

A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: IMPLICAÇÕES PARA ENSINO, APRENDIZAGEM E GESTÃO

Lucia Hugo Uczak

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

lucia.hugo@yahoo.com.br

Liane Maria Bernardi

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

lianebernardi@gmail.com

Alexandre José Rossi

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

aj_rossi@yahoo.com.br

Resumo: Neste artigo, analisaremos propostas apresentadas pelo governo federal visando a parcerias público-privadas a partir do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do Programa de Desenvolvimento da Educação, que se materializam através do Plano de Ações Articuladas e do Guia de Tecnologias Educacionais. A partir da metodologia de análise documental, constatamos a indução de parcerias desde a etapa inicial até a implementação da política. Verificamos que o PDE/PAR apresenta elementos de melhoria no que diz respeito à educação básica, ao mesmo tempo em que propõe como estratégia dessa qualificação as parcerias com entidades do setor privado.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Público-privado; Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Ações Articuladas (PDE/PAR).

INTRODUÇÃO

Este artigo é parte de uma pesquisa realizada pelo grupo de pesquisadores vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que trata das ‘Parcerias entre sistemas públicos e instituições do terceiro setor no Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra: implicações para a democratização da educação’.

Abordaremos o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação a partir da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação que se constitui em uma política educacional implementada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva e mantida por Dilma Rousseff. Tal programa se materializou através do Plano de Ações Articuladas (PAR), o qual, partindo de um diagnóstico da realidade local, propõe a elaboração de um plano de educação que é constituído de ações e subações. Estas são de assistência técnica e financeira e podem também ser de responsabilidade do MEC ou do próprio estado ou município.

A questão norteadora do texto indaga como o setor privado adentra e influencia as políticas educacionais brasileiras, direcionando o olhar sobre as propostas que tratam da

gestão da educação e do ensino-aprendizagem. A base material da pesquisa traz os dados coletados nos documentos disponibilizados pelo MEC: Decreto nº 6.094/07, Guia de Ações 2007-2011 e 2011-2014, Guia de Tecnologias Educacionais, bem como o instrumento de elaboração do diagnóstico e do planejamento disponibilizado através do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec). A sustentação teórica do estudo está nos argumentos de Wood (2003), Farenzena (2012), Peroni (2011), Laval (2004) e Shiroma, Garcia e Campos (2011).

Envolvendo a sociedade civil no processo de elaboração do diagnóstico, da escolha das ações a partir de defasagens ou dificuldades apresentadas e do acompanhamento da execução do programa, o governo propôs relativa autonomia para a escolha de ações e a possibilidade de todos os municípios aderirem ao programa, rompendo com práticas clientelistas e publicizando os critérios de atendimento e assistência. Ao mesmo tempo, propôs uma série de ações em que apresenta parcerias privadas como alternativa para equacionar problemas apresentados. Destacaremos essas parcerias dentro do PAR, analisando as contradições apresentadas pela política.

O artigo está organizado em três seções: (i) ‘Do Compromisso Todos pela Educação ao Plano de Desenvolvimento da Educação’, na qual apresentamos o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, mostrando como se constituiu a política do PDE; (ii) ‘O Plano de Ações Articuladas’, em que evidenciamos a materialização do PDE através do PAR e destacamos o diagnóstico e a elaboração do plano, demonstrando a relação público-privada proposta pelo mesmo; (iii) ‘O Guia de Tecnologias Educacionais’, que é uma das ações propostas pelo PAR, que exemplifica como se realizam as parcerias, destacando as possibilidades de parcerias pré-qualificadas pelo MEC. Por fim, fazemos algumas considerações sobre a política do PDE/PAR.

1 DO COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

O Compromisso Todos pela Educação apresenta propostas alinhadas com as reformas educacionais implementadas em vários países europeus e latino-americanos a partir da década de 1990, cujo objetivo central referia a melhoria da qualidade da educação, o que inclui ampliação de jornada escolar, universalização do atendimento, propostas de avaliação em larga escala, incentivos à realização de parcerias externas buscando apoio às atividades

educacionais, investimento em formação inicial e continuada e valorização dos profissionais da educação, dentre outras questões (BARÃO, 2009).

No Brasil, a indicação dessa política de forte cunho gerencialista foi constituída a partir do movimento empresarial Todos pela Educação, o qual, segundo Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 233), foi “criado por um grupo de intelectuais orgânicos do capital”, que iniciaram a realização de diversos eventos durante dois anos, propondo um grande pacto pela educação com sindicatos, sociedade educacional e civil e que logo ganhou adesão da mídia. “Os empresários se antecipam e pautam a agenda governamental: reafirmam o papel do Estado redefinindo, no entanto, o sentido e o significado da educação pública” (ibidem, p. 226). O movimento propõe a mobilização da iniciativa privada e das organizações sociais do terceiro setor para atuar junto com o Estado no provimento da educação.

Em consonância com essa proposta, o governo federal, através do Ministério da Educação (MEC), criou em 2007 o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação, que, como o próprio nome já diz, é um plano que prevê o desenvolvimento da educação no Brasil com o objetivo de investir na educação básica através de projetos que envolvam toda a comunidade escolar por meio de iniciativas que garantam o sucesso e a permanência com qualidade do aluno na escola.

O Plano de Metas segue as recomendações contidas no Decreto nº 6.094/07, que tem como objetivo a melhoria da qualidade da educação básica no Brasil. Ele é constituído de 28 diretrizes, as quais englobam aspectos relacionados ao acesso e à permanência dos alunos na escola, e também trata da organização do trabalho pedagógico, bem como sobre a formação e a carreira dos profissionais da educação, a gestão da escola e das redes de ensino, a valorização dos profissionais da educação, entre outras questões. O Plano de Metas, de acordo com Farenzena (2012, p. 11), “conta com sua intervenção na promoção e na implementação das ações, e envolve, igualmente, com as mesmas funções, as redes estaduais e municipais de ensino, mediante a adesão dos respectivos poderes executivos”.

Das 28 diretrizes, destacamos as de número XXVII e XXVIII, pois nos chama a atenção a questão de sugerir parcerias público-privadas.

XXVII - firmar **parcerias externas à comunidade escolar**, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas; XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, **com representantes das associações de empresários**, trabalhadores, **sociedade civil**, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Como podemos perceber, entre as 28 diretrizes do Decreto nº 6.094/07, duas delas pressupõem que os entes federados, ao aderirem ao PDE, devem firmar parcerias com entidades externas à escola. Aqui, observamos uma prerrogativa de desobrigação do papel do Estado com o provimento e a manutenção da educação, repassando o que é de sua responsabilidade às escolas.

Na diretriz XXVIII, o que nos chama a atenção é o fato de que o comitê local¹ deve ser composto, entre outros, por representantes das associações de empresários. Entendemos que essa sugestão proposta pelo decreto sugere que se envolvam entidades com uma lógica de mercado dentro da escola pública, influenciando na elaboração e no acompanhamento de políticas educacionais. Também sugere parceria com a sociedade civil, sem nomear o que ou quem é.

Neste ponto, dialogamos com Ellen Wood (2003), a qual afirma que sociedade civil se tornou uma expressão “mágica e adaptável” a qualquer situação, melhor dizendo, a situação que interessa àqueles que estão no poder, sendo usada para identificar uma “arena fora do Estado” (p. 208). Tornou-se um conceito amplo, capaz de abranger todas as instituições e relações da economia capitalista, do sindicato à própria empresa capitalista, ou seja, coloca-se a sociedade burguesa como a sociedade civil. De certo modo, “trata-se da privatização do poder público que criou o mundo historicamente novo da sociedade civil” (ibidem, p. 127), esvaziando assim a democracia como luta.

O PDE foi pensado com o propósito de agrupar todas as ações e projetos no âmbito da educação que já vinham sendo desenvolvidos através das secretarias do MEC – como, por exemplo, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica –, bem como agrupar ações e projetos desenvolvidos no âmbito da educação por outros ministérios.

No âmbito do Plano de Metas, estados e municípios foram ‘convocados’ pelo então ministro da Educação a aderir ao Compromisso Plano de Metas – Compromisso Todos Pela Educação. A adesão habilitou os municípios e estados a elaborar o Plano de Ações Articuladas, pois o Plano de Desenvolvimento da Educação é materializado através do PAR. Tal plano possui, em certa medida, uma proposta que visa a garantir a qualidade da educação, quando anuncia que pretende acabar com as desigualdades socioeducacionais construídas historicamente no Brasil, propondo a assistência técnico-financeira a todos os entes federados que aderiram. Em 2007, os municípios e todos os estados estavam habilitados a elaborar o PAR, e iniciou-se o processo de implementação da política.

2 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

O Plano de Desenvolvimento da Educação condicionou a assistência técnica e financeira do Ministério da Educação à assinatura, pelos estados e municípios, do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Depois da adesão ao compromisso, os municípios deveriam elaborar o Plano de Ações Articuladas. Quase a totalidade dos 5.563 municípios e todos os 26 estados e o Distrito Federal aderiram ao compromisso, portanto poderiam elaborar o PAR.

Antes de explicitarmos o processo de elaboração do PAR, faz-se necessário retomar os conceitos de assistência técnica e financeira já mencionados. Segundo Nalú Farenzena (2012), é preciso considerar a autonomia dos sistemas de ensino e o que significa dar assistência às redes escolares:

[...] o caráter de amparo, apoio, suporte, ajuda ou auxílio parece ser o que mais se adéqua à atribuição da União de assistir técnica e financeiramente aos estados, Distrito Federal e aos municípios. O apoio e o auxílio – quer dizer, a assistência – são posicionados como o modo concreto, o instrumento que viabiliza o exercício das funções redistributiva e supletiva da União, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino. Já o termo técnica, que adjetiva a assistência, encaminha para a compreensão de que os apoios ou suportes são esteados num conhecimento especializado – o qual tem uma base referencial técnico-científica – e visam a atingir determinado resultado. (ibidem, p. 14).

Desse modo, a assistência passa a ser um apoio capaz de suplementar as capacidades dos estados e municípios, oferecendo recursos técnicos e financeiros com efeito redistributivo (ibidem). Para o PAR, tudo o que não seja transferência de recursos é considerado assistência técnica, o que compreende, entre outros, a oferta de assessorias, cursos, avaliações, estudos, materiais didáticos e pedagógicos que implicam custos pagos com recursos públicos federais.

O PAR é o planejamento multidimensional da política de educação que cada rede pública de educação deve fazer para um período de quatro anos (2007 a 2011 e 2011 a 2014). O roteiro oferecido pelo MEC para auxiliar os entes federados na elaboração do PAR é constituído de três etapas: o diagnóstico da realidade da educação e a elaboração do plano são as primeiras etapas e estão na esfera do município ou estado. A terceira etapa é a análise técnica, feita pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e pelo FNDE. Depois da análise técnica, o FNDE emite um termo de cooperação com as ações de responsabilidade de execução do MEC no qual constam os programas aprovados e classificados segundo a prioridade municipal. O termo de cooperação detalha a participação

do MEC – que pode ser com assistência técnica por um período ou pelos quatro anos do PAR, não constando nesse termo as ações de assistência financeira.

No âmbito dos estados e municípios, o PAR é coordenado pelas secretarias estadual e municipal de educação, devendo ser elaborado com a participação de gestores, professores e comunidade educacional local, organizações governamentais e não governamentais. Assim, ficava determinada a existência de uma equipe local – com membros da própria secretaria, do sistema de educação e convidados – para elaborar, implementar e monitorar a execução do PAR.

Essa pluralidade deveria garantir a participação dos diversos segmentos para a elaboração do diagnóstico da realidade do município e a lisura do processo. Após o plano ser aprovado pelo MEC, iniciava a sua execução, e um novo grupo deveria ser nomeado através de ato legal, publicado no Diário Oficial do Município para ser o Comitê Local Compromisso Todos pela Educação, encarregado de mobilizar a sociedade e acompanhar as metas de evolução do Ideb. Na prática, muitas equipes locais se tornaram comitês locais de acompanhamento e avaliação do Plano de Ações Articuladas em cada município².

O PAR constitui-se também como um instrumento de diagnóstico em que estados, municípios e Distrito Federal fazem dos seus sistemas de ensino. Esse diagnóstico da situação educacional que vem sendo realizado nos municípios brasileiros está estruturado em quatro grandes dimensões³: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviço de apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Para auxiliar os municípios e os estados na elaboração dos seus planos, o MEC disponibilizou o Guia Prático de Ações, com o objetivo de orientar a definição das ações que farão parte do PAR, o qual se encontra estruturado a partir das quatro dimensões acima citadas.

No PAR 2007-2011, cada dimensão é composta por áreas⁴ de atuação, e cada área apresenta uma série de indicadores específicos que representam algum aspecto ou característica da realidade a ser avaliada e expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida, qualificada e analisada. No PAR 2011-2014, são mantidas essas dimensões, porém houve um aumento no número de indicadores, conforme observamos no quadro abaixo:

Quadro 1 – Dimensões do diagnóstico do PAR

Dimensões	PAR 2007/2011		PAR 2011/2014	
	Área	Indicador	Área	Indicador
1. Gestão educacional	5	20	5	28
2. Formação de professores e profissionais de apoio	5	10	5	17
3. Práticas pedagógicas e avaliação	2	8	3	15
4. Infraestrutura física e recursos pedagógicos	3	14	4	22
Total	15	52	17	82

Fonte: elaborado a partir dos dados do site do Simec

Esses indicadores serão pontuados segundo critérios⁵ cuja descrição corresponde a quatro níveis e foram construídos a partir das diretrizes estabelecidas no Decreto 6.094/07. O município ou estado, no momento de realizar o seu diagnóstico da situação educacional, terá que pontuar os indicadores propostos nos instrumentos de campo. Esses critérios de pontuação valem para as quatro dimensões acima explicitadas, nas duas edições do PAR. Essa pontuação corresponde a quatro níveis, sendo que a pontuação 1 aponta uma situação crítica e a pontuação 2 para uma situação insuficiente, e em ambas são necessárias ações imediatas que contam com apoio técnico e financeiro do MEC; a pontuação 3 aponta para uma situação satisfatória e a 4 para situação positiva, em que já são desenvolvidas ações pelo município.

Os itens pontuados pelos municípios 1 e 2 representam suas maiores prioridades, e para cada um deles o MEC apresenta uma ação para ser cadastrada, que por sua vez se desdobra em um conjunto de subações que poderão auxiliar os municípios a melhorar a situação do indicador. As pontuações 3 e 4 indicam que a descrição é positiva ou satisfatória. Nesse caso, não era disponibilizada nenhuma ação, mas na versão do PAR 2011-2014 é possível cadastrar ações independentes do critério de pontuação.

Deteremo-nos na versão atual do PAR para destacarmos a possibilidade de parcerias público-privadas no diagnóstico e nas estratégias de ações. Ao observarmos a dimensão 1 identificamos a presença de parceria externa para a realização de atividades complementares aos alunos, já no diagnóstico:

Indicador 2: **Existência de parcerias externas** para realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos.

(1) Quando não existem acordos com parceiros externos (ONGs, institutos, fundações etc.) para o desenvolvimento de atividades complementares, nem planejamento da secretaria municipal de educação para fazer parcerias.

(2) Quando existem acordos, por parte de algumas escolas e/ou da secretaria municipal de educação, com parceiros externos [...] Não há iniciativa da secretaria e das demais escolas para ampliar o atendimento.

(3) Quando existem, por parte de algumas escolas, acordos com parceiros externos [...] Esses acordos são de conhecimento da secretaria municipal de educação, que apoia e busca formas de expandir o atendimento às demais escolas da rede.

(4) Quando existem, por parte da secretaria municipal de educação e de todas as escolas, acordos com parceiros externos [...] (BRASIL, 2011c, grifos nossos).

Na questão de diagnóstico destacada acima, pressupõe-se que os estados e municípios possam ter parcerias externas para a realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos ou, caso não as tenham, abre a possibilidade de uma ação que sugere a realização dessas parcerias.

Na dimensão 4 encontramos no diagnóstico o destaque a ferramentas e materiais pré-qualificados⁶:

Indicador 4: Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC. (Guia de tecnologias educacionais)

1. Quando a secretaria de educação **desconhece os processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC** (tecnologias educacionais constantes do Guia de Tecnologias Educacionais) e não sabe se essas tecnologias são implementadas em suas escolas

2. Quando a secretaria de educação **conhece e implementa, em menos de 50% das escolas da rede**, processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC [...]

3. Quando a secretaria de educação **conhece e implementa, em mais de 50% das escolas** da rede, processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC [...]

4. Quando a secretaria de educação **conhece e implementa, em todas as escolas da rede**, processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC [...] (BRASIL, 2011c, grifos nossos).

Como fica visível nos destaques acima, já se pressupõe que as secretarias de educação conheçam e façam uso das ferramentas e dos materiais de natureza pedagógica indicados no Guia de Tecnologias Educacionais, que se constitui em uma das ações do Guia Prático de Ações, o qual apresenta as ações e subações que poderão se dar em forma de apoio técnico ou financeiro do MEC.

O apoio técnico do MEC caracteriza-se principalmente pela distribuição de *kits* pedagógicos, cursos de formação inicial e continuada, em nível de graduação, aperfeiçoamento ou especialização, melhoramento da estrutura física das escolas, distribuição de equipamentos de informática e materiais pedagógicos, melhoria de acervo bibliográfico etc. O apoio financeiro caracteriza-se como repasse direto de recursos financeiros para construção de centros de educação infantil, ampliação de quadras esportivas, melhoria e ampliação do espaço físico etc.

Como o foco deste artigo é apresentar e analisar as parcerias público-privadas no PDE/PAR, dedicar-nos-emos a olhar para o Guia de Tecnologias Educacionais, no qual encontra-se a oferta de maior número de parcerias.

3 GUIA DE TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS⁷

O Guia de Tecnologias Educacionais é um documento que contém a descrição de diversas tecnologias e informações suplementares acerca de materiais pedagógicos elaborados por instituições ou empresas públicas e/ou privadas e que são pré-qualificadas pelo MEC. Cabe destacar que o MEC avalia e pré-qualifica aquelas tecnologias e materiais que considera inovadores e capazes de promover a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades (BRASIL, 2011a). Com o objetivo de disseminar tecnologias inovadoras, essa pré-qualificação se realiza a partir de critérios próprios e, após a avaliação da implantação e implementação, podem ser certificadas pelo MEC, caso se constate que tenham “gerado impacto positivo na evolução dos indicadores da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2009).

O guia tem como objetivos:

- disseminar padrões de qualidade de tecnologias educacionais que orientem a organização do trabalho dos profissionais da Educação Básica;
- estimular especialistas, pesquisadores, instituições de ensino e pesquisa e organizações sociais para a criação de tecnologias educacionais que contribuam para elevar a qualidade da Educação Básica;
- fortalecer uma cultura de produção teórica voltada à qualidade na área da educação básica e seus referenciais concretos. (BRASIL, 2011a, p. 15).

Na primeira versão do guia, constavam seis categorias. Na versão seguinte, houve o acréscimo de outra categoria: a Educação Infantil. No quadro abaixo, apresentamos o comparativo entre o número de tecnologias externas e as desenvolvidas pelo MEC e a variação desses números nas duas edições do guia.

Quadro 2 – Tecnologias educacionais

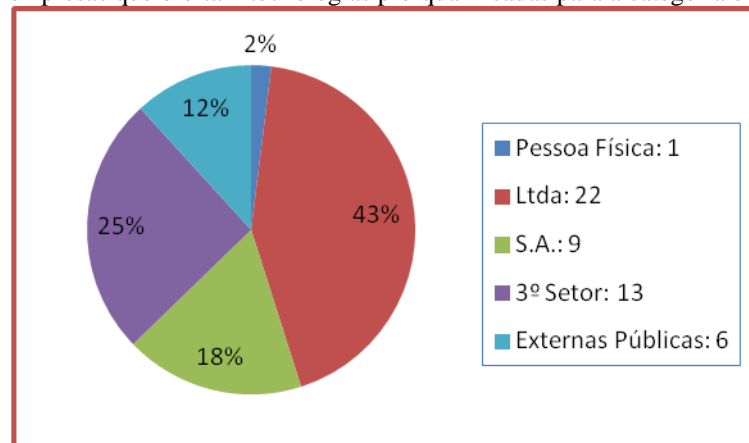
Item	Categoria	Tecnologia desenvolvida pelo MEC		Tecnologia externa ao MEC		Total	
		2009	2011	2009	2011	2009	2011
1	Gestão da educação	9	11	6	7	15	18
2	Ensino-aprendizagem	4	9	51	51	55	60
3	Formação dos profissionais da educação	10	12	14	15	24	27
4	Educação inclusiva	6	11	1	1	7	12
5	Portais educacionais	4	5	12	11	16	16
6	Diversidade e Educação de Jovens e Adultos	10	17	7	11	17	28
7	Educação Infantil	-	-	-	8	-	8
	TOTAL	43	65	91	104	134	169

Fonte: elaborado a partir dos Guias de Tecnologias Educacionais, 2009 e 2011/2012

O primeiro dado que nos chama atenção no quadro é o número bem superior de tecnologias desenvolvidas por iniciativas externas ao MEC. Segundo o Aviso de Chamamento Público do MEC 01/2009, poderiam apresentar propostas de tecnologias “quaisquer pessoas físicas ou jurídicas nacionais, de direito público ou privado, tais como: institutos de ensino superior, centros e museus de ciências, instituições educacionais, organizações não governamentais, fundações, organizações empresariais e centros de pesquisa”.

Observando o guia, constata-se a presença do setor privado em quase todas as categorias, porém destaca-se a concentração predominante numa área estratégica para a educação, que é o ensino-aprendizagem. Das 60 tecnologias pré-qualificadas, 51 são externas ao MEC e, destas, seis são de entidades públicas, uma de pessoa física, 31 de empresas com fins lucrativos e 13 do terceiro setor, ou seja, entidades públicas não estatais. Neste último segmento estão incluídas as organizações não governamentais (ONGs), as associações como GEEMPA e CENPEC e institutos como Alfa e Beto, Ayrton Senna e Unibanco. O gráfico abaixo mostra a quantidade de tecnologias indicadas, agrupadas conforme o tipo de empresas.

Gráfico 1 – Tipos de empresas que ofertam tecnologias pré-qualificadas para a categoria ensino-aprendizagem



Fonte: elaborado a partir dos dados do Guia de Tecnologias Educacionais do MEC, 2011

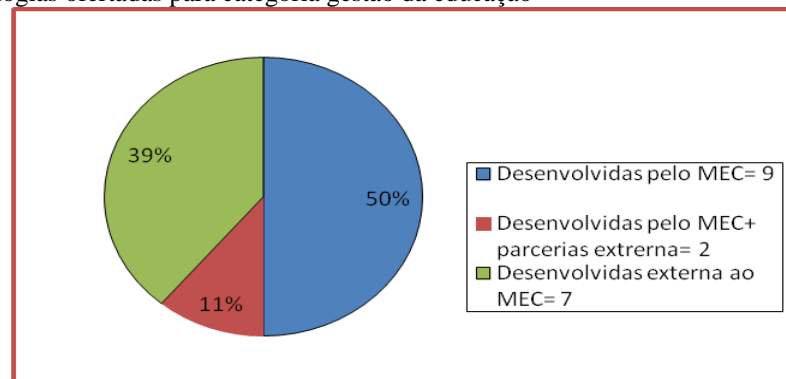
A parceria público-privada na categoria ensino-aprendizagem representa mais do que a oferta de serviço ou material pedagógico. Ela pode vir a ser determinante para o currículo escolar, influenciando na concepção de educação da escola, afinal, definir o que se ensina é uma das atribuições do coletivo de cada unidade escolar, através da elaboração do Projeto Político-Pedagógico da escola e dos planos de estudos. Já a escolha das tecnologias é uma decisão dos gestores da escola, o que pode ou não envolver a consulta aos pares. Associamo-nos ao questionamento proposto por Peroni (2011, p. 37), quando pergunta “o que significa o sistema público abrir mão das suas prerrogativas de ofertar educação pública de qualidade e comprar um produto pronto, o que se dá desde o currículo escolar [...]”?

As tecnologias são ofertadas para o todo o país, sem considerar as diferenças regionais, pois os materiais são padronizados e replicáveis. Tomemos por exemplo a alfabetização, em que foram pré-qualificadas entre várias tecnologias o Circuito Campeão do Instituto Ayrton Senna, que traz um conjunto de materiais para o aluno e todo o planejamento do professor, que precisa ser seguido rigorosamente. Consideramos que essa proposta pedagógica minimiza a autonomia pedagógica da escola e do professor e, em alguns casos, traz implicações na gestão da escola e do sistema de ensino, como podemos verificar nos termos do contrato⁹, em que, desde o professor até o secretário de educação, todos têm as tarefas determinadas e monitoradas pelo instituto. Essas condicionalidades alteram as funções dos gestores, pois transformam “os sujeitos responsáveis pela educação em burocratas que preenchem muito papéis, o que, inclusive, contraria a LDB/96, no que se refere à gestão democrática da educação” (ibidem, p. 37).

Ao adotar métodos padronizados e replicáveis, entendemos que se está ferindo o princípio constitucional da gestão democrática, no que se refere à autonomia pedagógica da escola e do professor, conquistada através de duras lutas, ainda recentes em nossa história, princípio que assegura o direito de autoria do currículo e metodologia adequada ao contexto da escola e reconhece professores e alunos como sujeitos históricos.

Também destacaremos outra área estratégica na escola, a gestão, na qual mais uma vez encontramos oferta de parcerias externas oferecidas, como demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Tecnologias ofertadas para categoria gestão da educação



Fonte: elaborado a partir dos dados do Guia de Tecnologias Educacionais do MEC, 2011

Na categoria gestão da educação, a quantidade de tecnologias desenvolvidas interna e externamente ao MEC é paritária, porém o conteúdo das propostas, mesmo quando oriundas do próprio ministério, apresenta elementos da gestão gerencial, pautadas pela lógica de mercado. Observe-se, por exemplo, o PDE-Escola, programa voltado ao aperfeiçoamento da gestão escolar democrática e inclusiva, que propõe a elaboração de um diagnóstico da escola e a posterior elaboração de um plano de ação, cuja ferramenta é o planejamento estratégico, que segue os moldes do planejamento empresarial, utilizando inclusive a mesma nomenclatura como gerente de plano, líder de objetivo, monitoramento etc. Nossa preocupação nesse caso se refere à incompatibilidade desse tipo de planejamento para escola, uma vez que entendemos, como Laval (2004), que a “escola não é uma empresa” e, portanto, é necessário observar a especificidade dessa instituição. No caso do PDE-Escola, o chamado à participação identificada como democrática se resume basicamente ao preenchimento de planilhas.

Outra tecnologia pré-qualificada nessa categoria é o ‘Projeto Jovem de Futuro’, do Instituto Unibanco, realizado em parceria com as secretarias de educação e voltado ao Ensino Médio. Ao assinar a parceria, as escolas comprometem-se a seguir rigorosamente as orientações do instituto para a realização do planejamento estratégico, com objetivo de melhorar o desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. As avaliações são elaboradas e realizadas pelo instituto, o que pode vir a exercer influência no planejamento do currículo escolar e na gestão da escola. A concepção de educação do projeto está associada à preparação dos jovens para o mercado de trabalho, competentes para o exercício de funções operacionais, subalternas e necessárias à manutenção do atual sistema produtivo.

A tecnologia disponibilizada pelo Grubas – Projetos Educacionais e Culturais – oferece o suporte para a implementação do Ensino Fundamental de nove anos através de material de apoio didático ao professor, constituído de um caderno de atividades para os

alunos, contendo 400 laudas e indicando o desenvolvimento de duas páginas por dia, distribuídas nos 200 dias letivos. Apesar do volume de material diário, a proposta afirma que dá espaço à criatividade do professor e respeita as características de cada grupo, pois não estabelece maneiras e ordem de realização das atividades. Ou seja, entendemos que a autonomia docente fica limitada à escolha de quais atividades realizar a cada dia.

Ao fazermos esses breves destaques, procuramos evidenciar que tanto pela forma quanto pelo conteúdo das propostas para gestão da educação torna-se evidente a lógica gerencial, o que, em tempos de ‘mercadificação de tudo’ (HARVEY, 2008), demonstra como o setor educacional constitui-se uma oportunidade de negócios que tem sido ocupada gradativamente pelos empresários.

O MEC, através do Guia de Tecnologias, legitima a entrada do setor privado na educação, fortalece a ideologia e a lógica de mercado, estabelecendo as parcerias, o que, na nossa compreensão, contradiz os princípios e os fins da educação nacional estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases. Concordamos com Laval (2004, p. 111), quando diz: “Essa intervenção mais direta e mais ativa das empresas em matéria de pedagogia, de conteúdos e de validação das grades curriculares e dos diplomas constitui uma pressão da lógica do mercado de trabalho sobre a esfera educativa”.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Neste artigo, abordamos o PDE/PAR evidenciando as possibilidades de parcerias público-privadas que se abrem a partir da elaboração do Plano de Ações Articuladas aos estados e municípios que assinaram o Compromisso Todos Pela Educação, buscando destacar os caminhos pelos quais o setor privado adentra e influencia o setor público nas políticas educacionais e as implicações para a democratização da educação.

No estudo em questão, observamos desde o Decreto nº 6.094/07, passando pelo instrumento de diagnóstico do PAR, Guia de Ações e Guia de Tecnologias que as parcerias são mapeadas e estimuladas a seguir, caso os sistemas não as tenham.

Ao mesmo tempo em que a política avança na questão da oferta de assistência técnica e financeira com critérios de conhecimento público e de um diagnóstico da realidade local, rompendo com práticas clientelistas e desiguais entre sistemas, qualificando a participação democrática entre os entes federados, possibilitando exercer o controle social através dos comitês locais e chegando onde nunca antes o Estado esteve presente na educação básica,

contraditoriamente, o conteúdo da proposta apresenta elementos que desresponsabilizam o Estado, como executor da política, transferindo a qualificação da educação para as parcerias com entidades do setor privado, que se pautam pela lógica de mercado. Coincidentemente, o Estado apresenta um discurso que referenda a gestão democrática estabelecida constitucionalmente, defendendo a participação de todos na construção da qualidade da educação, colocando-se a partir do setor público como promotor desse processo e ao mesmo tempo escolhe como interlocutores para construção dessa proposta parceiros cujas práticas são gerenciais, sustentadas por concepções mercadológicas.

Também entendemos que, ao comprar tecnologias e serviços do setor privado, o Estado deixa de investir na educação pública, repassando a responsabilidade da qualificação do atendimento para o mercado e se desresponsabilizando da sua função. Tal estratégia fortalece um nicho de mercado, em que os ‘empresários da educação’ têm no Estado o seu principal cliente.

Aos analisarmos a história da educação brasileira, constatamos que o governo federal historicamente esteve pouco presente na oferta da educação básica, pois quem predominou foi o setor privado sobre o público. Com a política do PDE/PAR, percebemos que o Estado tem chamado para si a responsabilidade de garantia da universalização da educação básica pública e de qualidade. Podemos dizer que ele está presente, porém de forma contraditória, pois ao mesmo tempo em que promove a política pública, também sugere as parcerias com o privado, como ficou evidente na análise do instrumento do PAR e no Guia de Tecnologias Educacionais. Nesse sentido, nos questionamos: que modelo de Estado é esse que está presente na oferta de políticas educacionais? O que se percebe é que o Estado se faz presente, contudo, muitas vezes essa presença se materializa através da parceria com o setor privado, que aplica a gestão gerencial, observada em partes do conteúdo do PAR e do Guia de Tecnologias Educacionais.

As tecnologias e os produtos ofertados pelas parcerias privadas chegam até as escolas, com a promessa de qualificação da educação, influenciando a ação pedagógica e a gestão, como vimos na seção 3, na qual identificamos no Guia de Tecnologias Educacionais que a maior oferta de parcerias está no ensino-aprendizagem. O Estado oferece assistência técnica, anunciando a qualificação da educação, mas constatamos um retrocesso pedagógico, como exemplificamos através do guia, em que as novas tecnologias de uso educativo ofertadas podem ser consideradas “ilusões pedagógicas” (LAVAL, 2004, p. 127), pois são instrumentos prontos, replicáveis e padronizados, que afirmam resolver os problemas com pouca ou

nenhuma participação do professor no processo, comprometendo a autonomia da escola e a formação do sujeito histórico, uma vez que permite ao mercado construir o conteúdo da educação pública.

Já no que diz respeito à gestão da educação, verificamos que, quando sugeridas parcerias com instituições privadas, estas implementam modelos de gestão gerencialista, em que se estabelecem metas a cumprir, responsabilizam apenas a escola pelo fracasso escolar, praticam a racionalização de recursos, cobram uma escola mais eficaz e eficiente e consideram apenas o produto final e não o processo de formação do sujeito.

Por fim, destacamos com preocupação as implicações da intervenção da lógica mercantil na gestão democrática da educação, fruto de histórica luta dos educadores e ainda em processo de consolidação. Apesar de garantida na legislação, a gestão democrática ainda não está plenamente materializada nas escolas brasileiras, e o fato de o Estado oferecer instrumentos de gestão gerencial, vinculados ao financiamento, coloca em vantagem esta última, o que compromete não só a gestão da escola, mas, em escala ampliada, o regime democrático.

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ Ver seção 2.

² Essa afirmação é oriunda de dois dos autores deste artigo, que trabalharam como assessores técnicos da UFRGS acompanhando a implantação e o monitoramento do PAR.

³ São agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos de uma instituição ou de um sistema sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam a totalidade da realidade local (BRASIL, 2007, p. 12).

⁴ Conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência lógica, os indicadores. Entretanto não são objetos de avaliação e pontuação (BRASIL, 2007).

⁵ Critérios são os padrões que servem de base para comparação, julgamento ou apreciação de um indicador (CAMINI, 2008, p. 116).

⁶ São tecnologias pré-selecionadas pelo MEC. Ver mais detalhes na seção 3. Também destacamos que foi constada a oferta de parcerias pré-qualificadas de correção de fluxo escolar na dimensão 3 (práticas pedagógicas e avaliação).

⁷ O MEC considera tecnologias educacionais “processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica que estejam aliados a uma proposta educacional que evidencie sólida fundamentação teórica e efetiva coerência metodológica” (BRASIL, 2009).

⁸ Para um estudo detalhado sobre a parte jurídica das parcerias, ver Pires (2009).

REFERÊNCIAS

BARÃO, G. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): uma política educacional do capital. **Boletim Germinal** - Grupo de Estudos e Pesquisas Marxismo, História, Tempo Livre e Educação, n. 9, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/germinal/n9-112009.htm#3plano>>. Acesso em: 7 jan. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: MEC, 2007.

_____. Aviso de Chamamento Público MEC/SEB/SECAD/SEED/SEESP Nº. 1/2009. Pré-qualificação de Tecnologias que Promovam a Qualidade da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, seção 3, p. 41-44, 21 maio 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Guia de Tecnologias Educacionais 2011/12**. Organização COGETEC. Brasília: MEC, 2011a.

_____. **Plano de ações articuladas – PAR- 2011-2014**. Guia prático de ações para municípios. Brasília: MEC, 2011b.

_____. **Instrumento de Campo PAR, 2011-2014**. Brasília: MEC, 2011c.

_____. Ministério da Educação. **Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle**. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

_____. Ministério da Educação. [**Homepage**]. Disponível em: <<http://mec.gov.br>>. Acesso em: 7 jan. 2013.

CAMINI, Lucia. **Compreender a política de gestão do plano de desenvolvimento da educação na perspectiva da gestão democrática**. Projeto tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FARENZENA, Nalú (org.). **Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros**. Pelotas: Ed. Gráfica Universitária/UFPel, 2012.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.

PERONI, Vera. Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privada. In: PERONI, Vera; ROSSI, Alexandre (org.). **Políticas educacionais em tempos de redefinição do papel no Estado: implicações para a democratização da educação**. Porto Alegre: PPGEduc UFRGS; Pelotas: UFPEL, 2011. p. 23-41.

PIRES, Daniela. **A configuração jurídica e normativa da relação público-privada no Brasil e na promoção do direito à educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

ROSSI, Alexandre José. **Avanços e limites da política de combate à homofobia: uma análise do processo de implementação das ações para a educação do Programa Brasil Sem**

Homofobia. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SHIROMA, Eneida Otto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fatima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

UNIBANCO. [**Homepage**]. Disponível em: <<http://www.unibanco.com.br>>. Acesso em: 11 mar. 2013. WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.