meio do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED). Com o convênio, o termo de cooperação técnica com o INEP foi mantido, bem como a parceria com a Undime/PE, que possibilitou a aplicação do exame em todos os municípios do estado.

Para elaboração dos testes, o Saepe, a partir de 2005, passou a utilizar a Teoria de Resposta ao Item (TRI) e a escala do Saeb, permitindo a comparabilidade dos resultados entre estados e entre as próprias escolas pernambucanas.

Com esse sistema de avaliação, o governo do estado passou a regular o estabelecimento das metas por escolas, a destinação do BDE, a alimentar a sistemática de monitoramento dos resultados, além de respaldar as iniciativas de prestação de contas por meio da divulgação pública dos resultados. Na educação estadual pernambucana, a existência de um sistema próprio de avaliação passou a subsidiar as demais dimensões da política de responsabilização educacional (LIRA; MARQUES, 2019). O Saepe, nesse contexto, operacionaliza a política educacional fomentando as demais políticas do PMGP/ME, além de estimular o treinamento dos estudantes para o Saeb e outras avaliações externas. Conforme afirma Afonso (2012), a primeira dimensão ou pilar da *accountability* deve ser a avaliação. Mas a avaliação é ela própria referenciável aos diferentes modelos e teorias, os quais são muito heterogêneos (e até, por vezes, contraditórios) nos seus pressupostos, nos seus objetivos e na sua concretização.

Como política fundamental para a gestão educacional adotada no estado, a divulgação dos resultados do Saepe vem contribuindo para a implantação de processos de responsabilização das escolas e de seus profissionais pelos resultados. Segundo Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), a divulgação dos resultados das avaliações, especialmente nos jornais e periódicos, não atentam para a complexidade dos resultados e o contexto em que são produzidos. Considerando os aspectos técnicos das avaliações, as generalizações são muitas vezes indevidas e a divulgação dos resultados brutos, sem os necessários detalhamentos, não se sustentam, pois impedem que auxiliem na gestão dos sistemas educacionais como um todo.

A utilização dos resultados do Saepe tem ocasionado a alteração do perfil e de características peculiares das escolas, das metodologias e didáticas de aprendizagem, do currículo, da gestão do sistema e das escolas, das relações entre os pares. Segundo Maroy e Voisin (2013), a escola fica, dessa forma, cada vez mais sujeita à obrigação de resultados e de desempenho que são implantados por políticas educacionais.

1.2 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO (IDEPE)

Com o discurso de melhoria dos indicadores educacionais do estado, sobretudo, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o Governo do Estado definiu metas a serem cumpridas, ano a ano, pelos gestores das unidades de ensino e das Gerências Regionais de Educação (GRES) nos mesmos moldes do Ideb. O Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE), criado em 2008, de acordo com a Secretaria de Educação do Estado, tem o propósito de dialogar com a escola, fornecendo um diagnóstico de sua qualidade, apontando o que precisa melhorar e sinalizando sua evolução (PERNAMBUCO, 2019a). O índice é composto tanto pela proficiência dos estudantes em língua portuguesa e matemática, aferidos pelo SAEPE no 4º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, quanto pelas taxas de aprovação medidas pelo censo escolar.

Para comprometer os profissionais da educação com o alcance e a elevação dos índices do Idepe e garantir a melhoria da “qualidade educacional”, a SEE/PE instituiu uma política de bonificação por meio da criação do Bônus de Desempenho Educacional (BDE), como uma forma de incentivo ao trabalho das escolas e gerências regionais da educação que alcançarem as metas do Idepe.

Além da bonificação aos funcionários das escolas e das gerências regionais, a Secretaria de Educação criou, em 2015, o Prêmio Idepe. O objetivo do Prêmio é condecorar os municípios, as gerências regionais e as escolas da rede estadual e municipal que atingiram os melhores índices e os que apresentaram melhor crescimento nos resultados. A cerimônia de premiação ocorre anualmente no Palácio do Campo das Princesas em Recife, com a presença do Governador do Estado, Secretário de Educação, prefeitos dos municípios, gestores das gerências regionais de educação e gestores das escolas premiadas (PERNAMBUCO, 2019f).

O Idepe das escolas da rede estadual e das escolas municipais é publicado, anualmente, pela SEE/PE. Após essa publicação, as gerências regionais elaboram painéis com os resultados de todas as unidades de ensino e regiões. As escolas públicas, também, participam do esforço de tornarem públicos os desempenhos obtidos. Além do exposto, diversas mídias do estado, como jornais televisivos, jornais impressos, *sites*, redes sociais, revistas, disseminam tal informação em seus canais de comunicação, o que revela o caráter de prestação de contas da divulgação desses resultados.

O Idepe utiliza a mesma metodologia avaliativa do Ideb que é realizado pelo MEC. São estipuladas metas para as escolas a cada ano, baseadas nos resultados dos anos anteriores, e que devem orientar o trabalho pedagógico para a obtenção de melhorias nos resultados nas provas externas. No Idepe há a determinação de metas “preestabelecidas” para o desempenho educacional dos alunos. De acordo com Silva e Santos (2019), essa política

contradiz, em certa medida, os propósitos da elaboração coletiva de um projeto em comum. [...] Assim, parece-nos que há um arranjo da política apresentada enquanto forma de controle e regulação através da política educacional do Estado, ao

mesmo tempo em que comporta em seu discurso a qualidade do ensino público baseado no aumento dos indicadores de desenvolvimento (SILVA; SANTOS, 2019, p. 38).

A regulação, apontada por Silva e Santos (2019), é compreendida, por Barroso (2005), como um processo de produção de regras e de orientação das condutas dos atores. Nessa perspectiva, a regulação representa um conjunto de mecanismos que visa ao controle, por meio do qual um sistema busca manter o equilíbrio ou orientar as ações dos sujeitos.

A política de regulação adotada no estado de Pernambuco, que Barroso (2005) denomina como regulação local⁵, controla e orienta as ações dos gestores, professores, pais/responsáveis e estudantes. A regulação dos processos de aprendizagem, de e para os resultados, transforma as relações, impõe novos padrões, objetivos e formas de ensino e de avaliação.

1.3 O BÔNUS DE DESEMPENHO EDUCACIONAL (BDE)

Para elevar o Idepe, as escolas devem, necessariamente, apresentar melhorias na média da proficiência dos estudantes no Saepe e na taxa de aprovação. Para isso, são pactuadas metas com as escolas da rede estadual de ensino, por meio da assinatura do Termo de Compromisso e Responsabilidade (TCR). De acordo com o TCR, os profissionais das escolas que alcancem a partir de

[5]. Barroso (2005) apresenta três formas de regulação: regulação transnacional, regulação nacional e regulação local. Essa última ocorre nas escolas. Sobre a regulação local, o autor mostra que “isso obriga a um novo equilíbrio entre o Estado – os professores – e os pais dos alunos (bem como a comunidade em geral) na administração da educação e em particular na regulação local da escola pública. Esse tipo de regulação que podemos chamar de ‘sócio comunitária’ tem de passar necessariamente pela alteração de papéis desses três polos de regulação das políticas e da administração pública da educação e por uma revitalização do poder local enquanto espaço e estrutura privilegiada de intervenção social.” (BARROSO, 2005, p. 82).

50% da meta estabelecida são contemplados com o Bônus de Desempenho Educacional (PERNAMBUCO, 2008b).

O Bônus de Desempenho Educacional (BDE) é instrumento de incentivo criado em 2008, pela Lei de nº 13.486/2008, para premiar os profissionais das escolas que cumpram parcial ou integralmente as metas do Idepe. A partir de 2009, a concessão do BDE passou a incluir também os profissionais das GRES. O BDE, de acordo com a Lei que o instituiu, consiste em

Uma premiação por resultados, destinado aos servidores lotados e em exercício nas Gerências Regionais de Educação e nas unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino, em função do seu desempenho no processo educacional, de acordo com metas e condições fixadas em decreto do Poder Executivo (PERNAMBUCO, s.p. 2008a).

Os objetivos do BDE, segundo a SEE/PE, são: promover a melhoria no processo de ensino e aprendizagem; subsidiar as decisões sobre implementação de políticas educacionais voltadas para elevação da qualidade, equidade e eficiência do ensino e da aprendizagem; e fortalecer a política de valorização e remuneração dos profissionais da educação, visando, primordialmente, à melhoria da qualidade do ensino prestado nas Unidades Escolares da Rede Estadual (PERNAMBUCO, 2008a).

Os critérios estabelecidos para o recebimento do BDE correspondem à proporcionalidade do tempo em que o servidor estiver lotado e em exercício nas unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino; a ausência de cômputo, para efeito de cálculo, do tempo em que o servidor estiver afastado, por qualquer motivo, da unidade escolar, exceto nas hipóteses de licença-maternidade e de licença médica cujo período não ultrapasse seis meses do exercício em que forem apurados os resultados; cômputo da

maior carga horária prestada pelo servidor que exerça suas funções em mais de uma unidade escolar; ou, em sendo iguais, do maior tempo de serviço (PERNAMBUCO, 2008b).

O cálculo do BDE considera como valor de referência a remuneração inicial referente à grade da carreira do servidor beneficiado, correspondendo ao valor máximo do referido Bônus. O pagamento dessa bonificação está atrelado ao cumprimento da meta do Idepe estabelecida para a respectiva unidade escolar, constante no Termo de Compromisso de Gestão Escolar (PERNAMBUCO, 2008b).

O cálculo do BDE corresponde ao percentual do alcance das metas acordadas no Termo de Compromisso e Responsabilidade assinado por cada unidade de ensino e pelo Secretário de Educação do Estado.

As despesas decorrentes da execução do pagamento do BDE correspondem à conta das dotações próprias, consignadas no Orçamento do Estado para o Poder Executivo. O valor em dinheiro pago anualmente é apresentado por meio de um decreto anual, que dispõe sobre o pagamento do BDE, e dá outras providências sobre a política de bonificação (PERNAMBUCO, 2008a). O valor da bonificação não é fixo, pois depende do montante disponibilizado e da quantidade de escolas que atingirem as metas.

O BDE consiste em um dos pilares que sustentam o PMGP/ME, visto que fortalece a política de responsabilização dos gestores, professores, bem como de toda a comunidade escolar, uma vez que o alcance das metas pelas escolas possibilita o recebimento de uma bonificação financeira, o que tem contribuído para o comprometimento dos profissionais pela busca por melhores resultados nas avaliações externas e por melhores índices de desempenho.

De acordo com Silva e Santos (2019), a política de bonificação por desempenho, como elemento motivador, está fundada no

princípio da competitividade, estabelecendo-se como um instrumento importante na demarcação das ações políticas no campo educacional. Os princípios de gestão apresentados no formato em que se estrutura a política pernambucana, corroboram com a ideia de que a qualidade do ensino e a competência administrativa estão diretamente ligadas ao alcance de metas e indicadores educacionais, sendo tal competência reconhecida com a concessão de uma premiação.

1.4 TERMO DE COMPROMISSO E RESPONSABILIDADE (TCR) COMO POLÍTICA DE REGULAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL EM PERNAMBUCO

Os gestores escolares da rede estadual de ensino, como parte dos processos de acompanhamento e de monitoramento a que estão submetidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e pela Secretaria de Educação e Esportes (SEE), via Pacto pela Educação (PPE), assinam, a cada ano, o Termo de Compromisso e Responsabilidade (TCR). Trata-se de um documento de responsabilização educacional que contém os índices de desempenho das escolas, as metas a serem cumpridas e as atribuições dos gestores para a melhoria dos resultados.

Criado em 2008, como uma das ações do Programa de Modernização da Gestão Pública: Metas para a Educação, o TCR é um documento padronizado para todas as escolas da rede estadual de ensino, tendo como referência os resultados do Idepe. É composto por oito cláusulas em que são pactuadas ações que devem ser desenvolvidas pela Secretaria de Educação e pelos gestores escolares para a elevação dos indicadores Idepe e Ideb. O período de vigência do TCR é de um ano, a partir da apresentação dos resultados na solenidade de pactuação das metas.

O objeto do TCR consiste na pactuação de ações para a melhoria na qualidade do ensino com a equipe da direção da unidade escolar. Tem por finalidade garantir os meios para efetivação da proposta pedagógica com foco na aprendizagem do estudante, por meio do desenvolvimento integral do currículo (PERNAMBUCO, 2008b).

O TCR define quatro atribuições para a SEE/PE: 1) cumprir e fazer cumprir as leis, decretos e normas legais da educação pública; 2) apoiar a escola, por meio da gerência regional, na elaboração e implantação da proposta pedagógica, regimento interno e das políticas públicas educacionais; 3) promover condições básicas de infraestrutura, acesso à escola por meio da matrícula, currículo e melhoria da qualidade social da aprendizagem; e 4) monitorar e acompanhar o cumprimento do termo (PERNAMBUCO, 2019b). Observa-se que tais atribuições, embora pactuadas no termo, já fazem parte das obrigações da SEE/PE, que é a de oferecer meios para garantir uma educação de qualidade em toda a rede de ensino, conforme apresentado no Decreto n.º 40.599, de 3 de abril de 2014.

Nos TCRs, no período de 2008 a 2018, a equipe da direção escolar possuía oito atribuições: 1) cumprir e fazer cumprir as diretrizes estabelecidas na legislação federal e na política educacional do governo de Pernambuco; 2) desenvolver o projeto político pedagógico e o plano de ação da unidade escolar, com a participação dos professores e demais membros da comunidade escolar, garantindo a gestão democrática; 3) fortalecer os órgãos colegiados; 4) implantar a matriz curricular e o desenvolvimento integral do currículo em consonância com as diretrizes da Secretaria de Educação, cumprindo o calendário escolar, conforme dispõe a LDB e as diretrizes curriculares estaduais; 5) promover um ambiente de aprendizagem na escola e o desenvolvimento profissional do

corpo docente, com o objetivo de elevar a qualidade da educação pública, visando alcançar os indicadores e as metas pactuadas no Termo de Compromisso e Responsabilidade; 6) assegurar as condições necessárias para que os dados referentes à rede de ensino, aos alunos e servidores sejam inseridos no Siepe; 7) atualizar o Portal Educação em Rede⁶, gerenciando as informações nele contidas para garantir a disseminação das práticas pedagógicas; e 8) cumprir os procedimentos e prazos estabelecidos legalmente para a prestação de contas (PERNAMBUCO, 2019b). No ano de 2019, foi incluída mais uma obrigação à gestão da escola, a de assegurar pelo menos 80% de participação dos estudantes no Saepe e Saeb.

Ao se comparar as responsabilidades da SEE/PE e as dos gestores escolares, definidas no TCR, observa-se que para a Secretaria de Educação estão estabelecidas quatro obrigações, enquanto que para os gestores são nove atribuições, revelando uma maior responsabilidade dos gestores para o cumprimento das metas pactuadas no TCR.

Nos TCRs assinados até 2018, fazia-se referência apenas ao alcance das metas do Idepe. A partir do ano de 2019 foi inserida referência ao cumprimento das metas do Ideb, que são compostas pela avaliação do desempenho dos estudantes em língua portuguesa e em matemática, conforme matrizes de referência e escalas de proficiência comuns ao Saepe e Saeb, além das taxas de aprovação nas séries da educação básica oferecidas pela escola, conforme os procedimentos do Censo Escolar, que apuram as

[6]. O Projeto Educação em Rede tem por objetivo oferecer às escolas ou rede de escolas, um ambiente na web que contemple um sistema de gestão escolar totalmente integrado com um ambiente colaborativo. O sistema de gestão escolar viabiliza uma análise dos dados administrativos e acadêmicos, de forma ágil e totalmente segura. Uma das premissas do Portal Educação em Rede é garantir à instituição de ensino total controle, autonomia e acessibilidade sobre a publicação de conteúdos e gerenciamento de permissões. Para isso, o sistema conta com uma hierarquia de perfis e acessos diferenciados que podem ser facilmente gerenciados pela equipe de administração do projeto, dentro da instituição (PERNAMBUCO, 2019e).

taxas anuais de aprovação, abandono e reprovação. Sendo assim, as metas pactuadas para 2019 foram calculadas com base no Idepe e no Ideb efetivamente alcançados em 2017 e nas realizações da escola nos últimos dois anos (PERNAMBUCO, 2019b).

No TCR consta uma tabela com os resultados do Idepe e do Ideb alcançados pela escola nos últimos dois anos, as metas projetadas e o esforço da escola, que é a diferença entre o Idepe efetivamente alcançado nos últimos dois anos e o Idepe projetado. O Termo define que o gestor deve mobilizar o corpo docente para utilizar as informações disponíveis no Portal do Saepe e do Inep, e dos boletins pedagógicos do Saepe e Saeb, para analisar os resultados obtidos pelos estudantes e conseguir melhorias nos resultados das avaliações externas. Estabelece, ainda, que os padrões mínimos de desempenho propostos pela SEE/PE correspondem ao nível básico das escalas de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática do Saepe e Saeb (PERNAMBUCO, 2019b).

O compromisso prevê que todos os servidores das escolas que alcançarem as metas de qualidade do ensino, superior a 50% do esforço da escola, farão *jus* ao BDE, integral ou proporcionalmente, conforme procedimentos estabelecidos por lei e regulamentados por decreto anual.

O Termo representa a descentralização e a transferência das responsabilidades dos resultados educacionais e da “qualidade da educação” para as unidades escolares. Nessa perspectiva, o Estado assume o papel de avaliador, e as responsabilidades pela “melhoria da aprendizagem”, compreendida como a elevação dos índices, recaem sobre os gestores e demais profissionais das escolas.

O Termo de Compromisso não representa apenas uma pactuação para o alcance das metas, ele compreende a reorganização do trabalho escolar e das relações estabelecidas entre os profissionais, que passam a ser reguladas pelo alcance de metas definidas

externamente à escola. Nesse processo, a autonomia da escola, do gestor e da comunidade escolar é reduzida.

De acordo com Bayer (2015), um dos focos das reformas das políticas educacionais consiste na figura do diretor de escola, considerado como um dos principais responsáveis pelo desempenho da unidade escolar. Nesse contexto, um novo perfil para esse profissional tem se delineado, em decorrência das demandas de uma proposta de administração pública que se pauta na eficiência e na eficácia. A política de gestão por resultados, implantada na educação estadual pernambucana, vem exigindo do gestor escolar esse perfil, que é institucionalizado por meio do TCR. A partir da assinatura do TCR, os gestores escolares comprometem-se com a elevação dos resultados das avaliações externas, sob orientação do modelo gerencial que busca a produtividade e qualidade total. Sobre esse aspecto, Lima (2014) afirma que:

O diretor escolar passa a concentrar mais poderes sobre o interior da escola, [...] [não ocorre no Brasil, por isso retirei] e a ser responsabilizado perante as autoridades e o órgão de topo pelos resultados da sua gestão, com destaque para a produção de resultados escolares mensuráveis e comparáveis através de modalidades de avaliação externa estandardizada (LIMA, 2014, p. 1077).

Sobre as funções dos diretores no contexto atual, Silva (2018) expõe que os diretores vivenciam um trabalho influenciado pelas exigências sociais, econômicas e tecnológicas, pelas políticas públicas educacionais, pelas cobranças e pelas demandas institucionais. Tais demandas passam a exigir deles horas a mais de trabalho e maior produtividade, relacionadas aos resultados obtidos em avaliações externas que focalizam o produto em detrimento dos processos internos às escolas, e o que evidencia a presença

do neotecnicismo⁷ nos processos educacionais. Tal situação é encontrada nas escolas da rede estadual de ensino pernambucanas, conforme analisado por Oliveira (2020).

1.5 SISTEMAS DE INFORMAÇÕES DO ESTADO DE PERNAMBUCO (SIEPE)

Para a efetivação do acompanhamento e do controle dos resultados educacionais, a SEE/PE criou um sistema de monitoramento de indicadores de processos e resultados, o Sistema de Informações do Estado de Pernambuco (SIEPE), que utiliza a metodologia do Programa Gestão Nota 10, do Instituto Ayrton Senna (IAS).

O Siepe, já previsto no PMGE/ME, foi implantado em 2011. Tem como finalidade, segundo a Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, acompanhar os indicadores de processo, frequência de estudantes e professores, cumprimento do currículo, resultados dos estudantes abaixo da média, aulas previstas x aulas dadas, cumprimento do calendário letivo, estudantes não alfabetizados, estudantes com distorção idade-série, nas escolas estaduais. Visa também disponibilizar informações para a tomada de decisões e a implantação de mudanças, objetivando a melhoria dos indicadores de resultados, taxa de aprovação, resultados de avaliações externas, como Saepe e Prova Brasil, Idepe e Ideb (PERNAMBUCO, 2019e).

[7]. No neotecnicismo, o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados. É pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade. “E a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado, seja mediatamente, pela criação das agências reguladoras, seja diretamente como vem ocorrendo no caso da educação” (SAVIANI, 2013, p. 439).

O Programa é apresentado pela Secretaria de Educação como um meio de acompanhar o “comportamento dos indicadores educacionais” e tomar decisões seguras para a correção de rumos, assegurando o cumprimento das metas de melhoria da qualidade da educação estabelecidas pelo governo (PERNAMBUCO, 2019e).

Por meio do Siepe, a SEE/PE realiza o monitoramento do trabalho desenvolvido nas escolas da rede estadual de ensino, particularmente em cada escola, facilitando a detecção de irregularidades, controlando o que, como e quando se ensina. Segundo Afonso (2007), sistemas dessa natureza visam “[...] gerir, regular e controlar todos os processos e comportamentos dos actores, de modo a levá-los a alcançar, a qualquer preço, os objetivos externos definidos pelo Estado [...]” (AFONSO, 2007, p. 18).

De acordo com Nóbrega (2016), há duas interpretações possíveis sobre o monitoramento que vem se materializando no discurso da rede estadual de educação de Pernambuco. Por um lado, há a interpretação do ponto de vista da incorporação da tecnologia aliada ao trabalho docente, que tem se tornado prática crescente no contexto educacional, uma vez que é utilizada como estratégia para aprimorar o espaço-tempo pedagógico e administrativo, tendo em vista a facilidade de cálculo, localização, disseminação e acesso em diferentes locais dos dados educacionais. Por outro lado, quando a incorporação das tecnologias se insere numa estrutura administrativa que ainda não conta com infraestrutura para acompanhar os avanços tecnológicos, há o risco de intensificação do trabalho por meio dos novos afazeres incorporados à prática docente.

Para a realização do monitoramento proposto pelo Siepe, a SEE/PE realizou concurso público, em 2009, para a contratação de profissionais para atuarem nas escolas, nas GRES e na SEE/

PE, no acompanhamento do sistema e na organização de dados para subsidiar a ação dos gestores educacionais e escolares. Tais profissionais foram denominados inicialmente de técnicos educacionais e, a partir de 2010, de analistas educacionais. São funções dos analistas educacionais: 1) articular junto ao Gestor da Unidade Escolar e equipe técnica da GRE os problemas do cotidiano escolar; 2) assegurar para que as ações sejam realizadas em conformidade com o Plano de Ação da unidade escolar e com o Termo de Compromisso; e 3) responsabilizar-se conjuntamente com a Gestão Escolar pelos resultados e pelo alcance das metas da Unidade Escolar (PERNAMBUCO, 2019d). O acompanhamento dos resultados e indicadores educacionais deve ser realizado por esses profissionais, mas, também, pelos gestores escolares, secretários e educadores de apoio⁸.

Manter atualizado o Siepe é uma das condições necessárias para as escolas atingirem o Índice de Eficiência Gerencial (IEG)⁹ e, conseqüentemente, para o recebimento da Gratificação do Adicional de Eficiência Gerencial (AEG). Essa gratificação é direcionada à equipe gestora da escola, que é constituída pelo gestor, gestor adjunto, secretário, analista educacional e educadores de apoio. Os valores a serem concedidos variam de acordo com a função realizada na equipe. O valor mais alto dessa gratificação é destinado ao gestor escolar. O pagamento dessa gratificação aos gestores escolares visa comprometê-los com o cumprimento de

[8]. O Educador de Apoio organiza as atividades pedagógicas a serem desenvolvidas na escola, acompanha o desenvolvimento da Proposta Pedagógica e cria espaços para reflexão sobre a prática e a participação dos membros da comunidade (PERNAMBUCO, 2019d).

[9]. É composto pela média ponderada dos seguintes indicadores: 1. Indicador de Eficiência Operacional; 2. Indicador de Regularidade na Prestação de Contas; e 3. Indicador de Regularidade no Registro de Informações Gerenciais. Trata-se da Política de Eficiência Gerencial do governo do estado para as funções da equipe gestora das escolas em função de atingimento do Índice de Eficiência Gerencial. Foi instituído pela Lei n.º 15.973, de 23 de dezembro de 2016 (PERNAMBUCO, 2016).

suas atribuições definidas pela SEE/PE, entre elas, o alcance das metas previstas e o próprio preenchimento do Siepe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estado de Pernambuco, o gerencialismo encontra-se fortemente consolidado e alinhado à estratégia do Governo Federal e dos organismos internacionais, numa política de reformas neoliberais que propõem a “modernização” da gestão pública para atender aos interesses de expansão do capital. Esse modelo de gestão teve início no governo Jarbas Vasconcelos (PMDB), de 1999 a 2006, foi consolidado no Governo Eduardo Campos (PSB), de 2007 a 2014, e vem sendo aprofundado no Governo Paulo Câmara (PSB), de 2015 aos dias atuais, janeiro de 2021.

O fortalecimento do modelo gerencial na educação, por meio do PMGP/ME, e a implantação das iniciativas de *accountability* na educação pernambucana conduziram à introdução de mecanismos de controle, de regulação e de responsabilização educacionais, principalmente na rede estadual de ensino. O PMGP/ME expressa a consolidação do modelo de gestão por resultados e implanta uma verdadeira política de *accountability* educacional nessa rede de ensino.

As três dimensões das políticas de *accountability* educacional, que compreendem: iniciativas de avaliação externa, os mecanismos de prestação de contas da escola à sociedade e as formas de responsabilização das unidades escolares e de seus profissionais pelos resultados dos testes, estão fortemente estruturadas na rede pública de ensino de Pernambuco, trazendo conseqüências e mudanças na organização das escolas, no currículo, no trabalho dos profissionais da educação e nas relações estabelecidas na comunidade escolar.

A introdução do modelo de administração gerencial, das políticas de *accountability* e a adoção do neotecnicismo na rede pública de ensino de Pernambuco, ao enfatizar o alcance de metas definidas externamente às escolas e privilegiar os princípios da eficiência e da eficácia na gestão da educação pública, produz o aumento do controle sobre a escola e sua organização. A implantação dessa orientação vem instituindo novas hierarquias no interior das redes de ensino e das escolas, contribuindo para a redução da autonomia dos gestores escolares.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa.

Revista Contrapontos, v. 7, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/888>. Acesso em: 15 jul. 2018.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009a.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, v. 13, n. 13 p. 13-29. 2009b. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>. Acesso em: 8 jan. 2019.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação**

& Sociedade, Campinas v.33, n. 119, 471-484, abr./jun. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302012000200008&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 23 nov. 2018.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial. out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BAUER, Adriana; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1367-1382, dez., 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-97022015001001367&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 12 ago. 2020.

BAYER, Liane de Oliveira. **Educador e gestor ou educador versus gestor? os dilemas e tensões de uma gestão escolar gerencialista**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Universidade Federal do ABC. Santo André, 2015. Disponível em: http://biblioteca.ufabc.edu.br/index.php?codigo_sophia=77096. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 jan. 2019.

CORREIA, Maurício da Silva. **Capacidade do núcleo estratégico na contratualização de resultados: análise da trajetória de Pernambuco**. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração

Pública e Governo)–Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8549/DISSERT_MAUURICIO%20DA%20SILVA%20CORREIA.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima; RODRIGUES, Doriedson S. (orgs.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas-SP: Alínea, 2012. Disponível em: http://moodle3.nead.uem.br/pluginfile.php/30539/mod_resource/content/1/Olinda%20Evangelista%20-%20Apontamentos.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

LIMA, Licínio Carlos. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out. /dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01067.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

LIRA, Ildo Salvino de; MARQUES, Luciana Rosa. Responsabilização educacional no contexto da gestão por resultados: uma análise da experiência pernambucana (2007-2014). In: SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; ANDRADE, Edson Francisco de; MARQUES, Luciana Rosa (orgs.). **Políticas educacionais no estado de Pernambuco: discursos, tensões e contradições**. Recife: Ed. ANPAE, 2019. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PoliticaEduccional-Pernambuco.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desa-

vios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.34, n.124, p.881-901, jul./ set. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=SO101-73302013000300012&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em 24 set. 2019.

NÓBREGA, Simone Andrade. **Programa de modernização da gestão pública – metas para a educação: mudanças no trabalho docente e valorização profissional na rede estadual de Pernambuco**. 2016. Dissertação (Mestrado em educação)– Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/22203/1/PMGP-ME_MUDANCAS_NO_TRABALHO_DOCENTE_SIMONE_A.NOBREGA.pdf. Acesso em: 12 set. 2019.

OLIVEIRA, Josilene Maria de. **Responsabilização educacional na rede estadual de ensino de Pernambuco: desdobramentos do Termo de Compromisso e Responsabilidade na ótica de gestores escolares (2008-2018)**. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2020.

PERNAMBUCO. **Lei nº 12.252, de 08 de julho de 2002**. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. Pernambuco, 2002. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/pee_pe_lei.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 29.289, de 07 de junho de 2006**. Institui o Programa de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco (PNAGE/PE), e dá outras providên-

cias. Pernambuco, 2006. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=41593&tipo=>. Acesso em: 25 jun. 2018.

PERNAMBUCO. **Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008**. Institui o Bônus de Desempenho Educacional (BDE), no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Pernambuco, 2008a. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4369&tipo=>. Acesso em: 25 jun. 2018.

PERNAMBUCO. **A avaliação das escolas estaduais e o bônus de desempenho educacional–BDE**: nota técnica. Apresenta as diretrizes de avaliação das escolas e do BDE. Pernambuco, 2008b. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br>. Acesso em: 23 mai. 2019.

PERNAMBUCO. **Programa de Modernização da Gestão Pública: Metas para a Educação**. 2008c.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco. **Construindo a excelência em gestão escolar**: curso de aperfeiçoamento: Módulo XII – Políticas de responsabilização educacional. Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2012.

PERNAMBUCO. **Lei nº 15.973, de 23 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre os critérios para atingimento do Índice de Eficiência Gerencial e pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2017. Pernambuco, 2016. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=15973&complemento=0&ano=2016&tipo=&url=>. Acesso em: 02 jul. 2018.

PERNAMBUCO. Sistema de Informação Educacional de Pernambuco. (SIEPE). Índice de Desenvolvimento da Educação

Básica de Pernambuco – IDEPE. 2019a. Disponível em: <https://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5911>. Acesso em: 05 jan. 2019.

PERNAMBUCO. **Termo de Compromisso e Responsabilidade (TCR)**. Acordo firmado entre o Governo de Pernambuco e Gestor de Unidade Escolar: Escola de Referência Jarina Maia. João Alfredo/PE, 2019b.

PERNAMBUCO. **Sistema de Informação Educacional de Pernambuco**. Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SAEPE). 2019c. Disponível em: <https://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5912>. Acesso em: 15 jun. 2019.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 48.477, de 26 de dezembro de 2019**. Institui o Regimento Escolar Unificado Substitutivo das Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino do Estado de Pernambuco. Pernambuco, 2019d. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=48557&tipo=TEXTTOORIGINAL>. Acesso em: 25 nov. 2019.

PERNAMBUCO. **Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE)**. Pernambuco, 2019e. Disponível em: <https://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5920>. Acesso em: 15 jan. 2019.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação e Esportes (SEE). **Prêmio Idepe 2019**. Pernambuco, 2019f. Disponível em: <http://www>.

educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/19625/PREMIO%20IDEPE%202019%20-%20Fred%20Amancio.pdf . Acesso em: 18 jan. 2019.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista da Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro v. 43, n. 2, mar./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

SILVA, Alison Fagner de Souza e. **A reforma do estado e o modelo gerencial da educação na rede pública estadual de Pernambuco (2007-2010)**: um estudo das políticas de formação continuada de professores do ensino médio. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/4787>. Acesso em: 10 mai. 2018.

SILVA, Cezar Gomes da; SANTOS Ana Lúcia Felix dos. A política de bonificação por desempenho em Pernambuco: o olhar de gestores da GRE Mata Sul. *In*: SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; ANDRADE, Edson Francisco de; MARQUES, Luciana Rosa. (orgs). **Políticas educacionais no estado de Pernambuco**: discursos, tensões e contradições. Recife/PE: Ed UFPE, 2019. Disponível em: https://www3.ufpe.br/editora/UFPEbooks/Outros/politicas_educacionais_estado_PE/. Acesso em: 10 mai. 2019.

SILVA, Edileuza Fernandes. Diretor da escola básica: “o vento que sopra o carvão”. *In*: SILVA, Maria Abadia da; PEREIRA, Rodrigo da Silva. (orgs.). **Gestão escolar e o trabalho do diretor**. Appris: Curitiba, 2018.

http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFCG_90a711c91c5e30096ff993e40c7554c0. Acesso em: 23 abr. 2020.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E HIPERTROFIA DO MERCADO NA EDUCAÇÃO¹

Georgia Sobreira dos Santos Cêa²

INTRODUÇÃO

Nas sociedades capitalistas em geral, segundo a tradição marxista, a esfera pública corresponde a direitos sociais e políticos “[...] forjados nas lutas antiliberais contra o privado e o mercado” (LEHER, 2005, p. 133). Assim, público e privado são necessariamente dimensões distintas, embora conexas, cuja definição extrapola a caracterização jurídica que delas se possa fazer (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009). O balanço entre a prevalência de direitos sociais ou a primazia de forças de mercado depende da configuração da luta de classes na sociedade

[1]. Este texto aprofunda discussões anteriores apresentadas pela autora no XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, em 2019, e na atividade sobre “Privatização na/da educação: projetos societários em disputa” promovida pela Universidade Federal de Pernambuco – Campus Agreste, em transmissão realizada em 17 de julho de 2020, que está disponível no canal do YouTube do Diretório Acadêmico de Química da UFPE: <https://www.youtube.com/watch?v=h1UcehJgUzM> (Acesso em: 22 mar. 2021).

[2]. Doutorado em Educação: História, Política e Sociedade (PUC-SP). Pós-doutorado em Educação (University of Bristol). Professora Associada da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Estado, Sociedade e Educação (GP-TESE). E-mail: gecea@uol.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2131-217X>.

civil e da condução política resultante desses embates, no âmbito do Estado restrito³, na direção da ampliação ou da restrição do espaço público (LEHER, 2005; SILVA JR.; SGUISSARDI, 1999).

No Brasil, segundo Rizotti (2001), as relações entre os setores público e privado foram mais claramente esboçadas na década de 1960, a partir de quando a questão social⁴ foi incorporada às ações do Estado brasileiro, tanto por força das reivindicações populares como das necessidades de reprodução da força de trabalho no contexto da industrialização e da urbanização. No caso específico da provisão de serviços sociais para os pobres, isso incluiu a atuação de entidades mercantis e filantrópicas, ambas ligadas ao setor privado, assim como a combinação disso com a ação de governos, traço originário das políticas sociais no Brasil que remonta ao período imperial (RIZOTTI, 2001). A constante influência e/ou presença da iniciativa privada na expansão da oferta de serviços educacionais e de saúde no Brasil, por exemplo, é expressão desse padrão.

No país, a partir da década de 1990, a ação conjunta do poder público e de setores privados passa a integrar as chamadas parcerias público-privadas (PPPs), obedecendo à tendência mundial de proliferação de arranjos dessa natureza em função da inflexão do neoliberalismo segundo as premissas da chamada Terceira Via, nas décadas finais do século XX (NEVES, 2005). Desde então, a ideia de participação da sociedade civil para justificar a expansão

[3]. Neste texto, se fará referência ao Estado na acepção gramsciana de Estado integral ou ampliado, que compreende a relação dialética de dois planos: instâncias e mecanismos que constituem o aparato governamental-coercitivo (sociedade política) e esfera em que as classes sociais fundamentais disputam a direção e o domínio econômico, político e ético-moral (sociedade civil) (GRAMSCI, 2011a).

[4]. Com base em Netto (2001), questão social pode ser compreendida como um fenômeno intrínseco e constante das relações de exploração do capital sobre o trabalho, envolvendo dimensões econômicas, políticas e culturais relacionadas às condições de pauperização da classe trabalhadora, as quais adquirem diferentes feições e desdobramentos ao longo do desenvolvimento da sociabilidade burguesa.

das parcerias público-privadas vem ganhando o consenso social, sendo comungada por agentes do capital e por entidades representativas dos trabalhadores.

Considerando que a escolarização da população se torna objeto intrínseco a uma das políticas sociais dos Estados nacionais e que as relações entre governos e sociedade civil sempre estiveram presentes na provisão de serviços educacionais, o que há de novo, então, com a adoção de parcerias público-privadas na educação? O enfrentamento dessa problemática pressupõe que as PPPs vinculam-se à emergência da crise capitalista em curso e às recentes tentativas de enfrentamento historicamente postas pelas frações de classe no poder, tanto em âmbito mundial quanto nacional, de modo a levar à recomposição da hegemonia burguesa. Objetivase, no texto, discutir as parcerias público-privadas como fenômenos constitutivos e constituintes de uma “nova” economia política da educação, visto que as mesmas concorrem para a hipertrofia do mercado como princípio, meio e fim das relações sociais envoltas no fenômeno educativo. Metodologicamente, o tema é discutido teoricamente, em uma perspectiva qualitativa, com aporte em referenciais de matiz crítico-dialética. Além desta introdução e das reflexões finais, o texto está organizado em quatro partes: compreensão e apresentação das parcerias público-privadas a partir de suas relações com a crise do capital; discussão sobre aparência e essência das parcerias público-privadas; conexões entre parcerias público-privadas em educação e a “nova” economia política da educação; considerações sobre parcerias público-privadas em educação no Brasil. Nesta última parte está inclusa uma breve referência à educação no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil, com indicações sobre o espaço que as parcerias vêm ocupando na expansão do mercado educacional.

I PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E SUAS RELAÇÕES COM A CRISE DO CAPITAL

Desde a década de 1970, o processo de neoliberalização persegue a recomposição das taxas de lucro por meio da afirmação da liberdade do mercado, frentes consideradas pelos seus entusiastas como erodidas pela experiência da chamada regulação keynesiana-fordista forjada no pós-guerra e que foi hegemônica até o final dos anos de 1970 (ANTUNES, 1999; JESSOP, 2013; NETTO, 2013). Considerando os indicativos de Marx (1985) sobre a relação direta do capital com a exploração da força de trabalho, uma dupla dimensão caracteriza aquele processo: as relações de produção se descolam/buscam se descolar de qualquer regulação extemporânea aos desígnios do capital, ao mesmo tempo que são ampliadas as formas de extração de mais-valia absoluta (expansão do tempo de domínio do capital sobre o trabalho) e relativa (introdução maciça e massiva de tecnologia não só na produção, mas também nas esferas que envolvem a circulação e o consumo). Assim, como projeto histórico planetário e transnacional, o neoliberalismo combina elementos jurídico-políticos e ideológicos com um processo de reestruturação produtiva que aprofunda o poder de controle material do capital sobre o trabalho (ANTUNES, 1999; DÁVALOS, 2013; JESSOP, 2013; NETTO, 2012, 2013).

Nesse cenário, as chamadas parcerias público-privadas se afirmam como estratégia privilegiada das investidas do capital contra o trabalho, não raro fazendo uso do consenso social como legitimador de tal intento. Isso fica ainda mais claro a partir da década de 1990, quando o projeto neoliberal se combina com a chamada “Terceira Via”, mantendo no essencial os pressupostos do neoliberalismo e buscando enfrentar os desgastes gerados pela exacerbação do poder de mercado no tecido social, após quase

duas décadas de hegemonia neoliberal em boa parcela do mundo (ANTUNES, 1999; FERGUSON, 2004; JESSOP, 2013).

Ao fazer a leitura de que a crise em curso é de caráter eminentemente político, a Terceira Via postula, em linhas gerais, que o antagonismo entre Estado e mercado deve dar a vez à combinação entre ambos, por meio “[...] de uma nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público” (GIDDENS, 2001, p. 109-110).

Análises críticas dessa inflexão indicam a renovação do projeto burguês em face da continuidade e agudização da crise capitalista. Ferguson (2004, p. 4) atesta que a aceitação do neoliberalismo e do autoritarismo social a ele articulado são “[...] dois poderosos temas ideológicos [...]” da Terceira Via. Antunes (1999, p. 50, grifos do autor) assevera que a Terceira Via passa a ser um rótulo que indica a outra face do neoliberalismo, preservando o “[...] *fundamental do neoliberalismo, com um verniz social-democrático cada vez mais roto*”. Análise similar é realizada por Jessop (2013), ao postular a relação de paralelismo e de complementariedade entre neoliberalismo e políticas de Terceira Via.

Neves (2005), por seu turno, nomeia aquela inflexão como neoliberalismo de Terceira Via, expressão que sintetiza o novo bloco histórico do capitalismo mundial, moldado a partir da hipertrofia da especulação financeira no processo de reprodução ampliada do capital e da crença no fim das relações contraditórias entre capital e trabalho.

Segundo Jessop (2013, p. 72), as parcerias público-privadas estão entre as estratégias da Terceira Via incorporadas ao neoliberalismo “[...] para garantir que as falhas do mercado não minem a economia de mercado e ameacem a coesão da sociedade de mercado”. Assim é que a sociedade civil – em especial seus setores diretamente mercantis ou por eles influenciados – amplia

e fortalece seu espaço na proposição e na condução das políticas encampadas pelo Estado restrito (sociedade política). A partir de então, o apelo à suposta relação virtuosa entre Estado e mercado é recurso discursivo utilizado à exaustão, com vistas a estimular ações efetivas que sejam capazes de legitimar formas de sociabilidade requeridas pelo projeto global do capital. Para tanto, os estados nacionais são reestruturados quanto ao seu papel regulador, assim como a sociedade civil é instada a criar formas de engajamento ativo de sujeitos políticos (coletivos e individuais) nesse projeto (NEVES, 2005).

Pelo grau de importância alcançado nas “estratégias burguesas para obtenção do consenso em nível mundial” (NEVES, 2005, p. 66), nos termos do neoliberalismo de Terceira Via, as parcerias público-privadas requerem um engajamento – tanto da sociedade política, como da sociedade civil – balizado por uma compreensão turva do real, que dificulta a identificação das formas pelas quais o domínio privado irrompe a esfera pública, por vezes de forma súbita, noutras de modo mais previsível, mas sempre arrojadamente. A satanização do Estado que alimenta a cultura do antiestatismo, como advoga Netto (2012, 2013), toma parte nesse processo por meio de dois fenômenos: “1) a transferência, para a sociedade civil, [...] de responsabilidades antes alocadas à ação estatal; 2) a minimização das lutas democráticas dirigidas a afetar as instituições estatais” (NETTO, 2012, p. 214). Dessa forma, é possível aventar que, com o advento das parcerias público-privadas, o privatismo se eleva da condição de característica da provisão de ações e de serviços públicos (RIZOTTI, 2001) para a condição de “principal pilar da política social neoliberal” (NEVES; PRONKO, 2008, p. 59).

As parcerias público-privadas, então, se articulam de forma orgânica⁵ tanto com as tentativas de enfrentamento da crise típica

[5]. A expressão *orgânico* será aqui utilizada com o sentido de uma relação de reciprocidade entre as dimensões de um mesmo processo (como essência e fenômeno, estrutura e superestrutura etc.). Um claro exemplo pode

do tardo-capitalismo⁶ quanto com as agruras do insucesso desses esforços, atingindo de forma mais significativa classes e camadas subalternas (ANTUNES, 1999; NETTO, 2012, 2013; NEVES, 2005). Essa condição faz de tais parcerias fenômenos históricos determinados, sem paralelo nas relações pretéritas entre sociedade política e sociedade civil envolvendo a condução e a implementação de políticas públicas.

2 DA APARÊNCIA À ESSÊNCIA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A experiência britânica de condução das políticas de Estado por meio de parcerias público-privadas, iniciada em 1992 (WHITFIELD, 1999)⁷, se tornou referência mundial para nações de diferentes configurações econômicas, políticas e culturais. Em meados da década seguinte, ao menos 134 países em desenvolvimento haviam incorporado as parcerias público-privadas à dinâmica governamental (WORLD BANK, 2016).

Na ótica do capital, em função dos limites do Estado-nação para a condução das políticas públicas, as parcerias público-privadas

ser extraído de uma das elaborações marxianas a respeito da relação orgânica entre as distintas esferas da reprodução do capital, ou seja, a produção, a troca e o consumo. Embora não sejam dimensões idênticas, “[...] constituem as articulações de uma totalidade, diferenciações dentro da unidade”, de forma que “uma produção determinada, portanto, determina um consumo, uma troca determinados e *relações recíprocas determinadas destes diferentes momentos*. [...] Entre os diferentes momentos tem lugar uma ação recíproca. Isto ocorre sempre em todos os conjuntos orgânicos.” (MARX, 1989, p. 20, grifos do autor).

[6]. A expressão caracteriza “[...] o capitalismo contemporâneo, resultado das transformações societárias ocorrentes desde os anos 1970 e posto no quadro da sua crise estrutural.” (NETTO, 2012; 2013, p. 1).

[7]. No Reino Unido, o *Private Finance Initiative* (PFI) – Iniciativa de Financiamento Privado – é um programa de investimento do setor privado no setor público, em diferentes frentes (projetos, construções, financiamento, gestão), da infraestrutura aos serviços, por meio de contratos de exploração privada do setor público que podem durar entre 25 e 35 anos. Apesar do indicativo de investimento privado no setor público, Whitfield (1999) destaca que o PFI omite o fato de que boa parte dos recursos provém de impostos pagos por contribuintes e de aportes anuais de recursos públicos. Em função disso, o autor assevera que “O PFI não é uma solução para os problemas financeiros das autoridades locais, mas um projeto para comercializar e privatizar os serviços públicos e o Estado de bem-estar.” (WHITFIELD, 1999, p. 6).

vadas são uma ferramenta flexível, dinâmica e útil para alcançar a sustentabilidade econômica, a boa governança⁸ e o desenvolvimento social (EUROPEAN UNION, 2005). Em definições desse gênero, as PPPs são reduzidas a mecanismos de gestão, meramente técnicos, baseados na partilha de responsabilidade entre governos e sociedade civil, na busca de máxima eficiência e efetividade em obras, processos, serviços e qualquer outra frente de atuação do Estado-nação. Os organismos internacionais, em especial, são porta-vozes privilegiados dessa noção, que se pauta na crença da superioridade da atuação do setor privado, em detrimento da ação de governos, como se assevera em diferentes documentos (DRAXLER, 2008; EUROPEAN UNION, 2005; UNITED NATIONS, 2008; WORLD BANK, 2009). Em síntese, essa suposta neutralidade conceitual das PPPs oculta a sua relação com o projeto da classe burguesa em curso, uma vez que se relacionam com a naturalização da absolutização do mercado nas relações sociais.

Superando a superficialidade das noções indicadas acima, estudos de cunho crítico apreendem as parcerias público-privadas em sua estreita relação com o movimento do capital. Netto (2012, p. 219, grifo do autor) indica que as PPPs podem ser identificadas como expressões da “[...] *nova filantropia*” que satura as

[8]. Governança é um conceito adotado pelos organismos internacionais e pelo campo da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) para designar a performance dos governos, no sentido da garantia das condições, meios e mecanismos para o desenvolvimento dos países em sintonia com a orientação do capital em escala global. Na ótica do capital, são quatro as principais dimensões da governança: capacidade e eficiência na gestão do setor público, *accountability* (transparência e lisura na gestão), previsibilidade e o quadro legal para o desenvolvimento e informação (WORLD BANK, 2009).

[9]. “Quer-me parecer que já não se está diante da tradicional filantropia (de base profissional e/ou laica) que marcou os modelos de assistência social que emergiram no século XIX nem, muito menos, diante dos programas protetores ou de promoção social que vieram a institucionalizar-se a partir do Estado de bem-estar social. A política social dirigida aos agora qualificados como excluídos se perfila, mesmo reivindicando-se como inscrita no domínio dos direitos, enquanto específica do tardo-capitalismo: não tem nem mesmo a formal pretensão de erradicar a pobreza, mas de enfrentar apenas a penúria mais extrema, a indignidade – conforme seu próprio discurso, pretende confrontar-se com a pobreza absoluta (vale dizer, a miséria)” (NETTO, 2012, p. 219).

várias iniciativas – nacionais e supranacionais, estatais e privadas.”. Ferguson (2004) sugere que as parcerias público-privadas estão relacionadas ao processo de marketização/mercantilização de serviços públicos, o que não implica, necessariamente, na privatização dos mesmos, no sentido estrito do termo, mas na introdução neles da disciplina e das prioridades do mercado. De todo modo, comoditização, mercantilização e privatização são processos articulados, claramente associados às parcerias público-privadas, como indica Whitfield (1999).

Segundo Minow (2003),

[Essas] novas versões da privatização potencialmente colocam em risco os objetivos públicos ao pressionar por uma competição de estilo de mercado, ao contornar as normas que se aplicam aos programas públicos e ao erradicar a identidade pública dos esforços sociais para atender às necessidades humanas. (MINOW, 2003, p. 1230, tradução nossa).

Com as parcerias público-privadas, as políticas de cunho social, em especial, ficam submetidas às vicissitudes e aos constrangimentos indicados pelos autores anteriormente citados; entre tais políticas, estão inclusas as educacionais.

3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A “NOVA” ECONOMIA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO

A indução à adoção de PPPs no setor educacional é frente importante de orientações e ações de organismos internacionais, podendo ser indicada como parte integrante do que Dale (2000) denomina de agenda globalmente estruturada para a educação. Experiências de parcerias público-privadas em educação são re-

gistradas em países de todos os continentes (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009).

Da mesma forma que proliferam pelo mundo, as parcerias público-privadas em educação têm sido alvo de estudos que se dedicam, grosso modo, ou a enaltecer intencionalidades corporativas na boa condução da coisa pública, ou a problematizar finalidades, resultados e ameaças da lógica privada aos interesses coletivos¹⁰ (GURN, 2016). Nenhuma das perspectivas, entretanto, é capaz nem de enevoar, nem de explicitar suficientemente benefícios auferidos pelos parceiros privados nas relações com o poder público para a provisão de bens e serviços à sociedade. Nesse jogo em que o setor privado sempre ganha, os benefícios financeiros podem ser superiores à média do mercado, como informa Whitfield¹¹ em entrevista concedida à *British Broadcasting Corporation* (BBC), ao tratar da problemática envolvendo a qualidade das parcerias público-privadas nas áreas sociais no Reino Unido: trata-se de uma “fábrica de dinheiro”, diz o entrevistado, capaz de prover margens de lucro de 66% na construção de hospitais e de 34% na construção de escolas, índices muito maiores do que a média de mercado (BBC RADIO4, 2011).

Como Cêa (2016) ilustra, é significativo o fato de que dezenas de grandes investidores que disputam o mercado educacional mundial se encontrem nas maiores bolsas de valores do mundo,

[10]. No Brasil, são seminais as pesquisas desenvolvidas pelo Grupo de Pesquisa Relações entre o Público e o Privado em Educação (GPRPPE), coordenado pela pesquisadora Vera Maria Vidal Peroni, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE), coordenado pela pesquisadora Theresa Adrião, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Os grupos estão apresentados nos seguintes sítios, respectivamente: <https://www.ufrgs.br/gprppe/> e <https://www.greppe.fe.unicamp.br/pt-br>.

[11]. Dexter Whitfield é membro da organização não-governamental *European Services Strategy Unit* e professor do *Australian Industrial Transformation Institute*, da Universidade de Flinders, em Adelaide, Austrália. Desde a década de 1980, acompanha, investiga e produz conhecimento crítico sobre as transformações nas políticas públicas no continente europeu. Seu currículo, acessado em março de 2021, está disponível em: <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2003/10/Dexter-Whitfield-cv-2017-2.pdf>.

capitalizando ações que vão desde a oferta de níveis educacionais a serviços de diferentes ordens, como pacotes tecnológicos, assessorias e livros didáticos.

Se, para o capital, a participação em PPPs na área da educação é mais uma vantajosa oportunidade econômica, para os governos elas são parte do movimento de governança global da educação (ROBERTSON; MUNDY; VERGER; MENASHY, 2012), visto que contribuem para a afirmação do setor privado como referência para o bom manejo da coisa pública e, por conseguinte, do mercado como arena a ser expandida. De qualquer modo, a possibilidade de recursos públicos estarem na origem da financeirização do mercado educacional, conforme sugerido por Cêa (2016), dá a dimensão da janela de oportunidades que a indústria de parcerias público-privadas (ROBERTSON; MUNDY; VERGER; MENASHY, 2012) pode representar para o empresariado que atua no setor da educação.

Apartadas do eufemismo da sinergia entre setores público e privado, as parcerias público-privadas podem ser definidas como expressões de uma nova filantropia que permeia a educação pública (BALL, 2008) – também chamada, no Brasil, de responsabilidade social empresarial (NEVES, 2005) – e como uma das formas ocultas de privatização e/ou de comercialização da educação pública, com “[...] enormes implicações para a maneira como pensamos a educação e para os valores que a sustentam” (BALL; YOUDELL, 2008, p. 3). Robertson (2002, p. 7) identifica as parcerias público-privadas como “monstros híbridos” que afetam “[...] a própria natureza da educação pública em si mesma” e que estão “[...] mudando as estruturas através das quais as chances de vida educacional são organizadas e governadas” (ROBERTSON *et al.*, 2012, p. 14).

Parece difícil desconsiderar que as parcerias público-privadas alargam sobremaneira a provisão compartilhada de políticas

educacionais entre governos e sociedade civil, o que já seria uma novidade em relação ao que vinha acontecendo tradicionalmente, por assim dizer. Entretanto, mais do que alterar em escala e em escopo a relação entre os setores público e privado, as PPPs, integradas a outros mecanismos e medidas de mercantilização da *res publica*, vêm alterando a maneira como as políticas governamentais passam a ser formuladas e encaminhadas (MINOW, 2003).

Importante também destacar que, na esfera da sociedade civil, a educação para o “consenso ativo dos governados” (GRAMSCI, 2011a, p. 331) inclui o apelo ao envolvimento de aparelhos hegemônicos¹² das classes sociais em arranjos políticos que vão desde amplos pactos e planos de ação – como serve de exemplo a declaração resultante da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990 – até atividades pedagógicas pontuais desenvolvidas por estabelecimentos públicos de ensino. O consenso social é forjado a partir da crença de que todos se tornam “parceiros”. Assim, se postula uma imaginária horizontalidade entre aparelhos hegemônicos das classes representativas do capital e do trabalho que camufla relações de poder de diferentes ordens e, com isso, se abre espaço para o fortalecimento do projeto societário burguês. Mesmo aparelhos privados de hegemonia da classe trabalhadora que se opõem à mercantilização da educação operada, entre outros, pelas parcerias público-privadas, encontram dificuldade de resistir ao apelo à participação da sociedade civil na condução da política pública educacional.

[12]. “[...] numa determinada sociedade, ninguém é desorganizado e sem partido, desde que se entendam organização e partido num sentido amplo, e não formal. Nesta multiplicidade de sociedades particulares, de caráter duplo – natural e contratual ou voluntário –, uma ou mais prevalecem relativamente ou absolutamente, constituindo o aparelho hegemônico de um grupo social sobre o resto da população (ou sociedade civil), base do Estado compreendido estritamente como aparelho governamental-coercivo” (GRAMSCI, 2011a, p. 253).

É ilustrativa a orientação da *Education International*¹³ (2009) para o engajamento crítico nas chamadas parcerias de múltiplas partes interessadas¹⁴, incluindo empresas e sindicatos, por exemplo, desde que tais parcerias não concorram para a privatização ou comercialização da educação, não desonerem os governos de suas responsabilidades e não tenham, em suma, interesses ou implicações comerciais que afetem o sentido público da educação. Apesar da declarada defesa da educação pública e da franca postura crítica diante da tendência privatizante em curso, a *Education International* sustenta a possibilidade de que arranjos determinados de parcerias público-privadas possam constituir espaços de consenso entre capital e trabalho que concorram para a valorização da educação pública.

A dificuldade de alcançar força política que antagonize com o avanço do mercado sobre a educação pode, então, limitar a crítica a “espaços colonizados pelo fetichismo mercantil” (DÁVALOS, 2013, p. 25, tradução nossa) e a parâmetros colocados pela hegemonia da classe dominante. Isso indica que os graus de adesão e/ou de

[13]. Organização sindical, fundada em 1993, que agrega entre seus membros sindicatos e organizações de professores e demais profissionais da educação de todo o mundo. A defesa do direito à educação e dos direitos sindicais vem orientando a ação da Education International, em especial, em mesas de políticas de educação global protagonizadas por organismos internacionais. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (PROIFES) são entidades brasileiras filiadas à *Education International*. Outras informações estão disponíveis em <https://www.ei-ie.org/en/>.

[14]. A *Education International* identifica duas categorias de interação público-privada em educação: parcerias público-privadas contratuais, que envolvem relações entre governos e entidades privadas, e parcerias de múltiplas partes interessadas em educação (em inglês, *Multi Stakeholder Partnerships in Education – MSPES*). Conforme explicado pela *Education International*, MSPE “[...] é a terminologia que entrou em uso mais recentemente, promovida notadamente pelo Fórum Econômico Mundial dentro de um quadro geral de Responsabilidade Social Corporativa. Trata-se de uma forma de parceria que não implica uma relação contratual com benefício comercial definível para o prestador privado. Geralmente, refere-se a empresas multinacionais envolvidas em iniciativas de educação global em parceria com agências da ONU, instituições financeiras internacionais e organizações da sociedade civil.” (EDUCATION INTERNATIONAL, 2009, p. 18, tradução nossa).

resistência dos aparelhos de hegemonia dominantes e subalternos frente ao consenso social que se pretende forjar podem jogar importante peso sobre o nível de dependência das políticas educacionais às parcerias público-privadas.

Os argumentos apresentados até aqui atestam a importância da consideração das parcerias público-privadas para o escrutínio dos fundamentos e rumos das políticas educacionais diante da hipertrofia do mercado. Nesse aspecto, as parcerias público-privadas atualizam os postulados da Teoria do Capital Humano, no sentido de adequação da oferta educacional, em especial a pública, a interesses, perspectivas e propostas do setor privado burguês, de modo que a formação humana é reduzida a fator do crescimento econômico, visto que “[...] propicia o aumento da produtividade e os lucros futuros [...]” (SCHULTZ, 1974, p. 100). Mais do que isso, porém, as PPPs passam a compor, de forma indelével, as premissas da economia da educação, campo disciplinar que sustenta a existência de relações recíprocas e imediatas entre as esferas econômica e educacional (FRIGOTTO, 1989). No contexto do neoliberalismo de Terceira Via, as parcerias público-privadas vêm potencializando o campo educacional como *commodity* a partir e por dentro da ação do Estado-nação, de modo que constituem e são constitutivas das formas de elaboração, organização, gestão, provisão e avaliação da educação como frente das políticas públicas. Assim, as parcerias público-privadas são incorporadas como estratégias predominantes, embora não exclusivas, do que se pode chamar de “nova” economia política da educação, visto que elas estabelecem estreitas relações com a recomposição da hegemonia burguesa no contexto de crise capitalista, incorporando argumentos, processos e mecanismos no campo educacional que reiteram o mercado como espelho de eficiência e eficácia para todas as esferas da vida.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL

O desfecho da eleição presidencial de 1989 no Brasil fez com que as aspirações de redemocratização na direção da justiça social experimentassem, pouco a pouco, os constrangimentos impostos pelo avanço e consolidação das políticas neoliberais. A linguagem e as práticas do neoliberalismo de Terceira Via, introduzidas no governo com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, encarnaram a proposta de reforma gerencial do aparelho do Estado, coordenada pelo então criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). De 1995 a 1998, o MARE atuou para lançar as bases da reconstrução do Estado – leia-se Estado neoliberal – para que o mesmo passasse a exercer “[...] seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais” e a estabelecer “[...] uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil” (BRASIL, 1995, p. 44). Daí em diante, os governos sucedâneos trataram da renovação da relação econômica e política entre poder público e sociedade civil, tanto no campo do ordenamento legal e jurídico, quanto na esfera das alianças e compromissos para a manutenção de amplos consensos que não pusessem em risco os fundamentos da reforma gerencial do Estado brasileiro.

De ideia assumida pelo Poder Executivo, a parceria foi se instituindo como “[...] eixo norteador da nova relação entre Estado e sociedade civil [...]” (NEVES, 2005, p. 96) e, por conseguinte, como elemento canalizador do gerencialismo perseguido pela reforma do aparelho do Estado e como atrativo para a sociedade civil tomar parte na condução de ações estatais. Por um lado, isso foi facilitado pela educação do consenso da sociedade civil operado por aparelhos privados de hegemonia do capital e do trabalho, por

meio de ações diversas, ao longo das décadas de 1990 e de 2000, que concorreram para a colaboração e conciliação de classes (NEVES, 2005). Por outro, experiências precursoras da oferta compartilhada de políticas sociais – especificamente o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor) e o Programa Comunidade Solidária, conforme atestam os estudos de Cêa (2003) e de Martins (2009), respectivamente – mobilizaram a efetivação de parcerias diversas entre órgãos governamentais e destes com entidades da sociedade civil, mesmo antes da consolidação de aparato jurídico-legal correspondente.

Em paralelo a esses movimentos, novos mecanismos condizentes com os marcos da reforma gerencial foram sendo criados ou aperfeiçoados para a regulação das relações entre o Estado e a sociedade civil. Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, três medidas merecem destaque: a Lei nº 8.987/1995¹⁵, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; a Lei nº 9.637/1998¹⁶, que criou o Programa Nacional de Publicização, regulamentou as organizações sociais (OS) e definiu o contrato de gestão como instrumento de formalização de parcerias entre as OS e os entes públicos, e a Lei nº 9.790/1999¹⁷, que qualificou entidades passíveis de enquadramento entre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e instituiu o termo de parceria como forma contratual entre o poder público e tais organizações.

Uma vez pavimentado o caminho para o estabelecimento de parcerias em áreas sociais entre governos e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, restava ampliar o espaço de atuação de entidades diretamente voltadas para obtenção de lucro, o que ocorreu no governo de Lula da Silva com a aprovação da Lei nº

11.079/2004¹⁸, que regulamentou o estabelecimento da parceria público-privada no âmbito da administração pública. A partir de então, contratos de concessão patrocinada ou administrativa de serviços ou obras públicas poderiam ser firmados entre órgãos da administração pública e parceiros privados selecionados em processos licitatórios concorrenciais, envolvendo não menos que 10 milhões de reais e com vigência de, no mínimo, 5 anos.

No governo de Dilma Rousseff, a lógica das parcerias ganha novo impulso com a aprovação da Lei nº 13.019/2014¹⁹, que instituiu o regime de mútua cooperação entre entes públicos e privados para a realização de atividades ou desenvolvimento de projetos em quaisquer áreas da administração pública, por meio de termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação – neste último caso, quando a parceria não envolver recursos. Dessa maneira, a partir desse instrumento regulatório, todas as entidades não enquadradas na legislação anteriormente citada passaram a ser categorizadas genericamente como organizações da sociedade civil (OSC) e se tornaram parceiras privadas em potencial de órgãos públicos. Além disso, qualquer tipo de relação entre entes públicos e privados se tornou passível de contratualização, via termos ou acordos.

Considerando o aparato jurídico-legislativo brasileiro, Di Pietro (2009) indica dois sentidos para a compreensão das parcerias: um sentido restrito, que “[...] abrange dois tipos de contratos apenas, denominados de concessão patrocinada e concessão

[15]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

[16]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

[17]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

[18]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

[19]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

administrativa”, conforme previsto pela Lei nº 11.079/2004²⁰, e um sentido amplo, no qual se enquadram relações entre os setores público e privado firmadas por meio de “[...] concessões, permissões, convênios, contratos de gestão, terceirização e quaisquer outras modalidades admissíveis perante o nosso ordenamento jurídico.” (DI PIETRO, 2009, p. 13). É este sentido amplo que tem caracterizado as parcerias público-privadas em educação no Brasil que, não raro, sequer são formalizadas²¹, mesmo após a instituição do regime de mútua cooperação, com a Lei nº 13.019/2014.

Embora apenas a da Lei nº 11.079/2004 assuma a terminologia “parcerias público-privadas”, é a elas que todas as demais normas legais se referem, uma vez que mesmo entidades não lucrativas são privadas. No léxico da reforma do aparelho do Estado, a tentativa de associar essas entidades a noções como público não estatal, semipúblico e semiprivado, objetiva “[...] obnubilar a compreensão do necessário movimento do capital e, com ele e nele, as redefinições das esferas pública e privada”, como indicam Silva Jr. e Sguissardi (1999, p. 120). O arcabouço normativo anteriormente indicado reforça o caráter “inequivocamente privati-

[20]. A única parceria público-privada em educação nos termos da Lei nº 11.079/2004, até o momento, é a concessão administrativa para a realização de obras e serviços de engenharia e prestação de serviços de apoio não pedagógicos a unidades de ensino da rede municipal de educação básica do município de Belo Horizonte. Firmado em 2012, o contrato de concessão administrativa envolve o município de Belo Horizonte e a empresa Inova BH, tendo como objeto a construção de 51 escolas públicas e a prestação de serviços diversos a essas instituições por um período de 20 anos, a um custo total previsto de oitocentos milhões de reais. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao> e em <http://inovabh.com.br/>. Acesso em 12 jan. 2021.

[21]. A evidência empírica da Secretaria de Estado da Educação de Alagoas (Seduc-AL) é ilustrativa nesse aspecto. Segundo pesquisa do GP-TESE, a Seduc-AL indicou a realização de 152 parcerias, entre 2007 e 2012, com temas e períodos de vigência diversos, desde ações pontuais, com duração de um dia, até ações de médio prazo, como a parceria da Seduc-AL com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (SILVA; CÊA, 2013). Uma das principais evidências da investigação foi a falta de transparência na formalização das parcerias divulgadas pela Seduc-AL em seu portal oficial de notícias. A pesquisa “Fundamentos e práticas da política educacional para a educação básica nos anos 2000: a questão das parcerias” foi coordenada pelas professoras Geórgia Cêa e Sandra Regina Paz da Silva e contou com a participação da bolsista de iniciação científica Jaqueline Pereira Batista no levantamento das parcerias.

zante” da reforma do aparelho do Estado brasileiro, visto que faltam a todas as entidades privadas – lucrativas ou não – envolvidas com as políticas públicas “[...] os principais requisitos da esfera pública – a universalidade, a igualdade, os interesses gerais, a lei e os objetivos emancipatórios” (LEHER, 2005, p. 146).

Não obstante o Planfor e o Programa Comunidade Solidária envolvessem ações educacionais do Ministério do Trabalho e do Gabinete Civil da Presidência da República, respectivamente, em parceria com o setor privado (CÊA, 2003; MARTINS, 2009), a forma como isso poderia se dar no âmbito dos sistemas educacionais ainda era uma incógnita na década de 1990 (PERONI, 1997). Entretanto, a partir dos anos 2000, as parcerias público-privadas em educação proliferaram no Brasil, de forma rápida e volumosa, a ponto de se constituírem como um poderoso instrumento do setor privado para a determinação da direção das políticas educacionais e do próprio conteúdo da educação, além da organização do trabalho docente e administrativo de redes e de estabelecimentos públicos de ensino (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009; PERONI; OLIVEIRA, 2019).

Parece plausível inferir que, no Brasil, as parcerias público-privadas também figuram como constitutivas e constituintes da “nova” economia política da educação, com forte papel da sociedade civil na recomposição da hegemonia burguesa no país. Disso é epítome a absorção dos princípios de um movimento empresarial, o Todos pela Educação, criado em 2006, pela política educacional de um governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores. Trata-se da criação, em 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação, que previa, entre outras coisas, a necessidade de aceitação dos termos do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação por parte de redes municipais e estaduais de educação, incluindo o estabelecimento de parcerias com a sociedade civil – desde questões de infraestrutura até ações educativas – como uma das

diretrizes do plano²². Em outros termos, aparelhos de hegemonia da classe do capital foram exitosos na luta por conseguir a adesão de segmentos da classe trabalhadora a propostas do empresariado para as finalidades e para a condução da educação na direção dos interesses do capital.

Se naquele momento o episódio parecia indicar, para o governo empossado, que a conciliação de classes poderia, enfim, ser celebrada, *ex post facto*, considerando os desfechos do golpe midiático-jurídico-parlamentar de 2016, é possível deduzir limites estruturais daquela quimera. Os mesmos “parceiros” de outrora colaboraram de forma decisiva para que a escalada conservadora e reacionária, então cada vez mais visível na sociedade civil, aportasse na sociedade política com a eleição da emblemática figura de Jair Messias Bolsonaro.

Os custos humanos e sociais desse desfecho são escancarados com o advento da pandemia de Covid-19, a partir de março de 2020, tema que aparece neste texto apenas como uma digressão, mas que pode ser indicativa do que está por vir em termos de ameaças à educação pública. O agravamento das condições de vida da classe trabalhadora, durante a pandemia, inclui as dificuldades de acesso e de acompanhamento de rotinas escolares mediadas por equipamentos, mídias e outros recursos tecnológicos, aprofundando desigualdades previamente instaladas. Dessa forma, a condução oficial da educação pública durante a pandemia consolida o aprisionamento da função social da educação ao *ethos* mercantil, escancara o processo de mercantilização do setor e explicita o descompromisso do capital com o acesso efetivo das classes trabalhadoras ao conhecimento.

[22]. Conferir no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 12 jan. 2021.

A problemática adoção do ensino remoto – um arremedo que não reduz danos e mesmo pode agravar situações, como ocorre com a cloroquina em relação ao tratamento da Covid-19 – explicita a absorção, pela sociedade política, de necessidades mercadológicas do setor educacional privado. A ideia de que a escola não pode parar obscurece que esse “não pode” tem justificativas que passam ao largo da valorização da educação pública e da defesa do acesso ao conhecimento para a maioria da população. Ao contrário, são outras as razões, como a necessidade de continuidade de cobrança de mensalidades em estabelecimentos particulares, além do prosseguimento e da expansão de tratativas envolvendo secretarias de educação e agentes privados em parcerias diversas.

Com a adoção do ensino remoto, são aprofundados processos anteriormente presentes na educação brasileira como, por exemplo: a captura de dados da educação pública e o controle da ação de secretarias de educação, escolas e professores por parte de conglomerados empresariais do setor de tecnologias – podendo ser citados *Microsoft* e *Google* (MONTAGNER, 2018); a utilização de mídias e redes sociais – *Facebook* e *WhatsApp*, por exemplo – em processos de ensino e aprendizagem em várias áreas do conhecimento (BAYER, 2018); a compra de sistemas de ensino de empresas educacionais por secretarias municipais de educação (ADRIÃO *et al.*, 2009); a articulação entre secretarias de educação e empresas do setor de tecnologia para instalação, provimento de redes de internet, de pacotes tecnológicos e de plataformas de ensino (CRUZ; VENTURINI, 2020).

Os movimentos antes ilustrados sofreram significativo impulso no âmbito da educação pública no contexto da pandemia, especialmente em função de parcerias açodadas e pouco transparentes entre secretarias de educação e empresas do setor de tecnologias de informação e comunicação, muitas delas supostamente

“gratuitas”²³, que aprofundam a mercantilização da educação, como ocorre com a plataformização do ensino e com a absorção de ações e de dados educacionais no competitivo, obscuro e lucrativo universo do *big data* (CRUZ; VENTURINI, 2020). Ao que tudo indica, a expansão de experiências baseadas no chamado ensino híbrido, que combina estratégias pedagógicas diversas desenvolvidas em momentos presenciais e em momentos *online* (BACICH; TANZI NETO; TREVISANI, 2015), deve ser uma herança do engolfamento da educação por empresas do ramo tecnológico. Dificilmente isso se dará sem o aporte decisivo de parcerias público-privadas.

REFLEXÕES FINAIS

O enfrentamento do questionamento sobre o que haveria de novo nas relações entre Estado estrito senso e sociedade civil, com a adoção das parcerias público-privadas em educação, buscou evidenciar quatro principais aspectos: a) a estreita relação das parcerias público-privadas com as estratégias de recomposição burguesa no contexto do neoliberalismo de Terceira Via; b) o desnudamento da aparente neutralidade e do suposto caráter técnico das parcerias público-privadas diante da funcionalidade das mesmas para o projeto societário perseguido pelo capital; c) a indissociabilidade entre a condução das políticas a cargo do Estado estrito senso e as parcerias deste com segmentos da sociedade civil, com franca dileção por aqueles direta ou mediatamente compromissados com o mercado; d) a condição das parcerias público-privadas como componente essencial da maneira de ser

[23]. Ver matéria da mídia alternativa Sul21 intitulada “Educação vigiada: Em troca de parcerias ‘gratuitas’, governos entregam a grandes empresas dados da educação pública”, disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2020/07/educacao-vigiada-em-troca-de-parcerias-gratuitas-governos-entregam-a-grandes-empresas-dados-da-educacao-publica/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

do Estado, abrindo espaço para a atuação do setor privado não só como coadjuvante de governos na oferta de produtos, processos e serviços, mas, fundamentalmente, como protagonista na orientação e na condução das relações da sociedade política com a sociedade civil, inclusive no setor da educação, segundo os intentos do mercado.

Os argumentos relativos a origens, abrangência, sentidos e finalidades das parcerias público-privadas fundamentam a ideia conclusiva deste texto – limitada e temporária, decerto: a análise da política educacional contemporânea pressupõe a consideração de parcerias público-privadas, desde a definição das finalidades e dos rumos a serem impressos à educação como política de Estado, até as práticas emanadas do cotidiano das escolas, passando pela definição de planos, programas e projetos educacionais. Dessa forma, parece plausível afirmar que análises da educação – como objeto da ação de estados nacionais – que desconsiderem o papel e os efeitos de tais parcerias dificilmente serão capazes de captar mediações entre políticas educacionais locais e o movimento mais amplo do capital. Destarte, cabe sublinhar que tais mediações estão embebidas da estreita relação entre a proliferação de parcerias público-privadas, inclusive na educação, e as estratégias de recomposição da hegemonia burguesa no enfrentamento da crise capitalista que se arrasta.

Uma vez assumidas essas apostas interpretativas, a análise de diferentes formas de regulação da educação requer uma base interpretativa que considere mediações das parcerias público-privadas em educação com as disputas sociais em torno das formas de produção material da vida e de manifestação das relações de poder que classes e grupos sociais querem fazer prevalecer. Em assim sendo, as parcerias público-privadas são alçadas à condição de constitutivas e constituintes de uma “nova” economia política da educação, visto que as mesmas têm atuado como um com-

ponente importante da tentativa capitalista de superar sua crise atual. Com isso, as parcerias público-privadas vêm contribuindo com a hipertrofia do mercado na educação e, ao mesmo tempo, acentuando o papel desta última no projeto societário burguês. Para tanto, o consenso social é condição para a subordinação da classe trabalhadora a tal projeto, de forma ativa e engajada. As objeções de aparelhos de hegemonia dessa classe aos riscos de mercantilização e de privatização da educação parecem não ameaçar, de forma decisiva, os planos da classe capitalista para a prática social voltada para a formação humana no processo de “[...] construção da *pax mercatoria* como projeto político imperial do capital financeiro-especulativo.” (DÁVALOS, 2013, p. 14).

Nem a desigualdade de acesso de crianças e jovens de escolas públicas a artefatos tecnológicos e nem as perdas humanas aos milhares têm sido suficientes para impedir a infecção da educação pelo ensino remoto e o agravamento da subsunção da educação à lógica capitalista. Ao contrário, em tempos de pandemia, as parcerias público-privadas vêm contribuindo com a ingerência de inúmeros agentes de mercado na condução de políticas de redes públicas de ensino. O cenário não é dos mais promissores e em breve, por suposto, a advertência de Gramsci (2011b, p. 267) para que se junte disciplina crítica e científica, sobriedade e paciência para enfrentar horrores e combater tolices, fará ainda mais sentido para a classe trabalhadora: “Pessimismo da inteligência, otimismo da vontade”.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação

pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação e Sociedade**, v. 30, n. 108, p. 799-818, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/ao930108.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

ANTUNES, Ricardo. A “terceira via” de “Tory” Blair: a outra face do neoliberalismo inglês. **Revista Outubro**, n. 3, p. 31-52, 1999. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%830-3-Artigo-04.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BACICH, Lilian; TANZI NETO, Adolfo; TREVISANI, Fernando de Mello. (org.). **Ensino híbrido: personalização e tecnologia da educação**. Instituto Península. Porto Alegre, Penso: 2015.

BALL, Stephen. J. New philanthropy, new networks and new governance in education. **Political Studies**, v. 56, n. 4, p. 747-765, 2008.

BALL, Stephen. J.; YOUDELL, Deborah. **Hidden Privatisation in Public Education**. Brussels: Education International, 2008. Disponível em: http://www.campaignforeducation.org/docs/privatisation/Endogenous%20Privatization%20Stephen%20Ball_ENGLISH.pdf. Acesso em: 22 mar. 2014.

BAYER, Norma Malaquias dos Santos. **As mídias WhatsApp e Facebook nas aulas de Língua Portuguesa do ensino fundamental**. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Letras) – Programa de Mestrado Profissional em Letras, Instituto Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ifes.edu.br/handle/123456789/512>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BBC RADIO4. Arquivo 4, episódio “**PFI profits**”, 14 jun. 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/programmes/bo11vf2f>. Acesso em:

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE / Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2021.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. **A qualificação profissional entre fios invisíveis**: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. 2003. 282f. Tese (Doutorado em Educação: História, Política e Sociedade) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/ PUC-SP. São Paulo, 2003.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. Public-private partnerships in education as an economic, political and cultural phenomenon: exploring gramscian theoretical contributions. **Abstracts and Papers...** 2nd International Conference on Cultural Political Economy 2016, University of Bristol, 2016. Disponível em: <https://cpe2016.files.wordpress.com/2016/01/cea-g-public-private-partnerships-in-education-as-an-economic-political-and-cultural-phenoempm-exploring-gramscian-theoretical-contributions.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

CRUZ, Leonardo Ribeiro da; VENTURINI, Jamila Rodrigues. Neoliberalismo e crise: o avanço silencioso do capitalismo de vigilância na educação brasileira durante a pandemia da Covid-19. **Revista Brasileira de Informática na Educação** – RBIE, n. 28,

p. 1060-1085, 2020. Disponível em: <https://www.br-ie.org/pub/index.php/rbie/article/view/v28p1060>. Acesso em: 12 jan. 2021.

Dale, Roger. Globalization and education: demonstrating a Common World Educational Culture‘ or locating a Globally Structured Educational Agenda? **Educational Theory**, v. 50, n. 4, p. 427-448, 2000.

Dávalos, Pablo. Distopía y violencia neoliberal. El proyecto político de la Sociedad del Monte Peregrino. **La Línea de Fuego**, 3 jul. 2013. Disponível em: <https://lalineadefuego.info/2013/07/03/el-proyecto-politico-de-la-sociedad-del-monte-peregrino-distopia-y-violencia-neoliberal-por-pablo-davalos/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

DI PIETRO, *Maria Sylvia Zanella*. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DRAXLER, Alexandra. **New partnerships for EFA**: building on experience. Paris: UNESCO-IIEP, 2008. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001567/156753e.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2021.

EDUCATION INTERNATIONAL. **Public-private partnerships in education**. Brussels: Education International, 2009. Disponível em: <http://download.ei-ie.org/docs/irisdocuments/research%20website%20documents/2009-00086-01-e.pdf>.

EUROPEAN UNION. Opinion of the European Economic and Social Committee on the “Green Paper on public-private part-

nerships and Community law on public contracts and concessions.” Official Journal of the European Union, 2005.

FERGUSON, Iain. Neoliberalism, the Third Way and Social Work: the UK experience. **Social Work & Society**, v. 2, n. 1, p. 1-9, 2004. Disponível em: <https://ejournals.bib.uni-wuppertal.de/index.php/sws/article/download/236/296>. Acesso em: 17 mar. 2021.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improduti-va**. 3. ed. São Paulo : Cortez / Autores Associados, 1989.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. 4 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2011a.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2011b.

GURN, A. M. Courting Corporate Philanthropy in Public Education: Multi-Disciplinary Literature Review of Public–Private Partnerships (PPPs) in Urban Public Schooling. **SAGE Open**, v. 6, n. 2, p. 1-15, April-June 2016.

JESSOP, Bob. Putting neoliberalism in its time and place: a response to the debate. **Social Anthropology**, v. 21, n. 1, p. 65-74, 2013.

LEHER, Roberto. A sociedade civil contra a esfera pública. **Revista de Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p. 129-156, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3771/1850>. Acesso em: 12 fev. 2021.

MARTINS, André Silva. **A direita para o social**: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

MARX, Karl. **Elementos fundamentais para la crítica de la Economía Política** (Grundrisse) 1857-1858. 16 ed. Vol. 1. México : Siglo Veintiuno, 1989.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro 1, v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1985,

MINOW, Martha. Public and private partnerships: accounting for the new religion. **Harvard Law Review**, v. 116, p. 1229-1270, 2003. Disponível em: <https://dash.harvard.edu/handle/1/3138655>. Acesso em: 12 fev. 2021.

MONTAGNER, Camila. Secretarias de educação entregam alunos de bandeja como clientes para gigantes da tecnologia. **Lavits – Rede Latino-americana de Estudos sobre Vigilância, Tecnologia e Sociedade**, 20 ago. 2018. Disponível em: <https://lavits.org/secretarias-de-educacao-entregam-alunos-de-bandeja-como-clientes-para-gigantes-da-tecnologia/?lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2021.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a proposito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 41-49, jan./jul. 2001. Disponí-

vel em: http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis_n_3_questao_social-201804131245276705850.pdf. Acesso em: 27 out. 2010.

NETTO, José Paulo. Capitalismo e barbárie contemporânea. **Argumentum**, Vitória, v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/2028/2717>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

NETTO, José Paulo. Uma face contemporânea da barbárie. **Novos Rumos**, v. 50, n. 1, 2013, p. 1-39. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/3436/2657>. Acesso em: 12 jan. 2021.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado**: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

PATRINOS, Harry Anthony; BARRERA-OSORIO, Felipe; GUÁQUETA, Juliana. **The role and impact of public-private partnerships in education**. Washington: World Bank, 2009. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2612>. Acesso em: 7 fev. 2021.

PERONI, Vera Maria Vidal. A centralização/descentralização da política educacional nos anos 90 no contexto da proposta de reforma do Estado no Brasil. **InterMeio**: Revista do Mestrado

em Educação – UFMS v. 3, n. 6, p. 66-74, 1997. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/intm/article/view/2674>. Acesso em: 12 jan. 2021.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Cristina Maria Bezerra de. **O marco regulatório e as parcerias público-privadas no contexto educacional**. **Revista Práxis Educacional**, v. 15, n. 31, p. 38-57, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/4657/3662>. Acesso em: 12 jan. 2021.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. Estado e sociedade civil na história das políticas sociais brasileiras. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 22, p. 39-56, set. 2001. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/3873>. Acesso em: 9 fev. 2021.

ROBERTSON, Susan L. Soluções sinérgicas ou monstros híbridos: educação modernizadora pela via das parcerias público-privado. **A Página da Educação**, v. 11, n. 114, p. 7, jul. 2002. Disponível em: <https://www.apagina.pt/?aba=7&cat=114&doc=8921&mid=2>. Acesso em: 12 jan. 2021.

ROBERTSON, Susan L.; MUNDY, Karen; VERGER, Antoni; MENASHY Francine. (org.). **Public private partnerships in education: new actors and modes of governance in a globalizing world**, Cheltenham: Edward Elgar, 2012.

SCHULTZ, Theodore W. Educação como investimento. In: PEREIRA, Luiz (Org.). **Desenvolvimento, trabalho e educação**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SILVA JR., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SILVA, Sandra Regina Paz; CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. **Fundamentos e práticas da política educacional para a educação básica nos anos 2000: a questão das parcerias**. Relatório de pesquisa. Maceió: UFAL, 2013.

UNITED NATIONS. **Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships**. Nova Iorque: Genebra, 2008. Disponível em: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2015.

WHITFIELD, Dexter. Private Finance Initiative: the commodification and marketization of education. **Education & Social Justice**, n. 2, p. 2-13, 1999. Disponível em: <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2008/03/Commodification-Marketisation-Education.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

WORLD BANK. **Good Governance in Public-Private Partnerships: A Resource Guide for Practitioners**. World Bank; DFID-UK, 2009. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12665>. Acesso em: 23 fev. 2021.

WORLD BANK. **Global Monitoring Report 2015/2016: development goals in an era of demographic change**. Washington, DC: World Bank, 2016. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22547>. Acesso em: 10 jan. 2021.

INICIATIVAS EMPRESARIAIS NA EDUCAÇÃO: PROJETO ALUMBRAR NO ESTADO DA PARAÍBA

*Aline Dionízio Leal¹
Antônio Lisboa Leitão de Souza²*

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, educadores e pesquisadores lidam com a interferência de novos projetos sociais orientados pela classe empresarial dentro da rede pública de ensino. São medidas que reestruturam papéis, metodologias pedagógicas e outros, reduzindo, assim, o papel do Estado como garantidor e provedor de serviços e políticas públicas.

Para consolidar esse tipo de interferência do privado no setor público são amplamente utilizadas estratégias que recomendam “parcerias” entre as duas esferas. Essas “parcerias” encontram apoio e influência dos organismos internacionais que as incentivam sob a justificativa de uma suposta eficiência do modelo de gestão empresarial em detrimento da alegada ineficiência da gestão estatal pública, ainda sob tutela do conceito de qualidade

[1]. Mestre em Educação, PPGED/UFPG. E-mail: prof.alinedionizio@gmail.com. ORCID: 0000-0001-7214-1900

[2]. Doutor em Educação, Prof. Titular da UFPG e pesquisador permanente do PPGED/UFPG. lisboaleitao@gmail.com

amplamente divulgado nas grandes conferências mundiais realizadas nas últimas décadas. Por ocasião dessas conferências, foi possível observar a presença e o interesse de grandes empresários dedicados a “salvar” a educação. Trata-se, pois, de iniciativas presentes nos mais diversos níveis, instâncias e esferas da administração pública estatal, mostrando o amplo alcance que estas organizações acabam por conseguir, não se restringindo a áreas específicas.

A partir de inquietações frente a esse cenário, desenvolvemos a pesquisa “O Projeto Alumbrar na Rede Estadual de Ensino da Paraíba: uma análise a partir dos contratos de “parceria” com a Fundação Roberto Marinho no período 2014-2018”, no âmbito do Mestrado Acadêmico em Educação. O projeto mencionado trata de uma “parceria” firmada entre a Fundação Roberto Marinho (FRM) e o Governo da Paraíba, que aconteceu entre os anos de 2014 e 2018. Na pesquisa, reunimos documentos e dados que comprovaram a ineficácia do projeto, bem como a desconstrução da afirmativa de que a “parceria” público-privado é vantajosa para o público por ser menos onerosa e solucionar problemas em curto prazo. Porém, tendo em vista o formato deste texto, nos detemos a delimitar nossas análises ao apresentar o Projeto Alumbrar e analisar a consolidação do seu principal objetivo, qual seja, ser um programa “de **aceleração de estudos para correção de fluxo**”. (PARAÍBA, 2013, p. 01, grifo nosso).

1 O QUE PROPÕE O PROJETO ALUMBRAR?

O projeto em questão dispõe de objetivo claro, metodologia específica, regras de funcionamento, currículo adaptado, rotina própria, exigências estruturais e concepções pedagógicas deli-

neadas no decorrer dos contratos firmados entre a Secretaria de Estado de Educação da Paraíba—SEE/PB e a FRM. Aqui, apresentaremos de forma sucinta os aspectos que constituem o projeto Alumbrar.

Inicialmente, destacamos que há divergência na definição do que é o Projeto Alumbrar. Dentre os documentos analisados, há duas definições: a primeira conceitua o projeto como um “programa de **aceleração de estudos para correção de fluxo** dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental, que se encontram em distorção idade/ano, matriculados na Rede Pública Estadual de Ensino” (PARAÍBA, 2013, p. 01, grifo nosso); a segunda atesta um “projeto de intervenção metodológica para correção de distorção idade/ano de estudantes do Ensino Fundamental [...]” (PARAÍBA, 2017, p. 46). Já em outro trecho, o documento afirma, como objetivo, a

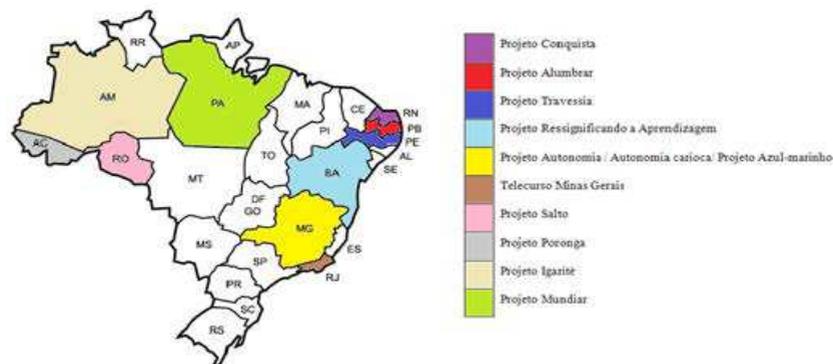
Correção de Fluxo Escolar dos estudantes em distorção idade/ano dos anos finais do Ensino Fundamental, com o propósito de aumentar a oportunidade série/ano, reduzindo-a para reorganizar a trajetória escolar desses estudantes, motivando-os para o ingresso no Ensino Médio (PARAÍBA, 2015, p. 40).

Quanto ao alcance da iniciativa, constatamos que o projeto esteve presente nas 14 regionais de ensino que compõem a estrutura administrativa da Secretaria de Educação do Estado da Paraíba, em específico, em 137 escolas localizadas em todo o território paraibano. Ele foi aprovado pelo Conselho Estadual de Educação (CEE), por meio da Resolução nº 167/2014, para atender a alunos entre 13 e 17 anos, matriculados no 6º ou 7º ano do Ensino Fundamental que possuam distorção idade/ano de, pelo menos, dois anos.

O Contrato Administrativo nº 004/2017 (PARAÍBA, 2017) complementa essas informações ao estabelecer que o projeto pretendia atender 2.500 estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental, com uma metodologia própria e específica. A “parceria” firmada a partir desse Contrato teve por base a Lei nº 8.666/ 93, e com o objetivo de “prestação de serviços para dar continuidade ao desenvolvimento da metodologia Telessala – Telecurso Paraíba, projeto Alumbrar” (PARAÍBA, 2017, p. 01).

Com base nas informações reunidas ao longo da pesquisa, é possível identificar o alcance que tem a Fundação Roberto Marinho, propulsora da metodologia Telessala™ do projeto Alumbrar, estando presente em vários estados e regiões do país. É o que mostra a Figura 1, abaixo, a partir da qual podemos inferir que a FRM não atua há pouco tempo nesse âmbito.

FIGURA 1: PROJETOS DESENVOLVIDOS PELA FRM



Fonte: LEAL, 2019, p. 113.

O Projeto Alumbrar é uma iniciativa que aponta para várias dimensões e dispõe de uma metodologia própria, que é esmiuçada pelo o documento Proposta Técnica Pedagógica para a im-

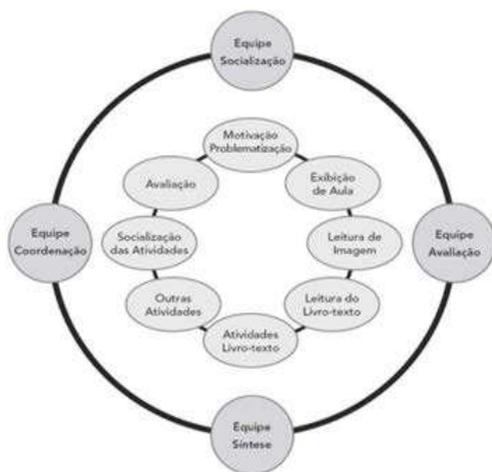
plementação da metodologia. Esse documento cita, por exemplo, os pensadores que, segundo a FRM, fundamentam a Metodologia Telessala™, são eles: Dom Helder Câmara, Paulo Freire, Vygotsky, Philippe Perrenoud e Edgar Morin. Ainda ressalta que a Metodologia Telessala “é a mesma que Freire utiliza nos Círculos de Cultura” (PARAÍBA, 2013, p. 43).

Porém, diferentemente do que acontece na metodologia Telessala™, na qual as temáticas são estruturadas previamente sem qualquer participação dos sujeitos envolvidos, os círculos de cultura freireanos, discutidos na obra “Educação como Prática de Liberdade” (FREIRE, 1999), por sua vez, têm como objetivo minimizar situações opressoras das salas de aula tradicionais, visando estruturar o diálogo livre e dimensionado em círculos de debate, levando em consideração todo o contexto histórico social e cultural do aluno através de entrevistas prévias. Podemos comprovar essa diferenciação quando percebemos que o Alumbrar tem, em seu material, um passo-a-passo estruturado para a sala de aula:

No material do Telecurso® há um Livro do Professor para cada componente curricular. Cada um deles contém as diretrizes do componente curricular e a sua função social. As seções dos Livros do Aluno, explicam sua organização e objetivos, sugestões de planejamento e propostas de atividades para cada aula, descrevendo o passo a passo, da sala de aula as dinâmicas colaborativas, por meio das quais os estudantes aprendem a aprender em grupo (FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO, 2013, p. 47).

Tal passagem mostra como se perde toda a dimensão dialógica freireana e se valorizam as atividades estruturadas previamente. Segundo o mesmo documento, a rotina também é racionalizada e há uma estrutura que deve ser realizada em sala de aula, conforme pode-se observar na Figura 2:

FIGURA 2: ROTINA DIÁRIA NA SALA ALUMBRAR



Fonte: Leal, 2019, p. 110.

Essa perspectiva estruturante nos faz questionar se o trabalho pedagógico não se tornaria inflexível, tendo em vista que as atividades a serem desenvolvidas em sala já estão previamente postas (observe círculo central da figura). E, apesar da justificativa de que cada equipe tem uma função específica a cumprir (observe círculo maior da figura) e que no decorrer do ano letivo os alunos são remanejados, podendo ocupar diferentes funções, perde-se a dimensão autônoma em sala de aula e na escola.

Ainda nos chama atenção uma passagem específica do documento que caracteriza essa rotatividade de funções como sendo essencial para desenvolver as “competências pessoais e profissionais demandadas pela sociedade em geral e pelo mundo do trabalho” (FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO, 2013, p. 50). Isto porque, para cada uma das funções a serem exercidas (observe círculo maior da Figura 2), existe uma série de características pessoais e profissionais a serem desenvolvidas junto aos alunos e por eles também.

Quanto a metodologia Telessala™, aplicada no Projeto Alumbra, é apresentada como um instrumento que pretende reorganizar a trajetória do aluno – conclusão do Ensino Fundamental – ao mesmo tempo que valoriza sua vivência e contexto. Para isso, a própria FRM concebe o conjunto de atividades que são entregues aos professores durante as formações, organizadas em 3 ou 4 módulos. Em suma, o período de participação do aluno pode variar, mas a previsão de término é entre 2 ou 3 anos.

No tocante a organização curricular, ainda se estabelece que as disciplinas “regulares” devem ser distribuídas a cada módulo e depois incorporadas às atividades transdisciplinares. Observe o Quadro 1, a seguir:

QUADRO 1: ORGANIZAÇÃO CURRICULAR: MÓDULOS

MÓDULO 1	MÓDULO 2	MÓDULO 3
Língua Portuguesa, Matemática, Ciências e Artes Visuais.	Língua Portuguesa, Matemática, Arte Musical e Educação Física.	Língua Portuguesa, Matemática, História, Inglês, Educação Física e Ensino Religioso.
Percurso Livre – Língua Portuguesa e Matemática Projeto Pedagógico Complementar	Percurso Livre – Língua Portuguesa e Matemática Projeto Pedagógico Complementar	Percurso Livre – Língua Portuguesa e Matemática Projeto Pedagógico Complementar

Fonte: Leal, 2019, p. 99.

Quando analisamos as propostas de cada disciplina, identificamos que a prévia definição dos conteúdos e das atividades atua como elemento imobilizador da prática educativa. Tome-mos como exemplo uma das disciplinas que deveria ser capaz de abranger as especificidades da comunidade, do alunado e viabilizar a dialogicidade do trabalho pedagógico: o Projeto Pedagógico Complementar – PPC.

Segundo a FRM (2013), o PPC é uma atividade que deve abranger temáticas contextualizadas a partir do interesse da comunida-

de e do aluno de maneira que estejam atreladas a outras disciplinas. Conforme a matriz curricular, cada módulo deve desenvolver um PPC próprio que abranja essas características individuais. No entanto, no cronograma a que tivemos acesso, há três temáticas pré-determinadas para essa atividade: 1) Segurança Alimentar e Nutricional – Educação à mesa; 2) Sagrado; e 3) Protagonistas e empreendedores. Nesse sentido, o projeto propõe valorizar a individualidade da vivência escolar do aluno, mas define, unilateral e previamente, quais as temáticas que serão desenvolvidas em sala.

Destas três temáticas, uma nos chamou atenção: 3) Protagonistas e empreendedores. No item correspondente, são descritas 5 habilidades que o aluno deve alcançar e remetem à lógica empresarial. Os termos utilizados ligam a educação à lógica da exploração do mundo do trabalho e em nada lembram os círculos freirianos, apontados como fundamento da proposta metodológica do Projeto Alumbrar. Atenção para cada uma das habilidades conforme a passagem seguinte:

Desenvolver o **senso de oportunidades** para a **promoção de negócios socialmente úteis**, identificando possibilidades de negócio na economia local. Produzir **novos discursos** sobre as realidades sociais a partir das observações e reflexões realizadas no contexto econômico, social, cultural, local e mundial. Compreender a necessidade de adoção de **condutas éticas em um ambiente de trabalho**. Reconhecer os direitos e deveres trabalhistas e os previdenciários, **aprimorando a condição do trabalhador**. Identificar características pessoais que possam favorecer a **capacidade empreendedora**. (FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO, 2013, p. 37-42, grifo nosso).

Outro aspecto que merece evidência é o modelo de avaliação própria que a metodologia do programa apresenta. Trata-se de uma avaliação específica para sala de aula e outra que garante o “avançar” para as séries/anos seguintes, permitindo o retorno a turma correspondente a faixa etária.

O modelo avaliativo para a sala de aula deve conter o resumo das notas de cada aluno no decorrer do curso, sendo computadas a partir dos módulos, resultando em três tipos de notas: a Média Modular, que é a síntese das notas registradas durante o decorrer do módulo; a Síntese Modular, que é o resumo das notas de cada um dos módulos; e a Avaliação Final.

No modelo de avaliação para “avançar” de série/ciclo/ano, os alunos do projeto devem realizar um exame de reclassificação organizado pela escola e professores de cada área específica, juntamente com o professor responsável pela sala Alumbrar. Existem três possibilidades de “avanço” para aqueles que desejam retornar ao ensino regular. Resumidamente, são elas:

1) Alunos que desejam retornar ao ensino regular durante o módulo 1 do Projeto se submetem a avaliações das disciplinas do currículo regular e regressam à série de origem.

2) Alunos que desejam retornar ao ensino regular durante o módulo 2 se submetem a avaliações das disciplinas do currículo regular, à apreciação do histórico escolar, resultando na classificação em série seguinte.

3) Alunos que desejam retornar ao ensino regular ao final do módulo 3 se submetem a avaliações das disciplinas do currículo regular e são classificados duas séries à frente, mediante apreciação do histórico escolar.

Merece ressaltar que durante as possibilidades de avanço 1 e 2, os alunos podem ser classificados na série/ano seguinte se optarem por realizar a avaliação no final de cada módulo respectivo, mediante avaliação específica.

Outro aspecto interessante é que o trabalho do Projeto não se limita à sala de aula e perpassa todos os âmbitos da escola, conforme previsto nas Diretrizes Operacionais 2016/2017, que trazem uma visão geral das exigências para o funcionamento do projeto Alumbrar nas escolas participantes. Dentre elas, destacamos:

a) Participar das reuniões quando convocado pela GRE; b) Realizar reuniões periódicas com os pais, para informá-los sobre o desempenho dos filhos e solicitar-lhes apoio quando necessário; c) Promover as culminâncias dos trabalhos junto aos pais e comunidade; d) Realizar avaliações individuais de leitura e escrita junto aos estudantes; e) Cumprir com a Proposta Pedagógica do Projeto Alumbrar, compreendendo cada item específico dos trabalhos. (PARAÍBA, 2016, p. 20)

E a Diretriz Operacional 2017 complementa a lógica de funcionamento já descrita acima, ao estabelecer o seguinte:

[...] Participar da capacitação ofertada; enturmar os estudantes do 6º ou 7º ano, de 13 a 17 anos, com pelo menos 2 anos de distorção; implementar a metodologia específica do Projeto; equipar as salas de aula do Projeto com recursos multimídia; aplicar e monitorar os Módulos do curso (PARAÍBA, 2017, p. 45).

Cada uma dessas exigências tratadas neste tópico requer uma estrutura física específica para execução. Também há a necessidade de aquisição, por parte do Estado, de um aparato de instrumentos para que o projeto funcione. Em nossa pesquisa de mestrado, encontramos nove contratos e sete termos aditivos que tratam da aquisição de livros, materiais e equipamentos usados no projeto Alumbrar, a partir dos quais conseguimos constatar que ao menos três categorias necessitavam de aquisição de material além do que estava definido no contrato inicial: materiais didáticos complementares; equipamentos por sala de aula; e papelaria por sala de aula (mensal).

No que diz respeito ao contrato inicial, é necessário ainda observarmos os valores dispendidos nessa “parceria”. A SEE/PB e a FRM assinaram o primeiro contrato de prestação de serviços no ano de 2013. Ao todo, foram três contratos administrativos, cujos valores foram ajustados por meio de aditivos, a depender da reorganização e redimensionamento de atividades. Em 2017,

foi assinado um novo e último contrato, do qual destacamos que o número de estudantes contemplados era menor do que aquele acordado no contrato inicial. É importante ressaltar que a configuração do montante pago se deu conforme mostrado no Quadro 2 abaixo:

QUADRO 2: VALORES DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (VALOR NOMINAL)

ANO	2013 (Atividades iniciadas em 2014)	2015	2017
TIPOLOGIA	Contrato Administrativo	Termo aditivo (redução do valor inicial)	Contrato administrativo
VALOR R\$	13.608.839,00	5.928.299,00	2.425.292,00

Fonte: Leal, 2019, p. 90.

Observando o Quadro 2, percebe-se que há significativa diminuição nos valores orçados inicialmente no projeto. Para justificar essa redução, a FRM informou que houve o redimensionamento de algumas atividades ligadas à concepção, formação e acompanhamento pedagógico e pessoal técnico responsável. A SEE/PB, por sua vez, justificou, apenas, que não conseguiu atingir a demanda estabelecida pela FRM, sem maiores informações. Porém, mesmo com a redução, o valor contratual continuou alto.

A partir dessa visão breve e panorâmica do Alumbrar, julgamos necessário questionar não só a eficiência do projeto, como também o valor empregado para a execução do mesmo no âmbito da SEE/PB.

2 O OBJETIVO DO PROJETO FOI ALCANÇADO?

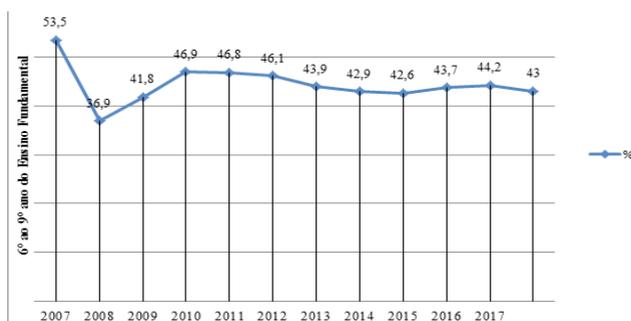
A justificativa oferecida pela SEE/PB para a implantação do Projeto Alumbrar baseia-se nos altos índices de distorção idade/ano do Estado, como consta no projeto básico enviado pela FRM.

Segundo a SEE/PB, “conforme dados preliminares do Censo Escolar 2014, 15.599 alunos estão em distorção idade/ano de, pelo menos 02 anos, o que corresponde a 36,8%” (PARAÍBA, 2016, p. 2). Assim, para solucionar esse problema, o Estado da Paraíba tem investido em programas que apresentem propostas para reduzir os índices de evasão, repetência e distorção. Com vistas a alcançar esse objetivo, portanto, o Projeto Alumbrar foi implementado.

Para entendermos essa justificativa, buscamos na base de dados do Instituto Nacional Educação e Pesquisa Anísio Teixeira – INEP, os índices de distorção idade/ano das escolas paraibanas participantes, tendo como parâmetro para a pesquisa o Censo Escolar e as séries atendidas pelo Projeto Alumbrar. Tal busca teve o intuito de mais elementos quantitativos que contribuíssem para melhor aferirmos o impacto do alumbrar na construção dos respectivos índices das escolas estaduais.

Nesse sentido, o Gráfico 1 apresenta um apanhado geral dos dados de distorção idade/série entre os anos de 2007 e 2018, compreendendo o 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental da rede Estadual de Ensino. Vale ressaltar que o projeto Alumbrar chega a Paraíba apenas em 2013:

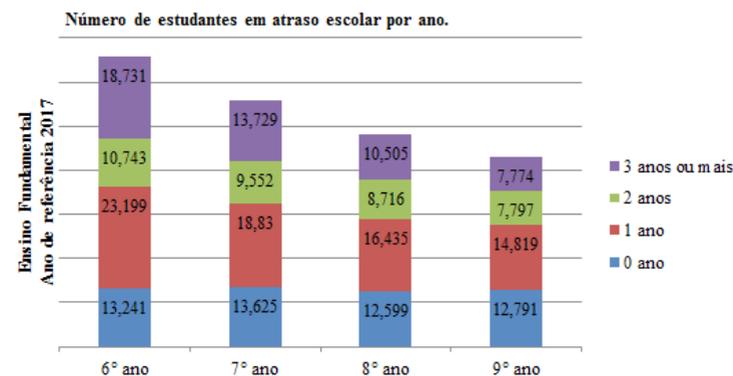
GRÁFICO 1: ÍNDICE DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE/ANO, POR ANO, NAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DA PARAÍBA.



Fonte: Leal, 2019, p. 65.

O Gráfico acima mostra certa linearidade ou constância dos índices de distorção idade-série/ano nas escolas públicas da rede estadual. Mesmo com as justificativas de que há investimento, por parte do governo do Estado, nessa questão através de programas específicos como o Alumbrar, não se observa nenhuma melhora ou piora notável da situação global nos dados agrupados. Em vista disso, resolvemos afunilar a área de concentração dos dados, destacando cada ano/série do ensino fundamental abarcada pelo projeto, conforme o Gráfico 2, trouxemos o número de estudantes em atraso escolar na rede paraibana:

GRÁFICO 2: DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE/ANO NAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DA PARAÍBA – 6º AO 9º ANOS.

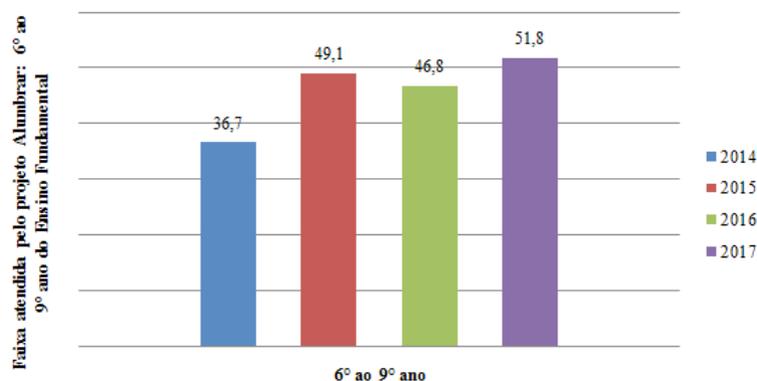


Fonte: Leal, 2019, p. 66.

Observamos que os índices mais altos de distorção se concentram nos 6º e 7º anos do Ensino Fundamental, e que o atraso escolar é majoritariamente de 1 ano ou 3 anos. Apenas com a análise desses dois gráficos podemos entender a justificativa apresentada pelo governo estadual quanto aos investimentos para solucionar o problema da distorção idade/ano. No entanto, cabe questionar

se as “parcerias” celebradas para tal são, de fato, a forma mais eficiente de investimento do erário, como propagam. Afinal, segundo as estatísticas encontradas no site do INEP, não houve progressos na situação do Estado desde o ano de implantação da “parceria” e do Projeto Alumbrar. O Gráfico 3 abaixo mostra a média de alunos com distorção idade-série nas escolas públicas da rede estadual paraibana dentro da faixa atendida pelo Projeto, isto é, do 6º ao 9º anos do Ensino Fundamental:

GRÁFICO 3: DISTRORÇÃO IDADE-SÉRIE NAS ESCOLAS PARTICIPANTES DO PROJETO ALUMBRAR, POR ANO.



Fonte: Leal, 2019, p. 116.

A partir da listagem das escolas participantes do projeto, organizamos o Gráfico 3 acima e procuramos identificar os índices de cada escola, realizando o cálculo da média de distorção das mesmas nos anos de vigência do projeto. Percebemos que durante os anos de vigência não houve significativa mudança nos números apresentados ao MEC/INEP, via Censo Escolar, assim como não houve melhora significativa nem para as escolas participantes nem nos índices gerais do estado, razão pela qual não

podemos aferir efetivo impacto positivo do Projeto Alumbrar em relação ao objetivo central em vista do qual ele foi contratado e implementado.

Os dados estatísticos que levantamos em nossos estudos questionam os elementos que constituem o Projeto Alumbrar, bem como, a sua eficiência. Do mesmo modo, ponderamos sobre a adoção dessas “parcerias” público-privado que moldam espaços fecundos para a iniciativa privada exercer um papel que, em suma, deveria ser do Estado, mediando e idealizando políticas públicas.

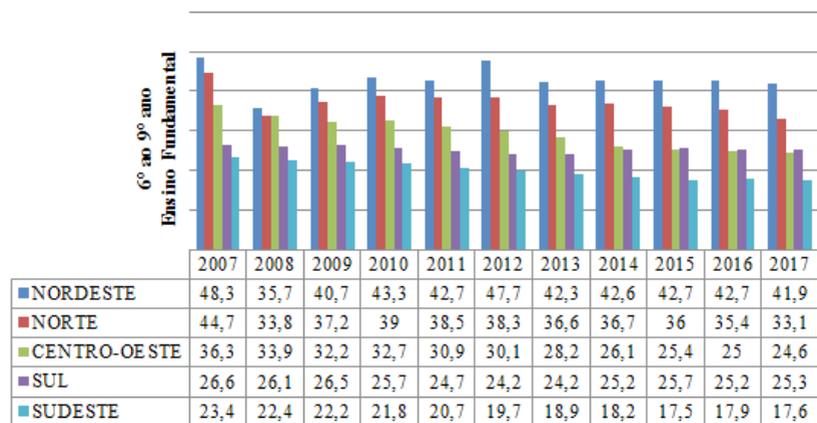
CONCLUSÃO

Procuramos explicar, de maneira geral, os elementos organizacionais do projeto Alumbrar e como ele traz impregnada toda uma lógica estrutural própria, cujas escolas participantes devem aderir ao adota-lo. A partir de expressões ou medidas pedagógicas como: “enturmação”, reestruturação curricular, materiais de estudo, formações, sistema de classificação, dentre outros, o funcionamento escolar é modificado e adaptado, o que resulta numa submissão da escola à lógica estabelecida pelo Alumbrar e seus idealizadores. Na prática, compromete-se a autonomia didático-pedagógica da instituição e de seus profissionais, além de se limitar as possibilidades criativas eventualmente emanadas do próprio fazer pedagógico inerente à relação ensino-aprendizagem.

A despeito da preocupação mostrada pelo governo paraibano para com os altos índices de distorção idade/série, o que é reconhecível e requer urgência, sabemos que esse não é um problema recente em nossa rede pública de ensino e nem exclusivo do estado nem da região. Ao confrontarmos os dados organizados pelo MEC/INEP, pudemos constatar que o problema da distorção

idade-série aflige todas as regiões do país, conforme demonstra o Gráfico 4, a seguir:

GRÁFICO 4: DISTRORÇÃO IDADE-SÉRIE/ANO, POR REGIÃO, EM ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS NO PAÍS.



Fonte: Leal, 2019, p. 64.

Na verdade, merece questionamento a estratégia de enfrentamento escolhida pelo governo paraibano para superação do problema, tendo buscado diretamente na iniciativa privada um programa exógeno às escolas, seja em sua concepção, em sua implementação, em suas estratégias. Além de ser uma medida ou estratégia governamental que prescinde do potencial e capacidade instalada na própria esfera pública, ignorando-a, como se esta fosse incapaz e irrelevante no trato dos problemas e elaboração de alternativas para superação dos desafios pedagógicos escolares, os dados organizados por nossa pesquisa mostram que a atuação dessas instituições/fundações privadas na educação escolar pública não tem se mostrado consequente, tampouco eficiente e eficaz como se anunciava, haja vista a persistência e constância

dos dados quantitativos relativos a situação de distorção idade-série/ano, que foi o foco da nossa pesquisa.

Além disso, o fato de não ter havido melhora nos índices nem superação do problema, portanto, sugere e fortalece a compreensão de que a abordagem dos problemas educacionais no país, pelo menos os relativos às redes públicas de ensino, não pode ser de forma unilateral, seja como questões estritamente pedagógicas – pois também são de natureza socioeconômica, como é o caso da distorção idade-série/ano – seja como um problema “pontual” dentro da estrutura escolar e das políticas educacionais. Quando não tratados em seu conjunto, os problemas e desafios educacionais tendem a permanecer, visto serem estruturais, não isolados.

Nesse sentido, ao tratar a questão como algo pontual e eventual, decorrente de fatores exclusivamente pedagógicos ou de uma provável mobilidade estudantil entre redes ou esferas administrativas – argumento sugerido no documento do Plano Estadual de Educação (2015-2025) como possível explicação para os índices de distorção identificados na rede estadual de ensino da Paraíba (sic!!) – como se fosse um corpo estranho que pode ser cirurgicamente retirado, demonstra uma compreensão equivocada, superficial e leiga acerca da realidade educacional pública existente no país. E contratar um “especialista” da iniciativa privada para solucionar problemas dessa natureza parece ser uma solução que não tem nada de mágico, senão ceder às pressões privatizantes para implantação da lógica do mercado na esfera pública.

No entanto, a escolha dessa perspectiva ignora que esse é um problema estrutural, multidimensional, ao passo que reforça a falsa ideia de que o público (entenda-se: seus profissionais) é ineficiente e incapaz, por si só, de encontrar ou construir alternativas para os problemas sócio educacionais existentes. Cria-se, dessa forma, espaço e condições ideológicas para a busca das alternati-

vas mais fáceis e imediatas, como se a vida social fosse um supermercado no qual o Estado possa encontrar, a qualquer momento, os “produtos” necessários às suas necessidades e demandas de políticas públicas. A busca pelas “parcerias” com as fundações/institutos privados deve ser entendida assim.

De outro ponto de vista, sabemos que há fatores econômicos, sociais e psicológicos que afetam os estudantes, influenciando sua aprendizagem e os respectivos resultados escolares, por vezes considerados “insatisfatórios”, mas que figuram as estatísticas oficiais. Ou seja, é preciso desconsiderar-se a ordem social do problema e concentrar esforços na dimensão pedagógica. Ao adotar como estratégia de solução medidas como o Projeto Alumbrar não se ataca a raiz real do problema, ou seja, mesmo que a trajetória escolar do estudante seja reorganizada, nada garante que outros tantos não estarão passando pelas mesmas dificuldades que acarretaram os atrasos, transformado a situação em um ciclo vicioso, visto que o projeto concentra esforços em racionalizar a dimensão pedagógica do processo de aprendizagem em detrimentos dos demais aspectos que o circundam.

Ainda que tratados sucintamente, merecem destaque os valores dispendidos pelo poder público com o projeto. Foram contratos, termos aditivos com valores altos para um número de escolas participantes relativamente pequeno. Além disso, a implementação do projeto também acarretou a necessidade de adquirir outros materiais para além do contratado, criando outras despesas onerosas aos cofres públicos. E isso demanda, igualmente, maiores investigações, haja vista tratar de recurso público. Destarte, o volume de investimento que a “parceria” demandou poderia ter sido aplicado em ações construídas dentro das próprias escolas que enfrentam o problema, dando voz aos sujeitos que vivem essa situação.

Em síntese, constatamos que essas “parcerias” trazem uma lógica de funcionamento própria, com ações estruturadas, uma rotina previamente decidida, nas quais a participação daqueles que atuam em sala de aula limita-se a mera execução. Em termos de valorização e reconhecimento social do trabalho docente, trata-se de uma alternativa política que caminha na direção contrária, além de contribuir para o esvaziamento do que consideramos ser a função docente.

Percebemos que, nos moldes em que o Projeto Alumbrar se apresenta, o termo “parceria” perde inteiramente o significado, isto porque a contrapartida do Estado (contratante) é maior em comparação ao que se exige da FRM (contratada). Na prática, observa-se a contratação da prestação de serviço que se materializa na implantação de um determinado projeto (produto) durante determinado tempo e em determinado espaço, reproduzindo-se a racionalidade mercadológica. No caso em análise, consideramos que o Projeto Alumbrar (o produto do serviço contratado) mostrou-se ineficaz, não sendo a melhor solução nem a melhor estratégia para se corrigir o problema da distorção idade-série em nosso Estado.

Diante disso, cabe questionar que tipo de projeto social está por trás dessas iniciativas? Quais são as consequências dessa política para a educação pública a médio e longo prazo? Nossos estudos apontam que iniciativas governamentais como as alçadas para a implantação do Projeto Alumbrar por intermédio da “parceria” com a FRM não são um caso isolado, mas fazem parte de um ideário mercantilista e privatizante, que objetiva transformar a educação em mercadoria.

Sob a égide do discurso de que os serviços oferecidos pela esfera privada são melhores que aqueles concedidos pelo serviço público, o Estado se torna campo fecundo para as investidas do

setor privado. E, ao contrário do que se espera, a esfera estatal endossa esse discurso através das “parcerias”, usando a crise fiscal e a racionalização dos gastos públicos como justificativa. Nesse sentido, o dinheiro público é transferido para a iniciativa privada sem que haja o efetivo envolvimento e controle social sobre esse processo. Ao fim e a cabo, a educação pública perde espaços importantes e é submetida à racionalidade que valoriza o privado.

REFERÊNCIAS

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO. **Proposta Técnica Pedagógica para Implementação da Metodologia Telessala**. 2013. Disponível em: https://appcodata.pb.gov.br/sicpb/temp/00099.0000082019-5_3_Proposta%20Tecnica%20Pedag.pdf. Acesso em: 02 set. 2018.

FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO. **Proposta da Contrata-da**. 2013. Disponível em: https://appcodata.pb.gov.br/sicpb/temp/00099.0004612017-0_5_proposta%20da%20contratada.pdf. Acesso em: 02 set. 2018.

LEAL, A. D. **O projeto Alumbrar na rede estadual de ensino da Paraíba**: uma análise a partir dos contratos de “parceria” com a fundação Roberto Marinho no período 2014-2018. 2019. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Pós-Graduação em Educação, Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil, 2019. Disponível em: [\[ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/12316\]\(http://ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/12316\). Acesso em: 24 jan 2022.](http://dspace.sti.</p></div><div data-bbox=)

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação e Cultura. **Contrato Administrativo Nº 201/2013**. João Pessoa, 16 dez. 2013. Disponível em: <http://www.cge.pb.gov.br/gea/Uploads/Contratos/Contratos038650.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2018.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação. Conselho Estadual de Educação. **Resolução Nº 167/2014**. Aprova o “Projeto Alumbrar”, da rede estadual de ensino que visa a correção de fluxo escolar dos alunos em distorção idade/ano dos anos finais do ensino fundamental. [S. l.], 10 jul. 2014. Disponível em: <http://cee.pb.gov.br/portal/downloads/resolucoes/re2014/Re167-2014.pdf>. Acesso em: 02 out. 2016

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação e Cultura. Assessoria Jurídica. **Primeiro termo aditivo ao Contrato Administrativo Nº 201/2013**. João Pessoa, 20 nov. 2014. Disponível em: <http://www.cge.pb.gov.br/gea/Uploads/AditivoCt/AditivoCto22539.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2018.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação. Subgerência de Controle de Contratos e Convênios. **Segundo termo aditivo de supressão ao Contrato Nº 201/2013**. João Pessoa, 06 nov. 2015. Disponível em: <http://www.cge.pb.gov.br/gea/Uploads/AditivoCt/AditivoCto25257.pdf>. Acesso em: 20 mai 2018.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação e Cultura. **Diretrizes do Projeto Alumbrar**. Secretaria de Estado da Educação e Cultura. 2014. Acesso em: 09 set. 2018.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação. Subgerência de Controle de Contratos e Convênios. **Contrato N° 0114/2015**. Aquisição de livros, que entre si celebram o Estado da Paraíba, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação e a empresa Global Editora e Distribuidora LTDA. João Pessoa, 29 dez. 2015. Disponível em: <http://www.cge.pb.gov.br/gea/Uploads/Contratos/Contratos045027.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação. Subgerência de Controle de Contratos e Convênios. **Primeiro termo aditivo ao Contrato N° 0114/2015**. João Pessoa, 30 dez. 2015. Disponível em: <http://www.cge.pb.gov.br/gea/Uploads/AditivoCt/AditivoCto25902.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação. **Diretrizes Operacionais para o Funcionamento das Escolas da Rede Estadual de Ensino**. João Pessoa, 2015. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2013/12/Diretrizes-Operacionais-SEE-PB-2015.pdf>. Acesso em: 02 out. 2016.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação. **Diretrizes Operacionais para o Funcionamento das Escolas da Rede Estadual de Ensino**. João Pessoa, 2016. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2015/12/Diretrizes-Operacionais-2016-2.pdf>. Acesso em: 11 out. 2016.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação e Cultura. **Projeto Básico**. 2016. Disponível em: https://appcodata.pb.gov.br/sicpb/temp/00099.0004612017-o_4_termo%20de%20referencia.pdf. Acesso em: 02 set 2018.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação. Subgerência de Controle de Contratos e Convênios. **Contrato Administrativo N° 004/2017**. João Pessoa, 14 mar. 2017. Disponível em: <http://www.cge.pb.gov.br/gea/Uploads/Contratos/Contratos047628.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação. **Diretrizes Operacionais para o Funcionamento das Escolas da Rede Estadual de Ensino**. João Pessoa, 2017. Disponível em: http://paraiba.pb.gov.br/downloads/Diretrizes_Operacionais_2017.pdf. Acesso em: 13 out. 2018.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação. Subgerência de Controle de Contratos e Convênios. **Primeiro termo aditivo ao Contrato de N° 004/2017**. João Pessoa, 26 set. 2018. Disponível em: <http://www.cge.pb.gov.br/gea/Uploads/AditivoCt/AditivoCto31112.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

“PARCERIA” PÚBLICO-PRIVADA DO ESTADO DA PARAÍBA E O INSTITUTO DE CORRESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO

*Maria Claudia Coutinho Henrique¹
Melânia Mendonça Rodrigues²*

INTRODUÇÃO

O tema parceria público-privada vem ganhando destaque no Estado da Paraíba, nos últimos anos, devido ao surgimento do modelo de educação integral implantado pelo Governo do Estado, em “parceria”³ com o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação, seguindo a lógica gerencial que perpassa a educação atual.

Nosso objetivo nestas linhas é discutir brevemente a inserção da lógica empresarial nas Escolas Cidadãs Integrais (ECI) de ensino médio do Estado da Paraíba, em decorrência da “parceria”

[1]. Mestra em Educação pelo PPGED/UFGG. E-mail: claudiahc Coutinho@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4007-0359>.

[2]. Doutora em Educação, professora Titular da UAED/UFGG. E-mail: melania.r@uol.com.br. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3894-1514>

[3]. Ao tratarmos da Parceria do ICE com o Governo do Estado da Paraíba, colocamos aspas por entendermos que não se trata de uma parceria, mas de um contrato de prestação de serviços.

firmada, pelo Governo do Estado, com o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE).

No estudo, utilizando a análise bibliográfica e documental, optamos pelo método do materialismo histórico dialético⁴, pois compreendemos que, ao utilizá-lo, conseguimos assimilar as causas e consequências dos problemas estudados, suas contradições e dimensões (TRIVIÑOS, 1987), dando-nos uma visão crítica do objeto estudado, direcionada à possibilidade de modificar a realidade.

De acordo com Sanfelice (s.d., p. 149), “o real, o imediatamente dado, faz parte de uma manifestação das aparências”. O pesquisador necessita caminhar das aparências fenomênicas para a essência da coisa, para a coisa em si. Dessa forma, o pressuposto dialético epistemológico é que o em si das coisas é alcançável. Enquanto pesquisadores, procuramos o conhecimento por considerarmos possível alcançá-lo. “É esta, dentre outras, uma das razões que move os pesquisadores” (SANFELICE, s.d., p. 149).

Nossa análise, pautada nas categorias dessa perspectiva teórica, busca apreender o objeto em sua totalidade, compreendendola como a conexão dos aspectos particulares com o contexto social mais amplo que produz as contradições, elemento constitutivo da realidade e móvel de sua superação, o que remete a considerar sua historicidade, ou seja, “a especificidade do acontecimento histórico, irrepitível no tempo e no espaço do mundo que é exterior ao pensamento” (CIAVATTA, 2019, p. 140).

[4]. Para Marx, a dialética é a ciência das leis gerais do movimento, tanto do mundo exterior como do pensamento humano. Nela, contraditoriamente, a permanência é o devir das coisas e dos conceitos refletidos no pensamento. E é necessário destacar que isto não exclui a lógica formal, mas a incorpora por superação (SANFELICE, s.d. p.141). Ainda mais: “[...] a dialética compreende o que hoje se chama teoria do conhecimento ou gnosiologia, que deve igualmente considerar o seu objeto do ponto de vista histórico, estudando e generalizando a origem e o desenvolvimento do conhecimento, a passagem da ignorância ao conhecimento” (LENIN, s.d., p. 20. *apud* SANFELICE, s.d., p.141).

A premissa que orienta nossa reflexão é a de que o modelo de “parceria” público-privada, ao implementar a lógica gerencialista nas escolas públicas, serve, em primeira instância, aos interesses dos organismos empresariais, que vêm assumindo papel estratégico na política educacional brasileira nos anos 2000.

I ESCOLA CIDADÃ INTEGRAL DO ESTADO DA PARAÍBA

Com amparo na Lei Federal nº 8.987, de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, o governador da Paraíba, Ricardo Vieira Coutinho (PSB), se reuniu com o empresário Marcos Magalhães, representante do ICE, “ocasião em que discutiram a parceria para implantação do projeto Escola Cidadã em oito escolas da Paraíba a partir do mês de fevereiro de 2016.” (PARAÍBA INFORMA, 2015, s.p.).

Desse modo, as Escolas Cidadãs Integrais começaram a ser pensadas no estado da Paraíba em 2015, sendo implantadas em 2016, com oito unidades a princípio e, segundo o Governo do Estado, devido ao bom desempenho e à aceitação da comunidade escolar, em 2017, foram implantadas mais 25 unidades, chegando ao número de 33 Escolas Cidadãs Integrais em todo o Estado. Em seguida, pela Medida Provisória nº 267, de 07 de fevereiro de 2018, aprovada pela Lei nº 11.100, de 06 de abril de 2018, é instituído o Programa Escola Cidadã Integral, sendo composto por Escolas Cidadãs Integrais – ECI, Escolas Cidadãs Integrais Técnicas – ECIT e Escolas Cidadãs Integrais Socioeducativas – ECIS (PARAÍBA, 2018).

Ainda em 2018, a Secretaria de Estado da Educação (SEE/PB) buscou ampliar o número de escolas com o modelo de educação integral, com a implantação de mais 69 unidades, totalizando 102 ECI, em todas as regionais de ensino do Estado.

Segundo o portal da ECI da Paraíba, estas escolas trazem em seu modelo inovações e propostas que procuram “fazer um divisor de águas na história da educação do estado”, com o objetivo de desenvolver “cidadãos autônomos, solidários e competentes, indivíduos protagonistas, agentes sociais e produtivos, que possam contribuir com o mundo atual e suas necessidades” (PARAÍBA, [201-?], s.p.). “O programa tem como foco a formação dos jovens por meio de um desenho curricular diferenciado e com metodologias específicas, que apresentam aos estudantes do Ensino Médio possibilidades de se sentirem integrantes do seu projeto de vida” (PARAÍBA, [201-?], s.p.).

Ainda dentro da proposta educacional das ECIS, as escolas em tempo integral possuem “um conteúdo pedagógico voltado para uma educação de excelência, formação para a vida e formação para as competências do século XXI” (PARAÍBA, [201-?], s.p.). Além das disciplinas da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), as ECIS têm em seus currículos uma grade diferenciada, pois trazem disciplinas diversificadas, como por exemplo: Eletivas, Projeto de Vida, Pós-Médio, Estudo Orientado, entre outras.

A ECIT segue o mesmo modelo da ECI, com o diferencial dos cursos técnicos que têm por objetivo “a formação dos jovens para atuarem no mercado de trabalho”. Ambas buscam, segundo o Governo Estadual, propiciar aos jovens se “reconhecerem como protagonistas em seus locais de atuação”. (PARAÍBA, [201-?], s.p.).

Outro modelo com base na ECI é o ECIS, que funciona dentro das Unidades de Medidas Socioeducativas do Estado da Paraíba, atuando de maneira semelhante às ECIS, no entanto, são levadas em conta as especificidades do local e do contexto no qual estão inseridas essas escolas. As ECIS oferecem um modelo pedagógico diversificado, buscando o desenvolvimento do cidadão em sua totalidade (PARAÍBA, [201-?]), cursos profissionalizantes e atividades em diversas áreas como, por exemplo, arte, esportes e cultura

como forma de facilitar a reinserção do adolescente na sociedade, dando-lhe a possibilidade de integração ao mercado de trabalho (PARAÍBA, [201-?]).

As ECIS são apresentadas pelo Governo do Estado da Paraíba como um novo modelo de escola pública, com a proposta de organização e funcionamento em tempo único (integral) (PARAÍBA, [201-?]). De acordo com o Governo Estadual, este modelo de escola está sendo implantado na Paraíba com vistas a cumprir a meta 6 do Plano Nacional de Educação (PNE), qual seja: “Oferecer educação em tempo integral, em no mínimo 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da Educação Básica (BRASIL, 2014, s.p.).” Visaria, também, efetivar o previsto no Plano Estadual de Educação, em sua meta 5 (corresponde à Meta 6 do PNE).

2 O INSTITUTO DE CORRESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO

O Instituto de Corresponsabilidade pela Educação – ICE foi criado em 2003 por um grupo de empresários determinados a arquitetar um novo modelo de escola e “resgatar o padrão de excelência do então decadente e secular Ginásio Pernambucano⁵, localizado em Recife.” (ICE, s.d., p. 10). Já na sua apresentação, em seu site, o ICE deixa claro seus objetivos quando afirma que quer ser reconhecido “como uma organização de referência na concepção,

[5]. Foi fundado no dia 1º de setembro de 1825, por decreto do presidente da província de Pernambuco, José Carlos Mayrink, sob o nome de Liceu Provincial de Pernambuco, numa das dependências do convento do Carmo. [...] No governo de Alexandre José Barbosa Lima, através de um Decreto de 1º de janeiro de 1893, passou a chamar-se Instituto Benjamim Constant, fazendo-se a fusão do Ginásio com a Escola Normal, abolindo o internato e agregando vários cursos de caráter científico e profissional. Em junho de 1899, o Instituto foi extinto, voltando o nome Ginásio Pernambucano que permaneceu até 1942, quando passou a ser o Colégio Pernambucano e depois Colégio Estadual. Voltou a ser denominado Ginásio Pernambucano pelo Decreto nº 3.432, de 31 de dezembro de 1974. (GASPAR, s.d., s.p.).

produção e irradiação de conhecimentos, tecnologias e práticas educacionais, com vistas à qualificação do ensino básico público e gratuito, **transformando estas práticas em políticas públicas.**” (ICE, s.d., p. 12, grifo nosso).

O ICE conta com uma base de apoio de parceiros, sendo Parceiros Estratégicos o Instituto Natura e o Instituto Sonho Grande; parceiros Técnicos, como o Instituto Qualidade no Ensino – IQE e STEM – Brasil; e, como financiadores, o Instituto Natura, Instituto Sonho Grande, Espírito Santo em Ação, Itaú (Bra), Fiat (Chrysler), Jeep, Trevo – Tecnologia Social e SEM – Empresa de produtos farmacêuticos (ICE, s.d.).

Atualmente, segundo informações disponíveis em seu site, o ICE mantém parcerias com 16 Estados e 8 Municípios brasileiros e, entre 2004 e 2018, já havia chegado à abrangência de 747.600 estudantes, 40.050 educadores e 1.335 escolas públicas. (ICE, s.d.).

Tem como modelo fundamental o Projeto de vida, que dá base ao modelo Escola da Escolha. “O Projeto de Vida reside no ‘coração’ do projeto escolar da Escola da Escolha. Ele é o seu eixo, sua centralidade e sua razão de existir” (ICE, s.d., p. 28), tomado como solução central proposta pelo ICE “para atribuir sentido e significado ao projeto escolar em resposta aos desafios advindos do mundo contemporâneo sob o ponto de vista da formação dos jovens” (ICE, s.d., p. 28.).

2.1 O ICE E A LÓGICA EMPRESARIAL COMO POLÍTICA EDUCACIONAL

Ao iniciar nossa pesquisa sobre o ICE nos deparamos com o livro intitulado “A juventude brasileira ganha uma nova escola de Ensino Médio: Pernambuco cria, experimenta e aprova”, de 2008,

do empresário Marcos Magalhães, idealizador, diretor e principal vendedor das ideias do ICE.

O texto é carregado de frases de impacto, como por exemplo: “Um presidiário custa ao contribuinte R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais), por mês!” (MAGALHÃES, 2008, p. 13), fazendo o contraponto do investimento por cada aluno com o modelo do ICE: “investem-se R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por aluno a cada ano” (MAGALHÃES, 2008, p. 12). Desse modo, nos chama atenção a mensagem implícita nessa comparação: um estudante, em uma boa escola, é mais barato aos contribuintes do que um presidiário.

Seguindo a lógica empresarial, o ICE busca garantias, inclusive jurídicas, para assegurar o bom funcionamento de sua ideologia dentro das escolas contempladas pelo modelo. Afirma Magalhães (2012, p 21):

O setor privado, por meio do ICE, aporta uma filosofia de trabalho, uma proposta pedagógica, uma estratégia gerencial e de recursos para o cofinanciamento parcial de cada escola – denominada de Centro de Ensino Experimental. O estado, por sua vez, cria uma instituição, o PROCENTRO, para expandir a proposta e gerenciar as escolas. Para viabilizar o novo empreendimento e assegurar a sua sustentação em longo prazo, foram necessárias alterações de caráter legal e normativo. Isso garante não apenas segurança jurídica para a parceria e para os atores, mas dá uma base maior que permite a estabilidade e a continuidade do Programa com a mudança de governos. (MAGALHÃES, 2012, p. 21).

Do ponto de vista pedagógico, o ICE incentiva práticas como a EPV – Educação para Valores, o Protagonismo Juvenil, Empreendedorismo Juvenil, Associativismo Juvenil, Educação Geral e Cer-

tificação Profissional, a Cultura da Trabalhabilidade etc. Chama-nos bastante atenção a “Cultura da Trabalhabilidade”, que, de acordo com Magalhães (2012, p. 21), visa “capacitar o jovem a compreender, inserir-se e atuar no novo mundo do trabalho, elaborando o plano de vida, plano de carreira e programa de ação para seu desenvolvimento acadêmico e profissional”. Desse modo, fica clara a intenção de formar o trabalhador competente para suprir as necessidades do mercado de trabalho.

O ICE disponibiliza ainda um Manual Operacional intitulado “Modelo de Gestão – Tecnologia Empresarial Socioeducacional (TESE): Uma Nova Escola para a Juventude Brasileira (Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral)”⁶. Esse manual merece destaque por trazer explicitamente diretrizes da lógica gerencial a serem implantadas nas escolas. Já em sua introdução, destaca

A gestão de uma escola em pouco difere da gestão de uma empresa. Na realidade, em muitos aspectos, a gestão de uma escola apresenta nuances de complexidade que não se encontram em muitas empresas. Assim sendo, nada mais lógico do que partir da experiência gerencial empresarial acumulada para desenvolver ferramentas de gestão escolar (MAGALHÃES, s.d., p. 3).

Tomando por base a Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO)⁷, foi organizada uma variante a ser utilizada no ambiente escolar, a Tecnologia Em-

presarial Socioeducacional (TESE). Todo o arcabouço teórico-metodológico que perpassa o referido manual vem do mundo empresarial. Destaca metas a serem cumpridas, avaliações constantes de resultados e desempenho etc. O acompanhamento e avaliação “ocorrem simultaneamente e possibilitam verificar se as estratégias estão conduzindo aos resultados pretendidos. Os instrumentos mais eficazes são: a Educação pelo Trabalho e a Pedagogia da Presença” (MAGALHÃES, s.d., p. 12).

O Manual Operacional citado trata claramente de um modelo de empresa a que as escolas devem se adequar, mostrando conceitos e termos do mundo dos negócios, como por exemplo, produtividade e liquidez. Dá ainda diretrizes de ciclos de planejamentos e plano de ação e tem premissas como:

Protagonismo Juvenil – o jovem como partícipe em todas as ações da escola (problemas e soluções) e construtor do seu Projeto de Vida. Formação Continuada – educador em processo de aperfeiçoamento profissional e comprometido com seu autodesenvolvimento. **Atitude Empresarial** – Centro voltado para o alcance dos objetivos e resultados pactuados, utilizando de forma competente as ferramentas de gestão, sobretudo a Pedagogia da Presença e a Educação pelo Trabalho. Corresponsabilidade – Parceiros públicos e privados comprometidos com a melhoria da qualidade do Ensino Médio. Replicabilidade – Viabilidade da proposta possibilitando a sua reprodução na rede pública estadual. (MAGALHÃES, s.d., p. 21, grifo nosso).

Desse modo, vai ficando cada vez mais clara a intenção do ICE ao firmar parcerias com Estados e Municípios brasileiros. Não se trata apenas de estabelecer parcerias para a melhoria da educação no país. Trata-se de um investimento privado em escolas públicas com a intenção de implantar a lógica empresarial nas escolas da classe trabalhadora.

[6]. Patrocinado pela Avina, foi elaborado a partir dos conceitos do TEO – Tecnologia Empresarial Odebrecht, apresentado pelo consultor Jairo Machado, sistematizado por Ivaneide Pereira de Lima e contou com a colaboração da profa. Thereza Paes Barreto.

* Fundación Avina é uma fundação latino-americana criada em 1994, focada em produzir transformações em grande escala para o desenvolvimento sustentável através da construção de processos de colaboração entre atores de diferentes setores para impactar de forma positiva os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.avina.net/avina/pt/fundacion/>.

[7]. TEO – A Tecnologia Empresarial Odebrecht provê os fundamentos éticos, morais e conceituais para a condução dos negócios e para a atuação de todos os integrantes da empresa Odebrecht Engenharia e Construção S.A. (MAGALHÃES, s.d., p. 5).

3 A FORMAÇÃO DOS JOVENS NAS ECI DA PARAÍBA

O tema Educação Integral está sempre surgindo nos debates públicos sobre políticas educacionais, sendo visto como uma alternativa para a melhoria da educação pública e já aparece nos escritos sobre educação desde a antiguidade clássica. Para Aristóteles, a educação integral visava desenvolver os seres humanos em todas as suas dimensões e durante toda sua vida.

A educação integral é uma concepção que entende que o processo educativo deve assegurar o desenvolvimento dos sujeitos em todas as suas múltiplas dimensões – intelectual, moral, física, social, política, cultural etc. – e deve se constituir como projeto coletivo, ou seja, compartilhado e articulado com os jovens, a escola, as famílias e com a comunidade, fazendo assim um todo educacional. Como concepção educacional, a proposta deve ser abraçada por todos os agentes implicados no processo formativo dos indivíduos.

Nesse contexto, a escola torna-se um espaço fundamental para garantir que crianças, jovens e adultos tenham assegurada, por meio do direito à educação, uma formação integral. A escola reclama para si o papel de articuladora das mais variadas experiências que os estudantes podem viver, dentro e fora de seus muros. Educamo-nos ao longo de toda nossa vida, sendo impossível separar um tempo em que estamos nos educando e um tempo em que não estamos.

Nesse sentido, destacamos que uma escola de educação integral não se limita à mera permanência dos estudantes em tempo expandido na escola. De nada vale passar tempo entre as paredes da escola se esta não garante uma formação verdadeiramente integral, Omnilateral.

A proposta do ICE é de escolas que funcionem em tempo integral. Ao falar do conceito de educação integral, Magalhães afirma

que este “é materializado pela presença de professores e alunos em horário integral (das 7h30 às 17 horas) no Centro, bem como pelo Projeto de Vida de cada aluno e pela ênfase no protagonismo e empreendedorismo”.

O nosso estudo busca contrapor o conceito de “integral”, proposto pelas ECI-PB, com o conceito de “formação omnilateral” defendido pelo filósofo italiano Antonio Gramsci (1891-1937).

Omnilateral é um termo derivado do latim e sua tradução literal significa “todos os lados ou dimensões”. Desse modo, educação omnilateral refere-se à educação ou formação do homem em todas as suas dimensões, levando em conta as condições subjetivas, objetivas e reais para seu completo desenvolvimento histórico. Tais dimensões envolvem a vida corpórea do indivíduo, bem como seu desenvolvimento intelectual, estético, cultural, educacional e psicossocial. Em suma, a educação omnilateral compreende não somente a educação, mas também a emancipação do ser humano em todos os sentidos (FRIGOTTO, 2012).

O conceito de omnilateralidade refere-se a uma formação humana ampla, que depende da ruptura com a divisão social do trabalho, com as relações de estranhamento e alienação, com o antagonismo de classes, ou seja, com a sociabilidade burguesa. A formação omnilateral não fica restrita ao mundo do trabalho nem às instituições formais de educação, pois ela necessita fatalmente “das mediações que se realizam na totalidade do intercâmbio social não estranhado” (SOUSA JUNIOR, 2010, p. 84-85). A formação omnilateral necessita das existências de relações não alienadas entre o homem e a natureza. Assim,

A onilateralidade se mostra então como uma totalidade de determinações que só se efetivam numa sociabilidade livre, pois onilateralidade não é uma quantidade de informações técnicas e habilidades práticas referentes ao processo produtivo capitalis-

ta, mas uma totalidade de manifestações humanas cuja construção só se faz possível na totalidade das relações livres estabelecidas socialmente. (SOUSA JUNIOR, 2010, p. 85).

A questão da educação aparece nos escritos de Gramsci como uma crítica a sua unilateralidade, vinculada restritivamente ao plano material objetivo nas relações sociais capitalistas estabelecidas na propriedade privada dos meios de produção e seus instrumentos, na divisão social do trabalho, bem como nos processos de expropriação e alienação que tais relações estabelecem, restringindo o livre e solidário desenvolvimento humano (FRIGOTTO, 2012). Por outro lado, as análises nessa direção mostram a necessidade da superação deste modo de produção no plano das suas contradições.

Assim, seria possível, mediante processos educativos, construir a personalidade e o caráter de um “homem novo”, processos esses pautados nos valores de justiça, cooperação, solidariedade e igualdade afetiva. A educação nesse sentido deve desenvolver conhecimentos que levam à qualificação e elevação da vida de cada ser humano.

Os fundamentos filosóficos e históricos do desenvolvimento omnilateral do ser humano e da educação ou da formação humana que a ele se vincula, na sua forma mais profunda e radical (que vai à raiz), são encontrados nas análises de Marx, Engels e de outros marxistas, especialmente Gramsci e Lukács.

As possibilidades tanto do desenvolvimento humano omnilateral quanto da educação omnilateral encontram-se na batalha por um novo projeto de sociedade. Projeto este que tenha como objetivo libertar “o trabalho, o conhecimento, a ciência, a tecnologia, a cultura e as relações humanas” das amarras da sociedade capitalista, que sujeita todas as dimensões das relações sociais e de produção tais como: “educação, saúde, cultura, lazer, amor,

afeto e, até mesmo, grande parte das crenças religiosas à lógica mercantil” (FRIGOTTO, 2012).

Uma educação omnilateral na perspectiva gramsciana deve ser orientada de modo a libertar os homens do jugo do capital. Desse modo, a formação deve ser voltada para a emancipação. Isso implica combater a educação fragmentada e unilateral, que se baseia na divisão do trabalho.

No que se refere à educação formal, ou seja, escolar, a educação omnilateral vai na contramão tanto da educação básica quanto profissional, que estão não só acorrentadas, mas completamente subordinadas à fragmentação do processo de produção e sua visão unidimensional das necessidades do mercado capitalista. Segundo Frigotto (2012, p. 271):

Ao longo do século XX, assumem papel central os herdeiros dos economistas filantropos a que se refere Marx, para os quais o significado da educação é adaptar a formação dos trabalhadores às mudanças na divisão do trabalho: uma formação fragmentada e plurifuncional ou polivalente, fundada numa concepção de conhecimento que analisa a realidade humana de forma atomizada e que a reduz ao aparente mascarado como a mesma se produz.

Organismos internacionais tais como o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird), abrigam hoje os substitutos dos “economistas filantropos”, que determinam as reformas educacionais que concorrem para “formar trabalhadores funcionais ao capital” (FRIGOTTO, 2012).

No Estado da Paraíba, como foi acima explicitado, implantou-se o modelo de Escola Cidadã Integral e Escola Cidadã Inte-

gral Técnica. A nosso ver, essa divisão da escola já demonstra a fragmentação da educação dos jovens, uma vez que se divide a formação em humanística e técnica deixando de dar, principalmente aos estudantes que optam pela formação técnica, a base conceitual e material para a formação verdadeiramente integral/omnilateral dos jovens inseridos nessas escolas.

CONCLUSÃO

Ao firmar parceria com o ICE, o Estado da Paraíba transferiu para esse instituto a responsabilidade de desenvolver diretrizes e modelos para implantação nas escolas de ensino médio do Estado. Isso deixa clara a desresponsabilização do Estado frente às políticas públicas para a educação, uma vez que o próprio ICE afirma que seu objetivo é transformar suas diretrizes em políticas públicas na área educacional nos estados parceiros.

Destacamos sempre o termo “parceria” entre aspas por questionar se esse acordo é realmente uma parceria, pois entendemos que parceria implica troca, mas no caso a ser analisado, identificamos um contrato de prestação de serviços em que o governo do estado “cuida da destinação de recursos físicos e financeiros e o setor privado, por meio do ICE, contribui com a implantação das metodologias e tecnologias gerenciais.” (PARAÍBA, 2015, s.p.).

Uma escola não é uma empresa. É lugar de aprendizado, enriquecimento intelectual, social, emocional e profissional, este no sentido ontológico de trabalho. Tratar escolas como empresas implica uma lógica gerencial em que a produtividade é mais importante que a formação, em que as metas a serem cumpridas são mais relevantes do que a apropriação dos conhecimentos produzidos historicamente pela humanidade e passados de geração para geração através da educação, seja ela informal ou escolar.

Quando falamos de educação na concepção de Gramsci, estamos tratando de uma formação do homem como um todo, não só para trabalhar, mas para viver, sem esquecer da totalidade social em que esse homem vive. Para Gramsci, a formulação de uma proposta para a educação que integre um programa político em direção à igualdade social é referência para a crítica às desigualdades produzidas pelo sistema capitalista e que se exprimem nas diversas instâncias da sociedade e da cultura, como também na escola. Refere-se à luta pela unificação do ser humano como possibilidade de realização, como devir (DORE, 2006).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 08 ago. 2019.

BRASIL. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE)

e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,

Brasília, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1, Ed. Extra. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 08 ago. 2019.

Clavatta, Maria. Trabalho-Educação: uma unidade epistemológica, histórica e conceitual. **Trabalho necessário**, v. 17, n° 32, jan-abr, p. 132-149. 2019.

Dore, Rosemary. Gramsci e o debate sobre a escola pública no Brasil. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 26, n. 70, p. 329-352, set/dez. 2006.

Frigotto, Gaudêncio. Verbete educação Omnilateral. In: Caldart, Roseli Salete; Pereira, Isabel Brasil; Alentejano, Paulo; Frigotto, Gaudêncio. (org.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Expressão Popular, 2012.

Gaspar, Lúcia. **Ginásio Pernambucano**. Pesquisa Escolar Online, Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Disponível em: <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/>. Acesso em: 08 ago. 2019.

ICE. Instituto de Corresponsabilidade pela Educação. **Projeto de vida – cápsulas**. [s.d.]. Disponível em: https://icebrasil.azurewebsites.net/wp-content/uploads/2020/04/Livreto_Digital_Institucional.pdf. Acesso em: 08 ago. 2019.

ICE. Instituto de Corresponsabilidade pela Educação. **Introdução às bases teóricas e metodologias do Modelo Escola da Escolha**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.iema.ma.gov.br/wp-content/uploads/2016/10/Introdu%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0s-Bases-do-Modelo-da-Escola-da-Escolha.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2019.

Magalhães, Marcos. **A juventude brasileira ganha uma nova escola de Ensino Médio**: Pernambuco cria, experimenta e aprova. São Paulo: Albatroz/Loqüi, 2008.

Paraíba. Governo da Paraíba. **Ricardo conhece Programa Modelo ICE de Escola em Tempo Integral**. 2015. Disponível em: <http://mestresdaeducacao.pb.gov.br/index-18845.html>. Acesso em: 08 ago. 2019.

Paraíba. **Lei nº 10.488 de 23 de junho de 2015**. Plano Estadual de educação. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2016/07/Lei-n%C2%BA-10.488-Plano-Estadual-de-Educa%C3%A7%C3%A3o-2-1.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2019.

Paraíba. **Decreto nº 36.408 de 30 de novembro de 2015**. Cria a Escola Cidadã Integral, institui o Regime de Dedicção Docente Integral – RDDI e dá outras providências. João Pessoa. 2015. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2015/12/Diario-Oficial-01-12-2015.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2019.

Paraíba. **Decreto nº 36.409 de 30 de novembro de 2015**. Cria a Escola Cidadã Integral Técnica, institui o Regime de Dedicção Docente Integral – RDDI e dá outras providências. João Pessoa. 2015. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2015/12/Diario-Oficial-01-12-2015.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2019.

Paraíba. Secretaria de Estado da Educação. **Diretrizes operacionais para o funcionamento das escolas estaduais**. 2018. João Pessoa: SEEPB, 2018. 278 p. Disponível em: http://paraiba.pb.gov.br/downloads/DIRETRIZES_2018_PARA_DIVULGA%C3%87%C3%83o.Pdf. Acesso em: 08 ago. 2019.

Paraíba. **Medida Provisória nº 267 de 07 de fevereiro de 2018**. Poder Executivo Cria o Programa de Educação Integral, composto por Escolas Cidadãs Integrais – ECI, Escolas Cidadãs Integrais Técnicas – ECIT e Escolas Cidadãs Integrais Socioedu-

cativas–ECIS e institui o Regime de Dedicção Docente Integral – RDDI e dá outras providências. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2018/02/Diario-Oficial-09-02-2018.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2019.

PARAÍBA. **Lei nº 11.100, 06 de abril de 2018**. Poder Executivo Cria o Programa de Educação Integral, composto por Escolas Cidadãs Integrais – ECI, Escolas Cidadãs Integrais Técnicas – ECIT e Escolas Cidadãs Integrais Socioeducativas–ECIS e institui o Regime de Dedicção Docente Integral – RDDI e dá outras providências. Diário do Poder Legislativo do Estado da Paraíba, n. 7.532. João Pessoa, 2018. p. 1. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2018/04/DPL-12.04.2018.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2019.

PARAÍBA. Governo da Paraíba. **Página de Acompanhamento das Escolas Cidadãs Integrais**. [201-?]. Disponível em: <https://sites.google.com/view/ecipb/programa>. Acesso em: 08 ago. 2019.

PARAÍBA. Governo da Paraíba. **Escolas Cidadãs Integrais**. [201-?]. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-educacao-e-da-ciencia-e-tecnologia/programas/escolas-cidadadas-integrais-1>. Acesso em: 08 ago. 2019.

PARAÍBA ON LINE. **Governador se reúne com representantes de institutos que apoiam as Escolas Cidadãs**. Disponível em <https://paraibaonline.com.br/2018/01/governador-se-reune-com-representantes-de-institutos-que-apoiam-as-escolas-cidadadas>>. 2018. Acesso em: 08 jun. 2019.

SOUSA JUNIOR, Justino de. **Marx e a crítica da educação**: da expansão liberal-democrática à crise regressivo-destrutiva do capital. 2. ed. Aparecida: Ideias & Letras, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: A pesquisa Qualitativa em Educação. São Paulo: Atlas, 1987.

AVALIAÇÃO DE SISTEMAS E AS MARCAS DE PROCESSOS DE REGULAÇÃO E DE CONTROLE

*Denise Xavier Torres¹
Janssen Felipe da Silva²*

INTRODUÇÃO

As discussões acerca da avaliação educacional ainda não ocupam espaço substancial no currículo da formação de professores e professoras no Brasil. Um reflexo notável desta ausência se dá ao observarmos como as discussões sobre avaliação orbitam em torno da ideia de quantificação das aprendizagens e, mais recentemente, do alcance de resultados em avaliações externas.

Nesse cenário, disputas são travadas entre a ideia de avaliação como apoio às aprendizagens e de avaliação enquanto con-

[1]. Doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora Adjunta da Unidade Acadêmica de Educação do Campo – Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande. Professora Permanente do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: denise.xavier@professor.ufcg.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5665-9993>

[2]. Doutor pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Associado III do Centro Acadêmico do Agreste da UFPE. Professor Permanente dos Programas de Pós-graduação em Educação e Educação Contemporânea da UFPE. E-mail: janssenfelipe@hotmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8113-3478>

trole do currículo, tendo no centro destas disputas interesses marcadamente políticos, culturais e econômicos. Defendemos a ideia de que a formação de professores e professoras, seja ela inicial ou continuada, deveria se comprometer com o campo da avaliação educacional em suas dimensões dos fundamentos, do planejamento e da prática avaliativa, assegurando a estes sujeitos em formação o espaço para compreender a avaliação para além de um sistema de quantificação de desempenho escolar.

É no intuito de apontar esses interesses subjacentes à avaliação educacional e oportunizar espaços de reflexão crítica que este texto se inscreve, apontando como objetivos centrais das discussões os seguintes eixos: a) mapear e caracterizar as correntes teóricas que fundamentaram as concepções e os tipos de avaliação contemporâneos; b) apresentar a tipologia de conteúdos recorrentemente utilizada no planejamento e nas práticas avaliativas; e c) compreender como as avaliações externas foram/são pensadas como processos que, deliberadamente ou não, influenciam diretamente a forma como os conhecimentos são validados no cotidiano escolar.

Assim, vale ressaltar que este texto é fruto de uma pesquisa de doutorado concluída em 2018, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (PPGED/UFPE). A tese intitulada “Tensões entre avaliações e Educação do Campo: disputas nas fronteiras da validação do currículo” apresenta em um dos seus capítulos a discussão acerca das disputas epistemológicas nos delineamentos da política de avaliação no Brasil. Tese esta de minha autoria e sob orientação do professor Janssen Silva, com quem partilho também a feitura do texto em tela.

Dessa forma, recorreremos a algumas das discussões postas no âmbito da tese mencionada. A título de organização, o texto se encontra subdividido da seguinte forma: Esta Introdução; 1. Pa-

norama das correntes teóricas que fundamentaram as concepções e os tipos de avaliação contemporâneos; 2. Tipologia de conteúdos e suas manifestações nas dimensões do planejamento e da prática avaliativa; 3. Avaliações de Sistema e validação de conteúdos no cotidiano escolar; e, por fim, as Considerações parciais.

1 PANORAMA DAS CORRENTES TEÓRICAS QUE FUNDAMENTARAM AS CONCEPÇÕES E OS TIPOS DE AVALIAÇÃO CONTEMPORÂNEOS

A compreensão de como ocorre a práxis avaliativa requer que nos debruçemos sobre a construção deste campo discursivo. Sem nenhuma pretensão de sustentar uma síntese universal sobre o tema, recorreremos aos estudos de Vianna (2000), Gimeno-Sacristán (1998), Esteban (2010), entre outros, que expõem um delineamento dos principais teóricos e suas respectivas contribuições para o estudo da temática ao longo das últimas décadas.

Dessa forma, estes estudos apresentam as contribuições de ao menos cinco teóricos como expoentes dos Estudos sobre Avaliação Educacional. São eles: a) Ralph W. Tyler (Avaliação e objetivos); b) Lee. J. Cronbach (Avaliação e sua prática); c) Michael Scriven (Avaliação e sua lógica); d) Daniel L. Stufflebeam (Avaliação e decisão); e) Robert E. Stake (Avaliação responsiva).

No início do século XX, nos Estados Unidos e na Inglaterra, o acompanhamento dos processos educacionais passa a ser um fator relevante frente ao efervescente progresso econômico da época. Dessa forma, a avaliação passa a funcionar enquanto forma de manter um padrão socioeconômico intrinsecamente ligado ao monitoramento de valores e comportamentos oriundos dos processos educacionais. Nessa direção, o autor elenca oito passos necessários ao alcance da pretensa objetividade, bem como do controle das condutas. São eles:

1) a educação visa mudar comportamentos dos alunos em formas desejáveis; 2) essas mudanças de comportamentos constituem os objetivos educacionais de uma escola; 3) avaliação deve avaliar o grau em que esses objetivos estão sendo obtidos; 4) o comportamento humano é complexo demais para ser medido por um único instrumento ao longo de uma única dimensão; 5) avaliação deve considerar como os padrões de comportamento dos alunos são organizados; 6) papel e lápis de exames não são suficientes para avaliação de resultados desejados de instrução; 7) a forma como as escolas medem os resultados influencia o ensino e a aprendizagem; 8) a responsabilidade para avaliações pertence ao pessoal da escola e clientela (TYLER, 1979, p. 90-91).

Num cenário bastante propício, o modelo de avaliação por objetivos de Ralph Tyler ganha notoriedade, uma vez que se assenta no pressuposto de que a avaliação funciona como mecanismo de geração de comportamentos desejáveis. A partir de um currículo bem estruturado e com objetivos bem definidos, seria possível acompanhar os êxitos e fazer as adequações necessárias ao alcance destes objetivos, pois

a avaliação para Tyler, está identificada com um processo de investigação de valores, devendo verificar, periodicamente, a eficiência das escolas e identificar os pontos críticos dos vários programas curriculares, a fim de aperfeiçoá-los e, naturalmente, validar os princípios que alicerçam a atividade de uma instituição escolar. (VIANNA, 2000, p. 53-54).

A análise dos programas educacionais passa a ser centro das atenções dentro da perspectiva tyleriana, uma vez que a avaliação tem por finalidade apontar onde e quais os ajustes curriculares

necessários ao aprimoramento dos processos educacionais. As ideias de Tyler influenciaram vários outros pensadores da época, sendo referência para muitos trabalhos desenvolvidos nessa área.

Dentre outros estudiosos, Lee Cronbach inicialmente desenvolve seus trabalhos a partir da análise dos estudos de Tyler, trazendo uma crítica importante ao modelo tyleriano. Cronbach posiciona-se contrário à ideia de que avaliar serve meramente para fornecer dados de acompanhamento para identificar e extinguir problemas curriculares. Para ele, a avaliação encontra-se dentro de uma perspectiva mais ampliada, que não nega seu caráter de controle de programas, mas não se restringe a apenas este aspecto. Nesse sentido, a avaliação, segundo Cronbach (1963), deve ser entendida como uma atividade de alcance diversificado com a finalidade de coletar a maior quantidade de informações possível para que se possa tomar decisões sobre o processo educacional.

Ao delinear um conceito de avaliação mais amplo, Cronbach (1963) aponta ainda três principais funções da avaliação, são elas: verificar a eficiência dos métodos e materiais de ensino; ter uma visão mais aprofundada das necessidades dos alunos; e ter dados da eficiência dos professores e dos sistemas de ensino.

Outro autor se destaca nesse cenário, Michael Scriven (1967), ao compreender a avaliação dentro de uma lógica até então não evidenciada. Seu estudo *Methodology of Evaluation* conceitua a avaliação enquanto mecanismo de muitas funções, mas com apenas um objetivo: julgar o valor do que está sendo avaliado. É a partir desse cenário que são conceituadas as funções formativa e somativa da avaliação, de forma que Scriven (1967) irá conceituar a *avaliação formativa* enquanto acompanhamento dos processos educacionais com a função de fornecer dados para condução das ações desempenhadas. A *avaliação somativa* é designada como fomentadora do julgamento de valor, que deve ser efetivamente realizada ao final de um processo ou programa.

Dando continuidade ao quadro de conceituação, a abordagem avaliativa de Stufflebeam (1971) aponta um direcionamento tendo em vista a coleta e produção de dados para a tomada de decisões, rompendo com a ideia de constatação e de julgamento. Tal modelo foi fundamentado a partir da experiência de Stufflebeam e outros teóricos na avaliação do sistema educacional de Columbus, distrito de Ohio nos Estados Unidos. Este trabalho foi desenvolvido com o objetivo de avaliar para tomar decisões e posteriormente recebeu o nome de modelo CIPP (Contexto – Insumos – Processo – Produto).

Assim, para Stufflebeam *et al.* (1971) são ao menos quatro os momentos e as avaliações do modelo CIPP: a) Planejamento das decisões (avaliação de contexto como forma de apontar quem são os sujeitos e onde estão inseridos); b) Estruturação das ideias (avaliação de insumos, buscando fornecer o material necessário ao desenvolvimento das ações planejadas); c) Implementação das decisões (avaliação de processo, que faz o acompanhamento frequente das ações); d) Reciclagem das decisões (avaliação de produtos, como forma de comparação entre os objetivos iniciais e os resultados reais).

Stufflebeam parte do pressuposto de que avaliar serve de aperfeiçoamento e não de medida; como nos diz Vianna (2000, p. 103), “o ponto central do modelo de Stufflebeam é a própria definição que apresenta de avaliação, como um processo para descrever, obter e proporcionar informação útil para julgar decisões alternativas”. Em síntese, o modelo elaborado por Stufflebeam e os demais autores visa produzir e buscar dados confiáveis às tomadas de decisões.

Por fim, abordaremos o modelo de avaliação responsiva, de Robert Stake, teórico que também trouxe contribuições para o campo da Avaliação Educacional, sobretudo a partir das relações entre Avaliação/Pesquisa quantitativa e qualitativa. Assim, a gros-

so modo, os estudos deste autor expõem que a avaliação quantitativa tem por finalidade coletar dados pouco variáveis a partir do maior número de situações possível.

Esse panorama serve de embasamento para a compreensão do que Stake chama de dois lados da avaliação: avaliação formal (padronizada e sistêmica) e avaliação informal (permeada por julgamentos subjetivos e normas intuitivas). Para o autor, ambos os lados são frágeis do ponto de vista da coerência com a função da avaliação, pois o primeiro pode ser resultado tanto de uma avaliação aprofundada quanto de uma avaliação superficial. E, no segundo caso, ele chama atenção para o distanciamento da avaliação com o que é realizado anterior e posteriormente a ela.

É no segundo caso, na avaliação formal, que reside um fator bastante relevante, pois Stake (1967) chama atenção para o fato de que no exame de avaliações formais não existe um esforço para relacionar as condições antecedentes e as interações (transactions) em sala de aula, nem uma preocupação em estabelecer uma relação entre esses procedimentos e os resultados alcançados, geralmente representados pelo que Stake chama de scores convencionais de testes. Pouco se faz também para relacionar o que os educadores pretendem fazer e aquilo que eles realmente fazem (VIANNA, 2000).

Nesse sentido, é perceptível o objetivo da avaliação responsiva, ao compreender que as avaliações são em boa parte superficiais e estanques, pois não avaliam dentro de uma ótica contextualizada. Dessa forma, avaliar deve levar em conta fatores de diferentes naturezas, não deixando de lado a subjetividade ou a rigurosidade metodológica, mas sobretudo devendo partir de pressupostos coerentes com quem e o que está sendo avaliado.

Tendo em vista as mudanças no âmbito da educação, um olhar mais específico recai sobre a prática da avaliação, pois, no âmbito das salas de aula, a Avaliação da Aprendizagem é uma das

ferramentas capazes de atender e acompanhar individualmente os sujeitos, ajustando a prática educativa às necessidades emergentes, assim, ela estaria atendendo à ideia de educação enquanto bem comum e direito de todos.

Jorba e Sanmartí (2003) apontam que a Avaliação da Aprendizagem consiste em acompanhar os interesses e as dificuldades de cada aluno, sendo um dispositivo que contempla a diversidade e as dificuldades de cada um. Nessa perspectiva, Valadares e Graça (1998) definem a Avaliação da Aprendizagem como uma oportunidade de desenvolver as potencialidades dos sujeitos e de promover a autonomia nos processos de aprendizagem. Para complementar essas definições é relevante apontar o caráter dialético da avaliação expresso nas considerações de Álvarez-Méndez (2002) ao afirmar que

Avaliamos para conhecer, com o objetivo fundamental de assegurar o processo formativo dos que participam do processo educativo – principal e imediatamente de quem aprende, bem como de quem ensina. Nesse procedimento dialético, a avaliação transforma-se em atividade contínua de conhecimento. Avaliamos para conhecer quando corrigimos construtiva e solidariamente com quem aprende, não para confirmar ignorâncias, desqualificar esquecimentos, penalizar aprendizagens não-adquiridas. (ÁLVAREZ-MÉNDEZ, 2002, p. 83).

Dessa forma, a Avaliação da Aprendizagem constitui-se enquanto *locus* de sistematização e problematização do conhecimento para além dos dados produzidos pelo processo avaliativo, não se sustentando como certificação de uma aprendizagem, mas sim como base dialética e reflexiva entre estudante, professor e saber.

Ao analisar o conceito de Avaliação da Aprendizagem, torna-se necessário apontar que sua materialização é norteada por alguns paradigmas que se constituíram historicamente. De acordo

com Valadares e Graça (1998), são eles: Paradigma Behaviorista; Paradigma Psicométrico e Paradigma Cognitivista.

Na concepção Behaviorista, observamos a avaliação voltada para a conduta do sujeito, preocupada em lidar com o produto dos estímulos comportamentais. Centrando suas ações em objetivos bem definidos, a Avaliação da Aprendizagem prima pelas relações de associação e de conduta, por isso também é conhecida como Avaliação Objetiva.

Desse cenário emergem as dificuldades em lidar com a subjetividade e com o erro, resultando quase sempre em insucessos ao processo avaliativo, devido à supervalorização dos resultados da avaliação em detrimento da análise do processo de ensino-aprendizagem. Logo, a avaliação torna-se um evento que não levaria em conta o contexto, as limitações e as especificidades dos estudantes, primando pela padronização de uma conduta desejável.

O Paradigma Psicométrico tem o foco voltado para as ciências experimentais, apresentando, como no caso anterior, dificuldade de trabalhar com os fatores subjetivos. Neste caso, a avaliação está atrelada à medição da aprendizagem frente às construções psicológicas. Diante desse pressuposto, é pertinente apontar que classificar e mensurar são princípios norteadores dessa avaliação, maximizando os aspectos negativos dos resultados das medições a fim de excluir do processo educativo os sujeitos que não atendessem aos padrões, ou seja, o erro é supervalorizado em relação ao acerto.

Por fim, no Paradigma Cognitivista o foco novamente está voltado para a psicologia, porém abandonando o eixo condutista-assocacionista e levando em conta as áreas da cognição e da construção. Passa a dar ênfase não mais ao produto ou à medição, mas sim ao percurso das aprendizagens. O ponto mais singular deste paradigma é a aproximação ao trato subjetivo não posto nos outros dois casos.

Esse trato se reflete, dentre outros aspectos, no entendimento do erro, pois um novo significado é dado ao percurso construído cognitivamente pelo estudante. Seja para o acerto, ou para o erro, entender como se construiu um dado conhecimento e como ele se materializa nas Avaliações da Aprendizagem é fundamental para dar continuidade ao processo de ensino-aprendizagem.

Após a definição destes paradigmas, é relevante pontuar ainda que a Avaliação da Aprendizagem pode apoiar-se em várias práticas, caracterizadas principalmente pela coleta da informação, análise e tomada de decisões com base nesse percurso. Assim, podemos apontar os tipos de Avaliação da Aprendizagem por nós abordados nas categorias a seguir: a) Avaliação Preditiva; b) Avaliação Formativa; c) Avaliação Somativa; e d) Avaliação Formativa-reguladora. Os nossos estudos se embasaram nas produções dos seguintes estudiosos: Jorba e Sanmartí (2003); Álvarez-Méndez (2002); Silva (2004); Valadares e Graça (1998); e Zabala (1998).

A primeira das classificações trata da Avaliação Preditiva, também conceituada como Avaliação Diagnóstica, que busca identificar em que nível se encontra o educando antes de iniciar o processo. Tem-se, assim, na constituição da ação avaliativa, a base para um planejamento estratégico e contextualizado para o professor, mas também para que o estudante entenda de onde estão partindo as ações educativas que se seguirão.

Dessa forma, esta avaliação deve levar em conta fatores objetivos e subjetivos relevantes ao entendimento das construções e representações dos estudantes sobre um determinado conhecimento, de forma que seja possível entender as particularidades da organização do conhecimento para cada aluno. Jorba e Sanmartí (2003), ao citarem o conceito de *estructuras de acogida de Halwachs*, indicam que o processo de fazer com que o sujeito entenda o que já tem como base fomenta o desenvolvimento de uma nova estrutura que irá inserir e organizar os novos conhecimentos.

Assim, a Avaliação Preditiva trata de fornecer um norte para que se inicie todo e qualquer processo de ensino, fazendo com que haja um entendimento dos diversos contrastes e atenuantes de um grupo heterogêneo, evidenciando ainda as melhores ações de fomento das aprendizagens significativas.

A continuidade das avaliações durante o processo educativo dá suporte ao trabalho iniciado pela Avaliação Diagnóstica e a esse tipo de acompanhamento foi usado o termo Avaliação Formativa, intitulada desta maneira por Michael Scriven³ ao definir os ajustes feitos pelos professores mediante os avanços e recuos nas aprendizagens dos estudantes.

Podemos pontuar que a este “modelo” avaliativo a ênfase é dada aos processos e à análise de seus resultados de forma contínua, já que o resultado final seria parte integrante de outro tipo de avaliação. É a partir desse olhar que passa a ser difundida uma concepção de ensino-aprendizagem contínua, dando destaque a elementos até então subjugados, como, por exemplo, o erro.

A Avaliação Formativa ao se propor evidenciar os insucessos e a reestruturação do ensino com base nestes se propõe também a desempenhar a função ajustadora do ensino, evidenciando os êxitos como parte do reforço das aprendizagens adquiridas. Logo, o trabalho com o erro promove a reestruturação do ensino, levando ao estudante oportunidades de alcançar os êxitos desejados.

Pode-se dizer, pois, que a avaliação formativa destaca a regulação das atuações pedagógicas e, portanto, interessa-se mais fundamentalmente pelos procedimentos das tarefas do que pelos resultados. Em resumo, a avaliação formativa persegue os seguintes objetivos: a regulação pedagógica, a gestão dos erros e a consolidação dos êxitos (JORBA; SANMARTÍ, 2003, p. 30).

[3]. Na obra *A Methodology of Evaluation*, Scriven (1967) usa pela primeira vez os termos Avaliação Formativa e Avaliação Somativa, que viriam a influenciar os estudos na área da avaliação nos anos seguintes.

Assim, a Avaliação Formativa estaria intrinsecamente ligada à constituição de estruturas cognitivas positivas, se materializando a partir da análise do processo de ensino-aprendizagem na perspectiva de detectar os pontos frágeis e ajustá-los. Nesse sentido, a avaliação utiliza o erro e os insucessos como busca pelo entendimento das estratégias que levaram o educando até ali, evidenciando os mecanismos utilizados para responder aos estímulos de forma contrária ao que se havia proposto. É então, na gestão do erro, que há a possibilidade de encontrar os caminhos favoráveis ao acerto e oportunizar aos estudantes novas possibilidades diante das construções desejadas.

A avaliação enquanto parte final do processo avaliativo recebe o nome de Avaliação Somativa. É esta etapa que tem por objetivo principal fornecer dados confiáveis à classificação dos sujeitos nos níveis de ensino; como assinalado antes, é tida ao final do processo possibilitando um julgamento do percurso. Pode ainda ter a finalidade de apontar caminhos alternativos caso haja a necessidade de repetição do processo.

É relevante ainda pontuar a função formativa e função social da Avaliação Somativa, já que se diferem e são essenciais ao entendimento dela. Logo, sua função formativa reside em apontar dados que evidenciem a aquisição dos conhecimentos necessários para os níveis seguintes, enquanto sua função social informa se as exigências previstas foram atendidas, figurando como índice classificatório de atendimento aos programas de ensino-aprendizagem previstos.

Assim, esta avaliação somativa ou integradora é entendida como um informe global do processo que, a partir do conhecimento inicial (avaliação inicial), manifesta a trajetória seguida pelo aluno, as medidas específicas que foram tomadas, o resultado final de todo o processo e, especialmente, a partir deste conhe-

cimento, as previsões sobre o que é necessário continuar fazendo ou o que é necessário fazer de novo (ZABALA, 1998, p. 200-201).

Apesar de ser considerada um tipo de avaliação classificatória e de cunho puramente quantitativo, a Avaliação Somativa desempenha a função de integrar os dados colhidos com as demais avaliações e produzir um instrumento capaz de analisar a finalização de uma etapa do processo, a fim de rever ou consolidar as aprendizagens propostas. Nesse sentido, o autor destaca ainda a necessidade de serem utilizadas as demais avaliações para que seja realizada a Avaliação Somativa indicando que deve haver um percurso avaliativo coerente e contínuo.

Por fim, apontaremos a Avaliação Formativa-reguladora, formulada por Silva (2004) e apresentada na obra “Avaliação na perspectiva formativa-reguladora”, evidenciando seus nortes, princípios e pressupostos. Poderíamos destacar que a Avaliação Formativa-reguladora também se preocupa com o processo e com o acompanhamento das aprendizagens. Mas, neste tipo de avaliação, apontamos ao menos três eixos inovadores que ampliam a função da Avaliação da Aprendizagem na perspectiva de romper com a mensuração e a classificação: a autorregulação, o trato com a subjetividade e o contexto social.

Nesse sentido, para se aproximar de uma definição da Avaliação Formativa-reguladora faz-se necessário compreender ainda alguns fatores peculiares à sua estruturação, tais como: pressupostos e princípios norteadores. Assim, avaliar segundo pressupostos formativo-reguladores significa evidenciar a avaliação como parte integrante do processo educativo, como intencionalidade legítima de integrar as ações empreendidas na relação ensino-aprendizagem. Dessa forma,

Avaliação Formativa-reguladora é um mecanismo integrativo e regulador da prática docente e das aprendizagens, ocupando

um lugar mediador na ação educativa, sendo fonte de informações descritivas e interpretativas dos percursos e dos conteúdos de aprendizagens dos aprendentes e das situações didáticas e da relação entre ambos (SILVA, 2004, p. 58).

É pertinente destacar, dentre outros fatores, a regulação da ação docente enquanto parte da avaliação e o diálogo entre as esferas de sujeito, conteúdo, ensino-aprendizagem e avaliação. Essa relação é necessária para que se clarifiquem os pressupostos da Avaliação Formativa-reguladora, pois estes passam a levar em conta a dinamicidade e a interação destas esferas.

O primeiro pressuposto aponta a preocupação em compreender os percursos de aprendizagens construídos pelos estudantes, a fim de tirar o foco do produto da avaliação direcionando-o para o processo das aprendizagens. Nesse sentido, entender como pensam e agem os sujeitos mediante o ensino faz com que se possa atender às necessidades específicas de cada um, promovendo regulações da prática educativa de forma coerente com a necessidade individual e coletiva dos estudantes.

O segundo pressuposto evidencia a finalidade principal da avaliação no sentido de obter informações concretas sobre fatores que divergem no processo das aprendizagens, porém, não são levados em conta apenas os conteúdos escolares: passam a ser constituintes deste processo elementos como a cultura, a afetividade e o contexto social destes sujeitos.

O último pressuposto lança um olhar para a padronização das práticas avaliativas negando sua eficácia, pois avaliações dessa natureza não conseguem dar conta de fatores subsistentes à realidade educativa. Dessa forma, a Avaliação Formativa-reguladora pressupõe que haja flexibilidade nas avaliações, já que elas são regidas pelas necessidades que emergem do contexto socioeducativo, dos conteúdos e objetivos curriculares, e das necessidades de aprendizagem dos estudantes.

Este pressuposto nos direciona à caracterização explicitada por Gimeno-Sacristán (1998), ao definir que a avaliação pode ser *informal e contínua*, visando proporcionar um clima de comunicação fluente no processo de ensino-aprendizagem. O autor evidencia ainda que “o fato de que o peso concedido aos procedimentos formais sobre os informais aumente à medida que se suba o nível educativo, nos sugere a imposição progressiva da pressão seletiva do sistema.” (GIMENO-SACRISTÁN, 1998, p. 346).

Essa relação de disputa entre a *avaliação formal* e a *avaliação informal* se dá permeada e monitorada pelo que o autor denomina de *pressão seletiva* e que também adjetivamos como *reguladora*. Essa pressão se manifesta no crescente monitoramento da ação educativa através de inúmeras Avaliações de Sistema, como já mencionamos ao longo deste capítulo. Propor estratégias de *avaliação informal e contínua* corrobora com a criação de práticas avaliativas de fato formativas e comprometidas com uma *regulação dinâmica*.

Diante disso, se erguem os pilares para que ocorra uma avaliação realmente coerente e justa com o sujeito aprendente, desviando o foco da mensuração e da certificação, tornando a ação educativa um momento de formação integral do sujeito no sentido de revelar suas potencialidades humanas. Assim, se clarificam alguns aspectos fundamentais em direção a uma avaliação que rompe com a hierarquização, classificação, exclusão de sujeitos e conhecimentos.

Logo, numa perspectiva simplista de avaliação os sujeitos seriam os estudantes e o objeto seriam as aprendizagens. Todavia, essa concepção revela um direcionamento impositivo e excludente, já que ao longo dos anos a certificação através da avaliação selecionou os que alcançariam os graus mais altos de “instrução”. Este modelo de avaliação, como nos diz Zabala (1998), qualifica e seleciona aqueles que, desde pequenos, chegariam às universidades.

Daí a necessidade de direcionar o objeto da avaliação para o processo educativo em que o ensino se adequa às singularidades de cada aprendiz, investindo nas potencialidades de cada estudante. Dessa forma, os sujeitos passam a ser alunos e professores, bem como os demais envolvidos nas inter-relações empreendidas no espaço escolar. Assim, é possível empreender relações humanizantes e construtivas numa perspectiva de crescimento integral dos estudantes.

2 TIPOLOGIA DE CONTEÚDOS E SUAS MANIFESTAÇÕES NAS DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO E DA PRÁTICA AVALIATIVA

Ao evidenciar sujeitos e objetos da avaliação, é pertinente pontuar que, segundo Zabala (1998) e Silva (2004), não se mudam somente os instrumentos avaliativos, muda-se, principalmente, o que se pretende avaliar, uma vez que não mais se avalia somente o conteúdo que leva à admissão em universidades, mas prioritariamente os procedimentos, as atitudes e os conceitos que levem à consciência maior e à formação do sujeito crítico.

Este aspecto nos é caro diante da necessidade de compreender como os conteúdos são validados pelas avaliações, nos direcionando para delimitar qual compreensão de conteúdo estamos aqui evidenciando e analisando. Para Gimeno-Sacristán (1998), a compreensão do que é conteúdo é bastante difusa, ora por primar pela exacerbação da disciplinarização, ou ainda pelo controle excessivo do processo educacional. Nessa direção, o autor sinaliza que

O termo conteúdo nos é apresentado carregado de uma significação antes intelectualista e culturalista, própria da tradição dominante das instituições escolares nas quais foi forjado e utilizado. Ao mencioná-lo, pensamos em elementos de disciplinas,

matérias, informações diversas e coisas assim. Por conteúdo se entenderam os resumos de cultura acadêmica que compunham os programas escolares parcelados em matérias e disciplinas diversas. (GIMENO-SACRISTÁN, 1998, p. 150).

Essa compreensão bastante recorrente do que é conteúdo, logo, do que é válido para ser ensinado na escola, carrega consigo as marcas da nossa herança colonial que gesta os processos educacionais formais sob a égide da *colonialidade do saber*. É nessa compreensão de conteúdo que vêm se assentando os projetos e processos reformistas contemporâneos, cuja compreensão de conteúdo se limita à ideia estática de seleção/resumo/depósito do conteúdo propedêutico no processo de ensino-aprendizagem, sendo este controlado pela avaliação.

Em outra direção, Gimeno-Sacristán (1998, p. 150) sugere uma compreensão ampliada de conteúdo, abrangendo um leque mais diverso de aprendizagens, cuja referência não se reduz à reprodução de informações, mas que, sobretudo, considera “os efeitos que derivam de determinadas atividades, que é preciso praticar para obter aprendizagens variadas”, logo, conteúdo como um constructo complexo que engloba todas as finalidades que a escolaridade possui frente às diversas aprendizagens que os estudantes exprimem nesse processo de escolarização.

Para Zabala (1998), essa última conceitualização indica que o ensino, as aprendizagens e a avaliação se manifestam acerca de uma pluralidade de conteúdos, sugerindo uma tipologia para que possamos compreender quais os alcances pretendidos ao selecionar um tipo específico de conteúdo. Nessa direção, a tipologia adotada pelo autor aponta para quatro tipos de conteúdo: a) **factuais** (promovem o conhecimento de fatos, fenômenos, situações); b) **conceituais** (descrevem e caracterizam o significado de fatos, objetos, símbolos); c) **procedimentais** (indicam ordenações e regras

indicativas de ações); e d) **atitudinais** (atendem à compreensão de atitudes, valores, normas).

Para Souza, J. (2009), os conteúdos pedagógicos são balizadores da educação, seja ela escolar ou não. Esses conteúdos são de três naturezas distintas, porém complementares. São elas: *educativa, instrumental e operativa*.

Assim, os *conteúdos educacionais* tratam das dinâmicas conflitivas e constitutivas de nossos contextos históricos, “portanto, de nós próprios, dos outros, das instituições econômicas, políticas, governamentais e não governamentais, bem como das nossas relações com a natureza e entre nós” (SOUZA, J., 2009, p. 86).

No que diz respeito aos *conteúdos instrumentais*, Souza, J. (2009, p. 86) os delinea enquanto conteúdos “compostos pela aprendizagem do uso oficial das linguagens verbais (escritas e orais) e das matemáticas, assim como pelo desenvolvimento das linguagens artísticas em suas diferentes manifestações”. Esses conteúdos possuem referentes balizadores que apontam na direção da compreensão de uma determinada área ou campo disciplinar, ou ainda, de uma organização estrutural hierárquica. São instrumentais não no sentido técnico da ideia de instrumento, mas em direção à ideia de profundidade, particularidade e singularidade de um conhecimento ou saber que produz seus significados na relação com sujeitos e contextos reais.

Outras nomenclaturas são atribuídas aos conteúdos dessa natureza, sendo também denominados de *conteúdos de aprendizagem* ou *conteúdos disciplinares* (ZABALA, 1998), ou ainda, *conteúdos de ensino* (GIMENO-SACRISTÁN, 1998), uma vez que se referem ao conjunto de elaborações teórico-práticas, socialmente ordenadas e classificadas como componentes de uma compreensão mais complexa de conhecimentos e saberes.

Aproximamo-nos da compreensão apresentada por Souza, J. (2009), por construir a ideia de conteúdo para além do conjunto

de conceitos inerentes a campos disciplinares, entrelaçando esses conteúdos de função marcadamente instrumental aos processos intrínsecos de sua materialização e de suas assimilações por diferentes sujeitos.

Dessa forma, ao tomarmos como fontes os textos referentes à política nacional de avaliação, temos em mãos fontes que manifestam os *conteúdos operativos*, logo

são constituídos pelo desenvolvimento da capacidade de projetar intervenções sociais em diferentes âmbitos, do pessoal ao internacional, portanto pela aprendizagem da elaboração de planos, programas e projetos para encaminhar a solução dos problemas dos estudados nos conteúdos educativos e documentados pelos conteúdos instrumentais. (SOUZA, J., 2009, p. 86-87).

É nessa direção que os documentos e textos legais são compostos por conteúdos direcionados ao atendimento de demandas político-sociais resultantes de contingências, sendo ainda indicativos de interlocução entre os demais conteúdos. Assim, compreendemos os *conteúdos operativos* como produtos das tensões entre o contexto social e as políticas de conhecimento que se pretendem ser minimamente homogêneas.

No entrelaçamento desses conteúdos residem as relações de disputas inerentes ao currículo. É nesse território que a avaliação ganha força de regulação e de validação, se materializando como arena fértil aos entrelaçamentos dos *conteúdos educativos, instrumentais e operacionais*.

Assim, a Avaliação da Aprendizagem para que atenda às necessidades de ensino-aprendizagem, entre outros fatores, estaria intrinsecamente relacionada a um projeto arrojado de transformação conceitual, procedimental e atitudinal, para educandos e educadores. Não para que se forme um conceito unívoco, mas

subordinação do Estado aos interesses do capital financeiro transnacional. (PINTO, 2011, p. 25).

para que, sobretudo, se estabeleçam práticas coerentes à formação de sujeitos emancipados e críticos. Nessa direção, é pertinente compreender ainda como se estruturam e se materializam as avaliações de sistema. A seção a seguir tratará dessa temática.

3 AVALIAÇÕES DE SISTEMA E VALIDAÇÃO DE CONTEÚDOS NO COTIDIANO ESCOLAR

São inúmeras as definições dadas à Avaliação e muito tem se discutido sobre suas finalidades e formas de execução. Essa polifonia nos exige uma delimitação quase sempre precisa do que estamos compreendendo como Avaliação e de que tipo de Avaliação estamos tratando. Essa exigência, além de localizar as discussões que pretendemos empreender, aponta também os limites que as análises de objetos imersos no campo da avaliação podem apresentar.

Assim, torna-se imprescindível compreender como as avaliações externas foram/são pensadas como processos que, deliberadamente ou não, influenciam diretamente a forma como os conhecimentos são validados no cotidiano escolar. Nessa direção, destacamos que no Brasil a utilização da avaliação em larga escala, ou como optamos chamar, avaliação externa, ganha espaço no final da década de 1980, seguindo um fluxo de políticas educacionais voltadas para a reestruturação do capitalismo global. Segundo Pinto (2011), a fome insaciável de acumulação do capital teceu as

condições objetivas necessárias para a suplantação de um modelo econômico baseado na regulação da economia pelo Estado e sua consequente substituição por outro modelo econômico pautado pela transnacionalização da economia e da produção, pela revolução tecnológica, pelo fortalecimento e internacionalização dos sistemas financeiros e da

Uma das saídas para reinvenção do capitalismo pós-crise ganha corpo no neoliberalismo enquanto força regulatória capaz de suprimir direitos sociais em virtude da acumulação do capital, sobretudo, a partir da redução da interferência do Estado na economia, gerando assim desdobramentos bastante profundos nas políticas sociais, dentre elas as políticas educacionais.

Segundo Silva (1999), o domínio do processo educativo tem ao menos duas funções caras ao modelo neoliberal, ao qual era urgente a reestruturação das relações sociais. Primeiramente por ser capaz de preparar a mão de obra adequada ao mercado de trabalho, sobretudo às novas relações de trabalho. E, em segundo lugar, por seu potencial em disseminar as ideias do livre mercado e da livre iniciativa.

A educação, dentre outras áreas fundamentais para a manutenção da verticalização do poder, passa então a ser utilizada como mecanismo de regulação e controle de investimento em políticas públicas, principalmente como balizadora da distribuição de recursos segundo o modelo neoliberal de Estado Mínimo, leia-se, aproveitamento máximo com investimento mínimo. Nessa direção, Pinto (2011) acrescenta que

A avaliação em larga escala utilizada como mecanismo de gestão das políticas educacionais e dos sistemas de ensino é constituída basicamente por dois modelos: o modelo de responsabilização baseado na lógica do mercado e o modelo baseado no controle administrativo-burocrático. O primeiro divulga publicamente os resultados obtidos pela escola. O segundo cobra dos gestores a prestação de contas diretamente aos níveis hierárquicos do topo da administração do sistema de ensino. (PINTO, 2011, p. 35).

As relações que a avaliação externa passa a sustentar inviabilizam o trato às questões pedagógicas e se desviam ainda mais da função ética da avaliação, de forma que os dados quantitativos obtidos através dela se tornam moeda de troca na prestação de contas à sociedade e à administração escolar. O controle necessário ao atendimento da lógica mercantil faz com que a avaliação privilegie aspectos bastante restritos em relação aos processos que ela se propõe avaliar, gerando também uma forte pressão entre o que se ensina e o que efetivamente se avalia. Nessa direção, reside a necessidade de propor, controlar e monitorar o currículo, sendo a avaliação a *pressão seletiva e reguladora* (GIMENO-SACRISTÁN, 1998) adotada para tal tarefa.

Para Bonamino e Sousa (2012), a adoção de perspectivas universalistas de avaliação tensionaram os currículos escolares de tal forma que

na maioria dos países, e independentemente do grau de descentralização ou centralização das formas de regulação dos currículos escolares, o que se constata é uma tendência à utilização de avaliações centralizadas para mensurar o desempenho escolar dos alunos, sob os mesmos parâmetros curriculares aos quais se considera que todos os estudantes deveriam ter acesso. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 375).

O currículo ora condiciona a avaliação, ora é por ela condicionado e essa relação estreita comporta disputas de poder que desconsideram as nuances nas quais o processo de escolarização está imerso. O sentido dado ao currículo pela avaliação é reducionista à medida que restringe as aprendizagens ao atendimento de padrões de desempenho prescritos e delimitados sem considerar o contexto e o cotidiano escolar. Da mesma forma, o currículo exerce na avaliação a descaracterização de sua função holística

e ética que se manifesta na geração de múltiplos sentidos e os relega ao lugar da quantificação de erros ou acertos com base nas prescrições curriculares.

É coerente apontar ainda que Bonamino e Sousa (2012) indicam a existência de ao menos três gerações de avaliações externas adotadas em nosso país. A primeira geração abarca as avaliações de cunho mais diagnóstico e sem repercussões diretas nas escolas e no currículo. A segunda geração realiza a divulgação dos resultados da avaliação tendo como público-alvo os sujeitos escolares, pais e responsáveis. Esse segundo modelo é conhecido como processo de *responsabilização leve*, uma vez que se sustenta na ideia de que a divulgação dos resultados aos sujeitos interessados poderá gerar ajustes por parte deles no sentido de melhorar os resultados. Já o terceiro modelo, também conhecido como processo de *responsabilização forte*, envolve mecanismos de recompensa ligados ao alcance de metas preestabelecidas.

Para Souza, L. (2009), esse último cenário se configura devido ao uso exacerbado da avaliação como regulação punitiva com a finalidade de manutenção e fortalecimento do controle e da fiscalização estatal sob a prática pedagógica, bem como sob a prática docente. Em contrapartida, os discursos oficiais dos documentos que regulam essas avaliações se colocam como “um instrumento que permite perceber onde há deficiências e soluções para corrigi-las” (SOUZA, L., 2009, p. 21). Contudo, a autora alerta que “se o objetivo é a aprendizagem do aluno, a melhor modalidade de avaliação é a pública e participativa. Se o objetivo é aumentar o controle do estado sobre o que se faz na escola, a avaliação externa cumpre-o bem” (SOUZA, L., 2009, p. 21).

A utilização desses três processos é atual e coexiste em diversos momentos da trajetória ainda em curso da avaliação externa em nosso país. A entrada no Brasil, bem como de outros países localizados nas periferias capitalistas, nessa agenda mundial de

monitoramento do rendimento escolar se dá efetivamente no final da década de 1980, mais precisamente em 1988, quando é criado o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP), que viria a criar as bases para as políticas das propostas de Avaliação de Sistemas que temos atualmente. A partir de 1991, o Ministério da Educação cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (saeb) e, posteriormente, em 2005 começa a aplicar a Prova Brasil. Na esteira desse processo, temos no ano de 2011 a existência de sistemas de avaliação em 15 estados brasileiros (BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011).

Nessa direção reside a mescla entre as três gerações de avaliação apontadas por Bonamino e Sousa (2012), uma vez que a adoção da avaliação externa como processo de monitoramento se instalou na cultura escolar no Brasil, sendo atualmente parte integrante da agenda educacional, seja pelas avaliações de caráter nacional⁴, seja pelas avaliações aplicadas por sistemas próprios de monitoramento.

Diversas são as críticas que consideram as avaliações de *responsabilização forte* como processos que tendem a acirrar o controle dos processos educacionais, fazendo com que cada vez mais a avaliação se esvazie de seu sentido dialógico e se aproxime de um mecanismo de puro monitoramento. É pertinente então frisar que

essa combinação específica de regulação do Estado e de elementos de mercado no domínio público, que explica os governos da nova direita, levou a um aumento considerável do controle sobre as escolas, pela introdução de currículos e exames nacionais, e, simultaneamente, promoveram a criação de mecanismos como a publicação dos resultados esco-

lares, abrindo espaço para a realização de presções competitivas no sistema educativo (SOUZA, L., 2009, p. 20-21).

A pretensa organicidade que emana da adoção de processos de avaliação como estes pode estar a serviço da manutenção da hegemonia das relações de poder presentes na sociedade. E, em uma sociedade como a nossa, construída com base em relações marcadamente desiguais, processos de escolarização pautados pela lógica neoliberal reeditam a crueldade da segregação praticada sob diversas bandeiras, a exemplo: raça, gênero, território etc., agora sob a (in)validade dos conhecimentos deixados à margem do currículo e da avaliação.

Ao desconsiderar a dinamicidade e pluralidade dos contextos e cotidianos em que os sujeitos avaliados exercem suas práticas de vida, acabamos por fazer com que a avaliação externa se distancie cada vez mais do currículo que toma como cerne “construções coletivas e o respeito às singularidades locais e regionais. Isto quer dizer respeito às culturas dos sujeitos, conseqüentemente, à identidade curricular de cada contexto” (PEREIRA, 2006, p. 20).

Diante desse cenário, é urgente pensar a relação entre currículo e avaliação como processos que extrapolam as ações de organização e gerenciamento do desempenho de estudantes e de instituições. As nuances dadas ao currículo e à avaliação refletem a ideologia e os valores orientadores da sociedade (DIAS SOBRI-NHO, 1996), bem como os caminhos que ela pretende percorrer.

No que diz respeito às reformas em curso e ao forte investimento no convencimento de sua necessidade, frisamos que a avaliação, assim como o currículo, não pode ser vista como neutra, pois “ao contrário do que se percebe à primeira vista, não está restrita ao terreno pedagógico. Ela reflete orientações políticas dos governos e, muitas vezes, perde seu caráter de diagnóstico

[4]. Como é o caso, por exemplo, da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA; Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb; Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC, popularmente conhecida como Prova Brasil; Exame Nacional do Ensino Médio – Enem; Exame Nacional de Desempenho do Estudante – Enade.

de situações a serem aperfeiçoadas, para tornar-se instrumento de controle do Estado.” (SOUZA, L., 2009, p. 20).

Apesar de se tratar de análise feita há alguns anos, Souza, L. (2009) traz um alerta bastante atual, que nos ajuda a compreender como o desejo pela implantação de um currículo e uma avaliação nacional se adequam aos processos de realinhamento da sociedade brasileira em direção à manutenção das elites econômicas e aumento do poder de controle sobre as hierarquias sociais, tornando mais latentes os rearranjos neoliberais e neoconservadores.

Ao se debruçar sobre a busca frenética por resultados, a avaliação abandona seu objeto primordial: as aprendizagens, ou ainda como acresce Pereira (2006), perde-se espaço na luta pela formação cidadã, por uma vida digna e por justiça social.

CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS

Os caminhos percorridos ao longo deste texto se inscrevem num esforço de educadores e educadoras que vêm se dedicando a aprofundar os discursos tecidos sobre a avaliação educacional em nosso país. Reflete também a necessidade de aprofundamento do debate sobre o currículo de formação de docente no Brasil, sobretudo, devido ao acirramento das disputas no campo das políticas educacionais.

Seja pelo controle da formação docente, seja pelo controle do currículo da educação básica e superior, a disputa se acirra no cenário dos debates e da formulação de nossas políticas sociais e, mais especificamente, das políticas educacionais no campo do currículo e da avaliação. Nesse sentido, a crescente cristalização dos processos de avaliação, sobretudo, com as eminentes reformas no cenário educacional, a tendência ao acirramento dos mecanismos

de controle através da avaliação tende a desconsiderar as experiências acumuladas e refletir mais nitidamente a segregação de conhecimentos-sujeitos-territórios não considerados hegemônicos.

O controle de áreas como a educação se funda no imperativo eminente de atender às necessidades mercantis, bem como de produzir um câmbio significativo na ideia de sujeitos políticos e de cidadãos, agora vistos pelo neoliberalismo como potenciais sujeitos econômicos e consumidores.

Outro aspecto a ser questionado é a centralidade nos conteúdos e na avaliação puramente quantitativa, que não é tida como algo em desuso, pois as práticas desse tipo são comuns a várias instituições de ensino apoiadas pela ação docente e pela fragmentação do currículo. O conhecimento compartimentado em disciplinas não acompanha a dinamicidade contextual, não se dispõe à reflexão, tampouco leva em conta as individualidades dos sujeitos, pois a reprodução de saberes sem nexos ou sem significação real culmina em práticas de certificação.

Por fim, advogamos a partir deste texto, que professores e professoras, desde às suas salas de aula, até seus fóruns de debate e formulação de políticas, possam discutir e aprofundar críticas acerca dos desdobramentos da avaliação. Que conheçam, critiquem, debatam e reformulem fundamentos e práticas avaliativas descoladas de uma perspectiva de avaliação e de educação formativa-reguladora-emancipadora. É urgente compreender como as avaliações externas foram/são pensadas como processos que, deliberadamente ou não, influenciam diretamente a forma como os conhecimentos são validados no cotidiano escolar.

É urgente compreender como esta validação está a serviço da exclusão do direito à educação, da fragmentação do currículo, da negação de direitos, do silenciamento das diferenças, da precarização do trabalho docente e, em síntese, da opressão.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ-MÉNDEZ, Juan Manuel. **Avaliar para conhecer, examinar para excluir**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Záquia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/rtQkYDSjky4mXG9TCrgRSqJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BROOKE, N. P.; CUNHA, M. A.; FALEIROS, M. **A Avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados**: Relatório Final. GAME/FAE/UFMG, 2011. Disponível em: <http://cefort.ufam.edu.br/tainacan/cat-b/a-avaliacao-externa-como-instrumento-de-gestao-educacional-nos-estados-relatorio-final/>. Acesso em: 21 jan. 2022.

CRONBACH, Lee. Course improvement through evaluation. **Teachers College Record**, Columbia University, New York, p. 672-683. 1963. Disponível em: <https://avys.omu.edu.tr/storage/app/public/ismailgelen/116687/14.PDF>. Acesso em: 03 dez. 2020.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação institucional: marcos teóricos e políticos. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 15-24, jul. 1996. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/722>. Acesso em: 06 dez. 2021.

ESTEBAN, Maria Teresa. Diferenças, aprendizagem e avaliação: perspectiva pós-colonial e escolarização. In: ESTEBAN, Maria

Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (Orgs.). **Olhares e Interfaces** – reflexões críticas sobre avaliação. São Paulo: Cortez, 2010.

GIMENO-SACRISTÁN, José. **Compreender e transformar o ensino**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

JORBA, Jaume; SANMARTÍ, Neus. A Função Pedagógica da Avaliação. In: BALLESTER, Margarita *et al.* **Avaliação como apoio à aprendizagem**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

PEREIRA, Maria Zuleide da Costa. Globalização e Políticas Educacionais. In: PEREIRA, Maria Zuleide da Costa; MOURA, Arlete Pereira. **Políticas Educacionais e (re)significações do currículo**. Campinas, SP: Alínea, 2006.

PINTO, Márcio Alexandre Ravagnani. **Política pública e avaliação: o Saresp e seus impactos na prática profissional docente**. 2011. 167 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)–Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/98600>. Acesso em: 25 out. 2020.

SCRIVEN, Michael. **The Methodology of Evaluation**. Perspectives on Curriculum Evaluation. Chicago: AERA, 1967.

SILVA, Janssen Felipe. **Avaliação na perspectiva formativa-reguladora: pressupostos teóricos**. Porto Alegre: Mediação, 2004.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SOUZA, João Francisco. **Prática Pedagógica e Formação de Professores**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.

SOUZA, Lunara Guimarães. Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública. In: LORDÊLO, José Albertino Carvalho; DAZZANI, Maria Virgínia (orgs.). **Avaliação educacional**: desatando e reatando nós. Salvador: EDUFBA, 2009.

STAKE, Robert. The countenance of educational evaluation. **Teachers College Record**, University of Illinois, p. 523-540. 1967. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/016146816706800707>. Acesso em: 20 out. 2020.

STUFFLEBEAM, Daniel *et al.* **Educational evaluation and decision-making**. Itasca: Peacock, 1971.

TYLER, Ralph W. **Princípios básicos do currículo e ensino**. 3ª Ed. Tradução de Leonel Vallandro. Porto alegre: Globo, 1979.

VALADARES, Jorge; GRAÇA, Margarida. **Avaliando para melhorar a aprendizagem**. Lisboa: Plátano Edições Técnicas, 1998.

VIANNA, Heraldo Marelím. **Avaliação Educacional**. Teoria – Planejamento – Modelos. São Paulo: IBRASA, 2000.

ZABALA, Antoni. **A Prática Educativa**: Como ensinar. Porto Alegre: Artmed, 1998.

AVALIAÇÃO EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA E RESPONSABILIZAÇÃO NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO CARIRI CEARENSE (2015-2025)

Arlane Markely dos Santos Freire¹
Andréia Ferreira da Silva²

INTRODUÇÃO

O capítulo³ tem por objetivo analisar os Planos Municipais de Educação (PME 2015-2025) dos nove municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri cearense, suas definições referentes às políticas de avaliação externa e de

[1]. Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande (PPGED/UFGG). Professora da rede pública do município de Crato/CE, Brasil. Membro do Grupo de Estudos em Política e Gestão Educacional, que integra o Laboratório de Pesquisa em Políticas Educacionais da UFGG (LEPPE/UFGG). Vice-diretora estadual da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), seção Ceará, sendo eleita para o biênio 2021-2023. E-mail: silvaandrea@uol.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3929-1629>.

[2]. Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (2004). Pós-doutoranda na Faculdade de Educação/Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professora Associada da UFGG e docente permanente do PPGEd/UFGG, Campina Grande/PB, Brasil. Coordenadora do Grupo de Estudos em Política e Gestão Educacional, que integra o Laboratório de Pesquisa em Políticas Educacionais da UFGG (LEPPE/UFGG). E-mail: arlanemarkely@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9574-3808>.

[3]. A versão inicial do texto foi apresentada no V Seminário Internacional Desafios do Trabalho e Educação no Século XXI, I Seminário Internacional do HISTEDBR e XI Seminário Nacional do HISTEDBR (2019).

responsabilização na educação básica. Compõem esta região os municípios de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririáçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri⁴. O trabalho apresenta resultados de pesquisa⁵ de mestrado, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande/PB, que investigou a instituição de políticas de *accountability* nas redes públicas de ensino dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri Cearense, no período de 2007 a 2018. A *accountability* no campo educacional, segundo Afonso (2009), compreende iniciativas de avaliação externa, de responsabilização e de prestação de contas. Nessa política, os resultados nos exames padronizados têm sido utilizados como parâmetro para responsabilizar e premiar as escolas e seus profissionais. A noção de *accountability* tem sido utilizada, sobretudo, na literatura americana e tem se difundido em outros países. Schneider e Nardi (2019) afirmam que as bases sobre as quais se assentam as propostas de *accountability* em educação na América Latina têm por referência pressupostos defendidos por organismos multilaterais, como é caso do Programa de Promoção da Reforma da América Latina e Caribe (PREAL). O discurso de responsabilização dos sujeitos pelos resultados está associado às medidas de controle presentes na instituição de mecanismos de *accountability*, entre elas o pagamento de gratificação temporária com base nos resultados de avaliações.

O presente texto visa contribuir com as discussões sobre as políticas de avaliação externa e responsabilização destinadas aos

[4]. A região metropolitana do Cariri cearense foi criada por meio da Lei Complementar Estadual de nº 78, de 28 de junho de 2009, e está localizada ao sul do estado do Ceará.

[5]. O texto apresenta resultados da dissertação de mestrado intitulada “Políticas de *accountability* nas redes municipais de ensino do Cariri cearense: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização de docentes (2007-2019)”, defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande/PB, sob a orientação da Professora Doutora Andréia Ferreira da Silva.

profissionais do magistério. Está organizado em três partes. Na primeira, discute as políticas de avaliação externa instituídas no âmbito federal. A segunda analisa os desdobramentos dessas políticas nas redes subnacionais de ensino, com destaque para o estado do Ceará. A terceira examina as definições dos PME dos municípios situados nessa região, referentes às políticas de avaliação standardizadas e as medidas de responsabilização das redes municipais analisadas. Por fim, as considerações finais.

I REFERENCIAL TEÓRICO

Temos como referência a análise histórico-dialética da realidade que se fundamenta nas categorias da totalidade, historicidade e contradição. “A historicidade é uma categoria do ser e está presente no conhecimento, na medida em que este é concebido como uma relação reflexiva entre o sujeito e o objeto” (ARAÚJO, 2002, p. 3). A totalidade, segundo Araújo (2002), representa uma unidade de complexos que estão presentes no mundo, e que o próprio ser é uma totalidade em desenvolvimento e a história é o movimento do ser. “Portanto, para o sujeito conhecer a realidade na sua totalidade, necessita desvendar os complexos que a compõem” (ARAÚJO, 2002, p. 3). Com relação à contradição, a autora deixa claro que para conhecermos o real da totalidade é necessário conhecer a sua historicidade e perceber as contradições presentes nela. “A contradição é o princípio básico do movimento. Trata-se de uma categoria, não inventada, mas definida por Marx, pois a contradição é própria da realidade, como dimensão concreta da sua totalidade” (ARAÚJO, 2002, p. 4).

Nosella e Buffa (2005) concordam que o método dialético é fundamental em pesquisas sobre educação, pois através dele é possível relacionar o particular com a totalidade social. Neste

trabalho, nossa análise histórico-dialética sobre as políticas de avaliação externa têm como principais aportes teóricos as contribuições de Afonso (2007, 2009), Silva (2016), Freitas (2007), entre outros. No que se refere aos conceitos de regulação, avaliação externa e políticas de *accountability*, são nossas referências Afonso (2007, 2009) e Freitas (2007). Buscando compreender as organizações e definições presentes no Plano Nacional de Educação (PNE), fazemos menção a Hypólito (2015) e Loureiro (2016).

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O texto produzido tem por base a revisão bibliográfica e a análise documental. A revisão bibliográfica contemplou trabalhos que tratam sobre políticas de *accountability* no Brasil e no estado do Ceará a partir dos anos 1990. Nesse sentido, concordamos com Gamboa (2007) quando ele aponta que os fenômenos educacionais devem ser abordados considerando sua historicidade. “No caso da educação, suas transformações estão relacionadas com as transformações culturais e sociais. Sua dinâmica depende das mudanças sociais” (GAMBOA, 2007, p. 74).

Com base em Evangelista (2012), que considera que as fontes primárias trazem as marcas de sua produção original, de sua história, a análise documental seguiu os seguintes passos: localização, seleção e a sistematização dos documentos. Dessa forma, foi possível compreender quando, como, por quem e por que foram produzidos os documentos utilizados nesse trabalho, o que contribuiu com o estudo mais aprofundado do material utilizado na pesquisa. Contemplou-se, prioritariamente, o que estava à disposição em suporte eletrônico *on-line*. Para este trabalho, inicialmente foi feita a busca em *sites* do governo federal, das prefeituras e câmaras municipais dos documentos a serem utilizados. Neles

nossa ênfase foi a localização e seleção das leis⁶ que instituíram os planos de educação dos municípios da Região Metropolitana do cariri cearense. Em seguida, foram analisados os PME do período de 2015 a 2025, dos nove municípios que formam a região, aprovados a partir de 2015. A análise dos planos teve como foco a identificação de metas e estratégias relacionadas à avaliação externa e a responsabilização.

3 RESULTADOS

3.1 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EXTERNA NO PAÍS: UM BREVE HISTÓRICO

O processo de reformas do Estado, baseado na ideologia neoliberal, começou a ser implantado no Brasil no início de 1990, durante o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e de Itamar Franco (1992-1994), por meio da instituição de políticas de liberalização da economia e privatização. Freitas (2007) destaca que nesse período foi implantado o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), visando à adoção de parâmetros para mensurar a qualidade, eficácia e efetividade dos serviços públicos, a modernização administrativa e a transformação do serviço público (FREITAS, 2007). Entretanto, para Silva (2013), só a partir de 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, filiado ao Partido da Social Democracia (PSDB), as propostas que advinham desde o governo do presidente Fernando Collor foram consolidadas, provocando ajustes em todos os setores da administração pública e no padrão de sociabilidade vigente e,

[6]. Prevista no PNE (2014-2024), que estabelece que os planos municipais devem ser elaborados em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE.

posteriormente, mantidas e aprofundadas no Governo Luís Inácio da Silva (2003-2010) (SILVA, 2013). A partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a implementação dessas reformas favoreceu ainda mais a lógica do capital, prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). De acordo com o Plano Diretor, o Estado deve redefinir sua atuação, deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Na educação básica, as iniciativas de avaliação externa começaram a se fortalecer ligadas à criação de mecanismos de responsabilização das escolas e docentes pelos resultados nas avaliações externas dos alunos. Para Freitas (2007), a regulação avaliativa tem como princípio político-administrativo e pedagógico a modernização da gestão que se fundamenta em quatro princípios: orientação para resultados e objetivos mensuráveis, flexibilidade administrativa, autonomia gerencial e controle hierárquico gerencial. Nessa lógica, o princípio educativo que orienta a regulação avaliativa estatal consiste em formar profissionais para serem capazes de agir em conformidade com a cultura e as técnicas gerenciais modernas. Freitas (2007) constatou que neste contexto há uma regulação educacional emergente no Brasil, e que revelou um Estado-educador empenhado na difusão de determinados conhecimentos condicionados a uma agenda globalmente estruturada para a educação.

Na educação, ocorre o estabelecimento de um sistema nacional de avaliação com a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Primária (saep), no final dos anos 1980, pelo Ministério de Educação (MEC) que, posteriormente, com sua reestruturação nos anos 1990, passou a se chamar Sistema de Avaliação da Educação Básica (saeb).

Desde a sua criação, o Saeb passou por várias mudanças. Em 2005, passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), realizada de forma amostral; e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), de forma censitária, conhecida como Prova Brasil, destinada aos alunos do 5º e 9º ano. Em 2013, no primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, foi incorporada ao Saeb a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), com o objetivo de aferir os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática dos alunos do 3º ano do ensino fundamental.

Em 2007, no início do segundo mandato do governo Lula da Silva, foi lançado, pelo governo federal, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no contexto da criação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), constituído por um conjunto de iniciativas, entre elas, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que, por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, estabeleceu, em suas diretrizes, que estados e municípios deveriam instituir mecanismos de controle e de divulgação dos resultados e de avaliação do mérito dos profissionais da educação. Como parte do PDE, foram criados, também, o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Tais medidas foram importantes condutoras da implantação de sistemas de avaliação externa da educação no país, com a definição de mecanismos de responsabilização.

O Ideb, de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb, de forma mais específica da Prova Brasil, para as unidades da federação e para o país. Com essa iniciativa, o MEC criou mecanismos para a formulação, reformulação e monitoramento das políticas públicas (INEP, 2019).

Em 2014, com o término da vigência do primeiro PNE (2001/2010), um novo plano foi sancionado no governo de Dilma Rousseff (2011-2016), com vigência até 2024. As determinações legais para a elaboração do PNE estão estabelecidas na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214, que prevê que este deve ser “de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público” (...) (BRASIL, 1988, art. 214). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, em seu artigo 9º, estabelece que a União deverá incumbir-se de elaborar o plano nacional de educação em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Plano estabelece 20 metas voltadas a todos os níveis e modalidades de ensino. Como forma de contribuição para a elaboração do texto do PNE (2014/2024), foram realizadas duas Conferências Nacionais de Educação (CONAES), que, segundo Hypolito (2015), envolveram inúmeros atores sociais, tais como educadores, sindicalistas, pais, estudantes, representantes de comunidades, dentre outros setores sociais. Contudo, o texto final sofreu várias mudanças, algumas foram mantidas e melhoradas, mas isso só aconteceu porque, segundo o autor, houve “intervenção firme e decidida de associações acadêmicas, sindicatos e movimentos sociais, outras foram introduzidas, de forma sub-reptícia, para atender interesses que nunca haviam se manifestado nas conferências” (HYPOLITO, 2015, p. 521). Porém, mesmo com essas intervenções, Hypolito (2015) ressalta que o PNE é paradoxal em alguns temas, ambíguo em outros, incompleto e deficiente em muitas temáticas.

Entre as metas previstas no PNE está a Meta 7, que trata da qualidade da educação, com destaque para definições relativas à avaliação externa e ao Ideb. A Meta traça estratégias a fim de favorecer a melhoria do índice, inclusive cita “estabelecer polí-

ticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (BRASIL, 2014, s.p.). O PNE define o Ideb como referência de qualidade e vincula o conceito de desempenho, discente e docente aos resultados nas avaliações externas. A partir do PNE, em 2015, estados e municípios também aprovaram seus planos e criaram suas estratégias voltadas para o alcance de metas, a partir dos resultados nas avaliações, sejam elas em âmbito nacional, estadual ou até municipal. Em 2018, foram implantadas mudanças na estrutura do Saeb, com proposta de aprimoramento a partir do ano de 2019. Inicialmente, ocorreu o abandono das siglas anteriormente utilizadas para caracterizar as avaliações em séries do ensino fundamental, a unificação da aplicação das provas nos anos ímpares (2019 e 2021) e a sua divulgação nos anos pares (2020 e 2022). Essa reformulação abrangeu da educação infantil ao ensino médio e, na série do nono ano do ensino fundamental, além das provas de português e matemática, foi proposta a inserção da avaliação nas áreas de ciências da natureza e humanas. A educação infantil, de acordo o Inep, deverá ser avaliada de forma diferente das outras fases. Para a obtenção de seus resultados, é preciso considerar suas condições de acesso e funcionamento.

3.2 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EXTERNA E RESPONSABILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM ÂMBITO SUBNACIONAL E NO ESTADO DO CEARÁ A PARTIR DOS ANOS 2000

Os estados também passaram a criar seus próprios sistemas de avaliação externa. Em pesquisa realizada por Bertagna (2018), em que trata sobre os sistemas de avaliação estaduais instituídos no período de 2005 e 2015, identificou que dos 26 estados bra-

sileiros e o Distrito Federal (DF), 19 estados mais o DF possuem sistemas de avaliação próprios, totalizando 20, sendo o período de maior implantação após o início do Ideb. Além do exposto, Silva (2016) revela que muitos estados criaram e passaram a utilizar sistemas próprios de avaliação da educação contemplando, até mesmo, mecanismos de responsabilização com ampla divulgação dos resultados e incentivos simbólicos e financeiros para escolas, gestores, professores e, inclusive, para alunos. As políticas de avaliação acabaram se constituindo como ação prioritária das políticas educacionais desse novo panorama de escola brasileira.

Silva (2016) revela que além de muitos estados criarem seus sistemas próprios de avaliação da educação, também contemplam mecanismos de responsabilização com ampla divulgação dos resultados e incentivos simbólicos e financeiros para escolas, gestores, professores e, inclusive, para alunos. Assim, os professores passaram a ser responsabilizados pelos resultados escolares de modo que a avaliação do desempenho do docente é defendida como alternativa para a melhoria do ensino e da aprendizagem dos alunos.

No estado do Ceará, segundo Ramos, Lira e Soares (2012), a reforma gerencial a partir dos anos de 1990 adotou a gestão da qualidade total como parâmetro passível de classificar, mensurar e comparar as unidades escolares, materializando, portanto, a reforma do Estado proposta nacionalmente. O governo do estado do Ceará tem adotado como um modelo de administração governamental a Gestão por Resultados (GpR), que objetiva a melhoria dos resultados da gestão estadual. Dentro de uma perspectiva gerencialista, uns dos instrumentos que têm sido utilizados, neste modelo, são o planejamento e a avaliação.

Na educação, o estado do Ceará foi um dos primeiros do país a criar seu próprio sistema de avaliação da educação básica. Com seu início em 1992, o Sistema Permanente de Avaliação da Educa-

ção Básica do Ceará (Spaace) passou por várias mudanças ao longo do tempo. Nas avaliações, que compõem o sistema, são utilizados testes de desempenho dos estudantes, envolvendo as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e questionários contextuais para coleta de dados. Abrange as escolas públicas das redes estadual e municipais, avaliando os alunos da Educação Básica, desde as etapas de alfabetização até o ensino médio (CAED, 2020).

Em 2007, primeiro ano do mandato de Cid Gomes, os resultados do Spaace passam a ser utilizados como parâmetro para premiação de escolas e municípios. De acordo com pesquisa realizada por Valdevino (2018), é a partir desse período que ocorre a instituição de políticas de *accountability* no Ceará, quando os resultados do desempenho dos alunos nas avaliações externas passam a ser utilizados como mecanismos para consolidar o modelo de gestão baseado por resultados, a GpR, que vem sendo empreendida nos municípios cearenses.

A dimensão da responsabilização também se consolida quando no mesmo ano, 2007, ocorreram mudanças na distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) para os municípios. O repasse do imposto, aos municípios, passou a ser vinculado aos resultados obtidos nas áreas de Educação, Saúde e Meio Ambiente. Dos 25%, da cota parte dos municípios do ICMS, 18% estão vinculados também aos resultados de rendimento e desempenho dos estudantes da educação básica.

Outro mecanismo de indução à melhoria dos resultados nas avaliações externas por parte das redes municipais, criado pelo governo cearense, por meio da Secretaria Estadual de Educação (seduc), foi o Prêmio Escola Nota 10. Instituído pela Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009, se propõe a incentivar as escolas e seus profissionais a elevarem as notas nas avaliações externas por meio

da concessão de bonificação. Nesse contexto, as redes municipais passam a ser cada vez mais cobradas por resultados, e o Prêmio Escola Nota Dez torna-se uma política estadual que distribui recursos diretos para as escolas públicas municipais. O objetivo é favorecer a competitividade entre as escolas para que alcancem os melhores resultados e os seus municípios ascendam na escala do ranqueamento.

De acordo com pesquisa realizada por Freire (2020), há um ciclo de políticas que estão interligadas e voltadas às redes públicas municipais e que articulam as três dimensões da *accountability* nas políticas educacionais que são instituídas pelo governo estadual. A GpR, que é o modelo de administração pública adotado pelo governo cearense, favorece a disseminação dessas políticas, implantadas no âmbito estadual desde 2007. Na educação, elas se consolidam por meio não somente do Spaace, do Prêmio Escola Nota Dez e dos repasses referentes à cota parte do ICMS, mas também através do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), cujo objetivo é alfabetizar todos os alunos das redes públicas de ensino até os 7 anos de idade. O Paic consiste em uma política de cooperação entre estado e municípios, está organizado em cinco eixos e funciona de forma sistêmica.

A avaliação externa, que é um dos eixos do Paic, é concebida como um instrumento para a intervenção pedagógica. Os resultados externos eram e ainda são o principal foco do programa, que tem o Spaace como sua fonte de comparabilidade (CAMARÃO; RAMOS; ALBURQUERQUE, 2015).

Essas iniciativas têm a avaliação externa como um instrumento central de regulação. Para o seu fortalecimento, foi fundamental a atuação do governo do estado do Ceará junto aos municípios por meio do estabelecimento de convênios, acordos e pela adesão às políticas estaduais.

3.3 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EXTERNA E RESPONSABILIZAÇÃO NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI CEARENSE (PME 2015-2025)

Em cumprimento ao estabelecido pelo PNE (2014/2024), Lei nº 13.005, no ano de 2015 os municípios aprovaram seus Planos Municipais de Educação (PME). De acordo com o artigo 8º do PNE, os municípios deveriam elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação da lei (BRASIL, 2014). Em consonância com ele, foram realizadas conferências e fóruns municipais de educação de modo a discutir e elaborar com representantes de diversos segmentos seus planos municipais e, em seguida, serem sancionados por meio de lei municipal. É importante salientar que o PNE foi elaborado por força de determinação constitucional e que, assim como ele, os planos estaduais e municipais definem metas e estratégias que atendem à política educacional atual. Sobre isso, Loureiro (2016) assevera que,

Além do desafio de efetivar a participação dos setores organizados da sociedade na elaboração do plano, os municípios e estados precisam garantir sua elaboração guardando consonância com o PNE, e ao mesmo tempo, preservando sua identidade e autonomia além de traduzir os anseios específicos do município e do estado. Estado e Municípios não têm como elaborar seus planos de forma desarticulada, por que o foco central deve ser a construção de metas alinhadas ao plano nacional. (LOUREIRO, 2016, p. 21).

Na Região Metropolitana do Cariri, os planos seguem, no geral, a estrutura do PNE (2014-2024). Em todos os PME há es-

estratégias e metas que estão em consonância com as diretrizes do plano nacional, entre elas, as relativas à melhoria da qualidade da educação. Os PME de Crato, Juazeiro do Norte, Jardim, Caririçu e Missão Velha possuem 20 metas. Os de Santana do Cariri, Nova Olinda, Barbalha e Farias Brito têm um número inferior, mas seu texto contempla todas as diretrizes gerais estabelecidas no PNE (2014-2024). Na região, dos nove municípios que a constituem, oito aprovaram seus planos no período previsto pelo PNE. Apenas no município de Barbalha, mesmo com o plano aprovado, a lei referente ao mesmo só foi sancionada no ano de 2017⁷.

A seguir é apresentada a análise dos nove PME dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri cearense referente às definições relacionadas à avaliação externa e responsabilização. A Meta 7 do PNE tem como principal objetivo a melhoria dos resultados do Ideb e estabelece o fomento da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as médias previstas do índice para as redes de ensino. À semelhança do previsto no PNE (2014-2024), em todos os PME da Região Metropolitana do Cariri há um grande número de metas e estratégias voltadas para a elevação do Ideb. Como exposto na Tabela 1 abaixo:

TABELA 1: PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2015-2025) DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI CEARENSE

MUNICÍPIO	LEI Nº	Nº TOTAL DE METAS	Nº DA META QUE TRATA DO IDEB	Nº DE ESTRATÉGIAS RELATIVAS AO IDEB
1. BARBALHA	2.272/2017	12	3	10
2. CARIRIÇU	617/2015	20	7	10
3. CRATO	3.108/2015	20	7	30
4. FARIAS BRITO	1.407/2015	16	8	18

[7]. A lei que cria o PME de Barbalha foi aprovada pela Câmara Municipal no ano de 2015, mas somente foi sancionada, pelo prefeito, e publicada no Diário Oficial em 22 de junho de 2017.

MUNICÍPIO	LEI Nº	Nº TOTAL DE METAS	Nº DA META QUE TRATA DO IDEB	Nº DE ESTRATÉGIAS RELATIVAS AO IDEB
5. JARDIM	172/2015	20	7	7
6. JUAZEIRO DO NORTE	4.486/2015	20	7	37
7. MISSÃO VELHA	298/2015	20	7	6
8. NOVA OLINDA	741/2015	13	7	18
9. SANTANA DO CARIRI	770/2015	16	7	7

Fonte: Elaboração das autoras, a partir dos Planos Municipais de Educação (2015-2025).

Os planos de todos os municípios estabelecem o Ideb como parâmetro de qualidade da educação da rede municipal e traçam suas estratégias voltadas a diminuir a diferença entre os resultados das escolas com os menores índices e a média municipal, como forma de garantir a equidade da aprendizagem. Em todos os municípios, as estratégias da meta que trata do Ideb estão voltadas ao apoio técnico, financeiro e pedagógico, à gestão das escolas, prevendo, também, assegurar parcerias com instituições públicas e privadas, de modo a melhorar a infraestrutura das escolas. Em sete municípios—Crato, Juazeiro do Norte, Nova Olinda, Missão Velha, Jardim, Santana do Cariri e Caririçu—a Meta 7 trata do Ideb, prevendo o fomento da qualidade da educação básica, por meio da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as médias nacionais do Ideb. Nesta meta, no município de Crato, as estratégias propõem como um dos seus objetivos, formalizar e executar os planos de ações articuladas, dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública. A preocupação dos municípios na definição de estratégias relacionadas ao cumprimento da meta que trata da qualidade da educação associada ao Ideb, vincula-se à preocupação com a elevação da posição dos municípios no ranqueamento nacional.

Além do exposto, melhorar o desempenho dos alunos nas avaliações externas contribui para a elevação das médias do Spaee.

Ainda se tratando da meta relacionada ao Ideb, o PME do município de Nova Olinda possui uma estratégia que objetiva garantir a participação de todas as escolas e alunos na avaliação estadual, enquanto no de Farias Brito há, como umas das estratégias, a promoção da discussão dos resultados obtidos nas avaliações externas. Santana do Cariri e Jardim, que têm sete estratégias, e Missão Velha, seis, da meta que trata do Ideb, estabelecem medidas semelhantes às de outros municípios no que se refere à prestação de apoio às escolas para o alcance das metas do Ideb. O município de Barbalha, diferente dos demais, possui um maior número de estratégias voltadas à aplicação de testes padronizados, sendo que, das dez estratégias, da Meta 3, cinco estão relacionadas à avaliação externa de âmbito nacional ou municipal.

O PNE (2014-2024) além de prever estratégias referentes à avaliação externa, também estabelece a criação de políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar e a divulgação dos resultados do Ideb (BRASIL, 2014). Essas estratégias estão relacionadas às dimensões da *accountability* e, nos planos municipais, o estabelecimento de tais iniciativas também ocorre. A seguir, na tabela 2, são expostas as definições relativas à avaliação externa e à responsabilização direcionadas aos docentes.

TABELA 2—AVALIAÇÃO EXTERNA E RESPONSABILIZAÇÃO NOS PME (2015-2025)
DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI CEARENSE

(CONTINUA...)

MUNICÍPIOS	IDEB COMO REFERÊNCIA DE QUALIDADE	ATINGIR METAS DO IDEB	REFERÊNCIA AO PISA	CRIAÇÃO DE SISTEMA PRÓ-PRIO AVALIAÇÃO EXTERNA	CRIAÇÃO DE POLÍTICA DE INCENTIVOS A DOCENTES, CONFORME IDEB E/OU SPAECE
1. BARBALHA	X	X		X	
2. CARIRIAÇU	X	X	X		X
3. CRATO	X	X			X
4. FARIAS BRITO	X	X			
5. JARDIM	X	X			

MUNICÍPIOS	IDEB COMO REFERÊNCIA DE QUALIDADE	ATINGIR METAS DO IDEB	REFERÊNCIA AO PISA	CRIAÇÃO DE SISTEMA PRÓ-PRIO AVALIAÇÃO EXTERNA	CRIAÇÃO DE POLÍTICA DE INCENTIVOS A DOCENTES, CONFORME IDEB E/OU SPAECE
6. JUAZEIRO DO NORTE	X	X	X		X
7. MISSÃO VELHA	X	X		X	
8. NOVA OLINDA	X	X	X		X
9. SANTANA DO CARIRI	X	X			X

Fonte: Elaboração das autoras, a partir dos Planos Municipais de Educação (2015-2025).

A análise demonstra que o Ideb consta nos PME como instrumento central de medição da qualidade da educação e como referência para várias ações a serem adotadas. A ênfase no Ideb, observada nos planos, está em consonância com a Meta 7 do PNE (2014-2024). Em alguns planos, como os dos municípios de Crato e Juazeiro do Norte, constam estratégias com texto igual ao do PNE. O plano municipal de Crato prevê “estabelecer políticas de incentivo através de bonificação às escolas que atingirem o desempenho projetado no Ideb, de modo a valorizar o mérito de todos os seus profissionais” (CRATO, 2015). Esta estratégia também está presente nos PME dos municípios de Santana do Cariri, Juazeiro do Norte, Caririaçu e Nova Olinda, que propõem a instituição de mecanismos de premiação dos docentes pelos resultados, o que revela a adoção de medidas de *accountability* e valorização desta lógica.

O PME do município de Farias Brito, na estratégia dez da Meta 3, tem como objetivo “ofertar premiações aos alunos com melhor desempenho nas avaliações externas, como forma de incentivo à aprendizagem em alfabetização matemática e letramento” (FARIAS BRITO, 2015). Enquanto o PME de Missão Velha, em sua Estratégia 5, da Meta 19, propõe a criação do Prêmio Gestor Nota 10 a partir de critérios estabelecidos a partir do terceiro ano de vigência do plano.

Em Juazeiro do Norte, sua Meta 7 define a execução do Plano de Ações Articuladas (PAR) como uma de suas estratégias. Na Meta 10, estratégia 10.10, está prevista a regulamentação de uma avaliação externa específica para a EJA, que deve considerar as realidades, habilidades e saberes diferenciados desses alunos (JUAZEIRO, 2015). Além disso, o PME de Juazeiro do Norte, assim como o de Nova Olinda e Caririáçu, tem como uma das estratégias melhorar o desempenho dos alunos da educação básica no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes⁸ (PISA)⁹.

O plano do município de Barbalha, na Meta 2, trata da universalização do ensino fundamental, define a criação de um sistema e avaliação em larga escala, de âmbito municipal, que engloba o ensino de português, matemática e ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental. A Estratégia 1, da Meta 3, estabelece a implantação do Projeto Aprova Barbalha, a fim de melhorar a proficiência das escolas municipais na Prova Brasil. Já a quarta estratégia desta meta determina a realização de simulados avaliativos do rendimento escolar da rede municipal com a totalidade dos alunos de 2º, 3º, 5º e 9º anos do ensino fundamental (BARBALHA, 2017). A Estratégia 9 estabelece o direcionamento das iniciativas de formação dos professores de Português e Matemática às avaliações externas, ou seja, aos descritores definidos.

O PME de Missão Velha, na Estratégia 5 da Meta 7, propõe a criação do sistema municipal de avaliação com o objetivo de diminuir as diferenças do Ideb entre as escolas (MISSÃO VELHA, 2015). Nesta mesma perspectiva, o município de Farias Brito em

suas metas 3 e 4 cita a intensificação de ações e estratégias para o estudo das habilidades e competências que apresentaram maior índice de erros em avaliações externas nacionais e estaduais, mediante atividades diversificadas (FARIAS BRITO, 2015).

Os PME de Juazeiro do Norte, Crato, Jardim, Missão Velha, Santana do Cariri, Nova Olinda definem, nas Metas 7, Farias Brito, na Meta 8 e Barbalha, na Meta 3, a estratégia de diminuir a diferença entre os resultados das avaliações externas das escolas do município com menores e maiores índices, de forma a garantir a equidade entre elas. No município de Jardim, uma das estratégias da Meta 5 define a necessidade de “fortalecer as ações de acompanhamento, intervenção e monitoramento, a partir da Provinha Brasil, para os alunos do 2º ano, e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), para os alunos do 3º ano.” (JARDIM, 2015).

O principal objetivo dos municípios, ao instituir políticas de avaliação externa e responsabilização no âmbito municipal, é melhorar o desempenho dos alunos em avaliações externas, visando atingir as metas do Ideb, bem como do Spaece. Ressalta-se, como citado anteriormente, que a distribuição da cota parte dos ICMS dos municípios, no estado do Ceará, está associada ao alcance de metas educacionais. Tal medida vem contribuindo para a ampliação das políticas municipais relacionadas ao alcance de indicadores definidos pela Seduc, voltados ao Spaece, e do MEC, referentes ao Ideb (FREIRE, 2020).

É importante citar que a avaliação da qualidade, considerando os critérios utilizados para cálculo do Ideb, não leva em consideração a estrutura das escolas, bem como tantos outros aspectos necessários para se obter um diagnóstico mais abrangente da educação básica. Concordamos com Loureiro (2016) quando ressalta que para alcançar a qualidade da educação é necessário um conjunto de ações, “tais como: melhoria das condições físicas da

[8]. *Programme for International Student Assessment*.

[9]. De acordo com Sasaki *et al.* (2018, p. 5), “O PISA é uma avaliação educacional realizada em nível internacional a cada três anos a uma amostra de alunos com entre 15 anos e 2 meses e 16 anos e 3 meses de idade, matriculados em alguma instituição educacional” [...] “O exame consiste em responder questões de ciências, literatura e matemática, além da resolução colaborativa de problemas, durante duas horas”.

escola, das condições de trabalho dos profissionais da educação, do material pedagógico, da gestão da escola e das secretarias tornando-as mais democráticas e eficientes” (LOUREIRO, 2016, p. 32).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aponta que as estratégias voltadas à criação de mecanismos de responsabilização estão vinculadas aos resultados nas avaliações externas, o que ocorre por meio de estratégias que preveem a criação de políticas de incentivos financeiros a docentes. O estudo revela que cinco dos nove municípios estabeleceram tais estratégias. Esse sistema de recompensa provoca o que Afonso (2009) chamou de introdução de mecanismos de mercado nas políticas educacionais.

Na lógica gerencial, o principal objetivo da concessão de premiação/bonificação consiste na mobilização dos profissionais da educação para a elevação das médias das escolas municipais nos resultados das avaliações externas. Segundo Afonso (2007), o Estado favorece a expansão do mercado, mas, também, adota políticas que aumentaram o seu controle sobre as escolas, o que ocorre por meio da criação de currículos, parâmetros curriculares, definição de competências essenciais e implementação de novas formas de avaliação externa.

Em todos os PMES, o Ideb é considerado como referência de qualidade da educação e parâmetro para o ranqueamento das instituições de ensino, conforme estabelecido no PNE (2014-2024). Além disso, os municípios de Barbalha e Missão Velha propuseram estratégias voltadas à criação de sistemas próprios de avaliação externa. A pesquisa de Freire (2020) também revela que os municípios de Juazeiro do Norte, Nova Olinda, Crato, Barbalha, Jardim, Farias Brito e Caririagu também definiram em seus

planos a publicação dos resultados do Ideb como uma forma de prestação de contas à comunidade escolar. É precisamente nesse cenário que se intensifica a função reguladora das políticas e, como afirma Freitas (2013), as recompensas para quem atingir tais objetivos são elementos de um sistema de *accountability*.

A avaliação é parte integrante do currículo e dos processos de seu desenvolvimento, contudo, vários estudos demonstram a necessidade de melhorar as suas práticas. Com a institucionalização das avaliações externas, vivemos também em conflitualidade no que se refere à eficácia ou não dos seus resultados. É necessário conhecer os desdobramentos das ações educacionais. Nesse sentido, o trabalho aponta para necessidade de se avaliar e aprofundar os estudos acerca das políticas de avaliação externa, responsabilização e prestação de contas destinadas aos profissionais do magistério nas redes municipais de ensino e refletir acerca dos principais desafios que envolvem a instituição de tais políticas na educação brasileira e, mais especificamente, nos municípios cearenses.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, v.07, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2007. Disponível em: Acesso em:

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em Educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, [S.l.], v. 13, n. 13, jul. 2009. ISSN 1646-401X. Disponível em: Acesso em:

ARAÚJO, Liana B. de C. **A questão do método em Marx e Lukács** – o desafio da reprodução ideal de um processo real. 25. Reunião anual. GT 9 – Educação e Trabalho. 2002. Disponível em: <http://www.anped.org.br>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BARBALHA. **Lei nº 2.272**, de 22 de junho de 2017. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. 2017. Barbalha: Câmara Municipal. Disponível em: <https://camaradebarbalha.ce.gov.br/app/uploads/2017/06/22062017-1.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2019.

BERTAGNA, Regiane Helena. Mapeamento dos sistemas estaduais de avaliação da educação (2005-2015) In: GARCIA, Teise; ADRIÃO, Theresa (org.). **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira: incidências de atores privados nos sistemas estaduais** (2005-2015). Curitiba: CRV, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: Acesso em:

CAMARÃO, Virna do Carmo; RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain; ALBURQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. Política da gestão por resultados na educação cearense (1995-2014). **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 299-484, jul./dez. 2015. Disponível em: Acesso em:

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO (CAEd). **SPAECE–o sistema**. 2020. Disponível em: <http://www.spaece.caeduff.net/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CRATO. **Lei nº 3.108**, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências, 2015. Crato: Câmara Municipal. Disponível em: <http://cratoprefe.sslblinda.com/documentos/PME>. Acesso em: 16 ago. 2019.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas, SP: Alínea, 2012. p. 52-71.

FARIAS BRITO, **Lei nº.1.407/2015**, de 03 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. 2015. Farias Brito: Câmara Municipal. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=CE&tipoinfo=1. Acesso em: 16 ago. 2019.

FREIRE, Arlane Markely. **Políticas de accountability nas redes municipais de ensino do Cariri Cearense: avaliação externa,**

prestação de contas e responsabilização de docentes (2007-2019). 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande–PB, 2020. Disponível em: Acesso em:

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil:** dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas, SP: Autores e Associados, 2007.

FREITAS, L. C. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 348-365, 2013. Disponível em: Acesso em:

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias.** Chapecó: Argos, 2007.

HYPÓLITO, Álvaro Luiz M. Trabalho docente e o novo Plano Nacional de Educação: valorização, formação e condições de trabalho. **Cad. Cedes**. Campinas, v. 35, n. 97, p.517-534, set./dez., 2015. Disponível em: Acesso em:

INEP. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.** Ideb. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/ideb>. Acesso em: 21 abr. 2020.

JARDIM. **Lei nº.172/2015, de 18 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providencias.2015. Jardim: Câmara Municipal. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=CE&tipoinfo=1. Acesso em: 16 ago. 2019.

JUAZEIRO DO NORTE. **Lei nº 4.486, de 08 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. 2015. Juazeiro do Norte: Câmara Municipal. Disponível em: <http://www2.juazeiro.ce.gov.br/Diario-Oficial/4032-22062015.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

LOUREIRO, Walderês Nunes. Os Planos de Educação: Estadual e Municipal. *In:* OLIVEIRA, João Ferreira e AGUIAR, Márcia Angela da S. (orgs). **Planos de Educação e Ações Articuladas.** Camaragibe-PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

MISSÃO VELHA, **Lei nº.298/2015**, de 11 de maio de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Missão Velha–CE. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=CE&tipoinfo=1. Acesso em: 16 de agos. 2019.

NOSELLA, Paolo; BUFFA, Ester. As pesquisas sobre instituições escolares: o método dialético marxista de investigação. **EccoS Revista Científica**, n. 7, jul./dez. 2005. Disponível em: Acesso em:

SCHNEIDER, Marilda Pasqual, NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? **ETD–Educação Temática Digital**, v. 17, n.1. jan-abr, p. 58-74. 2015. Disponível em: Acesso em:

SILVA, Alison Fagner de Souza e. **A Reforma do Estado e o Modelo Gerencial da Educação na Rede Pública Estadual de Pernambuco (2007-2010):** um estudo das Políticas de Formação Continuada de Professores do Ensino Médio. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Edu-

cação, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa-PB, 2013. Disponível em: Acesso em:

SILVA, Andréia Ferreira da. Políticas de *accountability* na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 32, n. 2, p. 509-526, ago. 2016. Disponível em: Acesso em:

RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain; LIRA, Laís Melo; SOARES, Bruna Isabel Bezerra. A reforma do Estado e modernização da gestão da educação básica no Ceará (1995-2006). **HOLOS**, ano 28, v. 2, 2012. Disponível em: Acesso em:

VALDEVINO, Felipe Gonçalves. **Políticas de Accountability como estratégia para a consolidação do gerencialismo na educação pública cearense (2007-2014)**. 2018. Dissertação (Mestrado em XXXXX), Programa de Pós-Graduação XXXXXXX, Universidade XXXXXXXX. Campina Grande, 2018. Disponível em: Acesso em:

DESDOBRAMENTOS DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO MUNICIPAL DA APRENDIZAGEM (SAMA) NO TRABALHO DE DOCENTES DA REDE MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE/PB

Renally Vital da Costa¹
Luciana Leandro da Silva²

INTRODUÇÃO

O texto traz alguns dos resultados de uma pesquisa mais ampla que analisou desdobramentos do Sistema de Avaliação Municipal da Aprendizagem (SAMA) no trabalho de docentes que atuavam no 5º ano do ensino fundamental, em escolas da rede municipal de ensino de Campina Grande/PB no período de 2015 a 2019, período inicial de implantação desse sistema próprio de avaliação, com base na análise de documentos oficiais, de informações e publicações nos noticiários locais, além de observações e entrevista com a então gerente de avaliação da Secretaria de Educação (SEDUC/CG).

[1]. Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: renallycostaufcg@gmail.com.

[2]. Doutora em Educação pela *Universidad Autónoma de Barcelona* (UAB). Docente no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFCG. E-mail: luciana.leandro@professor.ufcg.edu.br

A pesquisa partiu dos seguintes questionamentos: Quais foram os efeitos das avaliações externas e em larga escala da educação básica instituídas pelo Governo Federal na política educacional campinense? De que forma o Sama vem se desenvolvendo na rede municipal de ensino de Campina Grande/PB? Como esse instrumento de avaliação tem sido utilizado e quais são os seus desdobramentos no trabalho das professoras da rede?

As reformas do Estado vêm reconfigurando suas atribuições e sua atuação no campo econômico e social, desde os anos finais do século XX. Pautadas na ideologia neoliberal, tais reformas defendem a atuação estatal mínima no setor econômico e nas políticas sociais, propondo a implantação de um Estado avaliador e regulador (COSTA; SILVA, 2016). No Brasil, no contexto educacional, as iniciativas de avaliação externa passaram a ser utilizadas como mecanismo privilegiado para a aferição e a promoção da qualidade da educação (SOUSA, 2013).

Pautados por esse ideal, modos de regulação, controle e responsabilização foram instaurados no setor educacional no Brasil, muitos dos quais têm sido adotados e legitimados na rede municipal de ensino de Campina Grande/PB. Nessa perspectiva, o município tem adotado políticas educacionais que fortalecem o modelo de avaliação da educação do âmbito nacional, o qual se apoia nas orientações de organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O Sama se caracteriza como uma avaliação externa por ser um instrumento elaborado fora do âmbito escolar com o intuito manifesto de aferir o conhecimento adquirido pelos estudantes da rede pública, de forma padronizada e desconsiderando as distintas realidades e desigualdades existentes no âmbito do próprio município.

Outro dado relevante é que a rede municipal de ensino de Campina Grande vive um intenso processo de fortalecimento de tais políticas, devido aos programas e parcerias com o setor privado, de modo que o Sama configura-se como “[...] mais uma estratégia de controle sobre o trabalho docente, bem como mais um mecanismo a serviço do apelo aos resultados numéricos sem, contudo, apresentar ações efetivas na melhoria da qualidade da educação da rede municipal campinense” (OLIVEIRA, 2018, p. 104).

O texto está estruturado da seguinte forma: analisa, primeiramente, a produção acadêmica que examina a reforma do Estado e da educação no Brasil e as políticas de avaliação externa, instituídas a partir da segunda metade dos anos 1990, buscando compreender as relações com as políticas educacionais instituídas no município em estudo; em seguida, discute acerca da política de avaliação externa da educação básica na política educacional de Campina Grande, que possibilitou uma visão geral de como a avaliação externa da educação básica está influenciando a política educacional na rede municipal campinense; e, por fim, discute como o Sama vem se desenvolvendo na rede municipal de ensino com base no que vem sendo apresentado em documentos oficiais e em informações disponíveis na mídia local, em especial por meio do *Jornal Paraíba Online*.

É importante frisar a atualidade e relevância do tema para a educação brasileira, pois problematiza os desdobramentos das avaliações externas nos sistemas de ensino e suas consequências no trabalho dos profissionais que atuam nas escolas públicas. Com a divulgação de parte dos resultados dessa pesquisa, pretende-se contribuir para o avanço das reflexões acerca da rede municipal de ensino de Campina Grande/PB, fornecendo elementos que permitam que os/as profissionais da educação possam refletir de forma mais profunda acerca dessas políticas.

I A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS DE 1990: BREVE HISTÓRICO

As políticas de avaliação externa têm origem nos Estados Unidos que, em 1980, implantou políticas de avaliação e de remuneração por desempenho no âmbito educacional. Ravitch (2011) analisa como as reformas educacionais pautadas na ideologia neoliberal fizeram as políticas educacionais tomarem rumos que levaram ao fracasso do sistema escolar e instalaram uma responsabilização mais profunda nos sistemas de ensino americanos. Através das reformas, foram instituídas políticas educacionais com as iniciativas dos empresários. Dentre elas, a Lei *No Child Left Behind* (NCLB), o *Nenhuma Criança Fica para Trás*, aplicava princípios de negócios do sistema corporativo, sem considerar a pertinência dos sistemas de ensino.

As avaliações foram instituídas em um período de crise econômica e social do país e, dessa forma, a educação escolar passou a ser regulada pelo governo americano, com o objetivo de reduzir os gastos com os sistemas de ensino (COSTA; SILVA, 2016). De acordo com Lira (2013), este país se constitui como o pioneiro a implantar a cultura do desempenho na educação escolar, visto que a avaliação externa é compreendida como mecanismo adequado para a melhoria da qualidade da educação pública. Nessa perspectiva, as políticas implantadas no contexto internacional acabaram influenciando outros países, inclusive o Brasil.

No Brasil, as iniciativas de avaliações externas em larga escala começaram a ser implantadas no final dos anos de 1980 e intensificadas em 1990, como parte do processo de reforma do Estado pautado na orientação neoliberal. A partir dos anos 1990, as políticas públicas federais para o setor educacional passaram a privilegiar a aplicação nacional de testes standardizados apresentados como mecanismo eficaz para se conhecer e propiciar

uma educação de qualidade. De acordo com Sousa (2008), essa política implanta uma lógica de gestão escolar pautada no controle dos produtos e resultados educacionais medidos pelo desempenho dos alunos em testes padronizados. Os resultados obtidos vêm sendo interpretados como um “indicador da eficiência da unidade escolar, em particular, e do sistema educacional, como um todo” (SOUSA, 2008, p. 266). Nesse contexto, os mecanismos de avaliação passaram a constituir-se como um instrumento de gestão dos sistemas e das escolas.

De acordo com Werle (2011), é no ano de 1988 que são ensaiadas as experiências de avaliação em larga escala na Educação Básica que, com reformulações importantes, ainda hoje estão em vigor. Segundo a autora, o MEC realizou uma aplicação piloto do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (saep) de 1º grau, nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte. Entre os anos de 1990 a 1993, durante o desenvolvimento do Saep, tivemos a participação ativa de professores e de especialistas das secretarias de educação tanto no tratamento como na análise dos dados, conforme princípio de descentralização operacional e organizativa (BONAMINO, 2002).

No ano de 1993, desenvolve-se o 2º ciclo Saep, mantendo a perspectiva da fase anterior. Nesta fase, o Inep convoca especialistas em gestão escolar, currículo e docência de Universidades para analisar o sistema de avaliação, buscando, assim, legitimidade acadêmica e reconhecimento social (BONAMINO, 2002).

Segundo Werle (2011), é no ano de 1995, entretanto, que o sistema de avaliação assume um novo perfil reforçado por empréstimos com o Banco Mundial (BM), e pela terceirização de operações técnicas, passando a chamar-se Sistema de Avaliação da Educação Básica (saeb).

Desde a instituição do Saeb, ao longo dos mais de 25 anos de sua existência, ele passou por diversos aprimoramentos, adap-

tações e alterações metodológicas (BRASIL, 2018). De acordo com o MEC, o Saeb é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado (BRASIL, 2018).

No ano de 1999, o Saeb incluiu, além de Leitura e Matemática, a avaliação em dois outros componentes curriculares, História e Geografia, o que não foi sustentado ao longo dos anos. Além de instrumentos cognitivos, como provas, a avaliação envolve instrumentos contextuais, como questionários, cujo conteúdo inclui a escola e a infraestrutura, equipamentos e materiais, o perfil do diretor e os mecanismos de gestão, os professores, seu perfil e suas práticas e, quanto aos alunos, suas características socioculturais e suas habilidades de estudo (WERLE, 2011).

Para a autora, nos anos 1990, portanto, os processos de avaliação em larga escala se difundem e passam a operar em sistemas educativos de vários países. Se, no final dos anos oitenta e início dos noventa, os procedimentos de avaliação eram incipientes e o MEC neles envolvia agentes dos sistemas de ensino e docentes do ensino superior, após 1995 a avaliação é reforçada, terceirizada e consolidada como ação do poder público federal separando os diferentes níveis em que a avaliação da Educação Básica se processa. Apesar da centralização do sistema de avaliação no Inep, os estados criam suas próprias modalidades de avaliação, assim como alguns municípios.

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2005, o Saeb sofreu uma reformulação e passou a ser constituído por dois instrumentos de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (AN-

RESC), conhecida como Prova Brasil³. Com o objetivo de medir a qualidade da educação por um índice, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que consiste em um indicador objetivo de qualidade, calculado com o desempenho dos alunos na Prova Brasil, com dados de aprovação, repetência, evasão e rendimento. Outro instrumento de avaliação criado pelo Governo Federal foi a Provinha Brasil, que consiste em uma avaliação diagnóstica do nível de alfabetização das crianças matriculadas no segundo ano de escolarização das escolas públicas brasileiras.

Em 2011, no governo da ex-presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2016) do PT, foi criada a Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente, porém não foi implementada. No ano de 2013, foi instituída a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que integrava o Saeb e tinha o objetivo de avaliar a qualidade, equidade e eficiência do ciclo de alfabetização das redes públicas (BRASIL, 2022). Mesmo tendo seguido, em grande medida, o receituário neoliberal, o neodesenvolvimentismo promovido pelo PT não agradou aos setores rentistas, privatistas e neoconservadores, os quais, aproveitando-se dos reflexos da crise de 2008 no Brasil, se aliaram para aprofundar o clima de instabilidade e promover um golpe jurídico, parlamentar e midiático, que permitiu a ascensão de um governo ultraliberal e neoconservador ao poder. Muitas foram as rupturas em termos de prioridades políticas, no entanto, as políticas de avaliação externa e de currículo permaneceram com destaque na agenda educacional, com poucos ajustes.

Desde o início do governo Bolsonaro, o Saeb tem passado por algumas modificações para se adequar à Base Nacional Comum

[3]. A Prova Brasil, criada em 2005, é um instrumento censitário que objetiva avaliar habilidades de leitura (português) e de resolução de problemas (matemática) em abrangência universal a todos os alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental de escolas públicas situadas em zonas urbanas, contanto que pertençam a turmas de 20 alunos ou mais (WERLE, 2011).

Curricular (BNCC). A BNCC tornou-se a referência na formulação dos itens do 2º ano (língua portuguesa e matemática) e do 9º ano do Ensino Fundamental, no caso dos testes de ciências da natureza e ciências humanas, aplicados de forma amostral (INEP, 2020).

As siglas ANA, Aneb e Anresc deixaram de existir e todas as avaliações passaram a ser identificadas pelo nome Saeb, acompanhado das etapas, áreas de conhecimento e tipos de instrumentos envolvidos. A última edição do sistema de avaliação trouxe algumas modificações, dentre elas, a participação amostral de turmas de escolas de Educação Infantil, que forneceram informações por meio de questionários eletrônicos. A participação de uma amostra de turmas do 2º ano do Ensino Fundamental na avaliação também foi inédita, assim como a aplicação amostral de provas de Ciências Humanas e Ciências da Natureza para turmas de 9º ano do ensino fundamental. Outra novidade foram os questionários eletrônicos para Diretores, Secretários Estaduais e Municipais de Educação e Professores ou Auxiliares de Sala da Educação Infantil (INEP, 2018).

Os resultados das avaliações em larga escala são compreendidos pelos defensores dessa política como sinônimo de “qualidade” da educação, ou seja, seriam um reflexo fiel do trabalho realizado pelas escolas e seus profissionais. Os governos federal, estaduais e municipais costumam propagar discursos e insistir na ideia de que esses instrumentos seriam capazes de melhorar a qualidade da educação. No entanto, vários estudos (RAVICH, 2011; HYPOLITO; IVO, 2013; FREITAS, 2014, dentre outros) vêm apontando os limites e impactos negativos dessas políticas de avaliação, tais como: o estreitamento do currículo, a preocupação de professores e gestores em treinar os alunos para os testes, a competição entre as escolas, a segregação e o afastamento dos professores em relação aos alunos com dificuldades de aprendizagem, o aumento na desigualdade entre as escolas, a pressão sobre os docentes, a exis-

tência de fraudes e até a autointensificação do trabalho docente (HYPOLITO; VIEIRA; PIZZI, 2009).

Um levantamento realizado em 2011, por Brooke e Cunha (2011), apontou a existência de iniciativas de avaliação em larga escala em 19 estados brasileiros. Os autores destacaram que, naquele momento, os resultados eram utilizados para avaliar e orientar a política educacional, informar às escolas e ao público sobre a aprendizagem dos alunos e subsidiar a formação continuada e as decisões sobre alocação de recursos. Os resultados também serviam para propor políticas de incentivos salariais e de certificação de alunos e escolas (BROOKE; CUNHA, 2011).

No Brasil, alguns municípios aderiram à criação de sistemas avaliativos próprios. Bauer *et al.* (2017), em levantamento sobre as iniciativas de avaliação em larga escala nos municípios brasileiros, identificaram que 1.573 municípios possuem avaliações próprias e 905 declararam pretender criar alguma avaliação. Os autores observaram que as iniciativas de avaliação em larga escala parecem cada vez mais legitimadas no âmbito das gestões municipais.

Os estudos apontam que as escolas se esforçam para atender as exigências das avaliações, treinando e mobilizando seus estudantes para tirarem bons resultados nos testes, consequentemente, melhorando os índices de aprendizagem.

Entende-se, nesse caso, a avaliação como uma estratégia de ação política do Estado na tentativa de moldar a ordem formativa e ideológica existente na sociedade. Nesse sentido, o Estado atua no sentido de formar um determinado tipo de sujeito e sociedade e força uma realidade pautada na meritocracia e na exclusão, aprofundando as desigualdades. Isso acontece porque são tratados de forma igual aqueles que são socialmente diferentes, algo que ocorre com a avaliação externa em larga escala, que padroniza os processos de formação.

2 A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EXTERNA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPINA GRANDE/PB

Ao longo dos últimos anos e em consonância com os ajustes neoliberais, a Secretaria Municipal de Educação (SEDUC) de Campina Grande/PB tem adotado medidas na rede municipal de ensino, as quais têm alterado, sobretudo, as relações entre os profissionais e as escolas. Esse processo de ajuste começou nos anos 2000, porém a intensificação das políticas tem se tornado mais perceptível a partir de 2013.

Dentre os marcos normativos estabelecidos no município, a Lei nº 072, de 10 de abril de 2013, criou o 14º salário para os profissionais da educação da rede pública municipal que atuam no ensino fundamental e a Lei nº 5.372, de 03 de dezembro de 2013, tornou obrigatória a divulgação do Ideb pelas escolas do município. Além disso, houve a criação do Sama no ano de 2015.

A lei nº 072, de 10 de abril de 2013, composta por quatro artigos, estabeleceu que os profissionais e os trabalhadores da educação, lotados e em exercício nas escolas públicas municipais, que tiverem elevado, no ano escolar, o Ideb em pelo menos vinte por cento, receberiam, no final do mês de dezembro, o décimo quarto salário, após a publicação do resultado da avaliação do desempenho. (CAMPINA GRANDE, 2013, art. 1º).

De acordo com Silva e Lira (2015), ao implantar o pagamento do décimo quarto salário, tendo como referência a elevação dos resultados do Ideb, o município de Campina Grande/PB adotou um mecanismo de responsabilização com consequências fortes, ao vincular o pagamento de um bônus aos resultados obtidos nas avaliações standardizadas e instituiu uma diferenciação de rendimentos entre trabalhadores da educação de sua rede (SILVA; LIRA, 2015).

Tal modelo se fundamenta nos princípios do gerencialismo de que a bonificação faz com que os profissionais se sintam motivados e se comprometam com o desempenho dos alunos nos testes. No entanto, a educação pública não pode ser administrada como uma empresa, sob o risco de negar os princípios democráticos de uma escola pública universal e não excludente. Além do exposto, os resultados de desempenho não contemplam todas as dimensões constitutivas de uma educação de qualidade.

A Lei nº 5.372, de 03 de dezembro de 2013, tornou obrigatória a divulgação do Ideb pelas escolas do município. A referida lei estabeleceu que cada escola municipal é obrigada a expor no âmbito escolar, em local visível e acessível a todos, a nota do Ideb da escola. Esta divulgação deve ser feita através de uma placa padronizada e ser afixada na entrada da escola, de forma que fique visível aos transeuntes em via pública. A placa deve conter as seguintes informações: esclarecimento, em síntese, sobre o que representa o Ideb; o valor expresso obtido pela respectiva escola, utilizando uma escala de 0 a 10; a meta estabelecida pelo MEC e o valor da média do Ideb apurado nas escolas da rede de ensino do município (CAMPINA GRANDE, 2013). A lei não define quem confeccionará a placa, a escola ou a Secretaria de Educação, e a fonte dos recursos a ser utilizada para tal (COSTA; SILVA, 2016).

Ao analisar a Lei nº 5.372/2013, Lira e Silva (2015) afirmam que as informações que devem constar na placa incentivam a comparação entre o índice alcançado pela escola, a meta prevista e a média das escolas da rede municipal de ensino, possibilitando a identificação de sua situação. Para as autoras, a exposição dos resultados do Ideb, definida na lei, certamente objetiva, ao tornar público o desempenho das instituições de ensino, mobilizar a comunidade local e a sociedade mais ampla para o acompanhamento e a cobrança dos profissionais da escola para assegurar

a elevação dos índices obtidos. A divulgação dos resultados por meio de placas nas instituições, apresentando somente os dados quantitativos, fortalece a competição entre as escolas e a responsabilização dos docentes e gestores pelos baixos resultados.

É importante destacar que as duas leis mencionadas acima têm sido questionadas por seu caráter contraditório e inválido. Ao mesmo tempo em que se estabelece que o pagamento do 14º salário aos profissionais das escolas deve ser feito com base no Ideb, com acréscimo nas notas uma creche foi contemplada com a bonificação. Esta instituição não poderia estar incluída, já que não atende às etapas de ensino avaliadas e que têm o índice. Além disso, a lei só foi cumprida nos anos de 2013 e 2014, o que gerou um conflito com a prescrição legal dos profissionais das escolas que cumpriram com a elevação das notas no índice. De acordo com a SEDUC/CG, o descumprimento da lei está sob alegação de que a PMCG está em crise na arrecadação do município e que por isso não pode pagar o salário extra. A Lei que estabeleceu a divulgação do Ideb deve ser problematizada, pois além de estimular a competição entre as escolas e os profissionais, não vem sendo cumprida em sua integralidade nas escolas da rede municipal de ensino.

A competição advém de uma cultura empresarial que tem sido o mecanismo central da reforma política e da reengenharia cultural do setor público nos países norte-americanos. Essa lógica tem sido o principal meio pelo qual a estrutura e a cultura dos serviços públicos são reformadas, buscando introduzir novas orientações (BALL, 2005). “É nesse sentido que o gerencialismo desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos” (BALL, 2005, p. 544).

A lógica gerencial ainda busca incutir a performatividade na alma do trabalhador. A performatividade se refere a uma tecno-

logia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção (BALL, 2005).

Por meio do estudo, é possível compreendermos que o Sama também vem favorecendo a lógica empresarial/gerencial já existente no município, ampliando a atuação do setor privado na educação pública e abrindo um mercado importante e que tem sido aproveitado especialmente pela Fundação Lemann.

3 SISTEMA DE AVALIAÇÃO MUNICIPAL DA APRENDIZAGEM (SAMA)

O Sistema de Avaliação Municipal da Aprendizagem é um instrumento de avaliação de âmbito municipal que tem como base legal o Plano Municipal de Educação, Lei nº 6.050/2015, que estabelece em sua meta 5: “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (CAMPINA GRANDE, 2015, s.p.). E, em suas estratégias, 5.3: “Criar e instituir no âmbito municipal instrumentos de avaliação e monitoramento nas escolas públicas [...], que trabalham com alfabetização de crianças, usando os resultados para aferir e implementar práticas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do Ensino Fundamental” (CAMPINA GRANDE, 2015, s.p.). Já no 5.4.: “Contribuir com as escolas para que possam promover avaliações internas utilizando parâmetros da Provinha Brasil e da Avaliação Nacional de Alfabetização–ANA no final do Ciclo de Alfabetização, bem como, colaborar com a União na realização dessas avaliações” (CAMPINA GRANDE, 2015, s.p.).

A Matriz de Referência elaborada em 2018, por uma comissão constituída no âmbito da SEDUC/CG⁴, discrimina conhecimentos e competências a serem avaliados, norteados pelo foco na língua portuguesa, escrita e matemática na resolução de problemas. Sua finalidade é orientar a elaboração de estratégias ou questões de avaliação. Desse modo, ao se elaborar uma estratégia ou uma questão, sabe-se de maneira controlada e sistemática, as habilidades que serão avaliadas e, assim, seus objetivos.

Com base no documento, podemos compreender que o Sama é um instrumento que busca subsidiar os professores e levá-los a refletir sobre sua prática no processo de ensino-aprendizagem dos alunos e, tendo em vista a avaliação dessa prática, fazer com que os professores busquem “melhorar seu trabalho”, principalmente nas turmas que necessitam de “melhor apoio e acompanhamento”.

De acordo com a citada matriz de referência, o sistema de avaliação busca

elaborar instrumentos de avaliação e monitoramento nas escolas municipais; aplicar, tabular e analisar os dados das avaliações externas; analisar os resultados do desempenho dos alunos do 1º ao 9º Ano do Ensino Fundamental, para o acompanhamento pedagógico nas Unidades Educacionais e na Formação Continuada e trabalhar com os dados das avaliações diagnósticas externas (CAMPINA GRANDE, 2018, p. 2).

De acordo com a SEDUC/CG, o Sama, em fase de construção, passou por constantes mudanças e os critérios para elencar e avaliar turmas e escolas têm sido pensados no âmbito da secretaria, levando em consideração as necessidades das escolas. A ideia é ter

[4]. Constituída pela gerente de avaliação, formadoras e técnicos da rede.

um panorama geral de como se encontram os alunos matriculados em determinadas séries, em relação a seus níveis de aprendizagem, especialmente os alunos que estão no ano de realização da Prova Brasil.

De acordo com a análise dos documentos que regulamentam a política e as publicações ao longo do tempo, identificamos a política flexível e maleável segundo os interesses do poder político local. Não se instituem regras e normas claras e que permitam que os profissionais tenham a possibilidade de interferir na política.

De acordo com a matriz, o instrumento de avaliação está organizado da seguinte forma: a presença do texto; os descritores, reunidos em seis tópicos, que apresentam as habilidades de leitura a serem avaliadas; e as estratégias de perguntas que compõem o denominado item de leitura. Um item de Língua Portuguesa de 4º ano/5º ano é composto por um texto, por um enunciado e quatro alternativas, uma das quais é o gabarito, ou resposta correta, e as demais são chamadas de distratores (respostas semelhantes à resposta correta), ou respostas erradas. Os descritores⁵ indicam as habilidades de Língua Portuguesa e Matemática a serem avaliadas.

De acordo com a matriz de referência do Sama, identificam-se as semelhanças de tal instrumento com a avaliação externa em larga escala instituída pelo Ministério da Educação (MEC), seja priorizando as disciplinas de português e matemática, seja aplicando “especialmente” nas turmas que realizariam a Prova Saeb.

O instrumento vem sendo aperfeiçoado pela equipe técnica da rede, que compõe a comissão, no âmbito da SEDUC/CG, responsável pelas ações de formação de professores (quando sua participação for necessária), e pela elaboração das provas do Sama.

[5]. “O descritor é uma associação entre conteúdos curriculares e operações mentais desenvolvidas pelo aluno, que traduzem certas competências e habilidades. Os descritores indicam habilidades gerais que se esperam dos alunos e constituem a referência para seleção dos itens que devem compor uma prova de avaliação.” (CAMPINA GRANDE, 2018, p. 14).

Os resultados dessa avaliação resultam em planilhas chamadas de “devolutiva pedagógica”, que são entregues aos professores para que eles observem os alunos “mais de perto” e também para que a SEDUC/CG possa acompanhar o desempenho dos estudantes. A planilha compreende os resultados dos estudantes que responderam questões de português, matemática e escrita. As provas de português e matemática comportam 10 questões cada uma e a de escrita consiste na elaboração de uma produção textual. Ao receberem a devolutiva pedagógica, espera-se que os professores alinhem os planejamentos e foquem no que o aluno não conseguiu desenvolver, no que diz respeito ao exigido na série/ano em que se encontra matriculado.

Na devolutiva pedagógica a que tivemos acesso na investigação, verificamos que nela é identificado o nome da escola, professora, número de questões com código dos descritores, o nome dos alunos, o percentual de “erros” e “acertos” de cada aluno e a infrequência dos alunos no dia da realização da prova. Com base nesses resultados, cabe ao gestor cobrar o professor para que alinhe seu planejamento com os resultados da devolutiva, a fim de que o aluno consiga avançar e desenvolver as habilidades indicadas na Prova Brasil.

Esse acompanhamento ratifica o que os estudos apontam: as escolas se esforçam para atender às exigências das avaliações standardizadas, treinando e mobilizando seus estudantes para tirarem bons resultados nos testes e, conseqüentemente, melhorarem os índices obtidos nessas avaliações.

Pelo que foi informado pela secretaria, a SEDUC/CG tem se preocupado em avaliar os anos iniciais e finais do ensino fundamental, alunos do 4º e 8º anos, no caso de 2018 e do 5º e 9º ano, em 2019, o que nos demonstra um acompanhamento dos alunos submetidos à Prova Brasil no ano de 2019.

Dessa forma, os dados apontam que os anos considerados prioritários são os submetidos à Prova Brasil, no corrente ano ou no ano posterior, ou seja, o foco sempre está nos anos em que os alunos participam dessa avaliação externa de âmbito nacional. Podemos nos questionar acerca do interesse que há por trás do fato de avaliar apenas os alunos de tais anos e nas disciplinas de português e matemática. Seria uma forma de treinar os alunos?

No que diz respeito à aplicação das provas do Sama, elas são delegadas à equipe de técnicos das escolas e, nos casos específicos em que o técnico não esteja naquela escola no dia da aplicação, outro técnico da SEDUC/CG é designado para realizar a aplicação. Dessa forma, os docentes não têm envolvimento direto no processo de elaboração e aplicação do exame, visto que o material é produzido pela SEDUC/CG.

Para Oliveira (2018, p. 68), tem-se o monitoramento da aprendizagem dos alunos, que está estritamente relacionado ao exercício da docência, uma vez que a aprendizagem dos alunos é o resultado final do trabalho do professor, assim como a possibilidade de o professor reorientar a prática pedagógica, que faz parte do seu próprio trabalho.

Em entrevista com a gerente de avaliação da SEDUC/CG, ela informou que o processo de criação e implementação do Sama na rede contou com a participação dos professores, porém isso não vem sendo considerado. De acordo com a gerente, existe uma boa aceitação dos técnicos e dos gestores quanto à realização do Sama nas escolas. Para ela, isso é constatado por meio das formações que a Secretaria realiza, nas quais os técnicos e gestores têm a oportunidade de discutir sobre o assunto e levantar dúvidas. Embora afirme desconhecer a opinião dos docentes acerca do instrumento, acredita que haveria uma boa aceitação entre os mesmos.

Após a devolutiva pedagógica ser entregue às escolas por meio dos técnicos, é indicado que se discuta sobre os resultados da avaliação ao longo das reuniões, utilizando, para isso, as horas departamentais que os professores precisam cumprir na escola. Assim, um dos pontos recorrentes na pauta das reuniões pedagógicas é a discussão sobre a avaliação do Sama e sobre as ações necessárias para a melhoria dos resultados alcançados, o que demonstra a sua importância e sua interferência direta na organização do trabalho pedagógico da escola.

4 INFORMAÇÕES SOBRE O SAMA DISPONÍVEIS NA MÍDIA LOCAL

Ao longo da pesquisa, analisamos também informações disponíveis em jornais locais e publicações nas redes sociais sobre o Sama, algumas delas divulgando que o então prefeito (Romero Rodrigues, PSDB) premiou escolas com base nos resultados desse instrumento avaliativo.

Uma das modificações ocorridas na rede municipal de ensino para atender à proposta da avaliação foi, por exemplo, a mudança que acabou com o sistema de ciclos e instituiu de volta o sistema seriado. Segundo a publicação no sítio da Prefeitura Municipal de Campina Grande, no mês de 2016, intitulada “Prefeitura supera metas e consolida políticas públicas na área da educação”, a mudança permite uma apreciação interna para acompanhar o desempenho dos alunos.

Essa informação ainda foi enfatizada no Plano de Governo da Coligação Por amor a Campina (PSDB, PP, PSD, PSC, PTB, PRB, PMB, PMN, PTC, PPL, PHS e PSDC), lançado no processo eleitoral do ano de 2017, no qual é afirmado que houve um aumento gradativo da participação do município no financiamento da Educação Básica, somado às transferências de fundos específicos (2013-2016) e, com

isso, foi possível efetivar as políticas educacionais e expandir a Rede Municipal, com a mudança do sistema de ensino em ciclos para o sistema seriado no Ensino Fundamental, buscando maior desempenho de aprendizagem dos alunos e alunas e a implantação do Sama.

O Sama ainda tem sido usado como instrumento de referência para premiar escolas da rede. De acordo com uma publicação no site do *Jornal Paraíba Online*, no mês de junho de 2017, intitulada “Escolas da Rede Municipal de Campina Grande recebem novos *tablets*”, as escolas que obtiveram melhores resultados na primeira fase da avaliação e que não haviam sido contempladas com *tablets* nos anos anteriores receberam o novo equipamento.

O Edital nº 01/2018 dispõe acerca do processo seletivo simplificado para assistente de alfabetização voluntário para atuar no Programa Mais Alfabetização no município de Campina Grande–PB. Segundo esse edital, cabe ao assistente de alfabetização voluntário o papel de acompanhar o desempenho escolar dos alunos – resultados do Ideb, Prova Brasil, ANA e Sama. Tendo em vista a atribuição dessa função ao assistente de alfabetização, cuja vinculação não implica reconhecimento financeiro, podemos verificar uma forte tendência à precarização do trabalho docente.

Em notícia ainda publicada pela Prefeitura Municipal de Campina Grande no ano de 2018, intitulada “Prefeitura de Campina Grande consegue elevar notas do Ideb e mais uma vez cumpre metas definidas pelo MEC”, destaca-se que os resultados do Ideb vêm sendo positivos desde o início da gestão do prefeito Romero Rodrigues, uma vez que o Sistema Municipal de Ensino não só conseguiu elevar suas notas em relação à avaliação de 2015, como também atingiu as metas estabelecidas pelo MEC.

De acordo com a notícia, o trabalho que está sendo executado conta com ações determinantes que estão sendo realizadas pela SEDUC/CG para obter resultados positivos. Dentre as iniciativas,

destaca a mudança do sistema de ciclos para o seriado, com anos iniciais e finais no Ensino Fundamental; a criação do Grupo de Acompanhamento Pedagógico, que monitora a aprendizagem de todos os alunos do 1º ao 9º ano; e a criação do Sistema de Avaliação Municipal da Aprendizagem, o Sama, que realiza duas avaliações por ano com todas as turmas do Ensino Fundamental (CAMPINA GRANDE, 2018).

Outra matéria jornalística, intitulada “Crescimento no Ideb e mais Escolas Bilíngues marcam o ano de 2018 na educação municipal de Campina Grande”, afirma ter sido implantado o ensino bilíngue em mais quatro escolas municipais, em tempo parcial. As unidades que receberam o ensino em dois idiomas foram escolhidas com base no resultado do Sama.

Por meio das informações veiculadas e também das observações e entrevista, identificamos outras consequências que o Sama tem trazido para a rede municipal de ensino, tais como o incentivo à lógica da premiação e abrindo maior espaço para a atuação do setor privado, nesse caso, a Fundação Lemann na rede, o que mostra a centralidade desse sistema de avaliação na rede municipal de Campina Grande.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado permite afirmarmos que a reforma do Estado e a reforma educacional pautadas na lógica neoliberal, que atingiram o Brasil especialmente a partir dos anos 1990 e que se apoiaram, dentre outras coisas, em políticas de avaliação externa e em larga escala, causaram forte repercussão na agenda e nas prioridades educacionais da rede municipal de ensino de Campina Grande/PB.

A pesquisa apontou que o Sama exerce influência no trabalho de docentes e na organização do trabalho pedagógico das escolas da rede municipal de ensino de Campina Grande/PB e que, a partir da criação desse instrumento, tem-se intensificado a adoção de políticas de monitoramento, premiação e responsabilização das escolas e de seus profissionais pelos resultados alcançados, além da ampliação do escopo de atuação do setor privado, especialmente a Fundação Lemann, na educação pública municipal.

As análises dos dados permitem afirmar que o Sama é um mecanismo de regulação do trabalho do professor, na medida em que avalia o aluno e induz o professor a trabalhar o que foi identificado como “defasagem” no início do ano, ou seja, faz com que o professor trabalhe com os descritores e habilidades elencadas pela secretaria, ditas como as únicas importantes a serem trabalhadas e desenvolvidas pelos alunos.

Podemos afirmar que a BNCC, a Matriz de Referência do Sama e a avaliação do Saeb formam um “casamento perfeito” visando ao maior controle ideológico das escolas e de seus profissionais, tentando restringir a autonomia dos mesmos, bem como as possibilidades de construir uma escola pública mais democrática e inclusiva.

Tal realidade desvaloriza e restringe os processos de ensino-aprendizagem, ao induzir a padronização das formas de ensinar e daquilo que é entendido enquanto conhecimento válido. A lógica instaurada pode fazer com que as professoras se isolem, se individualizem e vivam em clima de competição, prejudicando sua autonomia e a essência do fazer educativo, que se constrói com base no trabalho coletivo.

É necessário problematizar essa realidade, principalmente quando se trata da função social da escola e que cidadãos queremos formar para transformar a nossa sociedade. É preciso um

olhar atento para o professor/a que segue, ou é obrigado a seguir, tais imposições. Esse professor é um profissional que possui uma formação e um saber adquirido, que possui experiências e vivências a serem compartilhadas com os alunos, muitos dos quais não são considerados/ contabilizados na prova.

Por fim, entendemos que é necessário repensarmos as políticas de avaliação externa em vigor e buscarmos alternativas efetivas, que respeitem a autonomia das escolas e das professoras, já que é evidente que estas políticas não têm contribuído efetivamente para melhoria dos processos de ensino-aprendizagem e têm se configurado como mais uma forma de monitoramento e controle do trabalho docente.

REFERÊNCIAS

BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/447/452>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BAUER, A.; SOUSA, S. M. Z. L.; NETO, J. L. H.; VALLE, R. C.; PIMENTA, C. O. Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, p. 1-19, out. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227153.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BONAMINO, A. C. **Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BRASIL. **Relatório SAEB (ANEB E ANRESC) 2005-2015: Panorama da década**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2018.

_____. Ministério da Educação. **Avaliações da Aprendizagem**. Brasília: MEC, 2022. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/mais-educacao/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/18843-avaliacoes-da-aprendizagem>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. A. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados: relatório final**. Belo Horizonte: Game/UFMG; Fundação Victor Civita, 2011.

CAMPINA GRANDE. **Lei nº 072, de 10 de abril de 2013**. Institui o décimo quarto salário dos profissionais da educação da rede pública municipal e dá outras providências. *Semanário Oficial* nº 2.338. Disponível em: <http://pmcg.org.br/wp-content/uploads/2013/06/sem0413-b-23041.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

CAMPINA GRANDE. **Lei nº 5.372, de 03 de dezembro de 2013**. Torna obrigatória a divulgação do IDEB por parte das escolas do Município na forma como específica e dá outras providências. *Semanário Oficial* nº 2.338. Disponível em: <http://pmcg.org.br/wp-content/uploads/2013/12/Sem1213-a-23381.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2022.

CAMPINA GRANDE. **Lei nº 6.050, de 22 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação –PME –e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Campina Grande: *Semanário Oficial*, nº 2.420, 22 a 26 de junho de 2015.

CAMPINA GRANDE. Prefeitura Municipal de Campina Grande. **Prefeitura supera metas e consolida políticas públicas na área de Educação.** 27 dez. 2016. Disponível em: <http://pmcg.org.br/prefeitura-supera-metas-e-consolida-politicas-publicas-na-area-de-educacao/>. Acesso em: 16 jan. 2022.

CAMPINA GRANDE. **Escolas da Rede Municipal de Campina Grande recebem novos tablets.** 04 jun. 2017. Disponível em: <https://paraibaonline.com.br/2017/06/escolas-da-rede-municipal-de-campina-grande-recebem-novos-tablets/>. Acesso em: 16 jan. 2022.

CAMPINA GRANDE. **Seduc/CG esclarece informações veiculadas em portal de notícias da Paraíba.** 11 out. 2017. Disponível em: <https://paraibaonline.com.br/2017/10/seduccg-esclarece-informacoes-veiculadas-em-portal-de-noticias-da-paraiba/>. Acesso em: 16 jan. 2022.

CAMPINA GRANDE. **Matriz de referência do Sistema de Avaliação Municipal da Aprendizagem (Sama).** Seduc, 2018.

CASSETTARI, N. **Remuneração variável para professores:** revisão da literatura e desdobramentos no estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Educação. São Paulo, 2010.

COSTA, R. V.; SILVA, A. F. A implantação de políticas de *accountability* nas redes municipais de ensino de Campina Grande e de João Pessoa no período de 2008 a 2014. In: Congresso de Iniciação Científica da Universidade Federal de Campina Grande (CIC-UFCG), XIII. 2016. **Anais [...]**, Campina Grande, 2016. Dis-

ponível em: <http://pesquisa.ufcg.edu.br/anais/2016/resumos/xiii-cicufcg-4100.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2022.

FREITAS, L. C. **A avaliação da educação básica no Brasil:** dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr/jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PMP4L-w4BRRX4k8q9W7xKxVy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2022.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 35, n. 129, p.1085-1114, out./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01085.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

HYPOLITO, A. M.; IVO, A. A. Políticas Curriculares e sistemas de avaliação: efeitos sobre o currículo. **Revista e-curriculum**, São Paulo, v. 2, n. 11, p. 376-390, ago. 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/view/16613>. Acesso em: 16 jan. 2022.

HYPOLITO, A. M.; VIEIRA, J. S.; PIZZI, L. C. V. Reestruturação curricular e auto-intensificação do trabalho docente. **Currículo sem fronteiras**, v. 9, n. 2, p. 100-112, jul/dez. 2009. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss2articles/hypolito-vieira-pizzi.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: resultados e metas. 2013. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em: 16 jan. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB)**: Plano Nacional de Educação em Movimento 7. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/38371>. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. **Histórico**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/historico>. Acesso em: 20 jan. 2022.

LIRA, P. R. B. **A atuação do governo federal na disseminação da cultura do desempenho na educação básica brasileira (1995-2012)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Paraíba. Programa de Pós-Graduação em Educação. João Pessoa, 2013.

OLIVEIRA, M. M. **Regulação e trabalho docente na rede municipal de ensino de Campina Grande-PB**: análise do Programa Gestão para a Aprendizagem da Fundação Lemann. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande, 2018. Disponível em: <http://www.ppped.ufcg.edu.br/index.php/Disserta%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 16 jan. 2022.

PARAÍBA ONLINE. **Romero realiza entrega de tablets e anuncia mais uma escola bilíngüe em Campina**. 05 jun. 2017.

Disponível em: <https://paraibaonline.com.br/2017/06/romero-realiza-entrega-de-tablets-e-anuncia-mais-uma-escola-bilingue-em-campina/>. Acesso em: 16 jan. 2022.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SEDUC. **Metas, indicadores e estratégias do PME**. Plano Municipal de Educação – PME. Lei nº 6.050 de 22 de junho de 2015. Plano de ação – 1º semestre/2016.

SILVA, A. F. Políticas de avaliação em larga escala no Brasil: princípios, implantação e riscos. In.: SILVA, A. F.; RODRIGUES, M. M. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): Avaliação da educação, organização escolar e trabalho docente em escolas municipais do estado da Paraíba*. Campina Grande, PB: EDUFPG, 2013.

SILVA, A. F.; LIRA, M. N. Políticas de *accountability* na rede municipal de ensino de Campina Grande/PB. In.: SILVA, A. F. (org.). **Educação Básica**: Políticas de avaliação externa e outros temas. Campina Grande, PB: Ideia, 2015.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito? **Retratos da Escola**, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 81-93, jan./dez. 2008. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/126/229>. Acesso em: 16 jan. 2022.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação externa em larga escala no âmbito do estado brasileiro: Interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas

do governo Federal. *In.*: BAUER, A.; GATTI, B. A. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: Implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores.** Florianópolis: Ed. Insular, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS. **Plano de governo coligação por amor a campina:** PSDB, PP, PSD, PSC, PTB, PRB, PMB, PMN, PTC, PPL, PHS e PSDC. 2017-2020. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PB/19810/2/150000003052/proposta_governo1470859131808.pdf. Acesso em: 16 jan. 2022.

WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n73/03.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2022.

SOBRE AS ORGANIZADORAS

Maria do Socorro Silva é Doutora em Educação, Professora Associada da Universidade Federal de Campina Grande–Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (UFCG / CDSA) lotada na Unidade Acadêmica de Educação do Campo e Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFCG. Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Educação do Campo, Formação de Professores\as e Prática Pedagógica - Nupeforp. Contato: socorrosilva@ufcg.edu.br. <https://orcid.org/0000-0002-9480-7619>.

Melânia Mendonça Rodrigues é Doutora em Educação e Professora Titular da Unidade Acadêmica de Educação da Universidade Federal de Campina Grande e membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação PPGED/UFCG. E-mail: melaniarodrigues@gmail.com . ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3894-1514>.

Naara Queiroz de Melo é Mestre em Educação pelo PPGED/UFCG e Pedagoga da Unidade Acadêmica de Educação Infantil da Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: naara.queiroz@tecnico.ufcg.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0479-0332>

Formato *15x21 cm*
Tipologia *Alegreya & Walter Turncoat*
Nº de Pág. *267*

Editora da Universidade Federal de Campina Grande- EDUFCG

