

Plano de Desenvolvimento da Educação e alguns dos seus desdobramentos nos municípios da Baixada Fluminense

Gilcilene Oliveira Damasceno Barão
gil.barao@hotmail.com -UERJ

Alzira Batalha Alcântara
alzirabatalha@hotmail.com – UERJ- UNESA

Iclea Melo Lages
iclealages@superig.com.br - UERJ

Resumo

As análises sobre as políticas educacionais e seus desdobramentos na educação escolar municipal tem sido um eixo de pesquisa fundamental na área da educação. Precisa-se relacionar o anunciado com o realizado, os pressupostos do planejado e do que efetivamente tem acontecido nas Secretarias de Educação e na escola. Para isso, contamos com financiamento da FAPERJ para pesquisar as concepções e as práticas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) nos municípios da Baixada Fluminense. Este artigo discute, de forma contextualizada, o desenrolar do PDE e seus desdobramentos nas redes dessa região e ainda os argumentos apresentados pela mídia ao veicular suas informações. O artigo reflete sobre as políticas educacionais alicerçadas em diagnósticos supostamente participativos e avaliações internas e externas, tendo o Plano de Ações Articuladas (PAR) como uma estratégia que pretensamente garantiria a superação da fragmentação entre o governo federal e os governos municipais. A abordagem metodológica compreende a pesquisa bibliográfica e documental, além de trabalho de campo em Secretarias Municipais de Educação (SME), no Sindicato dos Profissionais da Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEPE) e o diálogo com docentes dessa região buscando entender como o PDE se materializa nas concepções e nas práticas implementadas nesses municípios. Gramsci e Chomsky embasaram nossa análise das questões mais amplas da política educacional. Já Freitas, Saviani e Silva & Alves contribuíram para interrogar o PDE em algumas de suas especificidades. Concluímos que o PDE não possibilitou um novo padrão de relacionamento entre as diferentes esferas de governo e que poucos foram os governos municipais que realizaram um processo de discussão sobre essa questão, inviabilizando-se a possibilidade de um processo efetivamente democrático e com uma ampla participação dos profissionais da educação.

Palavras-Chave: Política Educacional. PDE. Mídia. Qualidade. Avaliação.

The Brazilian Education Development Plan and its developments in some municipalities around the city of Rio de Janeiro

Abstract

Studies of educational policies and their developments on municipal schools have been central in fundamental educational research. One needs to relate the declared aims with what is accomplished, the planning assumptions with what has actually taken place in Education Secretariats and in schools. This research of conceptions and practices of the Federal Education Development Plan (PDE) in some municipalities around the city of Rio de Janeiro was funded by FAPERJ (the State Foundation for Supporting Research). This article discusses the context of the unfolding of the Plan and its developments in the municipal school systems in the region and also the arguments presented by the media, and reflects upon educational policies based on allegedly participatory diagnosis and internal and external evaluations, with the PDE using the Articulated Action Plan as a strategy which would supposedly overcome the fragmentation between federal and municipal governments. The methodology employed comprises bibliographical and documentary research, in addition to field work in municipal secretariats of educations, the Trade Union of Education Workers (SEPE), and a dialogue with teachers working in this region, seeking to understand how the PDE is materialized in the conceptions and practices in such municipalities. Our analysis of the broader issues of educational policies was based on Gramsci and Chomsky. Freitas, Saviani and Silva & Alves have contributed to question some of the specificities of the PDE. We conclude that no new pattern of relationship between the different spheres of government was made possible by the PDE and few municipal governments have discussed this issue. As a result, no effectively democratic process, with a large-scale participation of educational workers, was rendered possible.

Key words: Educational Policy. Brazilian Education Development Plan. Media. Quality. Evaluation.

Introdução

O objetivo deste trabalho é apresentar algumas reflexões da pesquisa em desenvolvimento sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e suas repercussões nas redes municipais da Baixada Fluminense. Tencionamos mapear os argumentos recorrentes apresentados pela mídia sobre o PDE e analisar certos desdobramentos desta política nas redes municipais da região.

O PDE, desde o seu lançamento em 2007, tem tido uma avaliação positiva por parte dos empresários e da grande imprensa. A título de exemplificação, vale situar o editorial de 19/2/2012, do Jornal O Globo: “o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), [é o] marco zero do imprescindível envolvimento do governo federal no ensino básico, de responsabilidade

legal de estados e municípios” (p.6). Portanto, é possível perceber que, em fevereiro de 2012, quase cinco anos do seu lançamento, o que ocorreu em abril, essa política ainda contava com amplo apoio da mídia.

No entanto, a avaliação, que é um elemento central da política do PDE, foi criticada no seminário sobre Políticas Públicas, ocorrido no ano de 2011 na UNICAMP. Neste evento, foi elaborada a Carta de Campinas que expressa, através de 16 aspectos, a “grande valorização que se tem atribuído aos instrumentos de avaliação” (prova Brasil, Enem, Provinha Brasil, Enade e suas versões estaduais e municipais). Nesta Carta, constam as preocupações de alguns pesquisadores da área educacional, em especial, a ênfase na avaliação apenas na função classificatória, em detrimento das funções diagnóstica e formativa. Como consequência, a função classificatória da avaliação tem se tornado protagonista nas práticas pedagógicas e criam-se mistificações entre os resultados das avaliações e o alcance da qualidade educacional, pois na realidade a qualidade é um fenômeno complexo que envolve diversas determinações.

A Carta de Campinas critica os limites dos instrumentos de medição das avaliações em larga escala para a compreensão do fenômeno educacional, as políticas de responsabilização seletiva e o favorecimento da lógica meritocrática com o aprofundamento da competição. Outro aspecto destacado é que algumas experiências internacionais (EUA e Chile) demonstram os retrocessos das políticas educacionais que centram suas ações nas avaliações classificatórias e de como a política de institucionalização de resultados de avaliação e bonificação exercem pressão sobre o trabalho docente e tendem a imprimir a lógica privada na educação.

A fim de problematizar as contradições da política em curso, o presente artigo encontra-se organizado em três partes. Na primeira, contextualizamos o PDE, na segunda, mapeamos algumas repercussões do PDE na mídia e na terceira, elencamos características recorrentes bem como algumas contradições detectadas na pesquisa sobre a implementação do PDE nas redes municipais da Baixada Fluminense.

Os procedimentos metodológicos utilizados foram pesquisa bibliográfica, documental e trabalho de campo que abarcou os treze municípios da região da Baixada Fluminense, embora nem todos os questionários tenham retornado.

Tendo como objeto de pesquisa o PDE, nossos interlocutores foram as Secretarias Municipais de Educação (SME), núcleos do Sindicato dos Profissionais da Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEPE) e professores indicados pelo SEPE. Deste universo, obtivemos

retorno de: sete questionários das SME, quatro núcleos do SEPE e seis professores. Todos os entrevistados não foram identificados. Para tanto, utilizamos as siglas SME (1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7), SEPE (1, 2, 3 e 4) e professor (1, 2, 3, 4, 5 e 6) a fim de apresentar as informações que vêm sendo colhidas na pesquisa em curso. Cabe esclarecer que não identificamos o gênero do entrevistado. Assim, optamos por tratar os entrevistados no masculino.

Essa amostra associada à pesquisa documental no sítio eletrônico do MEC e ao levantamento bibliográfico ofereceu dados para a produção deste artigo sobre alguns aspectos do processo de implementação do PDE nos municípios da Baixada Fluminense.

Quanto ao trabalho de campo, devem-se registrar as dificuldades surgidas ao longo do seu desenvolvimento. Primeiro, a concepção da atual política de associar gestão, avaliação e financiamento tem potencializado a tradição ainda presente no poder público da Baixada de não disponibilizar dados sobre sua gestão. Essa tradição existe porque a gestão pública está subordinada aos interesses da manutenção dos políticos locais, que, muitas vezes, ainda tratam a coisa pública como algo privado. Por outro lado, esta associação entre gestão, avaliação e financiamento tende a propiciar tensões e dúvidas, pois seus dirigentes temem que as informações disponibilizadas possam prejudicar o seu município financeiramente. Em duas ocasiões, fora do contexto “oficial” de prestar informações, profissionais de uma dada Secretaria revelaram que o interesse pelo PDE reside na possibilidade de o município receber verba federal. Em outra Secretaria, um funcionário afirmou que não é função da universidade pesquisar informações sobre orçamento dos projetos em desenvolvimento nas Secretarias de Educação, pois seria muito cedo para avaliar esta política educacional. Estas duas últimas afirmações expõem as dificuldades de pesquisa na área das políticas públicas. A pesquisa como acompanhamento não é avaliada como instrumento que pode contribuir para se alcançar a qualidade educacional. Muito pelo contrário. Ao que tudo indica, as críticas advindas a partir do movimento de pesquisa são vistas como uma ação que invade um setor que não lhe diz respeito.

É preciso destacar que, embora as Secretarias tenham demonstrado resistência em divulgar suas ações, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) disponibiliza dados estatísticos, ações e o valor financeiro de diversas políticas federais implementadas nos municípios. O profissional que respondeu pela SME confirma, inclusive, esta prática, ao afirmar que antes do PAR “não havia diagnóstico e dados estatísticos de todas as ações que norteassem o planejamento”. Assim, o que precisa ser questionado é o que tem

sido feito com estes dados e se estes têm realmente contribuído para o planejamento nas Secretarias.

Contextualizando o PDE: alguns aspectos

Em abril de 2007, independente do Plano Nacional de Educação (PNE) ainda se encontrar em vigor, foi instituído pelo decreto nº 6094 o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (Plano de Metas). Este Plano, considerado o programa estratégico do PDE, inspirou-se, como o nome adotado já revela, na campanha “Movimento Todos pela Educação”, organizada por entidades sociais e setores do empresariado nacional,” lançada em 2006 em São Paulo, o que indica que os empresários foram as lideranças privilegiadas da sociedade civil para dialogar com o governo.

O decreto nº 6094/07 proclama a instauração de um regime de colaboração entre os diferentes entes federativos, participação das famílias e comunidade visando à mobilização pela melhoria da educação básica. Portanto, o PDE pretende, através de um novo padrão de relacionamento, ter como foco a qualidade de ensino. Para tanto, articula construir uma gestão pública diferenciada, pautada em bases distintas, que pretende ter como esteios planejamentos em várias instâncias, alicerçados em diagnósticos supostamente participativos, bem como avaliações internas e externas. O Plano de Ações Articuladas (PAR) seria um elemento central que proporcionaria uma reconfiguração do próprio pacto federativo, a partir de uma relação em novas bases, pois esta garantiria, supostamente, uma política de caráter contínuo e não fragmentado entre os governos federal e municipais.

Se o objetivo maior é a qualidade, se o planejamento e a avaliação são instrumentos essenciais, mobilização, colaboração e responsabilização são alguns princípios-chave para edificar, na concepção do MEC, esse novo padrão.

O PDE, que abarca o “Plano de Metas”, entre outros decretos, portarias e ações, também é conhecido como o PAC da Educação. Como apontaram Camargo & Pinto & Guimarães (2008), a lógica governamental atual pauta-se em um plano para cada setor da ação do Estado. O mais divulgado nos meios de comunicação é o PAC (Plano de Aceleração de Crescimento) que vem emprestando a sigla para diferentes áreas.

O PDE se auto-apresenta como um plano executivo e almeja superar algumas dificuldades do PNE. Na sua origem, o PDE comportava 30 ações sobre diferentes aspectos da

educação e atualmente compreende mais de 40 programas, o que levou Dermeval Saviani a afirmar que o PDE “aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (SAVIANI, 2009, p. 5). Os programas podem ser agrupados em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

De imediato, duas críticas se destacam. Embora diagnósticos participativos sejam evocados, o PDE surgiu por decreto sem o envolvimento daqueles que deveriam ter sido protagonistas: os educadores. Além disso, o MEC não disponibilizou, no ato do lançamento, documento algum que explicitasse os motivos nem a fundamentação da nova proposta (SAVIANI, 2009, p.15).

Meses depois, foi lançado o documento “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, que pretendeu suprir essa lacuna, apresentando os fundamentos e concepções do PDE. De acordo com Regina Gracindo (2009, p. 80), este documento recebeu elogios por parte dos educadores, visão não compartilhada por Andréia Silva e Miriam Alves, já que consideram que, ao contrário do que o MEC esperava, o referido documento “contribuiu para acirrar ainda mais os debates relativos à natureza do PDE e se ele constituía, ou não, um plano de educação ou programa de ação do governo Lula da Silva para a educação brasileira” (SILVA; ALVES, 2009, p.110).

O documento “PDE: razões, princípios e programas” afirma que, após os resultados da Prova Brasil, de 2006, houve dois estudos em parceria com organismos internacionais (UNESCO e Banco Mundial) com o fito de identificar as boas práticas, as experiências exitosas (BRASIL, s/data, p. 24), cuja análise serviu de esteio para a elaboração de 28 diretrizes que orientam as ações indicadas no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” e, por isso, esse seria o programa-chave, o referencial do PDE. Este se sustenta em seis pilares: visão sistêmica, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, mobilização e responsabilização social.

Os empresários e o PDE: Movimento Todos pela Educação e repercussões na Mídia escrita

O mundo empresarial e a educação possuem uma articulação de longa data. Neste artigo, interessa destacar como esta articulação se manifesta a partir do Movimento Todos pela

Educação e das repercussões do PDE na mídia escrita. Desta forma, pretende-se identificar, com base no resumo de algumas reportagens sobre Educação divulgadas em 2008, nos jornais O Globo e Extra, como a mídia escrita expõe a temática educacional e colabora na construção de um determinado projeto que tem por base os interesses do capital. As reportagens selecionadas expressam aspectos educacionais que estão presentes no PDE, tais como avaliação e parceria público-privada.

Os empresários têm articulado de forma orgânica com o MEC as concepções e as práticas do PDE, através de suas ações e de seus programas. O organismo central que tem protagonizado essa articulação é “Movimento Todos pela Educação”. Este foi criado em 2005, dois anos antes do PDE, como formar de fazer a crítica e propor soluções para enfrentar a baixa qualidade da educação pública. Martins (2008) analisa três aspectos deste organismo: o surgimento na realidade brasileira, a composição política e o significado político de suas ações. De acordo com o autor

O grupo concluiu que a “incapacidade” técnico-política dos governos na realização de políticas educacionais ao longo dos anos havia criado sérios problemas para os interesses do capital. Diante dessas constatações, os empresários criaram a TPE com a missão de mudar o quadro educacional do país, principalmente no que se refere à qualidade da educação. O projeto elaborado para impulsionar as ações do organismo foi denominado de Compromisso Todos pela Educação (2008, p.4).

Para Martins (2008), a novidade deste processo foi a constituição de um organismo específico para fazer o diagnóstico e propor ações de transformação das concepções e das práticas educativas na escola pública. A partir de então, em 2006, se organizou um Seminário para selar um compromisso pela educação brasileira. Assim,

empresários de peso da economia brasileira, representantes das três esferas de poder (municipal, estadual e federal), dirigentes do CONSED e da UNDIME, e representantes de diferentes organizações da sociedade civil passaram a unir esforços em torno de um projeto único para a educação do país. A unidade política passou a ser denominada de “uma ampla aliança intersetorial” em defesa de um projeto de nação (GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS 2007; TODOS PELA EDUCAÇÃO, s/d). A “aliança intersetorial” não substituiu o trabalho do TPE, ao contrário aumentou sua responsabilidade e peso político. Coube ao organismo dirigir e coordenar ações de implementação das metas, monitorar as ações, avaliar os resultados e, ainda, coordenar a sustentação da “aliança” e o trabalho de difusão na sociedade, exercendo a função de um “partido” (MARTINS, 2008, p.6-7)

De um lado, o desdobramento deste pacto e aliança se materializou no lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação, especialmente através de suas diretrizes e forma de organização (programas e ações). De outro, as concepções empresariais podem ser observadas na mídia escrita a partir do lançamento do PDE. Por exemplo, O jornal O Globo, de 21/06/08, na reportagem Retratos da educação pública, apresentou o resultado do IDEB. Essa matéria anunciou a escola que obteve o sexto lugar no ranking nacional, destacando, por um lado, que a disciplina escolar “fez a diferença”, e, por outro, ressaltou que o aluno, com notas vermelhas, perdeu seus direitos. Ademais, a notícia enfatizou o tom emocionado contido no depoimento do diretor da referida escola, pois tal resultado, “gerou inveja na região” (FRANCO, 2008). No que se refere à avaliação no ensino superior, o jornal Extra, de 16/07/08, apresentou o depoimento de um subsecretário do MEC, o qual afirmara que todos os países desenvolvidos do mundo já fizeram esse tipo de avaliação e conseguiram obter bons resultados, buscando justificar a continuidade dos exames nacionais de curso (GOMES, 2008).

Esta ênfase na avaliação classificatória revela a pertinência das críticas expostas na Carta de Campinas, pois há um ranqueamento que impõe a competitividade e a busca de sucesso como valores essenciais para a formação dos sujeitos no mundo contemporâneo.

Sistema educacional, entretanto, requer a noção de totalidade, em oposição à prática fragmentada e competitiva em que cada diretor deve zelar pela conquista de bons resultados, caminho que pode gerar o necessário recurso financeiro. Uma feroz competição, portanto, é incentivada para a sobrevivência de cada unidade, sobrepondo-se à noção de rede escolar.

Já na reportagem de 27/06/08, O Globo tratou de uma escola do bairro Brooklin, nos Estados Unidos. Esta escola tem um modelo denominado “charter school” (BERTA, 2008), semelhante ao que no Brasil é chamado de parceria público-privada. A expressão desta política se manifesta no mesmo jornal, em 03/10/08, que divulgou matéria sobre o Decreto 41.497/08, publicado no Diário Oficial pelo governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, o qual lançou um programa para que as escolas da rede estadual de ensino fossem adotadas por pessoas físicas ou jurídicas (BERTA, 2008).

Tais reportagens chancelam a concepção preconizada pela política educacional brasileira, que incentiva a parceria público-privada como alternativa para alcançar a denominada qualidade educacional. Em junho de 2008, a mídia ressaltou a experiência de uma escola nos Estados Unidos como bem sucedida. Meses depois, outra reportagem anunciou um Decreto referendando a mesma concepção ideológica. Trata-se de mais uma estratégia de

desconstrução da escola pública, em que se preconizam subsídios do Estado ao capital privado. Assim, as empresas e /ou fundações vinculadas ao terceiro setor são chamadas a participar efetivamente da concepção e do processo de implantação dessas políticas educacionais.

Segundo Chomsky (2009), os meios de comunicação, por pertencerem a grandes empresas, impedem o julgamento das pessoas, pois obtêm a maior parte de sua receita não de leitores, mas de publicidades pagas por fortes organizações econômicas. Assim sendo, as notícias refletem seus interesses, expectativas e valores que expressam, por sua vez, as concepções defendidas por esses grupos econômicos.

Dentro desta perspectiva, consideramos, que estas reportagens apresentam conteúdos da política educacional (avaliação e parcerias), como se fossem temas neutros ou aspectos de cunho eminentemente técnico, que, supostamente, beneficiam o conjunto da população sob o manto liberal de “todos pela educação”. Todavia, estes conteúdos influenciam e conformam as representações sociais sobre as concepções educacionais, pois, como explicita Gramsci (1989), o empresário deve ser um “organizador de massas de homens”.

Quando analisamos os desdobramentos do PDE nos municípios da Baixada e suas relações com empresários e suas concepções educacionais os sujeitos entrevistados (SME, SEPE e professores) não demonstram consenso quanto à participação deste setor na política educacional que informa as concepções e práticas da escola pública.

Quanto à investigação da presença empresarial nas escolas municipais da Baixada Fluminense, não se obteve ainda maior sistematização quantitativa. Algumas fundações têm realizado parcerias com as escolas. Quanto à finalidade da participação dos empresários e outros do terceiro setor na educação pública municipal obtiveram-se algumas reflexões interessantes com os questionários:

Propor uma política que privilegie a interseção com os vários atores (SME7)

A participação leva a uma colaboração consciente para a melhoria da qualidade da educação como fator principal para elevar a qualidade de vida da população em geral (SME1)

Não acompanho esta parceria muito de perto, pois esta se dá mais no programa Mais Educação e temos uma equipe responsável pela implementação e acompanhamento deste programa, mas sei que há dificuldades. Não me sinto embasada para tecer um comentário a respeito, seria leviano (SME3)

É possível detectar uma perspectiva favorável das Secretarias de Educação no que tange a uma participação ampla e genérica dos distintos setores da sociedade. Tal visão é condizente com a concepção ideológica dos empresários que busca apresentar a educação como um projeto harmônico, consensual, e por isso, supostamente, congrega a aceitação e empenho de todos os setores da sociedade, num movimento de “concertação nacional”. Além dessa concepção, cabe também ressaltar como a organização da gestão educacional pauta-se numa lógica fragmentada, em que cada projeto cuida de uma parte, fato perceptível na resposta da SME 3, pois esta explicita que a questão das parcerias está localizada num projeto específico (Mais educação).

Quanto às respostas sobre a relação e a participação dos empresários na educação pública existe, entre os representantes dos núcleos do SEPE, uma visão crítica de consenso, já que compreendem que há um processo de privatização em curso. No que diz respeito aos professores, são reproduzidas a seguir algumas respostas que, embora críticas, apontam concepções diferenciadas:

Sou contrária. A escola pública deve ser mantida pelo poder público (professor 3)

Gravíssimo. A participação do terceiro setor tem como objetivo garantir a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, avançando na privatização da educação (professor 5)

A escola é uma instituição que pertence à comunidade. Nesse sentido, faz-se natural a participação da sociedade na escola. O engano é deixar que a escola se transforme em mera supridora de mão de obra para o capital, deixando que os interesses mercantilistas direcionem a educação (professor 2)

Se todos os empresários e terceiros abrissem oportunidades de emprego/estágio já seria um avanço. Deveria ser lei a parceria real com a escola pública (professor 4)

Acredito que a escola pública deve se manter e se sustentar com verbas públicas. Sua organização e estrutura não devem sofrer nenhum tipo de pressão privada ou empresarial. Por outro lado, pode sim haver canais de comunicação entre a escola e empresas parceiras que busquem contribuir para a educação, desde que isto não interfira na forma como a educação deve ser encarada: um bem e um direito de todos (professor 1)

Se há o predomínio de uma concepção crítica em torno da importância de a escola pública ser mantida com verbas públicas, não há consenso em torno da presença do mundo empresarial no campo educacional. Para alguns, o setor privatista só deseja auferir lucros.

Outros, todavia, têm a expectativa positiva em relação à participação dos empresários, pois acreditam que estes podem contribuir abrindo estágios e empregos.

Os desdobramentos do PDE nas redes municipais da Baixada Fluminense.

Para inventariar os desdobramentos do Plano de Desenvolvimento da Educação nas redes públicas dos municípios da Baixada Fluminense optou-se por destacar os seguintes aspectos: 1) a forma como regime de colaboração é materializado no PDE; 2) a centralidade na avaliação e suas consequências para a educação e 3) a questão da qualidade educacional.

No Livro do PDE (MEC, 2007) afirma-se que o PDE é uma política que tem base legal e legitimidade na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9394/96, em especial com relação ao regime de colaboração e ao papel de coordenação da política nacional de educação (art. 8º da LDB).

De acordo com Azevedo (2002), no final da ditadura e no período imediatamente após, muitos destes movimentos tinham como referência a

Perspectiva democrático-participativa que a toma [descentralização] como um dos meios de alargamento do espaço público, quando se busca o estabelecimento de relações sociais substantivamente democráticas. Nesse caso, os escalões locais participaram da concepção das políticas, não se restringindo apenas a colocar em ação as decisões tomadas pelo poder central. Mas além do fortalecimento do poder local, a descentralização nesta perspectiva requer, concomitantemente, o estabelecimento de novas relações entre Estado e Sociedade, de modo que se abram os canais por onde fluam as demandas da população e, portanto, para que se efetive a participação da comunidade na gestão (p.55)

No entanto, a partir dos anos de 1990, a realidade política não foi capaz de produzir, de um lado, o estabelecimento de novas relações sociais democráticas, e, de outro, não abriu espaço para que fluíssem as demandas da população. Quando se põem em foco as políticas públicas educacionais, cabe destacar a conclusão a que chegaram Souza e Faria (2004, p.925):

a municipalização, como hoje se afigura, mantendo a centralização do poder decisório na Federação, acabou por forjar o que se pode denominar divisão técnica e política da gestão da Educação Básica, rompendo com a figura solidária da colaboração que havia marcado, significativamente, o avanço democrático das novas relações propostas entre as áreas de poder federadas.

Ao longo das duas últimas décadas existiram formas diversas nas concepções e práticas quanto ao regime de colaboração e de implementação das políticas educacionais federais nos diferentes municípios. Azevedo (2002) e Souza e Faria (2004) concordam que a prática tem favorecido a uma municipalização articulada com as orientações de organismos internacionais na realidade brasileira e com isso tem gerado consequências nefastas ao processo de municipalização, que tem tido por base a “lógica economista-instrumental [...] esses reordenamentos implicaram novas formas de definição e de articulação entre os espaços local, nacional e global, com profundas repercussões para os padrões sociais” (AZEVEDO, op.cit., p.55). Segundo Souza e Faria (2004) deve-se abordar “a problemática da descentralização, enquanto estadualização e/ou municipalização, duas vertentes a ser consideradas: a ótica interna ao próprio Estado Federado (União, Estados e Distritos Federal e municípios) e a dos vínculos existentes entre Estado e Sociedade” (p.931).

A partir do levantamento bibliográfico e do trabalho de campo, indagamos: houve realmente transferência de poder decisório ou as relações estabelecidas só deslocaram os problemas e os encargos para as esferas municipais? Transferiram-se para a esfera municipal apenas atribuições administrativas? Houve compartilhamento das decisões entre o MEC e as Secretarias? E entre as Secretarias e as escolas? Quais os desdobramentos deste modelo de descentralização e regime de colaboração para os professores que responderam ao questionário? Eis algumas opiniões:

Deveria ter uma autonomia real das escolas em desenvolver os recursos do PDE. A verba, ela já chega destinada o que pode e o que não pode gastar, usar ou comprar, mesmo que a escola esteja com outras prioridades. Isto acarreta, muitas das vezes, compras e projetos desnecessários, que não vão melhorar em nada o desenvolvimento do aluno e melhorar condições de trabalho para o grupo. Escola autônoma deveria ter a liberdade de decidir o que é melhor para a comunidade escolar. Com essa liberdade o PDE teria maior aplicabilidade e funcionalidade (professor 4).

Quanto às diretrizes do PDE: Tira a autonomia da escola na definição da sua concepção educacional, ‘engessa’ o fazer e o pensar da escola retirando a autoria de sua comunidade escolar, delegando-lhe uma falsa participação (professor 3).

O professor vem perdendo a sua autonomia, tornando-se um mero realizador das tarefas impostas pelos governos (federal, estaduais e municipais (professor 5).

Com relação às estratégias de articulação entre o MEC, a SME e a escola para a organização das ações do PDE, um professor é bastante explícito:

Não existe estratégia e sequer interatividade entre essas 3 esferas. O distanciamento é notório e dificulta o desenvolvimento de uma metodologia mais coerente entre o aluno e a realidade (professor 6).

No entanto, de outro lado, para os profissionais das SME que responderam aos questionários, a parceria tem sido exitosa. De forma alguma o PDE tem obstaculizado a política municipal e alguns ressaltam a dificuldade das Secretarias constituírem equipes para acompanhar o PDE. Por isso, algumas Secretarias advogam que o MEC deveria ter maior participação dando assistência técnica de forma mais regular aos municípios. Este último ponto, contudo, não é uma questão consensual no bojo das respostas. Avaliamos que tal questão requer um acompanhamento mais sistemático do trabalho que vem sendo executado pelas Secretarias. Somente assim será possível aprofundar o teor da relação instituída entre governo federal e municipal bem como suas implicações.

No processo de pesquisa percebemos, por um lado, que poucos foram os governos que realmente realizaram um processo de discussão antes (ou mesmo depois) de assinar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação com os profissionais de educação e os responsáveis pelos alunos. Assim, a descentralização das decisões não chegou às escolas e, de outro lado, o MEC trata as Secretarias dos municípios como simples executoras da política educacional do governo Federal.

Quando indagados sobre a maior contribuição que o PDE trouxe às escolas, os professores mostraram consenso quanto à verba que a escola tem recebido. Já as representantes das Secretarias destacaram a questão do planejamento (Plano de Ações Articuladas /PAR e PDE-escola). Algumas chegaram a afirmar que antes do PDE/PAR a Secretaria não organizava suas ações de forma planejada. Entretanto, no processo de trabalho de campo, observamos que as informações, ações e programas continuam a ocorrer de forma fragmentada e a elaboração do PAR, muitas vezes, serviu mais para prestar conta ao governo federal do que para organizar o trabalho na Secretaria e na rede escolar.

O diagnóstico apresentado no PAR, por exemplo, não foi socializado nas próprias Secretarias e escolas. De acordo com a SME1, a divulgação aconteceu só para o Comitê Local e a SME6 ficou aguardando o desdobramento do trabalho. No entanto, nesta última, o Plano Municipal estava em discussão e em nenhum momento o diagnóstico do PAR ou o próprio PAR entrou na agenda. Estas situações abrem, assim, espaço para o questionamento sobre o tipo de visão sistêmica que o PDE vem consolidando na rede pública de ensino.

Aliás, o PAR, que seria o instrumento chave para edificar um regime de colaboração em novas bases, peca já na sua origem. O PAR perpassa quatro grandes áreas da educação: (1) gestão; (2) formação de professores e dos profissionais de serviço; (3) práticas pedagógicas e avaliação e (4) infraestrutura física e recursos pedagógicos através de 52 indicadores. Estes, entretanto, foram definidos aprioristicamente pelo governo federal, cabendo ao município pontuar cada indicador na lógica já dada: (1) situação crítica; (2) insuficiente; (3) satisfatório com ressalvas e (4) positivo. Tal lógica foi questionada por alguns dos entrevistados.

Em nossa pesquisa, constatamos que dois representantes deram visões diferentes sobre o papel do MEC ao operacionalizar o regime de colaboração através da elaboração do PAR. A representante da SME6 destaca, como um dos pontos negativos do processo de elaboração do PAR, que “a formação foi muito curta e houve [posteriormente] troca do sistema inicial para o SIMEC (sistema atual)”. A participação do MEC restringiu-se em oferecer aos municípios o PAR como modelo de Planejamento, no qual os marcos de observação para o diagnóstico e os eixos de ação estavam determinados. Assim, caberia à SME trabalhar para inserir as realidades do município no modelo. Fica então a questão: neste regime de colaboração cabe ao MEC conceber o modelo de planejamento com seus eixos de ação e à Secretaria municipal executar?

Em outro exemplo, a representante da SME3 enaltece a parceria com o governo federal, que trouxe, através do PAR, mudanças “nas reuniões de planejamento dos setores [e] acréscimo de outros atores neste planejamento. No entanto, quando indagados sobre participação destes novos atores é comum constatar que esta aconteceu apenas no processo de elaboração do PAR. A partir da sua elaboração, a participação dos membros internos da SME e dos externos não aconteceu mais. No entanto, o planejamento não deve se reduzir ao processo de elaboração. Como fica então a continuação da participação destes novos atores?

Quanto à centralidade nos índices de desempenho a implantação do PDE nas redes municipais, tal como aponta as reportagens da mídia escrita, a avaliação mobiliza distintos setores gerando uma verdadeira “indústria da avaliação”. Neste sentido, a análise de Freitas constitui-se um dos referências teóricos desta pesquisa, pois

a indústria da avaliação, da tutoria, da logística de aplicação de testes, das editoras, entre outras, compõe um conglomerado de interesses que são responsáveis por formar opinião e orientar políticas públicas a partir de Movimentos, ONGs, institutos privados, indústrias educacionais, mídia e outros agentes com farto financiamento das corporações empresariais (FREITAS, 2011, p.9).

Freitas também aponta a forma equivocada como o poder local utiliza os resultados da indústria da avaliação. A partir da pesquisa de trabalho de campo na SME6 encontram-se dois exemplos que têm relação com esta preocupação do autor. O primeiro foi apresentado em um blog por um parlamentar estadual, opositor do gestor municipal da época. Utilizando a caricatura de um burro, o referido parlamentar associou o baixo resultado do IDEB (2007) para criticar a política educacional. Na mesma SME6, durante o período de elaboração do Plano Municipal de Educação, as concepções educacionais do PDE e a centralidade das políticas de avaliação não estiveram na agenda de debate. No entanto, bastou a publicização dos resultados do IDEB de 2009 na mídia e do ranqueamento dos municípios para que o prefeito exigisse a redefinição da política educacional, conferindo centralidade à elaboração de projetos para alunos e professores que tivessem como finalidade o preparo para a prova Brasil.

Estes exemplos vão ao encontro da visão de Freitas quando este autor afirma que “os interesses eleitorais dos políticos em postos de comando em municípios e estados, desejosos de apresentar resultados na esfera educacional [...] são presas fáceis de propostas milagrosas – alguns de boa fé, outros nem tanto” (p.9). Pode-se considerar a existência de linha tênue, e ao mesmo tempo antagônica, entre os interesses da educação como prática social e política e as concepções das atuais políticas de ranqueamento e de interlocução com os interesses de mercado presentes em determinados documentos do PDE. Como esses interesses se materializam nas concepções e nas práticas implementadas nos municípios da Baixada?

Na realidade brasileira a luta pela democracia, o fim do regime militar, as conquistas sociais e a organização do campo educacional através da produção acadêmica e das bandeiras reivindicadas pelos movimentos sociais, dentre outros, levaram ao paroxismo da luta pela qualidade educacional. A expressão legal desta afirmação é a Constituição de 1988, no capítulo Educação. Desde o processo de elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a questão da qualidade esteve presente, por exemplo, no substitutivo Jorge Hage que, em muitos dos seus artigos, afirma a qualidade como eixo estruturante da futura lei. Além disso, nesse substitutivo é inevitável a constatação de que a qualidade educacional adquire vínculo com a concepção de Sistema Educacional que “objetiva garantir a universalização da educação e seu padrão de qualidade no território nacional” (art. 9º) e não se restringe a valores quantificados.

A temática da qualidade, então, não é uma especificidade do contexto educacional da década de 1990. No documento citado existe um conjunto de nove normas que, articuladas ao

aumento do percentual do PIB investindo em educação para 10%, e à reivindicação do Fórum em Defesa da Escola Pública, criaria as condições de universalização e de institucionalização da qualidade. Isto é, qualidade nesta concepção pressupõe gestão democrática do sistema, descentralização das decisões e execução, contribuindo para o fortalecimento da unidade escolar, vinculação entre os níveis. A avaliação aparece por último e é avaliação institucional.

Enguita (1995) informa, com base na realidade dos EUA, que a palavra qualidade nos anos 60 esteve vinculada ao aumento dos aportes financeiros e econômicos e sofreu uma nova significação nos anos 70. Atualmente qualidade tornou-se sinônimo de eficácia interna da escola e, também, passou a ser identificada com os resultados escolares “qualquer que seja a forma de medi-los; taxa de retenção, aprovação, egressos dos cursos superiores, comparações de rendimento escolares etc.” (1995, p.98). Portanto, pode-se afirmar que a ênfase na qualidade defendida no compromisso todos pela educação não parece ser bom para a escola porque tende a submeter à educação – que é um direito social – à lógica empresarial da produção e da competição de mercado. Ao encontro desta análise é a resposta de um dos professores ao avaliar as ações do PDE:

Todo e qualquer investimento que se faça na educação pública com o objetivo de melhorar sua qualidade é bem-vindo. O que não pode é cairmos no erro de discriminarmos escolas de acordo com o seu desempenho (professor 2).

A partir das observações do trabalho, constatou-se que, embora a qualidade educacional seja a finalidade do PDE, não há consenso sobre a sua fundamentação e significado na ação dos gestores municipais, núcleos dos sindicatos e professores entrevistados. Quando indagados sobre a concepção de qualidade educacional, alguns não responderam e outros realizaram afirmações genéricas e/ou afirmaram ou negaram o resultado do IDEB como expressão de qualidade. Eis algumas das respostas mais expressivas:

garantia de condições favoráveis ao processo ensino-aprendizagem (SME3).

preparar o aluno para a cidadania (SME5).

a qualidade educacional para a SME contempla o sócio-interacionismo (SME6).

propor o desenvolvimento pleno dos alunos a partir dos princípios da educação integral (SME7).

qualidade educacional seria o oferecimento de condições dignas e reais de acesso de todos ao conhecimento historicamente produzido em sua forma mais elaborada (professor 3).

uma estrutura física e humana que atenda às necessidades do aluno. Seria uma educação mais funcional, que atinja o aluno (professor 4).

uma educação de forma crítica e estruturada para o crescimento intelectual, cultural e humano do indivíduo (professor 1).

Quanto ao questionamento sobre o IDEB como expressão da qualidade ou como consta no decreto nº6024/2007 “indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (art. 3º):

sim, porque avalia as ações que influenciam a qualidade educacional (SME 7).

sim, por se tratar de uma avaliação externa baseada em dados reais das unidades escolares. A prova, por exemplo, avalia as competências e habilidades que foram desenvolvidas com nossos alunos (SME1).

o IDEB é um demonstrativo público, um medidor nacional que nos dá pistas para visualizar nosso município, tornando-se um instrumento que nos leva à reflexão (SME3).

No entanto, os professores e núcleos do sindicato não têm essa visão otimista do IDEB como sinônimo de qualidade. Para eles até que ponto atingir as metas propostas realmente será a tradução na realidade da qualidade educacional e garantia de aprendizagem dos estudantes? Considera-se, assim, necessário fazer acompanhamento das escolas e dos municípios que cumpriram as metas para verificar se este denominado “alcance da qualidade na educação brasileira” realmente colocará o Brasil no nível educacional dos países desenvolvidos. Portanto, não são suficientes pesquisas que utilizem os dados do IDEB ou que centralizam suas problemáticas nas escolas que tiveram êxito ou eficácia nos resultados do IDEB. É preciso dialogar com os dados estatísticos e resultados das avaliações, e relacioná-los com a realidade concreta, as desigualdades educacionais, as condições de trabalho docente e a aprendizagem dos estudantes, pois como afirmam os professores:

As condições físicas das escolas da rede são muitas vezes deploráveis, apresentando sérios problemas e ainda temos muito que avançar (professor 2).

Péssimas condições de trabalho, salas lotadas sem o menor conforto, material precário (professor 6).

Como afirma Paulo Freire (1991), quando Secretário de Educação pelo Partido dos Trabalhadores (PT) na Prefeitura de São Paulo, não é possível pensar a política educacional e realização da qualidade sem o diálogo com os professores, merendeiras, inspetoras, pais e alunos e sem as condições materiais que tornem a escola bonita nas suas condições de infraestrutura e trabalho docente.

Considerações Finais

O PDE proclama, entre outros aspectos, a intenção de construir um regime de colaboração em novas bases, que tivesse como foco a melhoria da educação básica. Com este intuito, uma nova gestão deveria ser implantada tendo por base planejamentos participativos em diferentes esferas: do macro ao micro, do governo federal ao chão da escola. De imediato, o surgimento do PDE por decreto já expressa os limites dessa apregoada participação em que, supostamente, deveria ocorrer uma ampla mobilização e responsabilização de “todos pela educação”. Se, na grande mídia, houve um tom consensual de apoio ao PDE, tal consenso não se sustenta quando protagonistas do campo educacional são consultados.

Longe de romper, ou mesmo atenuar a fragmentação estrutural da educação brasileira, o PDE, ao se basear num ranqueamento de caráter competitivo, estimula caminhos solitários em detrimento de um novo padrão de relacionamento que pudesse dar organicidade ao sistema educacional. O PDE, ao nascer, já é velho, pois reedita a histórica cisão entre o pensar e o executar, ainda que sob o manto do envolvimento de todos. Tal discurso serve para minimizar o encolhimento da responsabilidade do Estado na oferta de uma educação de qualidade. Assim, compartilhamos com Silva & Alves (2009) que o PDE traz mais continuidades do que rupturas, ainda que anuncie, de forma retumbante, mudanças pretensivas.

O PDE aponta um conceito estreito de qualidade educacional, pois pauta-se numa avaliação meritocrática apenas com indicadores quantificáveis. Ou seja, o processo de avaliação que é algo essencial para o surgimento de novas práticas perde sua vitalidade, já que a avaliação em curso alicerça-se em dados essencialmente quantitativos. A política vigente ignora questões estruturais como as relações de trabalho, a questão de uma participação efetiva que aponte para uma democracia substancial e não meramente formal. A atual política, embora proclame um novo regime de colaboração, acaba por reinventar antigas práticas, com a pretensa chancela dos governos municipais.

Referências

ALCÂNTARA, A. B. **Pacto Federativo, Educação e Participação: uma República para todos?** Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2011. (Tese de doutorado da Faculdade de Educação).

ALMEIDA, Â. MELO, I. L. CAMPOS, V. L. **Gestão escolar: ações, reflexões e compartilhamentos na Baixada Fluminense.** RJ: Arco Íris, 2009.

AZEVEDO, J. L. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educ. Soc.** [online]. 2002, v.23, n.80. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000004>. Acesso em: 23/02/08.

BARÃO, G.O. D. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e os desafios da luta de resistência em Defesa da Escola Pública**. RJ: SEPE, 2009.

BARÃO, G.O. D. **O Relatório de Pesquisa: Plano de Desenvolvimento da Educação nos municípios da Baixada Fluminense: concepções e práticas**. RJ: FAPERJ, 2011.

BERTA, R. **Escolas para adoção**. O Globo, RJ, p.19, 03 de outubro. 2008.

BERTA, R. **Nos EUA, lição para escola pública de qualidade**. O Globo, RJ, p.12, 27 de junho. 2008.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação/ PDE: razões, princípios e programas**. Brasília (DF), Ministério da Educação, s/data.

BRASIL. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: instrumento de Campo**. Brasília (DF), Ministério da Educação, 2008.

CAMARGO, R & PINTO, J M R & GUIMARÃES, J L. Sobre o financiamento no PDE. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n 135. SP set/ dez, 2008.

CHOMSKY, N. **Análise dos meios de comunicação de massa**. Disponível em <http://pt.wikipedia.org>. Acesso em 05/02/2009.

CUIDADO com os gastos na Educação. O Globo, RJ, p.6, 19 de fevereiro. 2012.

ENGUITA, F. O discurso da qualidade e qualidade do discurso. In: GENTILI, P. & TADEU, T. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

FERNANDES, C. et al. **Carta de campinas**. Disponível: http://www.cedes.unicamp.br/carta_campinas.html. Acesso em: 10/10/11.

FRANCO, B. M. **Disciplina faz a diferença em Miguel Pereira**. O Globo, RJ, p.13, 21 de junho. 2008.

FRANCO, B. M. **Retratos da educação pública**. O Globo, RJ, p.15, de 21/06/08

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 1991.

FREITAS, L. C. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo, 2011. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf. Acesso em: 27/6/2011.

GOMES, A. & VIEIRA, L. **Provão pra testar alunos do Rio**. EXTRA, RJ, p.9, 16/7/08.

GRACINDO, R. V. PNE e PDE: aproximações possíveis. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* SP: Xamã, 2009.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. RJ: Civilização Brasileira, 1989.

MARTINS, A. S. Todos pela Educação: o projeto dos empresários para o Brasil do século XXI. In: **31º Reunião Anual da ANPED**, 2008. Disponível em: www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT09-4799--Int.pdf. Acesso em: 10/10/11.

SAVIANI, D. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SILVA, A. F. & ALVES, M. F. Análise do PNE e do PDE: continuidades ou rupturas? In: DOURADO, L. F. (Org.). **Políticas e gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios?** São Paulo: Xamã, 2009.

SOUSA, D. B.; FARIA, L. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, RJ, v.12, n.45, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02.pdf>. Acesso em: 22/3/09.

Enviado em 30/9/2012