

A POLÍTICA PARA EDUCAÇÃO BÁSICA E O CONTEXTO MUNICIPAL: RUPTURAS E CONTINUIDADES

Cibele Maria Lima Rodrigues¹

Fundação Joaquim Nabuco

cibele.rodrigues@fundaj.gov.br

Resumo: Analisamos o discurso da política para educação básica e o contexto de um município, com base no ciclo de políticas de Ball e Bowe. Os recursos financeiros (investidos em infraestrutura, tecnologia e formação) são insuficientes frente à magnitude dos problemas. Os principais entraves estão relacionados à continuidade de práticas discursivas sedimentadas hegemonicamente na cultura política (como o patrimonialismo e autoritarismo). Identificamos mudanças e continuidades descontínuas (Oliveira et al.), que podem avaliadas no Programa Dinheiro Direto na Escola.

Palavras-chave: ciclo de políticas; política educacional; cultura política; hegemonia.

INTRODUÇÃO

A partir da pesquisa de Avaliação do *Plano de Ações Articuladas (PAR)*, em municípios do Norte e Nordeste (CARVALHO et. Al, 2009)², apresentaremos dados do município de Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco, considerado o contexto da prática de secretarias municipais e diretores de escolas. Este município faz parte da Região Metropolitana de Recife e possui 101 escolas de ensino fundamental e cerca de 650 mil habitantes. Ao longo da análise também há comparações com dados de outros municípios de menor porte (e inseridos na pesquisa). Tal análise tem por base a concepção de ciclo das políticas de Ball (2006) e Bowe (MAINARDES, 2006), que consiste na avaliação de cinco contextos, quais sejam: o contexto de influência; o contexto da produção de texto; contexto da prática; contexto dos resultados/efeitos; e contexto da estratégia política (MAINARDES, 2006). Analisaremos, sobretudo, os três primeiros contextos, considerando que se articulam entre si e são perpassados por relações de poder e hegemonia (GRAMSCI, 1984), sedimentados na cultura política (RODRIGUES, 2009). Pressupomos ainda que uma política pública é fruto da multiplicidade de forças sociais (mesmo nas ditaduras) e o texto da política, em si, é fruto de “contínuas relações com uma variedade de contextos” (OLIVEIRA et ali, 2006 p. 50) envolvendo disputas em torno do sentido que se tornará dominante. Os textos das políticas têm relações com intenções e contextos, elaborados no bojo de uma cultura política hegemônica. Nesse sentido, identificamos que, no atual contexto, a política educacional está

sendo permeada pelo discurso da “qualidade da educação”. Essa expressão pode adquirir diversos sentidos e ser motivo de disputas políticas (RANCIÈRE, 1996) pela hegemonia (MOUFFE, 2002), estabelecendo conexões entre a política pública nacional, poder local e cultura política. A partir do contexto em que se discute a qualidade, o governo Lula tem feito mudanças, mas há aspectos de continuidade em relação à gestão anterior (de Fernando Henrique Cardoso). Em 2007 instituiu o Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação* (decreto 6.094), assumindo o discurso da educação de qualidade enquanto um direito, embora sempre haja contradições entre o texto da política e o contexto da prática, em parte, devido a diferentes interesses e interpretações em jogo. Nesse caso, é uma tentativa de elaborar uma política sistêmica criada a partir da concepção de regime de colaboração entre os entes da Federação (BRASIL, 2007), tal como prevê a Constituição Federal vigente. Tal política se articula com o discurso do governo Lula que tem como ponto de articulação a proposta de desenvolvimento social. Não por acaso a política educacional está congregada no Plano de Desenvolvimento da Educação, que inclui programas e a lógica de planejamento (e regulação) estatal, presentes no discurso desenvolvimentista. O PDE representa um “grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (SAVIANI, 2007 p. 1233).

1. O PROCESSO HISTÓRICO E CONTEXTO DE INFLUÊNCIA DO PDE

Para compreendermos o contexto da atual política precisamos considerar que, no Brasil, há uma luta pela universalização da educação e pela qualidade do ensino, que se tornou mais visível a partir da década de 1920 (SAVIANI, 2007). Não é por acaso que a literatura cita a década de 30 como um marco para a política educacional (AZEVEDO, 2001). Afinal, é nesse período que houve um amplo investimento em criação de um aparato estatal que caracterizasse o Brasil enquanto uma federação. Tanto em termos de investimentos em políticas, quanto na ideologia do “povo brasileiro” houve um esforço de “criar” o país (LEITE, 1969; ORTIZ, 1985; IANNI, 2004). O discurso envolvia a “universalização do ensino primário leigo, obrigatório e gratuito, sob a responsabilidade do Estado” (AZEVEDO, 2001, p. 29). Entretanto, tais políticas foram realizadas num contexto de isolamento entre as cidades que já tinha propiciado uma hipertrofia do poder local e relações patrimonialistas, no sentido weberiano (CARVALHO, 2002). A ausência da concepção de Estado republicano fez com que os direitos não fossem considerados como legítimos e racionais, mas como privilégios acessíveis apenas para as classes médias e altas (TELLES, 2006; CARVALHO,

2002). O discurso priorizava a universalização, mas dentro de um sistema hegemonicamente dual: a educação das elites e educação profissional de parcela das camadas populares. A má qualidade para os pobres e descendentes de escravos não era nem considerada um problema a ser resolvido pelo Estado (PLANK, 2001). A realidade dista da ideia da República, desde Platão (1999) até o estado moderno. Nem os argumentos liberais de que a diminuição da desigualdade pode diminuir a criminalidade (ou aumentar a competitividade, em âmbito internacional) provocam mudanças. Até o discurso do Banco Mundial inclui a diminuição da desigualdade como objetivo, mas propõe soluções técnicas para contextos em que há entraves políticos e econômicos. As elites tornaram hegemônico um discurso em que os pobres são recursos a serem explorados ou um estorvo. Sendo assim, cidadania é um privilégio e, conseqüentemente, educação de qualidade não é um direito universal (TELLES, 2006). Nesse contexto, também a profissão de docente tem sido paulatinamente desvalorizada, sobretudo em termos salariais.

Por outro lado, Marx (1995) aponta que o problema da pobreza não tem como ser resolvido no capitalismo, pois ela é constitutiva do “sistema”. O Estado não tendo como resolver fica atribuindo causas paralelas porque não vai admitir que o problema seja inerente à sua própria lógica. Assim, as “políticas sociais” tentam sanar, parcialmente, as contradições, garantindo uma emancipação parcial (política). Nesse sentido, nem a emancipação política nós logramos obter. Segundo Plank (2001, p. 17), “o sistema educacional é estruturado e administrado de modo a proteger e promover os interesses das classes dominantes”, mantendo a hierarquização. Para Gramsci, essa concepção se explica porque “cada grupo social tem um tipo de escola próprio, destinado a perpetuar nestes grupos uma determinada função tradicional, diretiva ou instrumental” (1982 p. 136), uma vez que cada grupo social forma seus próprios intelectuais, sendo estes responsáveis por ensinar nestas escolas. Gramsci (1982) defendia a criação de uma escola única, com o mesmo currículo e que ofereça oportunidades iguais para todos, para que a aptidão profissional possa aparecer durante a vida do aluno e não de acordo com a sua condição social.

No caso do Brasil, a universalização do acesso não significou a proposta de escola única. O primeiro Plano Nacional de Educação, formulado na década de 1960, já tinha como meta essa universalização e a erradicação do analfabetismo. Entretanto, o que mais chama a atenção é que essas metas possuem espaço privilegiado nas propostas de governo dos políticos brasileiros, mas ainda não foram cumpridas. Apesar do investimento em construção de escolas pudemos identificar (*in loco*) que algumas dessas não possuem uma infraestrutura que garanta padrões mínimos de qualidade. Isso não significa que não tenha havido escolas de

qualidade, mas, na maioria dos casos, por esforço dos profissionais e não como fruto de uma diretriz política. Houve resistências a essa forma de condução da política, bem como propostas alternativas, como as do campo da educação popular. Nesse sentido, ao se afirmar a necessidade de uma educação popular como algo fora do sistema expressa as ambiguidades deste.

O contexto de mobilização social dos anos 80 fez com que a Constituição Federal incluísse propostas de diversos movimentos sociais e setores considerados progressistas, naquele contexto. Entretanto, as questões mais polêmicas ficaram para uma regulamentação posterior, para não contrariar os interesses das elites e manter a hegemonia concedendo direitos, do ponto de vista formal. Essa concessão possibilitou as lutas políticas pela garantia de sua implementação. No caso da Educação, o Art. 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) previu a formulação da Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) que regularia as questões mais específicas e a formulação de planos decenais de educação, os PNEs. Outro ponto foi a descentralização administrativa da educação pública (KRAWCZYK, 2008) que visava a ampliação da autonomia e da responsabilidade dos gestores estaduais e municipais.

O discurso político dos anos 90 era de buscar a universalização e priorização do Ensino Fundamental, mas ambigualmente, com ausência na educação infantil (MOTTER e GOMES, 2001). O conceito de qualidade, antes utilizado para fins econômicos, atualmente foi absorvido pelo campo da educação e segue sendo bastante utilizado em pesquisas e projetos do governo, simbolizando a aferição de padrões e metas exigidos pelos Planos vigentes (SILVA, 2009), através de indicadores de avaliações sistemáticas, como o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), criado na década de 90. Os instrumentos de controle seguem uma tendência mundial de avaliação quantitativa da educação (BONAMINO e FRANCO, 1999).

Segundo Ball (2006), o setor público, em geral, vem passando por uma reforma que reflete de forma decisiva na educação, sendo a desregulação, a transferência e a autonomia aspectos centrais do discurso. Consiste numa nova forma de gerencialismo ou modelo de organização centrado na lógica de mercado que desvaloriza a burocracia estatal por ser pouco produtiva, baseando-se na suposta autonomia, disciplina, responsabilização e mútua regulação. Sendo assim, as políticas educacionais vêm acompanhando esta tendência de democratização como um instrumento na busca por uma educação de qualidade, com o objetivo de reduzir os gastos governamentais e de envolver diretamente a comunidade nas escolas (AZEVEDO, 2004). O governo de Cardoso defendeu esse discurso a prática, com a revalorização da racionalidade técnica e mudança no financiamento da educação, por

intermédio da criação de Fundos, o FUNDEF e o FNDE (BONAMINO, CRESO e ALVES, 2007). Estes estabeleciam duas formas de transferência de recursos, respectivamente, aos governos municipais e às escolas diretamente. Os recursos eram considerados gastos e deveriam ser restritos, na perspectiva neoliberal.

Nesse contexto, Lula assume o governo com um discurso diferenciado, substituindo o termo “gasto público” por “investimento no desenvolvimento”. Essas concepções representam não apenas uma posição política do governo Lula, mas é fruto de um discurso pactuado a partir de diversas disputas políticas, no atual contexto. Por outro lado, essas formulações se inserem num discurso mais amplo que permeia o governo Lula e pode ser rotulada, de uma forma geral, como o discurso do desenvolvimento econômico e social³⁴. O discurso das políticas, em geral, está direcionado à diminuição das desigualdades sociais, seja por meio de ações imediatistas (como o Bolsa Família), políticas afirmativas e criação de leis e instituições com o intuito de construir políticas de Estado e não apenas políticas de governo, nos limites de compatibilidade do sistema capitalista. Todo esse discurso está quase onipresente nas políticas sociais, muito embora, entre em choque com a política econômica e com os políticos tradicionais. De alguma forma, é parte do contexto que elege Lula, envolvendo insatisfação com o modelo anterior. Há uma concepção social-democrata em termos de concepção de Estado (AZEVEDO, 2004) que subsiste num contexto de superávit fiscal primário, apresentada como única alternativa possível para a suposta sustentabilidade econômica (OLIVEIRA, 2006; PAULANI, 2003). Para Oliveira (2006), o governo Lula pode ser caracterizado por um populismo emergente (OLIVEIRA, 2006), mas o fato é que há mudanças nos programas que existiam e criação de novos.

2. O PDE, PAR, PDDE NO PLANO DE METAS: o contexto da produção do texto da atual política

Para se diferenciar do governo anterior, o governo Lula propõe como política o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cuja intenção é tornar o Plano Nacional da Educação mais operacional (WEBER, 2009). O PDE envolve diversas ações que tem por objetivo cumprir as 28 diretrizes estabelecidas pelo Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (BRASIL, 2007). Em tese, o PDE tem por objetivo maior “promover a melhoria da qualidade da educação básica” (ADRIÃO; GARCIA, 2008). No discurso do MEC, essa medida é uma tentativa de conjugar os esforços da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios em proveito da melhoria da qualidade da educação básica e num regime de colaboração com a comunidade escolar: “o PDE considera o território como categoria principal para o aumento do poder regulatório do governo federal” (KRAWZCKY, 2008, p.

813). Assim, o PDE baseia-se no regime de colaboração entre as esferas governamentais, na responsabilização dos municípios pelo desempenho de seu sistema de ensino e no respeito à autonomia das esferas estaduais e municipais (WEBER, 2008).

Em 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (BRASIL, 2007) implantou instrumentos que visam mensurar a qualidade do ensino e que avaliam a qualidade da educação básica, estabelecendo metas e propondo ações para a melhoria. O repasse dos recursos e a assistência técnica oferecidos pelo governo federal dependem da adesão de cada município. Todos os 5563 municípios brasileiros aderiram ao Compromisso até 2008, mas é necessário elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR) para diagnosticar os principais problemas e se adequar à política vigente. O PAR é considerado um planejamento multidimensional da política educacional com duração de quatro anos, e visa alocar recursos técnicos e financeiros na melhoria da qualidade da educação. Conta com diversos programas, ações e instrumentos de controle, entre eles, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁵, o Piso do Magistério e a Provinha Brasil. e/ou estado ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Um dos programas que teve continuidade no governo Lula é o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), criado em 1995 com o nome de Programa de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e mantido com recursos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação). Esse é um caso de continuidade descontínua: o programa continua, mas há uma mudança de discurso que inclui a perspectiva da educação sistêmica e a escola republicana, pelo menos em tese. No contexto atual, o objetivo é “prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas” públicas e privadas (BRASIL, 2009). Para as primeiras (e com mais de 50 alunos), os recursos são repassados diretamente às unidades executoras, para as segundas, os recursos vão para as mantenedoras. O governo Lula modificou os critérios para acesso aos recursos do FNDE, adequando-os ao Compromisso Todos pela Educação. Ampliou os recursos e os programas incluídos no PDDE, dentre eles está o PDE Escola, que se direciona às escolas de baixo IDEB, mediante a apresentação de um plano de ação assinado pelo prefeito (se escolas municipais). O financiamento é baseado no número de alunos, indicado no Censo Escolar, e pode incluir despesas de custeio ou capital. De uma forma geral, os textos da política se pautam pela lógica do planejamento que envolve diagnóstico, estabelecimento de ações e metas, para posterior fiscalização. Em termos de constituição de uma burocracia racional-legal (WEBER, 1987) ou de uma economia planificada, os procedimentos estão corretos, mas há controvérsias que, em parte, de uma cultura política autoritária sedimentada ao longo dos anos (DAGNINO, 2000; MARTINS,

2002). O processo histórico de negação da cidadania e de patrimonialismo que dificulta a construção de uma política pública nacional que seja uma política de Estado e não de governo (CARVALHO, 2002).

Nesse ínterim, o MEC tem atuado de maneira mais incisiva no controle das ações municipais a fim de obter um padrão mínimo nacional. Essa perspectiva pode ser uma tentativa de construção de uma política nacional, mas pode ter entraves nos contextos locais. Nesse sentido, muitas disputas estão em jogo. A tentativa do MEC é controlar e propor soluções para todos os problemas que já são conhecidos. Sendo assim, podemos encontrar na página eletrônica do MEC diferentes programas de formação, de elaboração de planos¹, legislação, entre outros. Os financiamentos estão subordinados à elaboração de projetos que contenham diagnósticos e metas, para possibilitar o posterior controle. Num contexto de crescente informatização o acesso se torna mais amplo e as informações vão se tornar de domínio público, possibilitando a comunicação com locais que antes ficavam apenas dependentes das atitudes do poder local. Isso pode, potencialmente, contribuir para o processo de democratização. Nesse sentido, foram definidos mecanismos de controle das ações municipais e determinando as responsabilidades cabíveis a cada instância. Esse processo é monitorado por um Sistema Informatizado (SIMEC) que deve ser alimentado pelas secretarias municipais, o que não garante o controle da aplicação dos recursos, tendo em vista o que afirmou Plank (2006) em relação aos desvios de verbas públicas. Além disso, essa concepção que envolve uma racionalidade técnica (de planejamento e técnicas) tem dificuldades de ser incorporada em contexto que prevalece o patrimonialismo ou com a possível falta da capacidade ou vontade do poder local de contratação de profissionais especializados. Já verificamos que o fato do MEC fazer exigências tem provocado discussões de temas que até então não estavam na agenda pública dos municípios de pequeno porte, sobretudo no tocante à democratização da gestão. Embora pareça contraditório impor a democracia, tal medida pode gerar maiores mudanças e quebra de relações de clientelas, ao menos em tese. Por outro lado, mesmo com todo aparato criado pelo MEC para cobrar das prefeituras o andamento dos planos, há, ainda, muitos desmandos e pouca punição. Como prova disso, estão disponíveis, na página do MEC, pareceres de auditorias da Controladoria Geral da União. Um parecer de 2008, afirma o seguinte:

Considerando a falta de mecanismos de controle e acompanhamento da execução das despesas do Fundo, no âmbito do Gestor Federal, manifesta-se esta controladoria pela impossibilidade de avaliar a gestão dos recursos da Ação de

¹ Há uma apresentação no programa Power Point explicando os objetivos do PDE Escola e explicando como elaborá-lo.

Governo. (...) De todo o exposto conclui-se que, exceto no tocante ao monitoramento da aplicação dos recursos no FUNDEB, muito embora os procedimentos seguidos pelo Ministério da Educação e FNDE guardem certa consonância com as disposições legais vigentes, como atualmente dispostos, não contribuem efetivamente para assegurar o bom desempenho da Ação, sobretudo que os recursos destinados pela União estejam efetivamente contribuindo para o fortalecimento das Políticas Públicas na Área de Educação no âmbito estadual e municipal.

Desta forma, podemos ver, nas entrelinhas, como a qualidade da educação pode estar em xeque, devido ao que nos referimos em relação à cultura política. Naturalmente, isso não significa que não haja conflitos e mudanças em curso.

3. AS AMBIGUIDADES NO CONTEXTO DA PRÁTICA E DOS RESULTADOS DA ATUAL POLÍTICA EDUCACIONAL

O município de Jabotão dos Guararapes é um caso típico de sucessão de governo corruptos. As práticas que envolvem patrimonialismo e clientelismo são conhecidas pela população que, em grande parte, também aderiu a essa lógica, haja vista os resultados das eleições. No âmbito da Educação pudemos perceber vários indicadores que nos demonstram o pouco compromisso assumido pelas gestões. Naturalmente, encontramos pessoas comprometidas que, em certa medida, são impedidas de desenvolver suas potencialidades devido às relações de poder estabelecidas.

O município aderiu ao Compromisso Todos pela Educação em 2007, em função do interesse nos recursos⁶. Naquele mesmo ano elaborou o Plano de Ações Articuladas (PAR), segundo informações, com uma equipe composta pelo dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria municipal de educação e representantes de diretores de escolas, de professores, coordenadores, supervisores, técnico-administrativos, conselhos escolares, conselho municipal de educação e do sindicato. Essa composição não foi encontrada em outros municípios em que o PAR foi elaborado pela Secretaria. O PAR é composto por quatro dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura e Recursos Pedagógicos (BRASIL, 2007). Segundo a secretaria de educação do município, o PAR de Jabotão dos Guararapes a maior carência do município é em relação à infra-estrutura das escolas do município (construção, reforma, aquisição de mobiliário), em detrimento das outras três dimensões. Visitamos cinco escolas municipais de Jabotão dos Guararapes, essas escolas foram selecionadas pelo fato de terem obtido os recursos do PDE Escola em função do seu

IDEB estar baixo da média nacional. Além das entrevistas na secretaria, entrevistamos apenas as diretoras observando os quatro eixos temáticos ou dimensões do PAR.

Em consonância com o que afirmou a Secretaria, verificamos (*in loco*) que as condições de infraestrutura das escolas são precárias. Funcionam em casas mal adaptadas, sem mobiliário adequado. Uma delas tem bom estado de conservação porque foi construída e é mantida também com apoio de doações privadas. As reformas feitas por iniciativa da secretaria não levam em consideração a opinião da direção da escola. Somente uma das escolas possui biblioteca; duas das escolas possuem quadra de esportes e nenhuma das escolas possui auditório, laboratórios de informática ou de ciências. Em algumas cidades de pequeno porte a infraestrutura não é um problema, nesses casos não há escolas privadas o que pode confirmar nossa tese em relação aos pobres.

Considerando o eixo da gestão educacional, as diretoras afirmam que não há um direcionamento explícito no sentido da construção das práticas pedagógicas comuns. Nas cidades de pequeno porte, secretaria e escolas possuem uma relação mais próxima, sobretudo na resolução de conflitos e planejamento comum. Nos casos em que a equipe técnica é qualificada e possui uma perspectiva pedagógica influencia positivamente o contexto, como vimos. Concluímos que, em termos de política local, o perfil de quem ocupa o poder e a capacidade administrativa são dois fatores que interferem na qualidade da gestão. Nos casos que a secretaria não interfere ou até coloca entraves ao trabalho das escolas, a capacidade de gestão de diretores e seu compromisso são apontados como elementos necessários embora não seja suficiente (porque os problemas estruturais podem limitar a ação).

A existência de uma melhor relação com as secretarias não implica em existência de uma gestão democrática. Nas cidades de pequeno porte, os diretores são indicados pelo prefeito e não identificamos conselhos escolares, em Jabotão os diretores são escolhidos pela comunidade escolar através de eleições diretas⁷, proporcionando a democratização da gestão. Mesmo com dificuldades na gestão municipal devido a uma sucessão de prefeitos com práticas patrimonialistas, a atuação do Conselho em Jabotão dos Guararapes (região metropolitana) tem favorecido discussões sobre mecanismos democráticos. Segundo dados coletados na Secretaria Municipal, o Plano Municipal de Educação está em processo de elaboração. O Conselho Municipal de Educação (CME) está consolidado desde 2000 por iniciativa da sociedade civil. Atualmente, ele a secretaria reconhece a legitimidade do Conselho e afirma consultá-lo nas tomadas de decisões, isto porque se assim não o fizerem há conflitos. Se o Conselho Municipal parece ser atuante, no contexto das escolas há uma confusão entre as funções da unidade executora e do conselho escolar. Em cada escola existe

uma unidade executora denominada CISE (Conselho de Integração Sócio-Educacional) criada para decidir como os recursos recebidos pela escola seriam gastos. Esse nome dado à unidade executora causa certa confusão com relação às atribuições de um conselho escolar, fazendo com que algumas escolas afirmem que possuem conselho, quando na verdade possuem apenas sua unidade executora. Em alguns casos, a unidade exerce atribuições do conselho. Segundo Cury (2001, p. 51), os conselhos são órgãos não só deliberativos, mas também de consulta, uma vez que está relacionado com ouvir e ser ouvido, devendo assegurar “a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional”. As consultas feitas pelas diretoras, em geral, referem-se ao destino dos recursos ou questões ligadas à disciplina escolar, nesses casos há participação de professores, pais e demais funcionários da escola.

Por outro lado, nas cidades que não há conselhos municipais nem escolares, a exigência do PAR está forçando a discussão. Como já afirmamos, nos contextos de maior isolamento em que predominavam o autoritarismo os mecanismos de controle social inexistem ou ainda são incipientes porque a democracia ainda não é um valor consensual, mesmo entre agentes da esquerda (LAMOUNIER apud TRINDADE, 1994). Há casos que o funcionamento dos conselhos é apenas formal-legal, existindo conselhos municipais dominados, hegemonicamente, pelas secretarias. Isto é contraditório já que o conselho deve fiscalizar a secretaria.

3.1 O dinheiro direto na escola e o contexto da prática

Considerando o contexto da política para educação básica, pretendemos ainda avaliar os recursos do PDE Escola (programa que faz parte do Programa Dinheiro Direto na Escola, criado em 1995, que, como vimos, transfere recursos diretamente para as unidades executoras das escolas), por meio do FNDE (Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação). Segundo o relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União (disponível na página do MEC), há recursos para o FNDE que são provenientes de empréstimos do BID e de acordo estabelecidos. Não significa que as recomendações do BID sejam todas, por princípio, ruins, já que envolvem o discurso de diminuição da desigualdade e controle de gastos combatendo a corrupção. Entretanto, pressupõe uma estrutura estatal e uma cultura política que estão longe da nossa realidade. O PDDE foi reformulado no governo Lula, incluindo o PDE das escolas e outras ações, que são direcionadas à melhoria da “Qualidade”, que significa condicionar a destinação de recursos à apresentação de projetos. Estes devem conter diagnósticos e metas que justifiquem o montante e possibilitem o controle dos gastos por intermédio de

acompanhamento e prestações de contas. Nesse contexto, vamos analisar como essa política acontece no contexto local.

Em Jabotão dos Guararapes, 43 escolas tiveram o PDE Escola aprovado em 2009, mas, segundo a secretaria de educação do município, o dinheiro que estava previsto para ser recebido em julho de 2009, não chegou até então (março de 2010). Como o programa é anterior a essa data algumas das escolas que solicitaram o recurso em 2007 receberam a metade do valor recebido apenas em 2008 e a outra metade em 2009. Neste município, a implantação do PDE e o gasto da verba pela escola é acompanhado pela secretaria de educação da cidade através de assessores, sendo cada um responsável por acompanhar entre 6 e 10 escolas com o objetivo de exigir a prestação de contas, e prestar assistência técnica e pedagógica. Em tese, esta assistência tem por objetivo orientar as escolas na escolha de materiais didáticos, tecnologias e mobiliário, para garantir que sejam adequadas às necessidades da escola e dos alunos. Com a mudança na gestão do município em 2009, apesar da continuidade da política, a equipe de acompanhamento das escolas mudou. No caso de Jabotão com a saída do Secretário, ainda na gestão anterior iniciou a desestruturação do planejamento previamente desenvolvido. As pessoas que coordenavam o processo eram indicadas pelo então secretário e saíram junto com ele. Apenas uma pessoa da gestão anterior continuou (por ser concursada), sendo ela a detentora das informações relativas ao PDE. Estas discontinuidades dificultaram o acompanhamento das escolas pela secretaria de educação, conforme o que estava previsto. A nova equipe formada não possui parâmetros para comparar se a política realmente está trazendo melhorias para as escolas.

Esses recursos do PDDE, apesar de insuficientes, preenchem uma lacuna preexistente. Na maioria das escolas, antes do repasse de verbas pelo governo, os próprios funcionários arcavam com os gastos emergenciais. Nesse sentido, consideramos que os gestores não conseguem enxergar as secretarias como órgãos ao qual eles têm que se dirigir, dessa forma tentam resolver os problemas emergenciais da instituição apoio privado [buscam parcerias ou cotas com a comunidade, envolvendo os pais ou só os funcionários da escola]. Um fato nos chamou atenção, diz respeito à elaboração do planejamento do PDE Escola, que discrimina as necessidades de acordo com cada caso particular das escolas, e que deve ser elaborado pela comunidade escolar. No caso de duas das escolas entrevistadas, o planejamento teria sido feito pela Secretaria de Educação do município, que posteriormente repassou para as escolas.

Há nas escolas visitadas em Jabotão dos Guararapes, o programa Mais Educação. Ele faz parte do PDDE e propõe atividades complementares para a formação da criança no contraturno, este programa visa à implantação de educação em tempo integral. Percebemos

que a proposta encontra limites devido à falta de infraestrutura adequada nas escolas. As atividades desenvolvidas são praticamente as mesmas em todas as instituições, atividades esportivas, de letramento e artísticas. Pela repetição das atividades parece não haver discussões sobre as demandas específicas da comunidade, os interesses dos alunos e as possibilidades do espaço físico disponível nas escolas. Os locais que funcionam o Mais Educação podem ser alugados ou mesmo em um espaço na escola (embaixo de um toldo).

Nas escolas visitadas percebemos que os recursos do (quando falam dinheiro do PDE podem estar se referindo ao PDDE) foram prioritariamente usados na aquisição de equipamentos tecnológicos⁸ como câmeras digitais, filmadoras, retroprojetores, televisores, DVDs, e outros, e em alguns casos, material de pedagógico para alunos ou professores para complementar a formação continuada no interior, o dinheiro não foi suficiente para mexer na infraestrutura das escolas. Com relação aos equipamentos, não ficou claro se os professores têm acesso livre para utilizá-los durante as aulas e se eles realmente sabem como usá-los ou ainda se sabem da utilidade destes como recurso pedagógico. Esse aspecto será observado posteriormente, quando iniciar o ano letivo. A infraestrutura precária dos prédios nos quais funcionam as escolas faz com que a utilização desses equipamentos neste espaço não promova a qualidade esperada na educação das crianças. A verba raramente é investida em formação continuada para os professores, sendo assim, não há como garantir que eles sabem usar didaticamente equipamentos que antes não havia nas escolas. Apesar disso, os equipamentos estão sendo comprados, atendendo assim o que a política indica. A recomendação também está presente no documento do Banco Mundial (p.11): *a tecnologia pode melhorar a qualidade da educação* (P 11). Concordamos que as tecnologias são importantes ferramentas que podem, potencialmente, auxiliar na prática pedagógica, tendo em vista a ampliação de seu uso fora da escola. Também sabemos que as tecnologias, enquanto mercadorias estão envolvidas num fetiche que pode levar a uma valorização exacerbada, sem considerar as condições de uso nos contextos em que se aplicam.

Percebemos, na maioria das escolas, certa confusão em relação ao público e privado, e em relação ao papel da Secretaria de Educação. Nesses casos, a escola é vista pelo gestor como algo próprio, particular, sendo a secretaria um meio de adquirir recursos que ele próprio não pode suprir, como se o fornecimento de materiais, equipamentos e móveis fosse um favor prestado ao gestor. Essa atitude de não reconhecer a obrigatoriedade do governo em manter a escola resulta no investimento de dinheiro próprio (do gestor e da comunidade escolar) num espaço público (a escola), ou na busca por doações ou parcerias com pessoas ou estabelecimentos comerciais. Essas práticas poderiam ser rotuladas de um patrimonialismo às

avessas. Na definição de Weber significa a apropriação privada de recursos públicos, que, segundo Sorj (2001 p. 13), está “presente, em maior ou menor grau, em todas as sociedades onde a distribuição de riqueza e poder é desigual”. Nesse caso, há uma diferença, apesar de não haver este tipo de apropriação, há uma evidente ambiguidade: os gestores parecem não perceber a escola enquanto espaço público e, ao invés de reivindicarem os recursos, enquanto direito, buscam soluções privadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No atual contexto da política educacional, o discurso da qualidade e da educação como direito está se espalhando. O texto da atual política estabelece princípios que buscam esse ideal. As recomendações do BID e as do MEC estão permeadas por uma lógica tecnicista que pressupõe a existência de uma racionalidade nos procedimentos burocráticos. Essa forma de constituir a política está de acordo com os pressupostos do estado moderno, porém ela esbarra nas precariedades preexistentes nos municípios. Essa precariedade pode estar mais visível na infraestrutura, mas também pode se apresentar na falta de um aparato estatal que permite dar conta do que é exigido. Essas lacunas são decorrentes de práticas discursivas que se tornaram hegemônicas e priorizaram as relações de clientela e patrimonialismo. Além disso, os elementos de cultura autoritária fazem com que as políticas destinadas às classes populares sejam pensadas como “doação” e não como direito, às vezes, por parte de quem recebe também. Essa concepção, em termos de discurso, naturalizou-se no senso comum e faz com que se perpetue uma lógica perversa em que os pobres não são considerados sujeitos de direitos. Aliás, a linguagem dos direitos é proveniente do discurso republicano que está presente no contexto da atual política. Os concursos públicos, a criação de conselhos, mesmo que sejam obrigatórios, já representam pequenas mudanças qualitativas, de forma paulatina. Nesses processos, há continuidades descontínuas, como é o caso do PDDE. Mesmo que haja aumento de recursos eles ainda são poucos frente às demandas existentes (decorrentes de problemas estruturais que foram se avolumando ao longo do tempo). Assim, a cultura política hegemônica atua como um entrave à implementação de uma política racional-legal e, conseqüentemente, comprometendo a qualidade. Nesse sentido, os óbices políticos são maiores que os financeiros porque a noção de bem comum está subjugada ao clientelismo (PLANK, 2001 p.182).

¹ Este artigo foi escrito com o auxílio imprescindível das bolsistas Tatiana Castro e Tarcila Barbosa, tanto na pesquisa de campo quanto na escrita do texto.

² Esta pesquisa está sendo desenvolvida pela equipe da Coordenação Geral de Estudos Educacionais (CGEE) da Fundação Joaquim Nabuco. Os resultados apresentados aqui são parciais, em relação à abrangência da pesquisa que envolve uma amostra de municípios do Norte e do Nordeste.

³ Esse discurso atravessa diversas políticas. A criação de Conselhos é a característica fundamental e está baseada na tentativa de conciliar interesses, às vezes, opostos, sob o rótulo da negociação (OLIVEIRA, 2006). Em nossa análise, o governo Lula “ao tomar decisões, parece oscilar entre a tentativa de redistribuição de renda e o atendimento das demandas empresariais”, a exemplo da política para habitação popular acompanhada de incentivos fiscais para o setor empresarial (RODRIGUES, 2009 p. 185) ou a políticas para Universidades que criou vagas nas públicas e bolsas com incentivos fiscais nas instituições privadas. Diante da recusa dos empresários em atender as demandas populares, o governo tem criado mecanismos que atendem a interesses deles e atendem, mesmo que parcialmente, às demandas.

⁵ O IDEB é um recurso técnico que define critérios de qualidade a partir de provas objetivas e dados de fluxo escolar. Tem propiciado, em certo sentido, monitorar a implementação do PDE. É a partir deste índice que se constrói o planejamento para distribuição de recursos e programas, que são direcionados às escolas que obtiveram baixo IDEB, visando, em tese, à melhoria da qualidade (que, nesse contexto, significa alto IDEB).

⁶ Em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do município nos anos iniciais do ensino fundamental teve uma média de 3,1 e nos anos finais, 2,8 (acima do estadual, mas abaixo da média nacional).

⁷ Uma das escolas visitadas era particular e foi municipalizada, desde então, a escola mantém uma parceria com a família dona do prédio, que o cedeu à escola, não recebendo aluguel da prefeitura. Desde que a escola foi municipalizada, a gestão anterior indica à comunidade escolar a pessoa que deverá assumir a gestão, e a família sempre procura acompanhar o resultado da eleição para se certificar de que a pessoa que a família “confia” ganhou a eleição.

⁸ Durante a aplicação dos questionários foi constatado que os recursos gastos com infraestrutura foram recebidos por conta do Programa Mais Educação, que assim como o PDE integra o Programa Dinheiro Direto na Escola. O Programa Mais Educação conta com uma verba maior e é destinado a pequenos reparos na estrutura física e à compra de materiais de apoio pedagógico que serão utilizados nas atividades de contraturno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FRANCO, C; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites in **Educ.**

Soc. vol.28 no.100 Campinas Oct. 2007 Disponível em

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300017 Acesso em 25 de fevereiro de 2010.

ARRETCHE, M T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: MELO, Elizabeth (Org.) **Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

AZEVEDO, J. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia A. S. **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **A educação como política pública.** 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004 (Coleção polêmicas do nosso tempo; vol. 56).

BALL, S. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: Uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras.** v. 6, n. 2, p. 10-32, jul/dez 2006.

BONAMINO, A; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 108, nov. 1999 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000300005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 07 jan. 2010. doi: 10.1590/S0100-15741999000300005.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 15 de janeiro de 2010.

BRASIL. Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm> Acesso em 15 de janeiro de 2010.

CARVALHO, J M de . **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 236p.

CURY, C R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N S. Carapeto; AGUIAR, M A. S. **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda da América Latina. In: ALVARÉZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p 61-102.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, volume 1. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. (Carlos Nelson Coutinho, tradução e edição). pp. 1-225.

_____. A formação dos intelectuais. In: GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. cap. 1, p.3-23.

_____. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

HALL, S. **Da Diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: UFMG, 2003. pp.161-197.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru, SP: Edusc, 2004. 350p.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

MARTINS, P. Cultura autoritária e aventura da brasilidade. In: BURITY, J. (Org.) **Cultura e identidade: perspectivas interdisciplinares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p 65-104.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARX, Karl. Glosas críticas marginais ao artigo: o rei da Prússia e a reforma social de um prussiano. **Práxis**, Itumbiara, n.5, p.69-91, out./dez. 1995.

MOTTER, P e GOMES, C. Posfácio: A educação brasileira em tempo de mudança. In

MOUFFE, Chantal. **Politics and passions: the stakes of democracy**. London: Centre for the Study of Democracy, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003a. 150p.

-
- _____. O momento Lênin. **Novos Estudos**, São Paulo, n.75, p. 23-47, jul. 2006.
- OLIVEIRA, M G de et al. **Continuidades e Descontinuidades das Políticas de Educação Básica: O Caso de Pernambuco**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.
- ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1985. 148p.
- PAULANI, Leda Maria. Brasil delivery: a política econômica do governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.23, n.4, p.58-73, out.-dez. 2003.
- PLANK, David N. **Política Educacional no Brasil: Caminhos para a salvação pública**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001. p. 197-231.
- PLANK, David N. **Política Educacional no Brasil: Caminhos para a salvação pública**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001. 231p.
- RELATÓRIO DE AUDITORIA, certificado e parecer do dirigente do controle interno - CGU - 2008 Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-cgu> Acesso em 20 de fevereiro de 2008.
- RODRIGUES, C. **Cultura política e Movimentos Sem-Teto: as lutas possíveis**. Recife: O Autor, 2009. 364 folhas. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Sociologia, 2009.
- SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300027&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 07 jan. 2010. doi: 10.1590/S0101-73302007000300027.
- TRINDADE, Hélio. Construção da cidadania e representação política: lógica liberal e práxis autoritária. In: BAQUERO, Marcelo (Org.). (Org.). **Cultura Política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: EdUFRGS, 1994. p. 42-54.
- PLATÃO. **A república**. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Coleção Os Pensadores).
- RANCIÈRE, J. **O desentendimento: política e filosofia**. São Paulo: Ed. 34, 1996. pp. 7-70.
- SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- TELLES, V. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 2006. 194p.
- WEBER, S. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: O que muda? **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n.134, p. 305-318, mai/ago. 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em jan. 2010.