



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS- CESA
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS

JEFFERSON DE QUEIROZ MAIA

A GESTÃO POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO CEARENSE (2007-2010): O
PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC)

FORTALEZA – CEARÁ
2013

JEFFERSON DE QUEIROZ MAIA

A GESTÃO POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO CEARENSE (2007-2010): O
PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas (MPPPP) do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará – UECE, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jeannette
Filomeno Pouchain Ramos

FORTALEZA – CEARÁ

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Biblioteca Central Prof. Antônio Martins Filho
Bibliotecário(a) Responsável – Thelma Marylanda Silva de Melo CRB-3 / 623

M217g Maia, Jefferson de Queiroz
A gestão por resultados na educação cearense (2007-2010): o programa alfabetização na idade certa (PAIC) / Jefferson de Queiroz Maia. — 2013.
CD-ROM. 212f :il. (algumas color.) ; 4 ¾ pol.

“CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm)”.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2013.

Área de Concentração: Políticas Públicas.
Orientação: Prof^a . Dr^a Jeannette Filomeno Pouchain Ramos.

1. Educação. 2. Gestão por resultados. 3. Neoliberalismo. 4. Avaliação .I. Título.

CDD: 320.6

JEFFERSON DE QUEIROZ MAIA

A GESTÃO POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO CEARENSE(2007-2010): O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA(PAIC)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

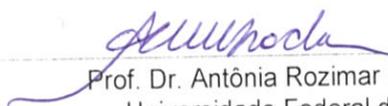
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 04/10/2013

BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a. Jeannette Filomeno Pouchain Ramos
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB



Prof. Dr. Antônia Rozimar Machado e Rocha
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof. Dr. Francisco Carlos Araújo Albuquerque
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Dedico este trabalho primeiramente a minha família.

A minha esposa, pela paciência e incentivo, à forma amorosa como entendia meus momentos de estudo e de ausência, ao amor que me passa e me faz sentir seguro.

Certamente, este trabalho é mais um fruto do nosso amor.

Às minhas duas filhas, pois a doçura dos seus olhares revigorava meu espírito e o meu corpo, toda vez que eu caía no cansaço.

A minha mãe, que sempre foi minha grande incentivadora, que nunca mediu esforços para ver seus filhos felizes e realizados.

Ao meu pai, que com toda a sua simplicidade, sempre tem palavras sábias para guiar meus passos.

Aos meus irmãos, pela parceria e apoio nos momentos difíceis.

Dedico também aos meus amigos, pois sem amigos não se consegue construir nada. Amigos do meu trabalho, todos, indistintamente, pela cumplicidade e socorro nos momentos de necessidade.

Dedico ainda à minha grande mestra orientadora,

Prof^a. Dr^a. Jeannette Filomento Pouchain Ramos, uma mestra de mão cheia, que com toda a sua paciência soube conduzir este aprendiz à conclusão do seu texto.

E, por fim, mais que uma dedicatória, um agradecimento.

Obrigado meu grande Senhor Deus, pela honra de poder estar vivendo este momento sublime em minha vida.

“Aquele que quer mover o mundo,
que primeiro mova a si mesmo”

Sócrates

RESUMO

A Educação pública brasileira vem passando por um processo de transformação iniciado a partir dos anos de 1990. Desde então, o Brasil vem desenvolvendo políticas voltadas para a adequação dos sistemas de ensino aos interesses de agentes internacionais do capital ligados ao Neoliberalismo, que influenciam e financiam a educação em vários países do mundo. São exemplos desses agentes: o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Com isso, as políticas educacionais do Brasil buscaram a Universalização do Ensino Fundamental, o aumento do capital privado no ensino superior, a maior presença do terceiro setor na educação pública, a criação de fundos específicos para o financiamento da Educação, como o FUNDEB e o FUNDEF, e a criação de sistemas de avaliações externas e em larga escala para medir a qualidade da educação. No Ceará, esta prática foi iniciada ainda na Gestão de Tasso Jereissati, em 1987, e teve sequência nos governos posteriores, chegando ao seu ápice no governo de Cid Ferreira Gomes. Das principais mudanças ocorridas no processo, a inserção da Gestão por Resultados é uma das mais evidentes. A pesquisa aqui desenvolvida vem debater sobre a influência da Gestão por Resultados (GPR) na educação cearense no governo de Cid Ferreira Gomes (2007-2010), analisando seus impactos no principal programa educacional do mesmo, no caso, o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC. Na pesquisa, constatou-se que as principais inserções da GPR acontecem no processo de gestão e avaliação da educação. Avaliações externas e em larga escala como o SPAECE, o Prova Brasil e o SPAECE–Alfa, determinam boa parte das políticas educacionais do governo cearense. Programas como a Aprender Pra Valer, o Prêmio Computador por Aluno e o Escola Nota Dez são exemplos marcantes da Gestão por Resultados. Ainda segundo a pesquisa, o PAIC prioriza a busca por metas de aprendizagem, verificadas em testes padronizados conhecidos como SPAECE-Alfa, prioriza também a política de premiação e ainda estabelece *rankings* de municípios e de escolas, estimulando a competitividade e a cultura dos resultados dentro das instituições, enfatizando a qualidade total em detrimento da qualidade social da educação no programa. No entanto há um contraponto: foi possível observar que o PAIC promoveu o aumento nos índices de aprovação e de permanência na escola, atestando que seus efeitos na educação vão além dos resultados em testes padronizados e externos. É preciso então que o poder público reveja esta questão e não deixe o PAIC ser subordinado aos resultados do SPAECE-Alfa. Seu objetivo de alfabetizar com qualidade as crianças na idade certa e os avanços nos índices internos da educação são bem mais relevantes que a priorização de resultados externos. Por fim, a pesquisa apresenta um questionamento sobre o espaço da escola e o caráter social que o PAIC possui dentro dela. A pesquisa deixa questões importantes e inconclusas para a continuidade do debate, como a possibilidade de transformação do programa na tentativa de libertá-lo da dependência da Gestão por Resultados, e finaliza levantando a hipótese que a base para o início desta transformação pode estar dentro da escola.

Palavras-chave: Educação. Neoliberalismo. Gestão por Resultados. Avaliação.

ABSTRACT

The Brazilian public education is undergoing a transformation process started from 1990s . Since then , Brazil has been developing policies for the adequacy of the educational interests of international agents of capital linked to Neoliberalism, influencing and finance education in countries around the world. Examples of these agents , the World Bank , the Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE) and the International Monetary Fund (FMI) . Thus , educational policies in Brazil sought to Universal Primary Education , the increase in private equity in higher education , the greater presence of the third sector in public education , the creation of specific funds to finance education , as FUNDEB and Fundef and the creation of systems and external evaluations scale to measure the quality of education . In Ceará , this practice was initiated in the Management Tasso Jereissati in 1987 and had the following subsequent administrations , reaching its apex in government Cid Ferreira Gomes. Major changes in the process , the insertion of Managing for Results is one of the most obvious . The research has been developed here discuss the influence of the Managing for Results (GPR) in education in the government of Ceará Cid Ferreira Gomes (2007-2010) , analyzing their impact on the main educational program of the same in case the Literacy Program at Age One - PAIC . In the survey , it was found that the main inserts GPR happen in the management and evaluation of education . External evaluations and scale as SPAECE , Proof and Brazil SPAECE - Alfa determine much of the educational policies of the government of Ceará. Programs such as Pra Valer Learning , Computer per Student Award and Ten School Note , are striking examples of Managing for Results . According to the survey , the PAIC prioritizes the pursuit of learning goals , recorded on standardized tests known as Alfa - SPAECE prioritizes the policy of awards , and also provides rankings of municipalities and schools , encouraging competitiveness and culture of results within institutions . However there is a contrast , we observed that the PAIC promoted increased rates of approval and permanence in school , stating that its effects on education go beyond the results on standardized tests and external . It is necessary then that the government review the issue , and not let the PAIC be subordinated to the results SPAECE - Alpha . Its goal of quality literacy children at the right age , and advances in internal indices of education , are more relevant to the prioritization of external results . Finally , the research presents a question on the space of the school and the social character that has PAIC inside. The research is inconclusive and important issues for the continuing debate , such as the possibility of transforming the program in an attempt to free him from dependence on Managing for Results , and ends hypothesizing that the basis for the beginning of this transformation may be within the school.

Keywords: Education. Neoliberalism. Managing for Results. Evaluation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Matrícula inicial do Ensino Fundamental em todo o Brasil. Comparativo entre 1991 e 2000	48
Tabela 2: Investimento médio em educação por aluno no Brasil entre 2005 e 2010	53
Tabela 3: PIB x Investimento em Educação: comparativo entre 2000 e 2010	54
Tabela 4: Dados da Graduação no Brasil em 2010	54
Tabela 5: Matrícula na Educação Básica em 2010	56
Tabela 6: Dados Educacionais do Ensino Público do Ceará entre 1980 e 1994	72
Tabela 7: Aprovação, Reprovação e Evasão escolar. Ceará. 1988 Ens. Fund.....	73
Tabela 8: População e Analfabetismo no Ceará –1991 e 1995	74
Tabela 9: Ensino Fundamental – Matrícula Ceará – 1991 -1996.....	77
Tabela 10: Principais avaliações externas do Ceará entre 1991 e 2001	87
Tabela 11: Escala de Proficiência SPAECE Ensino Médio- 0 a 500	89
Tabela 12: Matriz de Referência (SPAECE):descritores e competências em LP...	90
Tabela 13: Número de Alunos previsto e realizado – SPAECE 2004.....	93
Tabela 14: Análise dos resultados SPAECE – 2001/2003	104
Tabela 15: Alunos previstos/avaliados no SPAECE 2008 a 2011	116
Tabela 16: SAEB – Ceará – 2001 a 2003 LP e MT – 4ª Série	128
Tabela 17: SPAECE-2004 – 4ª Série do Ensino Fundamental	129
Tabela 18: Metas do PAIC 2009-2012	135
Tabela 19: Modelo de Plano de Ação – PAIC	136
Tabela 20: Instrumentais de acompanhamento do PAIC	137
Tabela 21: Escala de Proficiência – SPAECE Alfa – 2009.....	142
Tabela 22: Padrões de referência SPAECE-Alfa	142
Tabela 23: Resultados 2ª Série Ensino Fundamental – Ceará(2005-2007)	150
Tabela 24: Resultados 2ª Série Ensino Fundamental – Ceará.(2007-2010)	150
Tabela 25: Resultado SPAECE-Alfa 2007 – Ceará.....	154
Tabela 26: RESULTADO SPAECE-Alfa – 2007 -2010/CEARÁ.....	155
Tabela 27: Resultados de Participação e Proficiência SPAECE Alfa	157
Tabela 28: Resultado PAIC /SPAECE-Alfa (2007-2010)	158

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Matrícula Ensino Médio 1987 -2000: Esferas pública e privada	78
Gráfico 2: Percentual evolução da aprovação e de permanência das crianças na 2ª série do EF – rede pública do Ceará entre 2007 e 2010.....	152
Gráfico 3: Resultados SPAECE-Alfa: Ceará e Fortaleza entre 2007 e 2010.....	156
Gráfico 4: Resultados por descritor 2009 - Ceará / Eixo de Apropriação do Sistema de Escrita - Percentual de acertos.....	160
Gráfico 5 – Ranking de alfabetização no Ceará 2007 – 2011	167

LISTA DE ABREVIATURAS

ANRESC: Avaliação Nacional de Rendimento Escolar
ANEBA : Avaliação Nacional da Educação Básica
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD: Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
C.F: Constituição Federal
CREDE: Centro Regional de Desenvolvimento da Educação
ENEM: Exame Nacional do Ensino Médio
FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDEB: Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES: Instituto de Ensino Superior
INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC: Ministério da Educação
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAIC: Programa Alfabetização na Idade Certa
PCNs: Parâmetros Curriculares Nacionais
PISA: Programa de Avaliação Internacional de Estudantes
PNE: Plano Nacional de Educação
PROUNI: Programa Universidade Para Todos
PPA: Plano Plurianual
SAEB: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEFOR: Superintendência das Escolas de Fortaleza
SEDUC: Secretaria da Educação Básica do Ceará
SPAECE: Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica
SME: Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Metodologia da Pesquisa: Caminhos e Conceitos	22
2. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS, NEOLIBERALISMO E EDUCAÇÃO	
NO BRASIL	29
2.1 Conceitos de Estado e Políticas Públicas Sociais	29
2.2 O Estado e as Políticas Publicas no Contexto Neoliberal	34
2.3 Políticas Educacionais Neoliberais no Brasil	41
2.3.1 O Século XXI: Novos ou Velhos Desafios?	52
2.4 Debate: Qualidade Total x Qualidade Social na Educação no Brasil	58
3. GESTÃO POR RESULTADOS NO ENSINO PÚBLICO CEARENSE	68
3.1 Histórico das Políticas Públicas em Educação no Ceará (1987-2006).....	69
3.1.1 As formas de Neoliberalização da Educação Cearense	79
3.1.2 O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE)	83
3.2 Gestão Por Resultados(GPR), <i>Accountability</i> e Avaliação da Educação	94
3.2.1 A Introdução da GPR na Gestão Pública Cearense (2003-2006).....	103
3.2.2 GPR, Avaliação e Políticas Educacionais no Governo Cid Gomes	107
3.3 A Relação Entre a Pedagogia da Qualidade Total e a Avaliação Externa	117
4. PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (2007-2010): EDUCAÇÃO	
DE QUALIDADE SOB A ÓTICA DA POLÍTICA DE RESULTADOS	121
4.1 Reflexões Sobre a Educação de Crianças em Fase de Alfabetização	122
4.2 PAIC: Histórico, Caracterização e Funcionamento do Programa	128
4.3 O PAIC e a Avaliação Externa: O Sistema Permanente de	

Avaliação da Educação Básica – SPAECE	141
4.4 Análise dos Resultados do Programa Alfabetização na Idade Certa- PAIC ..	149
4.4.1 O Espetáculo Midiático do PAIC.....	161
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	178
ANEXOS	193
Anexo I: Roteiro de Entrevista Gestor Escolar	193
Anexo II: Roteiro de Entrevista Professor	195
Anexo III: Entrevistas: entrevistas Gestor Escolar/Professor	200

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas sociais desenvolvidas no Brasil a partir do início dos anos de 1990 acompanharam o processo de mudança econômica e política vivido pelo país. Em pouco mais de duas décadas, o que se percebeu foi a formação de uma grande estrutura pública de poder diretamente ligada ao contexto neoliberal mundialmente hegemônico. Tal contexto foi marcado pela substituição do fordismo¹ pelo modelo toyotista de produção², processo iniciado ainda com a crise da sociedade capitalista nos anos de 1970. Com essa substituição, houve uma reestruturação dos sistemas produtivos, mudando significativamente a base técnica de produção. Tal reestruturação repercutiu nas diversas estruturas sociais e políticas existentes, dentre elas no Estado e no seu papel de agente das políticas públicas.

O Estado passou por um processo de reforma para atender às demandas sociais, políticas e econômicas surgidas a partir do Neoliberalismo. O aumento da desigualdade social, da violência, do desemprego, a precarização do trabalho, o empobrecimento, a desmobilização política da classe trabalhadora, a recessão econômica e a inadequação ou despreparo da educação diante das exigências do novo modelo produtivo são alguns dos exemplos de questões sociais emergentes no final de século XX.

Dentro da reforma do Estado, a educação teve, e ainda tem, um papel de destaque. Considerada base fundamental para a consolidação dos interesses do modelo econômico em voga, seu objetivo é formar cidadãos e profissionais adequados ao mesmo. A consolidação do modelo produtivo toyotista exigiu um sistema educacional com uma lógica diferente da dos tempos fordistas, quando predominava uma formação voltada para demandas coletivas, tais como emprego pleno, estabilidade, riqueza social e crescimento coletivo do país.

1 O modelo fordista apoiava-se na instalação de grandes fábricas operando com tecnologia pesada de base fixa, incorporando os métodos tayloristas de racionalização do trabalho; supunha a estabilidade no emprego e visava a produção de objetos estandarizados, em larga escala, acumulando grandes estoques dirigidos ao consumo de massa. (SAVIANI. 2010, p. 429)

2 O toyotismo apoia-se em tecnologia leve, de base microeletrônica flexível, e opera com trabalhadores polivalentes e produção de objetos diversificados, em pequena escala, incorporando métodos como o *just in time*, que dispensam a formação de estoques; requer trabalhadores que, em lugar da estabilidade no emprego, disputem diariamente cada posição conquistada, vistam a camisa das empresas e aumentem a sua produtividade. (SAVIANI. 2010, p. 429)

Para Saviani, o modelo educacional que veio a se consolidar nos principais países do mundo nos anos de 1990 tem a ver com a influência direta do modelo toyotista predominante na produção da esfera privada:

Nessas novas condições reforçou-se a importância da educação escolar na formação de trabalhadores que, pela exigência da flexibilidade, deveriam ter um preparo polivalente apoiado no domínio de conceitos gerais e abstratos, em especial aqueles de ordem matemática. (SAVIANI, 2010, p. 429)

As exigências do mercado levaram ao surgimento de uma nova lógica para a educação. Sobre o assunto, Pablo Gentili faz importante contribuição ao argumentar que:

[...] o significado que veio a prevalecer na década de 1990 deriva de uma lógica voltada para a satisfação de interesses privados, guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho (GENTILI *apud* SAVIANI. 2010, p. 430)

Laval continua o debate sobre o processo de mudanças nos sistemas educacionais ao afirmar que:

[...] o novo modelo educativo que tende a se impor está fundamentado, inicialmente, na sujeição mais direta da escola à razão econômica. Ela depende de um economicismo aparentemente simplista cujo axioma principal é que as instituições, em geral, e as escolas, em particular, só têm sentido dentro do serviço que elas devem prestar às empresas e à economia. O homem flexível e o trabalhador autônomo constituem, assim, as referências do novo ideal pedagógico. (LAVAL. 2004, p. 3)

Por trás de um discurso de promoção da cidadania, democratização do acesso a oportunidades profissionais e ensino de qualidade, a educação cumprirá um papel de adequar a sociedade à nova lógica produtiva. Assim, o que se observa é o aparecimento de modelos educacionais que visam a preparar o trabalhador para ingressar no mercado de forma satisfatória. No âmbito dessa questão, a educação passará por reformas administrativas e pedagógicas que vão torná-la diretamente responsável e ao mesmo tempo subordinada à condição econômica. Ela buscará a formação de um profissional flexível, competitivo, acostumado à cultura de resultados e disposto a superar de seus próprios limites de produção, ou seja, claramente adequado ao toyotismo.

Seguindo essa lógica, o Estado brasileiro passou a desenvolver um modelo educacional com práticas voltadas para atender aos interesses do seu

mercado, numa perspectiva de educação de qualidade sob a ótica neoliberal. Isso pode ser observado em dois importantes contextos, primeiro na questão da universalização do ensino fundamental ao longo da década de 1990 e, segundo, na própria forma como os governos vêm conduzindo a política educacional brasileira desde então.

Primeiramente, é válido destacar a ação do Estado no sentido de universalizar o ensino fundamental para toda a população em idade escolar, o que era uma demanda social importante no final dos anos 1980. O que se observa é que os governos federal, estaduais e municipais advogaram para si a responsabilidade de promover, coordenar e universalizar o ensino em todo o país. Com isso, uma onda de políticas foi desenvolvida com o objetivo de ampliar o acesso e permanência das crianças na escola. A universalização do ensino fundamental constituiu-se no primeiro grande objetivo educacional do Brasil na década de 1990.

Uma outra questão importante é a maneira padronizada com que o Governo Federal vem conduzindo a educação. Paralelamente ao interesse de universalizar o ensino fundamental, o que praticamente foi alcançado no início dos anos 2000, o Estado buscou, através de políticas públicas, leis e pactos educacionais, padronizar o processo educacional do Brasil a partir de um modelo interessante: a lógica do mercado. Sob o discurso da necessidade de oferecer um ensino de qualidade, já que os índices educacionais do país no início da década de 1990 eram negativamente alarmantes³, cada vez mais políticas federais de financiamento, gestão e avaliação da educação foram sendo criadas e executadas sob interferência direta de órgãos nacionais e internacionais ligados à iniciativa privada e a grandes grupos ligados ao poder econômico. Tornou-se comum as políticas educacionais desenvolvidas por todo o país serem influenciadas por órgãos como a OCDE, o Banco Mundial e a UNESCO.

A onda reformista da educação brasileira dos anos 1990 teve como uma de suas principais características o desenvolvimento de uma cultura avaliativa e de busca por resultados. Surgiu e se consolidou no Brasil uma prática de avaliação em

3 Segundo dados do IBGE e do MEC divulgados em 1991, 40% da população adulta do Brasil era analfabeta em 1970, realidade que mudou durante a década de 1980, chegando a 25% no ano de 1989. Mesmo assim, em 1990, 22% da população brasileira ainda era totalmente analfabeta. Em 1991 68% da população de 15 anos ou mais era analfabeta funcional. As altas taxas de analfabetismo e de analfabetismo funcional eram sinais do atraso educacional brasileiro. (Dados extraídos do site oficial do MEC: www.mec.gov.br)

larga escala que acabou fazendo dos resultados fator determinante para as políticas públicas educacionais mais recentes. Como resultado, foi criado em 1992 o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que não apenas se consolidaria nos anos seguintes como principal instrumento de avaliação padronizada da educação pública brasileira, como influenciaria a criação de outros sistemas estaduais e municipais de avaliação externa.

O conceito de qualidade educacional passou, a partir de então, a ter uma relação direta com ideias como: eficiência, eficácia, metas, resultados e premiação por desempenho, ideias essas advindas das teorias privadas de administração. Com isso, buscar um modelo de gestão eficiente e adequado a esta remodelação educacional passou a ser fundamental dentro das reformas da educação em todo o Brasil.

A educação pública cearense também sofreu influência deste cenário mudancista. Desde a segunda metade da década de 1980, a partir do primeiro governo de Tasso Jereissati (1987-1990) e ao longo dos governos seguintes, ações convergiram para um ensino público muito próximo do que se entende por educação de quase mercado. Práticas extraídas do setor privado de gestão foram ocupando espaço na educação pública local.

A Gestão por Resultados (GPR)⁴ é uma das principais teorias advindas do setor privado a influenciar a educação pública atual. Os governos neoliberais vêm fortalecendo a mesma, destacando e aplicando cada vez mais seus conceitos nas políticas educacionais. A priorização por alcance de metas, a busca da parceria público-privada, as avaliações externas como verificação da qualidade do ensino, a responsabilização social de escolas, gestores e professores, e ainda a criação de programas ligados a órgãos internacionais, passaram a ser predominantes nos últimos 25 anos.

No Ceará, a GPR foi se consolidando na educação mais efetivamente a partir dos anos 2000. Claramente, a Secretaria da Educação Básica (SEDUC), em seus principais programas educacionais, implantou mecanismos que viabilizaram a

4 Result-Based Management (RBM) ou Gestão por Resultados (GPR), segundo Aucoin(1995) veio como resultado de uma nova prática focada na maior eficiência e eficácia do uso do recurso público e a maior responsabilização dos gestores públicos nas prestações de contas do uso dos recursos públicos. Esse novo modelo gerencial busca paulatinamente romper com as barreiras corporativas e paradigmas para a criação de uma cultura de desempenho de excelência em todos os níveis da administração do Estado. (MEDEIROS. 2009, p. 06)

Gestão por Resultados, fazendo com que, num contexto mais atual, a busca por resultados e alcance de metas seja algo já consolidado nas práticas educacionais de grande parte das suas instituições de ensino.

Um dos eventos marcantes da forte influência da GPR na educação foi a criação, no início da gestão de Cid Ferreira Gomes (2007), pela Secretaria da Educação Básica do Estado (SEDUC), do Plano de Metas para a Gestão Escolar (PLAMETAS). A partir do mesmo, os gestores de todas as escolas públicas do Estado deveriam elaborar um plano de gestão pautado em estratégias voltadas para o alcance de metas em resultados internos (através dos índices de aprovação, reprovação e evasão escolar) e externos (através das avaliações em larga escala aplicadas nas escolas públicas). Através do acompanhamento do PLAMETAS, o governo acredita monitorar e melhor avaliar o desempenho dos gestores escolares. Na concepção do poder público, tal acompanhamento seria importante instrumento de melhoria da educação básica do Estado. Assim sendo, a busca por resultados passou a ser parte fundamental nos objetivos das políticas desenvolvidas pela SEDUC.

A presente pesquisa tem como objetivo dar sequência a esse debate analisando a utilização e os impactos da Gestão por Resultados (GPR) na política educacional do Ceará durante o primeiro governo de Cid Ferreira Gomes (2007-2010). Para alcançar tal objetivo, a pesquisa analisa a influência da Gestão por Resultados em um dos principais (senão o principal) programas do citado governo, o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC.

Criado em 2006, na gestão do então governador Lúcio Alcântara, o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) foi aplicado inicialmente em sessenta prefeituras do Ceará. No ano de 2007, através de um pacto entre Estado e municípios, foi universalizado para todas as 184 cidades cearenses. E, no primeiro governo de Cid Gomes (2007-2010), acabou reconhecido socialmente como um dos programas de maior importância dentro da sua política educacional.

No contexto de sua criação, o PAIC tinha como objetivo alfabetizar na idade certa todas as crianças da rede pública de ensino do Ceará até os sete anos de idade. A motivação para a implantação do mesmo foi a necessidade de superar os baixos índices de aprendizagem observados nas séries de alfabetização da rede

pública de ensino até o ano de 2006⁵. Era alto o número de crianças não alfabetizadas, configurando-se numa importante demanda social a ser atendida pelo Estado.

O Programa Alfabetização na Idade Certa visa a atingir metas de alfabetização através do desempenho de crianças no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica – Alfabetização (SPAECE-ALFA), uma avaliação externa criada no ano de 2007 e aplicada anualmente aos alunos da segunda série de ensino fundamental, justamente os atendidos pelo programa. Por conta disso, ele possui métodos específicos e muitas vezes padronizados para que esses alunos tenham desempenho satisfatório em tal avaliação. Portanto, prioriza o alcance de resultados em testes padronizados como forma de avaliar a sua qualidade.

Assim sendo, seu estudo é importante objeto para análise e compreensão das políticas educacionais adotadas entre 2007 e 2010, quando o governo cearense ampliou a presença da Gestão por Resultados (GPR) dentro da Secretaria da Educação Básica, evidenciando a implantação de teorias de administração advindas do setor privado.

Três aspectos dão relevância científica e social ao tema:

O primeiro aspecto tem a ver com o seu caráter de inovação dentro do debate sobre educação no Ceará. A pesquisa analisa a política educacional local a partir da sua subordinação ao modelo econômico do Estado. Ao compreender a presença da Gestão por Resultados nas políticas educacionais como fruto desta subordinação, a pesquisa traz um novo argumento sobre a neoliberalização da educação pública cearense, que poderá ser utilizado dentro do debate acadêmico recente sobre as políticas educacionais locais.

Um outro aspecto relevante da pesquisa é a utilidade política e social que a mesma propõe. Ao estudar o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), um dos principais programas educacionais do governo cidista, ela ousa analisar um tema até então não sujeitado a críticas e a estudos mais específicos.

A pesquisa sobre a estrutura de funcionamento, histórico e aplicação do

⁵ Segundo dados da Secretaria da Educação do Estado do Ceará, em 2005, 46% da população cearense na idade de 7 anos era considerada analfabeta (SEDUC/IPECE.2007. p.05). É válido ressaltar que esta faixa etária é a considerada ideal para a fase de alfabetização. Mesmo a população na faixa etária entre 8 e 9 anos tinha uma taxa de analfabetismo de 24% em 2005 (SEDUC/IPECE. 2007, p. 5), segundo dados da própria Seduc. Os números eram considerados preocupantes, e inclusive foram utilizados como justificativa para a criação do Programa Alfabetização na Idade Certa.

PAIC , bem como a reflexão sobre suas vulnerabilidades e limitações, é de extrema importância, pois procura fazer um estudo crítico do programa. A expectativa é de que as ideias aqui desenvolvidas possam ser utilizadas pelos próprios gestores que fazem o PAIC para um exercício de reflexão e até intervenção sobre o mesmo. Assim, a pesquisa poderá sair do campo teórico para, quem sabe, ter a possibilidade de ação prática.

A pesquisa faz uma abordagem histórica sobre as políticas educacionais dos governos cearenses da Nova República (a partir de 1987). Sua revisão histórica desperta para o debate sobre os principais modelos de política educacional construídos no Ceará ao longo dos últimos 25 anos. Trata-se, portanto, de uma importante fonte para estudos sobre a história recente da educação pública cearense.

Na sua linha de argumentação, a pesquisa promove uma associação não muito comum nos estudos sobre Educação. Ela interliga as políticas em educação ao contexto econômico do Estado, tentando justificar que os programas educacionais cearenses são em parte determinados ou influenciados pelos interesses da economia de mercado predominante. Quem está no poder busca preservar a estrutura econômica vigente, e vai usar a educação como instrumento para tal.

Por seu viés de análise crítica, o estudo proposto apresenta características advindas da teoria crítica e de seus conceitos sobre metodologia da pesquisa.

A teoria crítica se apresenta como referencial teórico por se pautar pelo marxismo e por estabelecer o modelo crítico que tem como ponto de partida o diagnóstico, não se restringindo a essa etapa, e sim apontando também prognósticos, levando em conta situações concretas e determinadas historicamente. (RAMOS, 2012. p.4)

Assim sendo, a pesquisa estabelece uma relação entre as políticas educacionais cearenses e o contexto político e econômico em que o Estado está inserido, evidenciando não apenas o diagnóstico de uma realidade de submissão das políticas públicas ao modelo econômico hegemônico, em que o projeto educacional em curso alinha-se aos interesses gerais do neoliberalismo, como também o prognóstico de que tais políticas atendem à perspectiva de sua continuidade através de processos educacionais que preparam os jovens de acordo

com as necessidades do mercado.

Além do seu objetivo geral de analisar a Gestão por Resultados na política educacional do Ceará (2007-2010) e compreender seus efeitos no Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), a pesquisa possui ainda outros objetivos considerados específicos.

Um deles é compreender a evolução do Estado e sua função ante a relação com a sociedade. Trata-se de uma abordagem conceitual sobre Estado, Políticas Públicas e Neoliberalismo, através de revisão bibliográfica. A leitura de clássicos como Jean Jacques Rousseau (1986), Karl Marx (1989), Friederich Engels (1984), Antônio Gramsci (2000), Milton Friedman (1972) dentre outros, tem o objetivo de fortalecer teoricamente a pesquisa, embasando-a para o debate.

Analisar criticamente a influência neoliberal nas políticas educacionais do Brasil também faz parte dos objetivos específicos da dissertação. Trata-se de argumentar sobre a interferência de agentes econômicos e suas concepções na educação pública do país. Na sua fundamentação teórico-crítica sobre o tema, a pesquisa pretende desenvolver um debate sobre as diferenças entre a Qualidade Total e a Qualidade Social da Educação.

Outro importante objetivo específico é o estudo da história das políticas educacionais no Ceará no contexto neoliberal. Para refletir sobre a gestão educacional do governo de Cid Gomes (2007-2010), é fundamental compreender a trajetória histórica dos governos anteriores, tendo como ponto de partida o governo de Tasso Jereissati (1987) e de chegada o governo de Lúcio Alcântara (2003-2006).

Analisar criticamente a estrutura e os resultados do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC no Estado do Ceará é mais um objetivo específico da pesquisa. Quais as circunstâncias sociais que levaram à criação do PAIC? Qual a influência da Gestão por Resultados no mesmo? Como a ideia de qualidade é enfatizada no programa e como o governo aborda a questão dos seus resultados? E ainda, como o modelo de Estado Avaliador se faz presente dentro do PAIC? Essas são algumas das perguntas a serem respondidas pela pesquisa.

1.1 Metodologia da pesquisa: caminhos e conceitos

O texto está estruturado em três etapas, e cada uma delas cumpre um objetivo específico que no final se encontram com o objetivo geral. Assim sendo, para facilitar o entendimento sobre o caminho metodológico percorrido na execução da pesquisa e elaboração da dissertação, a explicação de sua trajetória dar-se-á analisando como os métodos de investigação e produção textual foram desenvolvidos dentro de cada uma das etapas da pesquisa.

Ao longo da pesquisa, a construção do referencial teórico e conceitual esteve relacionada ao estudo de categorias de análise como Estado, Políticas Públicas, Educação, Neoliberalismo, Gestão por Resultados e Avaliação.

Segundo seus objetivos, a pesquisa é classificada como analítica ou exploratória.

A pesquisa exploratória é aplicada para estudar problemas novos ou pouco conhecidos e responder a questões do tipo “o que?, como? E por que?”. O ponto de partida é geralmente um conjunto de noções ou suposições e tem como objetivo: identificar, definir e ilustrar fenômenos relevantes, explicar características específicas, efeitos e inter-relações. (POLAK, 2011, p. 75)

A Gestão por Resultados e o próprio Programa Alfabetização na Idade Certa se caracterizam como temas recentes dentro do debate sobre educação no Ceará, e essa é justamente uma das condições que colocam a pesquisa na condição de exploratória.

Pela forma como o objeto de estudo é analisado, ao prestigiar o tratamento interpretativo da interação entre documentos (pesquisa documental) e referenciais teóricos (pesquisa bibliográfica), pelo diálogo estabelecido com os autores, ao favorecer o debate temático, e pelo modo como o texto é desenvolvido, priorizando a análise crítica do objeto, a pesquisa, quanto à forma de abordagem do conteúdo, se classifica como qualitativa.

Ela ainda traz elementos da Teoria Crítica em seus principais momentos reflexivos.

O termo Teoria Crítica advém do postulado de que não se pode compreender a realidade sem refletir como ela deve ser e de apontar e analisar os obstáculos a serem superados na sua permanente reconstrução. Portanto, sua tarefa está em realizar o diagnóstico do tempo presente pelo

referencial marxista e de produzir prognósticos do rumo do desenvolvimento histórico (RAMOS, 2012. p.5)

Assim sendo, a pesquisa vale-se da compreensão da realidade atual das políticas educacionais no Ceará e da análise crítica da relação entre tais políticas e o modelo de Gestão por Resultados. Seguindo o pensamento de Ramos sobre a teoria crítica, “dois princípios são fundamentais na teoria: a emancipação como orientação e a criticidade, esta última pelo comportamento e atitude crítica, com relação ao conhecimento produzido na conjuntura histórica, e à própria realidade em que está inserida” (2012, p.3). Com isso, a pesquisa aqui desenvolvida pretende não apenas revelar o cenário, mas apresentar um argumento com atitude crítica e emancipadora em relação ao mesmo, convergindo com o pensamento de Nobre sobre a função da pesquisa: “Sem a perspectiva da emancipação, permanece-se no âmbito das ilusões reais criadas pela lógica interna da organização social capitalista” (NOBRE *apud* RAMOS, 2012, p. 3).

As principais metodologias observadas ao longo da dissertação são a pesquisa documental e a bibliográfica. Há ainda a utilização da coleta de dados, com ações como a entrevista de profissionais diretamente envolvidos com o tema estudado. Ao longo da apresentação sobre os caminhos metodológicos da dissertação, as referidas metodologias serão melhor elucidadas.

A primeira etapa da dissertação, que, no corpo do texto constituirá o tópico 2, já que a introdução é identificada como tópico 1, é predominantemente de pesquisa bibliográfica, em que se realiza o estudo de autores que versam sobre os conceitos de Estado, Neoliberalismo, Política Públicas e Educação, imprescindíveis para a fundamentação do tema pesquisado. Sobre a pesquisa bibliográfica, pode-se afirmar que:

[...] envolve a parte inicial do estudo, análise e discussão dos dados e consiste na busca das fontes que trabalham sobre o assunto, ou área do problema estudado. Esta modalidade de pesquisa consiste na busca dos discursos dos principais autores que trabalham com o tema da área do seu interesse (POLAK, 2011, p. 76)

O texto desta etapa está estruturado em duas frentes que evidenciam a predominância da pesquisa bibliográfica.

A primeira frente é desenvolvida com pensadores que versam sobre a

função do Estado e sua relação com a sociedade. Dentre eles, destacam-se autores como Jean Jacques Rousseau (1986), iluminista do século XVIII, com sua perspectiva de Estado que rompe com o tradicionalismo e com o personalismo predominante nos reinos absolutos de sua época, que abriu caminho teórico para as revoluções burguesas que tentaram superar as monarquias absolutistas nas décadas finais do século XVIII e ao longo do século XIX; Karl Marx (1989), pensador do século XIX e a sua teoria sobre o modelo de Estado que justifica a luta de classes; e Antônio Gramsci (2000) e sua contribuição sobre o papel do governo que se impõe não apenas pela força, mas pelo convencimento que se dá via controle social e/ou alienação.

Pensadores mais recentes como Milton Friedman (1979), Pablo Gentili (2000) Demerval Saviani (2010) e Perry Anderson (2000) serão estudados para o debate em torno do modelo de Estado que emergiu a partir da década de 1970. Tal modelo se aproveita do poder que lhe é destinado pela sociedade para atender às demandas sociais e, através de sua ação, controla a própria sociedade em prol de manutenção hegemônica da classe social que representa. É a partir da pesquisa bibliográfica e do estudo dos autores citados que tais questões são debatidas na parte inicial da dissertação.

A segunda frente desta etapa irá estudar importantes autores que escrevem sobre as políticas educacionais brasileiras e também internacionais no contexto do neoliberalismo. Demerval Saviani (2010), Luiz Fernando Dourado (2006), Cristian Laval (2004), Melo e Sanfelice (2007), entre outros autores, serão referenciais teóricos para a análise de como o Brasil estruturou suas políticas educacionais após o fim da ditadura militar e início da nova república, e como que tais políticas foram influenciadas pelo contexto das principais reformas educacionais de outros países. Uma ampla reforma será desenvolvida na educação do país, e o momento final da primeira parte do texto tentará compreender este processo.

O levantamento de dados estatísticos também está presente no texto em questão, onde são analisados números da educação brasileira contemporânea. Os dados analisados dizem respeito principalmente a matrículas, índices pedagógicos e investimentos financeiros em educação no Brasil, principalmente no contexto da Nova República (a partir de 1986), e são pesquisados nos mais diversos órgãos e

instituições nacionais e internacionais, como, por exemplo, o Ministério da Educação (MEC), o Instituto Anísio Teixeira (INEP) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento do Comércio (OCDE).

Enfim, como finalidade para a pesquisa, a primeira etapa apresenta os elementos teóricos que fundamentam o debate, criando as condições adequadas para a caminhada da mesma em busca dos seus objetivos.

A segunda etapa da dissertação, identificada no texto como tópico 3, adentra o objetivo geral da dissertação ao refletir sobre a presença da Gestão por Resultados (GPR) nas políticas educacionais cearenses. Por conta disso, o primeiro passo da pesquisa nesta fase é refletir sobre os conceitos de GPR e *Accountability* aplicados a educação pública. Para isso, é estabelecido um diálogo com autores que versam sobre esses temas, como, por exemplo, a americana Diane Rivatch (2010), que analisa a introdução da política de resultados na educação dos EUA na década de 1990.

A pesquisa analisa documentos da Secretaria da Educação do Estado, do Ministério da Educação, e se utiliza de autores contemporâneos que em seus livros e artigos abordam a educação do Ceará nos anos 1980, 1990 e 2000. O seu caminho metodológico, além de realizar estudo bibliográfico, envolve a análise de documentos e dados estatísticos sobre a educação pública cearense.

No primeiro momento desta etapa, é feito um estudo da história da gestão pública da educação cearense. O recorte vai desde o primeiro governo de Tasso Jereissati, a partir de 1987, estende-se por toda a década de 90 e chega até a primeira década do século XXI. Portanto, é feito um resgate histórico sobre as políticas educacionais ou modelos de gestão educacional adotados no Ceará ao longo dos anos de 1987 a 2006.

A Secretaria da Educação foi o local que recebeu muitas visitas em busca de documentos, textos e dados que pudessem ajudar na construção do texto. Tabelas importantes sobre os números da educação cearense ao longo dos governos de Tasso Jereissati (1987-1990 / 1995-1998 / 1999 -2002), Ciro Ferreira Gomes (1991-1994) e Lúcio Alcântara (2003- 2006) foram construídas com os dados estatísticos pesquisados, para auxiliar no desenvolvimento do argumento.

O final deste momento do texto adentra o campo de estudo da gestão

educacional do Ceará no século XXI e em especial do governo de Cid Ferreira Gomes (2007-2010). O principal ponto de reflexão é a compreensão da política educacional cidista dentro de um contexto neoliberal marcado pela Gestão por Resultados. Nesta fase, o estudo de documentos, leis, programas de governo e a pesquisa de dados estatísticos sobre a educação cearense são os principais elementos utilizados na construção do argumento.

Um governo que fortalece a prática da avaliação externa, que cria condições para estimular o melhor resultado da rede pública em tais avaliações, que faz dessa política de resultados o caminho para traçar suas ações em busca de uma educação pretensamente de qualidade, um Estado que se consolida como avaliador e ao mesmo tempo padroniza não apenas o processo avaliativo, mas as políticas educacionais de uma maneira geral. Essas e outras ideias vão ser argumentadas no final da segunda etapa da dissertação.

Enfim, como metodologia de pesquisa, a segunda etapa da dissertação envolve mais uma vez a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. O texto é marcado principalmente por uma análise crítica dos textos, documentos, números e da relação entre a educação cearense e a Gestão por Resultados.

De forma mais que intencional o estudo do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC ficou para a terceira e última etapa da dissertação. A proposta de estudar o PAIC tem o objetivo de entender a presença da Gestão por Resultados dentro da política educacional do Estado e ainda argumentar sobre os impactos que a mesma causa nos programas em educação do governo de Cid Gomes (2007-2010). Compreender o PAIC desde a sua origem, conhecendo os motivos que levaram à sua criação, a partir de qual demanda social ele se fez necessário, como é estruturado e executado enquanto política educacional e ainda se há influência da política ou gestão por resultados no mesmo, são questões fundamentais analisadas na etapa final da dissertação.

A metodologia de pesquisa desta parte do texto utilizou primeiramente os recursos da pesquisa documental, em que foram analisadas leis que versam sobre o PAIC, textos e documentos do governo, reportagens e artigos de jornais, bem como artigos científicos que abordam o tema. Além disso, foram realizadas entrevistas no modelo semi-estruturado, com questões/perguntas previamente definidas,

direcionadas a profissionais que trabalham diretamente com a coordenação de políticas educacionais do governo, e ainda com gestores e professores que desenvolvem o PAIC em suas escolas.

As entrevistas aconteceram com profissionais envolvidos diretamente com a rotina do PAIC nas escolas, sendo 2 gestores escolares e 3 professores. As entrevistas tiveram o propósito de observar os diferentes olhares sobre a aplicação do PAIC e suas características. O objetivo é perceber até que ponto o discurso da Política de Resultados influencia na percepção e atuação de importantes atores do programa.

A entrevista, uma *técnica de coleta de dados*, é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidas na fala dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despreocupada e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos objetos da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada (MINAYO, 2002, p 57. Grifo meu).

Na pesquisa qualitativa, as entrevistas são importantes para apresentar argumentos, levantar problemas, dialogar com as observações práticas de atores envolvidos com o tema. Em pesquisas educacionais como essa, que busca uma análise crítica de uma política, a visão desses atores, embora em pequena escala, é de fundamental importância para as reflexões que serão desenvolvidas

Por fim, a pesquisa irá detalhar os números do PAIC entre 2007 e 2010, através da análise de tabelas e gráficos. A intenção é compreender como eles são utilizados dentro da política do governo, e como são apresentados à sociedade numa perspectiva de prestação de contas social. A análise crítica dos resultados do programa busca entendê-lo num contexto mais amplo de políticas educacionais que visam a resultados e que se estruturam dentro de uma visão de gestão mais objetiva, pragmática e, quiçá, neoliberal.

Para que a pesquisa documental e a coleta de dados fossem possíveis, foram de fundamental importância as visitas realizadas à Secretaria da Educação do Estado (SEDUC), à Secretaria Municipal de Educação (SME), e ainda a duas escolas municipais de Fortaleza. O motivo para tais escolhas está ligado com o fato de serem instituições onde o PAIC é pensado e aplicado cotidianamente. O intuito aqui não é fazer um estudo de caso, pois a pesquisa não centra o seu debate nos

resultados das escolas ou em um estudo pormenorizado sobre as mesmas. A questão central é estabelecer, através das entrevistas, um diálogo com personagens da escola sobre o programa.

Em síntese, a pesquisa está estruturada a partir do modelo analítico exploratório. Quanto às formas de abordagem do problema, ela se caracteriza como qualitativa e tem como principais procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a coleta de dados, distribuídas ao longo do texto e colocadas estrategicamente para fazer com que a pesquisa alcance seus objetivos propostos.

2 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS, NEOLIBERALISMO E EDUCAÇÃO NO BRASIL

2.1 Conceitos de Estado e políticas públicas sociais

Antes de qualquer reflexão mais abrangente sobre as políticas públicas em educação, faz-se necessário um estudo mais aprofundado sobre o próprio conceito de Estado e a sua função política e social. Por conta de tal compreensão, a presente dissertação irá iniciar com uma revisão literária sobre os assuntos em questão.

Assim sendo, é fundamental para este debate desenvolver uma argumentação voltada para a compreensão da atuação do Estado enquanto instituição que, diante das demandas sociais, planeja e executa as políticas públicas sociais com o claro objetivo de atender aos interesses dessa sociedade civil na qual está inserido.

A reflexão sobre Estado pode ser iniciada a partir de um clássico teórico do pensamento iluminista do século XVIII, que pensou o Estado como uma instituição nascida a partir de uma vontade social. Trata-se do francês Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778), que, referindo-se ao Estado como coisa pública, definiu:

Essa pessoa pública, que se forma, desse modo, pela união de todas as outras, tomava antigamente o nome de cidade, e hoje, o de república ou corpo político, o qual é chamado por seus membros de estado, quando passivo, soberano quanto ativo e potência quando comparado a seus semelhantes. Quanto aos associados recebem eles o nome de povo e se chamam, em particular, de cidadãos, enquanto partícipes da autoridade soberana, e súditos, enquanto submetidos às leis do Estado (ROUSSEAU, 1986, p. 71)

Rousseau, em sua teoria sobre o contrato social, submete a existência do Estado à vontade social, uma espécie de contrato onde o sentido de existir do mesmo consiste na própria vontade da sociedade na qual ele está inserido. As leis e a própria atuação do Estado estariam condicionadas a uma vontade geral. No alto da sua influência iluminista, a concepção de poder de Rousseau, emanada da vontade geral, acabou sendo apropriada por parte da burguesia revolucionária do século XVIII, especialmente na França, radicalizando as tomadas de poder. Sob o discurso de um governo social, ou da vontade geral, reis foram destronados e a burguesia ascendeu ao poder com a justificativa de mudança. Porém, após a

ascensão, os burgueses esqueceram-se de seguir a essência do pensamento rousseauiano, e o que se viu em sequência às revoluções burguesas foram estados liberais se consolidando por toda a Europa, aplicando um capitalismo voraz, agressivo e voltado para os interesses da classe hegemônica burguesa.

Para Rousseau, apenas a vontade geral tem o respaldo social para elaborar as leis a serem aplicadas na sociedade. É da sociedade que parte o poder de elaborar as leis que o governo vai colocar em prática para organizar o povo. Neste aspecto, a lei é justa por que passa pelo crivo da sociedade na qual atua, e o Estado é tão submetido ao povo quanto o povo é submetido à lei.

Outro importante pensador a ser estudado nesta reflexão é o filósofo alemão Karl Marx, que apresentou sua teoria política no século XIX e ainda hoje se configura como importante teórico para a compreensão da função política do Estado.

Para Marx, o Estado constitui um elemento mais de superestrutura da sociedade assentado sobre a base constituída a partir das relações de produção e que forma a infraestrutura. Para ele, o Estado é um instrumento de dominação de uma classe (burguesia) sobre outra (o proletariado). (DIAS, 2011, p. 78)

A teoria de Marx polariza a sociedade entre exploradores, uma minoria dona dos meios de produção e agora detentora do poder político, simbolizado pelo Estado, e explorados, grande maioria manipulada e fortemente controlada pelo aparelho repressor, que também se expressa no poder estatal. Ou seja, o Estado funciona como um aparelho a serviço da elite burguesa, e como tal, age em prol dos interesses do capital com poder de controle da maioria operária, usando da sua força para legitimar a exploração e garantir os interesses da classe hegemônica. Assume, portanto, um papel classista e parcial. Trata-se de um Estado burguês.

Para Friederich Engels:

[...] o Estado é antes de tudo um produto da sociedade quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento, é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição consigo mesma e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. (MARX; ENGELS, 1999, p. 17)

O Estado é, portanto, uma criação da sociedade, nascida dentro dela e que, com o seu aperfeiçoamento enquanto estrutura de controle e poder, foi se consolidando como a instituição responsável para resolver os conflitos sociais,

favorecendo aos interesses do setor social dominante. As políticas públicas cumprem um papel importante na garantia de um Estado que controla e legitima a exploração de uma classe sobre a outra, mantendo a sociedade polarizada e sendo um dos vetores que estimulam a luta de classes entre burguesia e proletariado. O “Estado não é mais do que um comitê para administrar os negócios coletivos de toda a burguesia” (MARX; ENGELS, 1999, p. 7).

O pensamento de Antônio Gramsci relaciona-se também a ideia de um Estado de classe que legitima o controle social, só que numa perspectiva de Estado ampliado. Gramsci “não vê o Estado apenas como um aparelho de violência e repressão, mais aparato jurídico e político, cuja organização e intervenção varia de acordo com a organização social, política, econômica e cultural da sociedade, mediada pelas correlações de forças entre as frações de classes vigentes (SILVA, 1999, p.10)

Com isso, Gramsci afirma que:

Cada grupo social, surgindo no terreno originário de uma função essencial do mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político. (GRAMSCI, 2000, p. 11)

O Estado acaba sendo reflexo dessa estrutura social, onde o poder não se legitima unicamente pela violência/repressão. Ele assume um controle também ideológico que é exercido por grupos intelectuais que estão no comando das instituições sociais e políticas. A classe ou grupo hegemônico que controla o poder irá usá-lo também para conseguir convencer os setores sociais não hegemônicos de que a estrutura de poder vigente é a ideal. Trata-se de um poder que se exerce também pelo controle intelectual, através de grupos que usam, por exemplo, a educação, através de instituições como a escola e a cultura, para garantir um controle ideológico sobre a sociedade.

Em sua concepção de Estado enquanto associação entre a sociedade civil (grupos sociais não hegemônicos) mais sociedade política (elite social hegemônica), Gramsci acrescenta que é através da atuação da elite social em prol de um controle intelectual da sociedade que o governo alcançará verdadeira legitimidade. Essa concepção de Gramsci é comum nos Estados atuais, uma vez

que as classes elitistas que estão no poder usam da máquina pública não apenas para se legitimar pela repressão, muito embora não tenham abandonado esta prática, mas também para conseguir legitimidade e se manter no poder pelo próprio convencimento da outra parte da sociedade que não está diretamente ligada ao mesmo, o povo.

Neste caso, as políticas públicas que partem desse Estado não existem apenas para atender aos interesses da burguesia hegemônica, mas predominantemente para garantir que essa classe mantenha-se no poder através de estratégias de ação que muito mais conseguem o convencimento e consentimento da sociedade civil, do que propriamente a imposição pela força. Certamente uma ação não anula a outra, mas, para Gramsci, a atuação de um grupo dominante intelectual contribui para a formação de uma sociedade propícia a aceitar o modelo de Estado imposto pela elite hegemônica.

Gramsci analisa a relação entre Estado e sociedade para além da coerção ou da dependência econômica. Para Morrow:

[...] Gramsci foi sensibilizado para a dimensão subjetiva da ação social subjacente nas categorias teóricas de Marx e, portanto, não foi tentado a reduzir a sua análise do capitalismo apenas à política econômica. Um segundo aspecto distintivo da abordagem de Gramsci foi baseado no esforço para compreender a natureza da ordem social como hegemonia cultural, isto é, um sistema de poder assenta-se não só na coerção mas também no consentimento voluntário das classes dominadas e subalternas. (MORROW *apud* SILVA, 1999. p. 3)

Outro conceito sobre a ação do Estado pode ser entendido através do cientista político Reinaldo Dias. Para o mesmo;

Uma das formas atuais de ver o Estado moderno é considerá-lo um conjunto complexo de disposições institucionais para fazer funcionar o governo, através de atividades contínuas e regulamentadas de indivíduos que atuam como ocupantes de cargos. Entendendo desse modo, o Estado monopoliza, de direito e, tanto quanto possível, de fato, todas as prerrogativas, faculdades, recursos e aparelhamentos correspondentes a essa tarefa. (DIAS, 2011, p. 50)

O Estado atual constitui-se no veículo que faz funcionar o governo e, por extensão, as suas políticas. Aqui, ele é pensado e definido enquanto um corpo estrutural que tem uma função específica de governar a sociedade. Com isso, acaba se tornando uma instituição poderosa em função do direito que possui de executar a

organização social. Para Dias,

[...] o Estado constitui, então, uma organização de poder da sociedade. Reivindica para si a supremacia da aplicação da força bruta aos problemas sociais. No cerne do desenvolvimento do Estado está a tarefa de manutenção da ordem social. (DIAS, 2011, p. 50)

O Estado se apresenta como órgão necessário para atender as demandas sociais vigentes através da garantia de uma ordem que interessa a determinados grupos. Sua atuação possui diferentes roupagens ao longo da história das civilizações e vem atuando historicamente como uma estrutura de poder a serviço dos grupos hegemônicos. Tais grupos, nos diferentes tempos históricos, se apropriam da estrutura do Estado para a manutenção do *status quo*. O uso da força por parte do Estado, uso esse legitimado legalmente, é fruto do interesse em tal manutenção. Num cenário mais recente, esse grupo seria a elite burguesa detentora dos meios de produção capitalista.

A definição de Dias recorre e coaduna com o Estado a serviço da elite dirigente pensado por Marx, a serviço do poder econômico vigente e que aposta no controle social para manter as classes dominantes e seus interesses no poder, e ainda com o próprio conceito de Gramsci, do Estado que controla pela força política e física (Estado Político), mas que também parte do controle ideológico da população para ser legitimado (Estado Social).

As reflexões ora desenvolvidas apontam para a compreensão de um Estado criado pela sociedade com o intuito de governar a mesma e que atua fortemente no sentido de manter a estrutura voltada para os interesses de quem está no poder. Apesar de a sua atuação apresentar diferenças ao longo da história, em sua essência, o caráter de estrutura de poder dominante parece inalterado. Muda-se o cenário, mudam-se os atores através do tempo, mas no seu interior, de Rousseau a Gramsci, a intenção ou o sentido de ser do Estado é o mesmo, atender aos interesses de uma demanda social provocados pelas próprias relações sociais, econômicas, culturais e políticas, e manter o poder hegemônico da classe ou grupo que está no controle destas relações. No atual cenário neoliberal, tal realidade não é diferente.

2.2 O Estado e as políticas públicas no contexto neoliberal

A perspectiva gramsciana sobre o papel do Estado afirma que o mesmo age pela força e pelo controle intelectual como mecanismo de convencimento social para se legitimar (Estado Político e Estado Social). Tal postura ficou bem evidente no cenário social e político das últimas décadas. Ainda que se utilize não apenas da força, mas também da legitimidade social, a sua atuação está condicionada a atender os interesses de setores hegemônicos da sociedade.

Se para Karl Marx e Friederich Engels, o Estado burguês reforça o antagonismo social entre burguesia e proletariado ao trabalhar em favor da exploração capitalista do primeiro sobre o segundo, para o pensador americano Milton Friedman (1972), o Estado deve atuar no sentido de garantir a liberdade econômica necessária ao desenvolvimento do capital e da sociedade. Diferente do pensamento marxista, que condena o capitalismo ao fim a partir da revolução proletária, Milton Friedman sai em defesa de um regime econômico livre capaz de garantir também liberdade política. Para o autor:

Vista como um meio para obtenção da liberdade política, a organização econômica é importante devido ao seu efeito na concentração ou dispersão do poder. O tipo de organização econômica que promove diretamente a liberdade econômica, isto é, o capitalismo competitivo, também promove a liberdade política porque separa o poder econômico do poder político, e desse modo, permite que um controle o outro. A história somente sugere que o Capitalismo é uma condição necessária para a liberdade política, embora não seja condição suficiente. (FRIEDMAN, 2009, p.5)

Em seu argumento, o capitalismo deve ser praticado através de uma ampla liberdade que estimule a competição e que se configure como importante instrumento para a construção de uma organização econômica capaz de promover uma sociedade livre politicamente. Para o autor, o capitalismo é o modelo estrutural econômico capaz de garantir tal liberdade, e o papel do Estado é garantir as condições necessárias para que o referido modelo possa se desenvolver e se consolidar politicamente.

Um governo é essencial para determinação das regras do jogo e um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas. O que o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos, e com isso, minimizar a extensão em que o governo tem que participar diretamente do jogo. (FRIEDMAN, 2009, p. 8)

O governo, ao agir em prol da garantia da atuação livre da competição capitalista, cria as condições para que cada vez menos ele interfira economicamente no jogo de concorrência do mercado. Cria-se uma via de duas mãos, pois ao mesmo tempo em que o Estado atua politicamente no sentido de garantir liberdade econômica, esta vai promovendo maior liberdade política à medida que reduz as intervenções do governo em questões econômicas, agora conduzidas pelas próprias regras do mercado.

Portanto, para Friedman, o capitalismo pode promover liberdade à medida que o Estado “garanta a lei e a ordem; defina os direitos de propriedade privada; promova a competição; envolva-se em atividades para evitar o monopólio e a intervenção do governo” (2009, p.8). Seu papel é, portanto, manter a sociedade em condições de liberdade econômica e política, atuando como um árbitro para garantir as regras do jogo:

Tanto nos jogos quanto na sociedade, nenhum conjunto de regras pode prevalecer, a não ser que a maioria dos participantes as obedeça durante a maior parte do tempo, sem a necessidade de sanções externas, a não ser, portanto, que exista um consenso social subjacente. Mas não podemos contar somente com o costume ou com esse consenso para interpretar e pôr as regras em vigor. É necessário um árbitro. Esses são, pois, os papéis básicos do governo numa sociedade livre. (FRIEDMAN, 2009. p 13)

As idéias de Milton Friedman fundamentam o neoliberalismo que vai emergir após a Segunda Guerra Mundial e se consolidar como modelo econômico e político em países como Inglaterra, EUA, Alemanha e Itália, entre os anos de 1970 e 1980. Seus adeptos defendem um sistema econômico livre da interferência ativa do Estado em oposição ao até então predominante Estado do bem estar social, o *welfare state*. Segundo Perry Anderson, “o neoliberalismo trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal a liberdade, não somente econômica, mas também política (ANDERSON, 2000, p. 1). Tal proposta tem a intenção de promover a expansão maciça do capital, ampliando a lucratividade e capacidade dos investimentos nos setores produtivos, industriais e tecnológicos, e de reduzir a intervenção do poder público na economia de mercado e nas questões sociais. É o que pode ser chamado de Estado mínimo.

A visão neoliberal não teve muita força nas primeiras décadas do pós-guerra, isso por que ainda era forte a visão do Estado do Bem Estar Social criado nos EUA e expandido pelo mundo na década de 1930 do século passado. No entanto, com a grave crise do capitalismo na década de 1970, o neoliberalismo ganhou ênfase entre aqueles que queriam salvar o capitalismo que estava em colapso.

Historicamente:

Os neoliberais preservaram sua ortodoxia na travessia do deserto. E voltaram à cena, na ocasião propícia. Estava no fim o período dos “trinta gloriosos”, os bons tempos do capitalismo do pós-guerra. No início dos anos 70, a reforma monetária cambial norte americana dava sinal: o dólar não teria mais conversão automática em ouro. Em 1974, registrava-se pela primeira vez a estagflação- para o conjunto dos países capitalistas desenvolvidos, juntavam-se inflação alta e estagnação. Mas ainda seriam necessários alguns anos de crise e de insistente pregação para que o novo ideário impusesse sua hegemonia. Em 1979, Margareth Thatcher conquista a Inglaterra. Em 1980 é a vez de Reagan, nos EUA. Em 1982 Helmut Kohl, na Alemanha. (MORAES, 1997, p. 20-21 *apud* MELO in LOMBARDI; SANFELICE, 2007, p. 201)

Com isso, os Estados assumem o claro papel de fazer valer os interesses neoliberais. Tendo como partida países de peso como a Inglaterra, os EUA e a Alemanha, as ações do Estado no campo econômico (como equilíbrio fiscal, desregulação dos mercados, abertura das economias nacionais, privatização das empresas e serviços públicos), no campo social (como a privatização de serviços, as reformas das leis trabalhistas, o aumento da desigualdade e da concentração de renda, o enfraquecimento dos movimentos sociais), e no campo político (como as críticas às democracias populistas e de massa), passam a ganhar o mundo e a se concretizarem a partir dos anos 1980.

Os Estados vão promover um dismantelo de parte da estrutura antes vista no modelo keynesiano de gestão. A visão neoliberal vai aparecer com discurso e prática marcadamente antagônicos. De um lado, a ideia de universalização da igualdade de oportunidades no capitalismo, da consolidação da democracia e do estímulo ao consumismo materialista. Do outro, a precarização do trabalho, a desarticulação dos movimentos sociais, a crise do emprego, o aumento da pobreza, e, principalmente, a redução do Estado no setor econômico, com as privatizações de empresas públicas, entregando ao setor privado a responsabilidade por uma série

de espaços econômicos antes pertencentes aos governos.

Paulino José Orso faz um interessante contraponto entre o Estado keynesiano e o dito neoliberal. Para ele:

Com as mudanças provocadas pela revolução keynesiana, através das políticas do *welfare state*, os trabalhadores que antes se sentiram excluídos passaram a se sentir incluídos (pelo capital). E quando a burguesia passou a reduzir o Estado, começou a privatizar, desburocratizar, flexibilizar os direitos e aumentar o desemprego, os trabalhadores, sentindo-se desamparados e excluídos; em vez de lutar contra o liberalismo e o capitalismo, levantaram a bandeira da luta contra o “neoliberalismo”, que é apenas uma das versões do liberalismo. (ORSO *apud* LOMBARDI; SANFELICE, 2007, p.178)

As novas ações implementadas pelos Estados ditos neoliberais precarizaram e descontentaram a classe trabalhadora. O dismantelo das relações e direitos trabalhistas contribuiu para que tal classe endemoniasse a teoria neoliberal. A sensação de perda levou à ideia de exclusão, e o modelo econômico responsável passou a ser o vilão a ser criticado. Na verdade, é como se houvesse a impressão de que fosse algo totalmente contrário, novo ou rompedor em relação ao que se via no *welfare state*. Os direitos de outrora agora negligenciados criaram a impressão de que o modelo econômico anterior era mais adequado aos trabalhadores. Esqueceram eles, e também muitos teóricos, de entenderem que, assim como o modelo keynesiano, o novo modelo emergente surgiu com a mesma perspectiva, a de manter o capitalismo no controle da economia mundial. Se o modelo passou por reforma, no que se refere ao seu objetivo de manutenção da ordem social, ele permaneceu inalterado.

Assim sendo, esse Estado tem a perspectiva de manutenção da hegemonia econômica tanto quanto o anterior. Então, o liberalismo continua, só que com uma nova roupagem, capaz de se adaptar à crise e superá-la em prol da manutenção do sistema dominante.

Portanto, o Estado segue a ideia de construção hegemônica. Segundo Pablo Gentili:

[...] o neoliberalismo expressa a dupla dinâmica que caracteriza toda a construção da hegemonia. Por um lado, trata-se de uma alternativa de poder extremamente vigorosa constituída por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas para encontrar uma saída dominante para a crise capitalista que se inicia no final dos anos 60, e que

se manifesta claramente nos anos 70. Por outro lado, ela expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades, a construção e a difusão de um novo censo comum que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade as propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante. (SILVA; GENTILI, 2000, p. 78)

A grave crise capitalista dos anos 70 levou à consolidação do modelo neoliberal como solução à mesma, implementando um processo de violência econômica que iria requalificar o papel do Estado na condução das políticas públicas. Ao mesmo tempo em que o Estado buscou superar a crise evidenciada, marcando as décadas seguintes com políticas de afastamento do governo das questões sociais, ele também buscou concretizar a política da classe dominante em detrimento da fragilização dos movimentos sociais e dos setores populares da sociedade. As propostas reformistas colocaram-se como “salvadoras” diante do caos que, muitas vezes, intencionalmente, era colocado como quase certo.

Somente um Estado forte, com rígido controle dos gastos públicos, com redução das despesas assistencialistas e com a redução dos direitos sociais historicamente conquistados, que seriam os responsáveis pelo inchaço e conseqüente crise das finanças públicas, seria capaz de evitar o caos, sanear os cofres dos governos, modernizar suas economias e fomentar investimentos privados que pudessem levar ao crescimento econômico e ao fim da crise.

É como se a proposta neoliberal fosse a única capaz de salvar o capitalismo, e essa ideia, que era interessante à classe dominante da economia mundial, sedenta por reformas na estrutura do Estado, acabou dominando o cenário reformista observado no mundo ao longo das últimas duas décadas do século XX.

Dentro do contexto histórico em que está inserido, o modelo neoliberal se expande significativamente na década de 1990, na fase chamada de nova ordem mundial. Historicamente, essa fase mostra o fim da guerra fria, com o colapso da URSS e do bloco socialista. Mal das pernas, o bloco de oposição ao capital desmorona, abrindo espaço para a consolidação deste. No entanto, o capitalismo também oscilava e vivia em torno de recessão que parecia não ter fim e que já se arrastava há duas décadas. É nesse cenário que o neoliberalismo é destacado como a oportunidade para consolidar definitivamente o modelo econômico capitalista como o hegemônico, não dando margem para qualquer retomada do bloco rival e tentando afastar de vez o fantasma da crise que rondava os países pertencentes ao bloco

capitalista.

Para Gentili:

Tal contexto oferecerá a oportunidade necessária para que se produza essa confluência histórica entre um pensamento vigoroso no plano filosófico e econômico e a necessidade política do bloco dominante de fazer frente ao desmoronamento da fórmula keynesiana centralizada nos Estados do bem – estar. A interseção de ambas as dinâmicas permite compreender a força hegemônica do neoliberalismo (SILVA; GENTILI. 2000, 76)

Torna-se evidente a ideia de substituição do modelo keynesiano pelo Estado mínimo. Para eles, o *welfare state* era atrasado, pesado e sobrecarregava os cofres públicos com as enormes responsabilidades que estes assumiam, impedindo as economias de crescerem. Portanto, a crise vivida entre as décadas de 1970 e 1980 eram nitidamente responsabilidade do modelo criticado. Endividadas, tendo que sustentar todos os “vícios” sociais e assistencialistas criados pelo modelo keynesiano, as economias desses países caminhavam a passos largos para a recessão e para a crise.

A crise econômica e a crítica ao Estado de Bem-Estar levam à redução da participação do setor público e à reestruturação das políticas sociais. Isso, num sentido mais estrito, corresponde à privatização, realizada por meio de múltiplos mecanismos: transferência para a propriedade privada de estabelecimentos públicos; encerramento de alguns programas públicos; desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas; imposição de restrições em serviços publicamente produzidos; financiamento público do consumo de alguns serviços privados; desregulamentação que permite a entrada de firmas privadas em setores antes monopolizados pelo governo. (DRAIBE, 1993, p. 187)

Consolidada na Europa e EUA, a teoria neoliberal vai ser ainda mais violenta na América latina. Nela, a sua atuação se apresenta mais acelerada que em outras regiões e, na verdade, a região se caracteriza como uma espécie de cobaia das reformas econômicas e políticas postas em prática nos anos de 1980 e 1990. Em nenhum lugar a política de privatizações, da redução de gastos públicos em serviços e questões sociais, da precarização do trabalho com a mudança nas leis trabalhistas, da massificação da educação com vistas ao preparo para o mercado de trabalho, foram tão evidentes.

No que se refere a América Latina, o consenso implicava, em primeiro lugar, um programa rigoroso de equilíbrio fiscal a ser conseguido por meio de reformas administrativas, trabalhistas e previdenciárias tendo como vetor um corte profundo nos gastos públicos. Em segundo lugar, uma rígida política monetária visando a estabilização. Em terceiro lugar, a

desregulação dos mercados tanto financeiro como do trabalho, privatização radical e abertura comercial. (SAVIANI, 2010, 428)

E ainda, na América Latina;

Pioneiros foram o Chile de Pinochet (1973) e a Argentina dos generais e do ministro Martinez de Hoz (1976). Outros países seguem o choque e reformas similares: Bolívia, em 1985 (receita de Jeffrey Sachs, o mesmo da Polônia e Rússia); México, 1988, com Salinas Gortari; 1989, novamente a Argentina, desta vez com Carlos Menen; 1989, Venezuela, com Carlos Andrés Perez; Fujimori, no Peru, em 1990. (MORAES, *apud* MELO in LOMBARDI; SANFELICE, 2007. p. 201)

No Brasil, as ações neoliberais reformistas vão ser fortalecidas no início dos anos 1990, já que até o final da década anterior ainda era muito presente a mão do Estado assistencialista da ditadura militar que governou o Brasil entre 1964 e 1984. Precisar exatamente quando começa esse reformismo no país é muito arriscado, já que o próprio governo militar apresentou diversas medidas que se aproximavam do mesmo. No entanto, com a nova República, após 1985, uma nova onda política entrou no Brasil e a sua maré era a neoliberal.

É possível dizer que os Estados da América Latina avançaram para o neoliberalismo sem sequer terem experimentado de forma mais consistente o modelo keynesiano anterior. Assim sendo, a mudança foi ainda mais agressiva nessa região, e setores como a Saúde Pública, o Emprego e Renda, e a Educação foram duramente atingidos. O arrocho financeiro prejudicou consideravelmente as ações dos governos em áreas consideradas essenciais. Se, por um lado, eles estimularam o aumento dos investimentos privados e fizeram crescer suas economias, colaborando para pelo menos tentar interromper a crise capitalista, por outro, precarizaram sensivelmente suas políticas públicas, aumentando seus problemas sociais e demandando cada vez mais novas políticas para superá-los.

Fazendo parte da dinâmica das transformações atuais do capitalismo, o projeto neoliberal realiza, reafirma e supera princípios do liberalismo clássico no sentido de conservar, manter e ampliar as relações sociais capitalistas de produção do nosso mundo e de nossas vidas. Relações essas fundadas na exploração do trabalho e que mostram, hoje, a face da exclusão social de pessoas e povos inteiros do processo de globalização do capital. (MELO *apud* LOMBARDI; SANFELICE, 2007, p.192)

Enfim, suas ações criaram problemas novos, ou aguçaram problemas antigos em toda a América Latina. O número de excluídos aumentou juntamente

com a pobreza, a educação se universalizou, mas não conseguiu melhorar a sua qualidade, o número de trabalhadores desempregados cresceu, vários serviços considerados essenciais foram privatizados, transferindo parte do patrimônio público para o setor privado, e os problemas sociais como um todo cresceram no final do século XX. O Brasil, por exemplo, mostrava um cenário de crescimento econômico com baixo índice de desenvolvimento social, algo preocupante e que evidenciava de forma incontestável o capitalismo agressivo que ora se estabelecia.

2.3 Políticas educacionais neoliberais no Brasil

A reforma econômica do Brasil, iniciada nos anos 1990, foi marcada pelas privatizações de empresas e serviços, pela desregulamentação dos mercados, pelo arrocho fiscal, pela precarização do trabalho, enfraquecimento da organização trabalhista, e ainda pela redução do Estado em questões sociais via parceria público-privada e atuação do chamado terceiro setor⁶.

No campo da educação não foi diferente. Pela sua importância estratégica neste contexto de implantação da lógica neoliberal, significativas mudanças na estrutura do sistema educacional brasileiro foram percebidas, onde:

[...] as consequências mais imediatas da realização do projeto neoliberal para a sociedade e a educação entre os anos de 1980 e 1990 construíram-se: como um reforço a uma dimensão individualista e meritocrática do trabalho e da educação; valorizando a formação de competências e habilidades; amortecendo a dimensão social e coletiva da educação; dissociando cidadania da formação científica e tecnológica para o trabalho; e provocando exclusão entre os diversos níveis de ensino. (MELO *apud* LOMBARDI; SANFELICE, 2007, p. 189).

A educação foi o caminho escolhido para reestruturar a sociedade em função da nova lógica do mercado. Esse pensamento guiou as reformas educacionais em vários países capitalistas, e o que se observou foi um processo

6 Segundo Coelho, Terceiro Setor é um termo que expressa uma alternativa para as desvantagens tanto do Mercado, associadas a maximização do lucro, quanto do governo, com sua burocracia inoperante. Combina a flexibilidade e a eficiência do Mercado com a equidade e a previsibilidade da burocracia pública (COELHO *apud* OLIVEIRA, 2007, p. 31). O terceiro setor é formado por entidades autônomas pois possuem meios para controlar a própria gestão, não sendo controladas por entidades externas, e voluntárias, pois envolvem um grau significativo de participação voluntária (SALAMON E ANHEIER *apud* OLIVEIRA, 2007, p. 31)

voltado para formar cidadãos preparados para enfrentar a nova realidade do sistema neoliberal. Esse sistema tem como base produtiva o toyotismo, que, em substituição ao fordismo, passou a determinar a relação trabalhador/produção. Aliás, boa parte das reformas educacionais observadas não apenas no Brasil, mas em outras partes do mundo, estão diretamente relacionadas à intenção de consolidar o modelo toyotista na base do sistema produtivo.

O toyotismo introduz uma nova lógica produtiva voltada para o acúmulo flexível de capital, exigindo um profissional também flexível e multiespecializado, preparado para o mercado competitivo onde a produtividade por excelência seja capaz de gerar maior lucratividade. Ele passa a se sentir parte da instituição, e também responsável pelo sucesso da mesma. A competitividade transforma-o em uma extensão do espírito concorrencial do capital empresarial. Por todas essas características, configura-se como o sistema produtivo do neoliberalismo.

Segundo Saviani:

O modelo toyotista apoia-se em tecnologia leve, de base microeletrônica flexível, e opera com trabalhadores polivalentes visando à produção de objetos diversificados, em pequena escala, para atender a demanda de nichos específicos do mercado, incorporando métodos como o *just in time* que dispensam a formação de estoques; requer trabalhadores que, em lugar de estabilidade no emprego, disputem diariamente cada posição conquistada, vestindo a camisa da empresa e elevando constantemente a sua produtividade. (SAVIANI. 2010, p. 429)

“A produção antes de base fixa e estandardizada, que supunha a estabilidade no emprego e a produção em série para o consumo de massa” (SAVIANI, 2010, p. 429), que agregava a classe operária pela especialização em determinadas tarefas da linha de produção, facilitando a associação dos trabalhadores por grupos ou interesses comuns, como era no fordismo, dá espaço a uma lógica produtiva individualista, em que é quebrada a ideia de coletividade. A combinação dessa lógica com a precarização do trabalho, o enfraquecimento sindical, o aumento do desemprego e a queda na média salarial, características do neoliberalismo, fez surgir um trabalhador competitivo, obediente às regras do mercado e disposto a disputar sua permanência e crescimento no mesmo. O toyotismo, em sua essência, desorganiza a classe operária e faz cair seu poder de associação. A sua presença é sentida não apenas nos processos produtivos das indústrias, ela avança para além dos seus muros e chega também nas instituições

públicas.

A escola, principalmente a pública, passou a ter uma importância estratégica na formação dos trabalhadores aptos a ingressarem na linha toyotista de produção. A nova educação deve formar o multiprofissional, capaz de dominar diferentes setores da linha flexível de produção da empresa de forma eficiente e competitiva, que esteja disposto a trabalhar para o alcance cada vez maior de metas de lucratividade, o que se configura para ele como sucesso profissional, e que tenha como principal referência para a manutenção do seu posto de trabalho o seu próprio desempenho produtivo.

No Brasil, desde a Constituição Federal — C. F. — de 1988, passando pela última Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/96), a educação pública passou por um amplo processo de requalificação conceitual e estrutural, seguindo obviamente a tendência do contexto político e econômico no qual o país estava inserido.

Em seu artigo 205, a C.F de 1988 diz que

[...] a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (C. F.,1988)

A Carta Magna brasileira prevê uma educação com ampla colaboração da sociedade, o que abriu as portas para a redução do Estado em alguns setores educacionais, e ainda aborda a ideia de desenvolvimento pleno da pessoa com foco na sua formação para o trabalho. Trata-se de uma ressignificação para a educação, de um realinhamento do seu papel em consonância com o próprio modelo político adotado pelo Estado. Reeducação do jovem para o mundo do trabalho e para uma formação baseada muito mais na competência, na eficiência, do que propriamente nos conteúdos científicos, é a consolidação da perspectiva neoliberal moldando o Estado e suas políticas públicas em educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9394/96, diz, em seu artigo 2,º que a Educação é “dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (LDB, 9394/96.1996). Com isso, ela inverte os termos

da lei constitucional ao colocar a família como a primeira responsável pela educação. Em relação a tal atitude, cabe aqui uma reflexão. A LDB aponta para uma superação da perspectiva do Estado do bem estar social, onde o mesmo acabava sendo o grande, senão o único responsável pelas políticas educacionais. Ao invés disso, propõe uma parceria com a família, responsabilizando-a diretamente pelo papel de garantir a educação das crianças, evidenciando uma crítica ao Estado do amparo total.

Portanto, é possível considerar que as políticas educacionais do Brasil, nos últimos vinte anos, sofreram forte interferência das ideias neoliberais. Assim sendo, faz-se necessário refletir sobre essa questão. Não se trata de fazer uma história da relação entre Estado e educação no Brasil. O objetivo aqui é fazer uma reflexão sobre o atual conceito que pode ser aplicado a esta relação, baseado, principalmente, numa análise crítica de como o poder público vem conduzindo suas políticas educacionais.

O contexto político e econômico interferiu diretamente nas reformas educacionais da década de 1990. Segundo Saviani:

Na década de 90 advoga-se a valorização dos mecanismos de mercado, o apelo a iniciativa privada e as organizações não governamentais, a redução do tamanho do estado e das iniciativas do setor público. Seguindo essa orientação, as diversas reformas educativas levadas a efeito em diferentes países apresentam um denominador comum: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda) com a iniciativa privada e as organizações não governamentais. (SAVIANI, 2010, p. 438)

Essa reformulação tem a ver com a crítica que os pensadores neoliberais fizeram sobre o real papel da educação, levando a uma redefinição necessária sobre a atuação do Estado no setor, onde, segundo Gentili: a “grande operação estratégica do neoliberalismo consiste em transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado questionando, assim, seu caráter de direito e reduzindo-a a sua condição de propriedade (GENTILI; SILVA, 2000, p. 65).

Com o projeto neoliberal, algumas funções do Estado e mesmo sua forma burocrática de gestão foram postas em questionamento e, sobretudo, consolidou-se a ideia de que o enfrentamento das expressões da questão social não é responsabilidade exclusiva do Estado. Neste ultimo caso, o projeto político das elites avançou na demarcação de que a grande

responsabilidade social do poder político está na esfera da Assistência Social. E isto pode e deve ser viabilizado em articulação com o terceiro setor – fundações, organizações não governamentais (ONGs) e ações de empresas comumente denominadas de responsabilidade social (NOBRE 2012, p. 30)

No Brasil, essa tentativa de transferência pode ser percebida em vários movimentos dentro das políticas públicas em educação. Um primeiro exemplo pode ser o fortalecimento das parcerias com as organizações não governamentais (ONGs) e o chamado terceiro setor, e ainda a atração de investimentos do setor privado, que cresceu significativamente na década de 1990. A proposta atende à clara perspectiva descrita por Gentili. Certamente, atrair o setor privado com as parcerias e investimentos, e ainda transferir responsabilidades para as ONGs numa perspectiva substitutiva de função, propicia um modelo educacional condicionado às regras do entendimento neoliberal.

Mas, a interferência neoliberal no direcionamento do Estado em relação à educação não se dá apenas no campo econômico, dá-se também no campo ideológico, e talvez com mais intensidade.

Para Saviani:

O empenho em introduzir a pedagogia das competências nas escolas moveu-se pelo intento de ajustar o perfil dos indivíduos, como trabalhadores e como cidadãos, ao tipo de sociedade da reorganização do processo produtivo... O objetivo é maximizar a eficiência, isto é, tornar os indivíduos mais produtivos tanto em sua inserção no processo de trabalho como em sua participação na vida da sociedade. (SAVIANI, 2010, p. 428)

A ampla reforma educacional promovida nos anos 1990, a partir da já citada Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9394/96, aponta para uma nova concepção de escola e de educação. A educação centrada no conhecimento dos conteúdos científicos é substituída por um modelo educacional centrado na eficiência do ser completo. É preciso muito mais do que simplesmente conhecer os conteúdos, é preciso saber operá-los, e operá-los de acordo com as necessidades do mundo em que o aluno está inserido. Trata-se de uma forma de valorizar o trabalho à medida que se cria no sistema a ideia de criar o ser produtivo, aquele que está de acordo com a sociedade vigente e pronto para o mundo do trabalho.

Ao mesmo tempo, o Estado redefine o seu papel enquanto estrutura física responsável pela educação, criando mecanismos para aproximar ou mesmo inserir o

capital privado no setor. E se apresenta também como regulador ideológico do processo educativo, criando jovens modelados para atuar no modelo econômico vigente.

Ao longo da década de 1990:

[...] o Ministério da Educação tem apresentado propostas nem sempre convergentes, nas quais alguns princípios do Banco Mundial, entretanto, têm encontrado acolhida nas propostas educacionais. Entre estes, o princípio de que mecanismos de mercado são indispensáveis para a melhoria da escola pública. Para conseguir atingir estes mecanismos concorrenciais, preconiza-se a descentralização administrativa, pedagógica e financeira das unidades escolares, entendendo-se por descentralização uma forma de atingir público específico e uma forma de redução de responsabilidades e de gastos. (BRITO, 2001, p.137)

O modelo de educação do Brasil, reformulado entre 1995 e 2001, é direcionado por grupos internacionais que investem no Brasil com o intuito de adequar a sua realidade social e econômica à lógica do mercado. O Banco Mundial, que, desde a década de 1970, atua nas políticas educacionais brasileiras, é um desses grupos. As novas relações capitalistas de produção passam a incorporar o cotidiano escolar a partir da introdução de propostas do referido banco na formulação das políticas educacionais, que serão elaboradas a partir de critérios como eficiência, eficácia, produtividade, bem como conceitos de empregabilidade e competência, dando à escola a obrigação de preparar os jovens para o mercado de trabalho.

Segundo o próprio texto do Banco Mundial, presente no *site* oficial da Organização das Nações Unidas (ONU):

O Banco Mundial é parceiro do Brasil há mais de 60 anos, e já apoiou o Governo brasileiro, estados e municípios em mais de 430 financiamentos, doações e garantias, que somam quase US\$ 50 bilhões. Anualmente, são realizados em média US\$ 3 bilhões em novos financiamentos, em áreas como gestão pública, infraestrutura, desenvolvimento urbano, educação, saúde e meio ambiente. O apoio do Banco a esses projetos busca impulsionar o crescimento econômico e o desenvolvimento social, com redução da pobreza e da desigualdade. A parceria vai muito além do aspecto financeiro. O Banco traz conhecimento de ponta e experiência internacional para ajudar o País a lidar com as suas questões mais complexas e transformadoras, e também leva e adapta o conhecimento brasileiro a outros países. (ONU, disponível em www.onu.org.br, 2012)

O Banco Mundial passa a desenvolver um papel de agenciador

internacional da educação. Silva afirma que o Banco Mundial assume assim uma postura que poderia ser definida como um verdadeiro ministério da educação mundial⁷ (2003, p. 225). Essa proposta de universalizar procedimentos e políticas na área da educação mundial, assumindo parte do controle da mesma, ao interferir diretamente com recursos e ações nos planos educacionais de vários países, visa a garantir uma padronização na formação dos jovens voltada para os interesses do capitalismo hegemônico. Trata-se de uma perversa ação no sentido de descaracterizar os sistemas educacionais locais e padronizá-los em prol de um interesse econômico superior e predominante, garantindo a expansão do capital, a acumulação flexível e a consolidação do neoliberalismo como agente predominante na condução dos rumos econômicos e políticos do capitalismo moderno.

Assim sendo, a educação no Brasil nos anos 1990 foi um importante instrumento do Estado a serviço dos interesses de um grupo específico que defendia a teoria neoliberal, e o Banco Mundial, um antigo parceiro, apresentou-se como o grande financiador e regulador deste movimento. Trata-se de um Estado que usa das suas políticas para fazer valer os interesses do grupo que está no controle político e econômico.

Como definiu Saviani:

Com a reforma do ensino no Brasil, levada a efeito pelo governo federal entre 1995 e 2001, não foi diferente. A orientação apontada aparece com toda a clareza e insistentemente nas mais variadas ações do MEC... Redefine-se portanto o papel do Estado e das escolas. Em lugar da uniformização e do rígido controle do processo, como preconizava o velho tecnicismo inspirado no taylorismo-fordismo, flexibiliza-se o processo, como recomenda o toyotismo. (SAVIANI, 2010, p. 437-438)

É, portanto, esse Estado flexível que monta uma política educacional voltada para atender ao novo modelo exigido pelo mercado. Se o neoliberalismo do final do século XX reorganiza os sistemas produtivos, inevitavelmente os reflexos dessa reorganização serão vistos na educação. Como foi visto acima, o que vem como modelo educacional implementado pelas políticas públicas no Brasil visa a formar a nova massa de trabalhadores para atender às perspectivas do Estado

7 A ação do Banco Mundial e de outros órgãos internacionais é direcionada aos sistemas educacionais de vários países do mundo. Ela atua no sentido de dar um padrão educacional a tais sistemas com base no modelo econômico vigente e estruturado para consolidar o capitalismo. A educação é vista como um importante instrumento universalizante e ao mesmo tempo disciplinar da sociedade em prol do modelo econômico hegemônico. A expressão ministério mundial refere-se exatamente a intenção de tais instituições de universalizar o padrão ou modelo da educação mundial nos moldes neoliberais.

produtivo em processo de reorganização. Era preciso usar a escola para formar os trabalhadores adequados ao toyotismo vigente. Demerval Saviani chama essa nova tendência pedagógica de pedagogia das competências, e o mecanismo para implantar tal pedagogia é chamado de neotecnicismo (2010).

Com efeito:

A pedagogia das competências apresenta-se como a outra face da pedagogia do aprender a aprender, cujo objetivo é dotar os indivíduos de comportamentos flexíveis que lhes permitam ajustar-se as condições de uma sociedade em que as próprias necessidades de sobrevivência não estão garantidas. Sua satisfação deixou de ser um compromisso coletivo, ficando sob a responsabilidade dos próprios sujeitos que, segundo a raiz etimológica dessa palavra, se encontram subjugados à mão invisível do mercado. (SAVIANI, 2010, p. 437)

É, portanto, uma política pública em educação muito mais de mercado do que de sujeito, muito mais subserviente do que transformadora, que propõe a ascensão do indivíduo dentro de uma perspectiva estritamente privada, sem situá-lo em um mundo que não seja prioritariamente o do trabalho. Ao analisar as políticas públicas brasileiras em educação no momento em que o neoliberalismo ganha ênfase no poder público, observa-se que a pretensão é realmente focar ações em objetivos que atendam à demanda existente, otimizando e economizando recursos, investindo maciçamente em prioridades a serem universalizadas e promovendo a privatização e a precarização de setores da educação nitidamente colocados em segundo plano.

O principal objetivo do governo no final dos anos 1990 era garantir a universalização do ensino fundamental no Brasil. Ou seja, a política estava centrada em garantir acesso à educação a todas as crianças e jovens em idade escolar. E havia motivos sérios para isso:

Tabela 1: Matrícula inicial do Ensino Fundamental em todo o Brasil. Comparativo entre 1991 e 2000

Brasil	1991	2000	Taxa de evolução
Ensino Fundamental - 5ª a 8ª série	9.820.003	15.506.442	40%
Ensino Médio	3.772.698	8.192.948	110%
Ensino Superior	1.565.056	2.694.245	80%

Fonte: A Educação do Brasil em números. INEP/MEC 2001, página 21.

A tabela apresenta alguns dados preocupantes da educação brasileira dos anos 1990, principalmente em relação ao número de crianças e adolescentes matriculadas nas séries finais do Ensino Fundamental (5ª a 8ª série)⁸. Aqui, de uma vez só, conclui-se que existiam dois problemas sérios que, combinados, causavam um problema maior para o Brasil, no caso, o baixo número de pessoas matriculadas nas séries finais do Ensino Fundamental, quando comparado à quantidade de pessoas em idade escolar que deveriam estar nas respectivas séries.

O primeiro: a quantidade de pessoas não matriculadas nesta etapa de ensino e que estavam literalmente fora da escola. Em 1991, dados do Censo do IBGE apresentavam que cerca de 3 milhões de adolescentes entre 10 e 14 anos não estavam matriculados. Um dado alarmante e que levou o governo a criar ações específicas para democratizar o acesso à educação através da universalização da matrícula no Ensino Fundamental. O segundo: a alta distorção idade/série provocada por vários fatores agregados, como, por exemplo, a matrícula tardia na rede de ensino e a alta taxa de reprovação e de evasão escolar. Isso significa muitas crianças fora da faixa etária apropriada para a série em que estão matriculadas.

Antes de pensar em qualquer processo de realinhamento do modelo educacional, o país precisaria, e o mais rápido possível, oferecer oportunidade de educação a mais brasileiros, pois possuía índices decepcionantes em matéria de oferta de educação para suas crianças e jovens em idade escolar. A missão então era dupla: reformar o ensino brasileiro nos padrões de qualidade pensados a partir do pensamento neoliberal e garantir isso de forma universal.

As políticas de criação de vagas para a escola pública enfrentaram problemas no que se refere à atração de alunos para as mesmas.

A expansão da rede física também se deu de modo caótico, segundo interesses políticos ou de empreiteiras, de maneira que, embora o país disponha matematicamente de vagas para a população de 7 a 14 anos, **isso nos “primeiros anos da década de 90”**, há um enorme desencontro entre vagas e alunos. (MELLO, 1991, p. 15. Grifo meu)

Era preciso, além de criar as vagas, matricular as crianças e mantê-las na

⁸ Os números eram alarmantes se forem comparados a população brasileira que deveria estar matriculada no ensino fundamental – séries finais. Em 1991 o Brasil tinha 17.049 milhões de brasileiros entre 10 e 14 anos (IBGE. 1991), justamente a faixa de idade para esta etapa do ensino. Ou seja, pelo números apresentados, o Brasil tinha mais de 7 milhões de pessoas fora do ensino fundamental nas séries finais. Ou essas pessoas estavam fora da escola, ou fora da série adequada para a faixa etária das mesmas.

escola. Muitas questões sociais impediam parte das crianças que estavam fora da escola de estarem dentro dela. A partir desta realidade, era necessário criar políticas de incentivo para as famílias garantirem seus filhos na escola. É nesse contexto social que o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002) cria o Bolsa Escola, uma espécie de auxílio financeiro para as famílias que matriculavam e mantinham seus filhos estudando. Do ponto de vista do objetivo de universalização, esse programa foi um sucesso, e como a própria tabela 1 mostra, em 2000 o Ensino Fundamental brasileiro já estava praticamente universalizado.

Os dados da tabela 01 apresentam números ainda mais graves quando o assunto é ensino médio e superior. Segundo o IBGE, em 199,1 o Brasil possuía cerca de 9,248 milhões de pessoas entre 15 e 17 anos de idade, ou seja, em idade escolar para o Ensino Médio. No entanto, o número de alunos matriculados no nível médio correspondia a aproximadamente 1/3 desta população, um dado preocupante e que foi negligenciado pelas políticas públicas brasileiras no início da década de 1990. Naquele contexto, o governo claramente priorizou o Ensino Fundamental.

A política de priorização do Ensino Fundamental custou caro aos outros níveis de ensino. O que se viu no Brasil adiante foi um crescimento desenfreado do setor privado nos níveis de ensino que não foram priorizados na década de 1990, especialmente no ensino superior. A precarização do ensino superior, a desvalorização da universidade pública, a redução acentuada dos investimentos no setor e o crescimento avassalador do ensino superior privado na última década do século XX (fato que se expande até hoje), são exemplos claros dessa política de priorização do governo.

Se o Ensino Médio foi esquecido na década de 1990, o Ensino Superior foi talvez o nível de educação pública que mais sofreu com mais interferência dessa nova roupagem neoliberal. Em nenhuma outra esfera educacional se observou uma influência tão forte do chamado Estado mínimo. A palavra de ordem era “universalização” do ensino fundamental.

Essa universalização já atenderia a um modelo educacional neoliberal. Para isso, um novo enfoque foi dado à gestão da escola, pensada a partir de um modelo empresarial de gestão. A formação do currículo escolar passou a priorizar a flexibilização em nome de uma adequação da escola à realidade do mercado. A

aplicação dos recursos com base em investimentos internacionais e em parcerias com o setor privado propiciou a interferência de órgãos financiadores internacionais nas reformas educacionais brasileiras. E, principalmente, a nova forma de avaliar a qualidade da educação ministrada com base em avaliações externas terceirizadas, privatizou o próprio ofício de avaliar o sistema educacional brasileiro e criou um conceito de qualidade baseado no mercado.

Ainda sobre o final do século XX, a palavra da moda no período da reforma educacional brasileira ocorrida entre 1995 e 2001 foi justamente parceria, e parceria pública e privada.

Como diz Saviani:

Na década de 90 assume uma nova conotação: advoga-se a valorização dos mecanismos de mercado, o apelo à iniciativa privada e às organizações não governamentais, a redução do tamanho do Estado e das iniciativas do poder público. (SAVIANI, 2010, p 498)

Ou seja, a consciência de conduzir o processo de melhoria da qualidade da Educação, não necessariamente significa dizer, para os reformistas, que o Estado estará sozinho neste processo. Seguindo a tendência internacional de redução da máquina do Estado no setor público, o governo brasileiro buscou reduzir seus custos com a parceria da iniciativa privada e das organizações não governamentais.

Ainda no dizer de Saviani:

Com a reforma do ensino do Brasil, levada a efeito pelo governo federal entre 1995 e 2001, não foi diferente. A orientação apontada aparece com toda a clareza e insistentemente nas mais variadas ações do MEC. Um folheto publicitário distribuído pelo Ministério para a campanha “Acorda Brasil, está na hora da escola” mostra isso com meridiana evidência. (SAVIANI, 2010, p.438)

Fica evidente, portanto, o chamamento que o Estado faz à sociedade, tentando envolvê-la no processo, tentando criar novos atores e novos parceiros que possam ajudá-lo nesta missão reconhecidamente sua, de ampliar e melhorar a Educação pública do país. Se a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/96), coloca também a família como responsável pela Educação, o Estado vai em busca dessa parceria, e busca estendê-la para outros setores da sociedade civil, como empresas privadas e órgãos não governamentais. A elaboração e

implementação das políticas públicas em Educação, a partir de meados da década de noventa, passa a trabalhar com duas vias. A primeira é o compromisso do governo em desenvolver políticas públicas voltadas para melhorar a Educação do Brasil como condição para o crescimento do país nos próximos anos. Observa-se a compreensão do poder público sobre a relação existente entre crescimento econômico e melhoria da Educação. E a segunda consiste na forma como estas políticas vão ser desenvolvidas, caracterizadas pela tentativa do Estado de conseguir implementar as teorias de mercado dentro de suas políticas públicas.

O modelo educacional brasileiro do final do século XX foi vigiado de perto por órgãos e instituições interessados em reformular o pensamento em consonância com a ideia neoliberal de sistema produtivo, de mercado e de trabalho. A educação brasileira agora rende-se ao neoliberalismo. Quem se levantará contra esse estado hegemônico e irá propor uma alternativa contra-hegemônica para a educação?

2.3.1 O século XXI: novos ou velhos desafios?

Nos últimos anos, em função da intensa crise vivida pelo capitalismo, da qual o mesmo parece não conseguir sair, o pensamento sobre o papel do Estado parece ter sido retomado e levado a intensos debates. E esse retorno parece estar influenciando as políticas públicas brasileiras em educação.

Para Kliksberg;

A evolução da situação levou novamente as pessoas a centralizar aspectos do debate nos papéis que o Estado deveria representar, tema cuja discussão havia parecido encerrada nos anos 80. Predominavam então correntes de opinião que consideravam o Estado, em quase todas as suas expressões, como um “estorvo” para o mercado. Supunham tais correntes que este último solucionaria sozinho todos os problemas, motivo por que o Estado deveria ser desmantelado e reduzido à sua expressão mínima. Tal percepção vinha substituir as ideias que haviam sido características de décadas anteriores, segundo as quais o Estado de *per si* poderia gerar o desenvolvimento. Hoje, sabemos que os dois extremos desse movimento pendular foram desmentidos por fatos concretos. Do mesmo modo como se provou errônea a concepção calcada na onipotência do Estado, a realidade demonstrou que o mercado, embora detentor de um grande potencial produtivo, pode gerar desequilíbrios de enorme envergadura, caso possa agir livre de regulamentação. (KLIKSBURG, 2002, p. 48)

Se a visão do bem estar social do Estado foi duramente questionada na década de 1980 — e era a visão neoliberal do Estado mínimo com ampla liberdade do mercado a predominante no início da década de 1990 —, a ideia de ser esta última a tábua de salvação em detrimento da primeira já não é tão unânime, e os vários problemas observados em razão de todas as demandas sociais estampadas no início deste século, principalmente no que se refere à desigualdade social, de acesso a oportunidades e de desenvolvimento, lançam questionamentos sobre o papel do Estado e de suas políticas diante das demandas sociais por distribuição de renda, redução da violência e redução das desigualdades sociais por meio de acesso a educação de qualidade.

As políticas públicas em educação do governo federal brasileiro, especialmente a partir do governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), seguem a linha de raciocínio de Kliksberg, uma vez que é cada vez maior o volume de investimentos e de políticas públicas em educação básica⁹.

A tabela a seguir mostra a média dos gastos totais do Brasil por aluno entre 2005 e 2010:

Tabela 2 – Investimento médio em educação por aluno no Brasil entre 2005 e 2010

Nível	Brasil	Média da OCDE	Posição do Brasil no ranking
Educação Infantil	US\$ 1. 696,00	US\$ 6.670,00	32° de 34 países
Ensino Fundamental	US\$ 2.405,00	US\$ 7.719,00	32° de 35 países
Ensino Médio	US\$ 2.235,00	US\$ 9.312,00	35° de 37 países

US\$: Dólar americano

Fonte: OCDE in www.educacao.uol.com.com

Apesar de os níveis de investimento em educação no Brasil estarem bem abaixo daqueles dos países ditos desenvolvidos, como mostra a colocação brasileira no *ranking* de investimentos, segundo a OCDE, o aumento significativo na última década explicita que cresceu o investimento do poder público e, conseqüentemente,

⁹ Segundo a Organização Mundial para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil aumentou em 149% os investimentos em educação entre 2005 e 2010. Ainda assim, o Brasil possui um dos menores volumes de investimentos em Educação no Mundo entre os países analisados pela OCDE. A referida instituição apresenta uma média considerada ideal para se investir em educação pública, e a partir daí analisa o volume investido por cada país, criando um ranking de investimento.

expandiram-se as políticas públicas em educação básica no Brasil. Pelo menos do ponto de vista dos gastos ou investimentos públicos, parece que não se aplica a visão de Estado mínimo na educação do país.

Segundo o Ministério da Educação, o Brasil investiu, em 2010, cerca de 5,1% do seu Produto Interno Bruto (PIB) em Educação. Em 2000, esse número, segundo o próprio MEC, era de 3,9 %. A tabela a seguir pode apresentar uma visão mais completa sobre esta comparação.

Tabela 3 – PIB x Investimento em Educação: comparativo entre 2000 e 2010

Ano	PIB Nacional em \$	Gastos totais com educação (%)	Gastos totais com educação em \$
2000	644,7018 Bilhões de Dólares	3,9 %	25,14 bilhões de dólares
2010	2,143 Trilhões de Dólares	5,1 %	109, 293 bilhões de dólares

Fonte: Dados do INEP/MEC 2010. Tabela de autoria própria.

Como se observa, os investimentos públicos cresceram significativamente entre 2000 e 2010. Isso vai contra a teoria de redução dos gastos do governo em questões sociais. Pelo menos na Educação, a primeira década do século XXI apresenta um governo disposto a investir valores jamais vistos anteriormente.

Mesmo com o comprovado aumento do investimento público em educação, o governo brasileiro não abriu mão do capital privado e de financiamentos internacionais. O ensino superior continuou sendo alvo da ampliação significativa do setor privado, e o governo federal, assim como na década de 1990, continuou criando mecanismos para incentivar tal ampliação.

Entre 2000 e 2010, as Instituições de Ensino Superior – IES – privadas cresceram significativamente no Brasil. Das 2,4 mil IES devidamente credenciadas no país em 2010, apenas 11,6% eram públicas, enquanto as outras 88,4% eram particulares e exerciam uma competição ferrenha no mercado.

Tabela 4 – Dados da Graduação no Brasil em 2010

Estatística	Categoria Administrativa					
	Total geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	

Instituições	2.377	278	99	108	71	2.099
Cursos	29.507	9.245	5.326	3.286	633	20.262
Matriculas	6.379.299	1.643.298	938.656	601.112	103.530	4.736.001
Ingressos	2.182.229	475.884	302.359	141.413	32.112	1.706.345
Concluintes	973.839	190.597	99.945	72.530	18.122	783.242
Docentes	345.335	130.789	78.608	45.069	7.112	214.546

Fonte: INEP / MEC. 2011, página 03

Como se observa na tabela acima, em 2010, a diferença entre as redes pública e privada no ensino superior apresentava o claro direcionamento do poder público para estimular o mercado no setor. Se comparado à realidade da década de 1990, o crescimento privado no setor é ainda mais evidente. Segundo o próprio INEP/MEC, em 1996 o Brasil tinha, em sua totalidade, 922 entidades, das quais 211 eram públicas e 711 eram particulares. Se, por um lado, esse crescimento impressionante de entidades de nível superior apresenta uma animadora realidade de que mais pessoas passaram a cursar o ensino superior no Brasil, por outro, é evidente o predomínio do setor privado sobre o público em relação a esse crescimento.

A rede privada tem, portanto, a imensa maioria das matrículas do ensino superior, o que denuncia a consolidação da política neoliberal do Estado no setor. O governo “Lula” e o atual governo da presidente Dilma Rousseff estabeleceram parcerias com o setor privado, o que desenvolve a concorrência e estimula o mercado, e ainda transfere responsabilidades.

Para fortalecer ainda mais essa política de transferência de responsabilidade do público para o privado, o governo criou o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), através da Medida Provisória 213/2004 e, posteriormente, da lei 11.096/2005. Um grande programa de concessão de bolsas em universidades particulares para alunos da escola pública a serem pagas pelo governo através da dedução de impostos das instituições privadas conveniadas ao programa¹⁰. Ou seja, o governo transfere, além de responsabilidade, recursos para o

¹⁰ Para se ter uma ideia do tamanho do Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e do volume de recursos públicos que o mesmo joga no mercado privado através da educação, cerca de 195 mil bolsas, sendo 50% parciais e 50% integrais foram oferecidas em 2011. Os valores de investimento do governo no projeto podem ter chegado ao montante de 250 milhões de reais em 2011, segundo dados do próprio MEC(2011).

setor privado, estimulando-o a oferecer para grande parte da população um serviço que deveria ser de responsabilidade do poder público.

De certa forma, esta parceria com o setor privado e o aumento da participação empresarial no ensino superior, mesmo que o capital investido no setor ainda seja predominantemente público, exacerba uma influência direta do pensamento neoliberal e da mercantilização do ensino superior no Brasil. O ensino superior virou um grande negócio.

Na questão da educação, a reflexão sobre a ação do poder público com duas posturas bem diferentes dentro de um mesmo campo de atuação aparece como um exemplo claro desta nova roupagem do Estado no século XXI, que ora resgata fragmentos do Estado que controla amplamente as ações diretas para atender a demanda da sociedade, que seriam os resquícios que fazem lembrar o Estado do Bem Estar Social, e que ora aparece com a mais forte visão neoliberal, buscando reduzir gastos, criar mecanismos atrativos para os investimentos privados e terceirizar serviços educacionais em todos os níveis de ensino, especialmente no nível superior, com a concessão de bolsas universitárias em instituições particulares, criando características que remetem ao Estado mínimo.

Trata-se de uma política de priorização que, na década de 1990, começou com o Ensino Fundamental e que no século XXI se expandiu até o Ensino Médio. O quadro abaixo apresenta esta realidade em números:

Tabela 5 – Matrícula na Educação Básica em 2010

Estatística	Categoria Administrativa					
	Total geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2010	51.549,889	43.989,507	235.108	20.031.988	23.722.411	7.560.382

Fonte: INEP/MEC: Censo Escolar 2010, Resumo Técnico, 15.

Ao contrário do que ocorre ensino superior, na educação básica, 85% dos alunos matriculados são da rede pública de ensino e estão sob a responsabilidade das políticas e dos programas específicos de cada esfera de governo. Pelos números, a educação no Brasil é estatal até o ensino médio, resultado de uma política de investimento e de universalização da educação básica. Tal realidade é

fruto da necessidade do país de desenvolver sua educação básica no sentido de acompanhar a velocidade de mudança pela qual o mundo vem passando nas suas estruturas produtivas nas duas últimas décadas. Não se adequar a essa realidade poderá significar atraso e falta de perspectiva de crescimento econômico.

Partindo desse argumento, os discursos apontam para a necessidade de uma educação de qualidade pautada na criação de condições de crescimento e desenvolvimento econômico diante do cenário atual. Observa-se, então, que o Brasil tem uma grande necessidade social, aliás, sempre teve, de educar seus jovens com mais qualidade.

Pensando na relação entre as Políticas Públicas e a necessidade social de uma educação de qualidade, Dourado argumenta que:

[...] o papel das Políticas Públicas se situa entre as ações orientadas por eleições nem sempre manifestadas, que refletem o interesse e funções – objeto de articulação entre o sistema escolar, o Estado, as demandas sociais e o setor produtivo – eleições estas permeadas por um conjunto de variáveis intervenientes e, portanto, como resultantes históricos do embate entre sociedade civil e política. (DOURADO, 2006, p. 27)

Ou seja, as necessidades sociais influenciam nas prioridades do Estado. Muitas vezes, elas se manifestam mais claramente dentro das próprias questões que emergem da relação entre sociedade civil e governo. Tal observação se aplica muito bem à educação e principalmente à necessidade de uma boa qualidade do ensino das escolas públicas que prestam serviço à sociedade.

Manifestamente, os desafios do mundo moderno empurram o poder público brasileiro para uma priorização em relação à educação. Se o neoliberalismo limita as ações do Estado em várias áreas, ele, como diz Silva (1994, p. 11), “enfraquece o Estado e erige um monumento à livre iniciativa, como sendo portadora de todas as virtudes que podem conduzir à regeneração e à recuperação da democracia, da economia e da sociedade”. Com a educação não é diferente. Apesar de ser cada vez maior o investimento público em educação básica, como foi visto anteriormente (sendo inclusive muito superior ao privado), o que faz do Estado o seu grande agente financiador, o que se percebe é que ele vem neoliberalizando a forma como desenvolve suas políticas em educação, trabalhando como agente central no papel social de garantir estrutura e condições necessárias para a educação básica do povo segundo seus interesses.

Assim sendo, a forma como o Brasil vem conduzindo suas políticas públicas em educação é que se apresenta neoliberal, realidade essa mantida no século XXI. Se o Estado na educação básica não é mínimo, do ponto de vista financeiro, ele é ligado à teoria neoliberal à medida que usa a educação para formar jovens preparados sobre o tripé da eficiência, produtividade e competitividade de mercado.

Alguns países que hoje lideram a economia mundial, como, por exemplo, Canadá, EUA, Japão e Coréia do Sul, potências desenvolvidas, parecem colher frutos do fato de terem percebido a importância da educação para o desenvolvimento do Estado. Talvez tenham adequado primeiramente as suas realidades educacionais para as exigências do mundo contemporâneo. Países como o Brasil, que demoraram em compreender tal realidade, sofrem dificuldades para avançar economicamente e parecem buscar melhorar a educação como tentativa de superar as dificuldades que entravam seu desenvolvimento.

A partir desta reflexão, torna-se fundamental a adoção de políticas públicas voltadas para garantir uma educação de qualidade e que possa significar não somente sucesso para os alunos, mas também desenvolvimento para o Estado, sob a égide do mercado. Pensar em tais políticas hoje é fundamentalmente pensar em ações que possam garantir condições de uma boa aprendizagem ao estudante desde seus primeiros passos na escola.

Mas, quais são os atuais parâmetros do poder público para se pensar nesse modelo de educação de qualidade? Entra em cena o debate qualidade total x qualidade social em educação.

2.4 Debate: qualidade total x qualidade social na educação do Brasil

No Brasil, a partir da década 1990, é possível evidenciar a migração de alguns conceitos neoliberais aplicados no setor privado e empresarial para as políticas públicas em educação:

Políticas educacionais de cunho neoliberal passam a ser implementadas paulatinamente no decorrer da primeira metade dos anos de 1990, durante os governos Collor e Itamar Franco (NEVES, 1995, 2000b; MELO, 1998),

mas somente na segunda metade da década, durante os dois governos FHC, adquirem um perfil mais sistemático. (NEVES *apud* LOMBARDI; SANFELICE, 2007, p. 212)

A sistemática afirmada acima tem relação com a transferência de modelos de gestão do setor privado, empresarial, para o setor de gestão pública. No que se refere à educação, um dos conceitos de gestão transportados da área empresarial é o de qualidade total.

A qualidade total é uma ideologia praticada no setor privado, a partir da teoria do pensador americano Edwards Dewing. Foi no Japão, porém, que tal visão ganhou espaço e se consolidou em grandes grupos empresariais do país. Trata-se do modo toyotista de produção, desenvolvido primeiro em terras japonesas, e posteriormente, pelo seu sucesso, expandido para a Europa e EUA.

O modo de produção toyotista se desenvolve em meio à crise do modo de produção anterior, o fordista, predominante no contexto do *Welfare State*. A produção em massa perde referência e é superada pela produção especializada e milimetricamente organizada, que busca a perfeita equação entre produção, qualidade, otimização de recursos, despesas e lucro. Nesse contexto de reorganização do setor produtivo, a educação aparece como um campo estratégico para reestruturar o trabalho e as relações entre classe dominante e classe explorada.

O modelo toyotista vai ser adotado para reorganizar a produção capitalista nas últimas décadas do século XX, com ele o conceito de qualidade total ganha ênfase nas reformas do Estado. Suas políticas públicas seguem os padrões toyotistas de eficiência, qualidade e preparação do trabalhador, de acordo com os interesses do novo sistema produtivo em formação.

A qualidade total atuou em setores estratégicos das grandes corporações do capital, como a produção, o controle fiscal, a gestão empresarial e dos negócios. Em síntese, tal conceito foi aplicado na base, com a reorganização do setor produtivo, a partir da requalificação do operário e sua relação com o capital, e também na elite, redefinindo o papel da gestão, implantando o controle rígido dos gastos e investimentos, otimizando os recursos e trabalhando em busca do cumprimento de metas e resultados.

Para Saviani:

Com a projeção do toyotismo para a condição de método universal de incremento do capitalismo em nível mundial, surgem tentativas de transpor o conceito de “qualidade total” do âmbito das empresas para as escolas. [...] No entanto, sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são os produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. (SAVIANI, 2010, p. 440)

Portanto, a aplicação da qualidade total na educação seria um reflexo da consolidação do toyotismo como sistema produtivo predominante, em que a condição econômica determinaria as políticas educacionais, e no qual os cidadãos egressos dos sistemas educacionais são verdadeiros produtos prontos para serem “consumidos” pelo mercado. O que se observa é que uma nova forma de pensar a qualidade em educação foi posta em prática. Segundo Gentili:

O neoliberalismo trouxe uma nova forma de ver a qualidade educacional associando-a aos princípios mercadológicos de produtividade e rentabilidade, introduzindo nas escolas a lógica da concorrência. Esse raciocínio baseia-se na crença de que quanto mais termos produtivos se aplicam a educação, mais produtivo se torna o sistema educacional. (GENTILLI, 1994, p. 54)

Como é possível observar, a qualidade total é o próprio discurso oficial do neoliberalismo aplicado à educação. Na intenção de qualificar os trabalhadores para o modo de produção flexível, e tentando readequar a ação do Estado na condução de suas políticas públicas para este fim, o neoliberalismo transporta o discurso da qualidade total para a esfera educacional. Para Zitkoski:

O que está na raiz das teorias sobre a qualidade total na educação, da reengenharia de ensino, da excelência do ensino é a razão instrumental como a positivação da vida, tecnificação do conhecimento, burocratização dos sistemas e atrofiamento da capacidade crítica e criativa do ser humano. (ZITKOSKI, 1997, p. 84)

A educação atua no sentido de formar trabalhadores para o mundo do capital. Assim sendo, cabe ao governo promover essa educação destinada a proporcionar a qualidade total pensada pela teoria neoliberal. Tal teoria busca superar a crise do Estado muito evidente no final do século passado, redefinindo seu papel, sua atuação frente às questões sociais e de mercado. Com isso, ele passa a regular o desenvolvimento, deixando de ser o responsável direto e exclusivo por isso. É a lógica do Estado mínimo que, inevitavelmente, redefine as políticas públicas em educação.

O Brasil é um exemplo dessa política reestruturante. A partir de 1995, as reformas nas políticas educacionais evidenciam a ideologia neoliberal e a teoria da qualidade total. O sujeito a ser formado pela educação pública brasileira é o eficiente, produtivo e moldado para enfrentar o mercado e as regulações sociais colocadas. Como bem disse Saviani : “é o sujeito a vestir a camisa da empresa”(2010, p.439)

Com isso:

As reformas implementadas são realizadas de modo gradativo, difuso e segmentado, porém com rapidez surpreendente. A lógica assumida pelas reformas estruturais da educação pública em todos os âmbitos (pedagógico, administrativo e financeiro), seguem os padrões de produtividade, eficácia, eficiência e excelência, importados das teorias administrativas para as teorias pedagógicas, traduzidos sob a lógica do discurso das instituições econômicas internacionais, como o Banco Mundial, FMI, OMC e adaptado pelas elites nacionais ao modelo de desenvolvimento brasileiro. (ALVES, 2012, p. 155)

Os principais órgãos econômicos internacionais defensores do Estado mínimo vêm invadindo a educação pública do Brasil e redesenhando suas políticas educacionais. A qualidade total preconiza uma educação voltada para atender as expectativas do mercado. Com isso, desenvolve-se uma política que estimula a busca por resultados de excelência, que aumenta seus níveis de aprovação, mesmo que isso seja mais uma questão de quantidade do que de qualidade, e que busca universalizar o ensino, não pensando no impacto social que isso possa significar, mas sim no significado econômico que tal universalização tem à medida que a mesma vem seguida de uma padronização voltada para adequar o indivíduo ao sistema produtivo hegemônico. Trata-se de um ensino com a visão de qualidade pautada na produtividade plena e na eficiência para atuar no mundo do trabalho segundo as regras neoliberais.

O volume de recursos advindos do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e de outras grandes instituições que regem o capitalismo mundial evidencia a inversão de papéis do público e do privado na educação. O Estado passa a ser o regulador, aquele que vai garantir, através das suas políticas, os interesses dos grupos que investem na educação do Brasil. No discurso, continua a ideia de que ele é autônomo na condução das políticas públicas educacionais, mas, na prática, tais políticas tendem para a implantação do conceito

de qualidade total transportado da organização empresarial toyotista.

Dois pontos de vista podem ser associados à política educacional brasileira dos anos 1990 e 2000:

Do ponto de vista técnico, a educação escolar se destinaria a preparar o trabalho simples e o trabalho complexo para darem conta da maior racionalidade científico-tecnológica requerida pelo atual estágio de organização do trabalho, da produção e da vida, o que, do ponto de vista da política neoliberal brasileira, significa desenvolver competências para operar (trabalho simples) e adaptar (trabalho complexo) a ciência e a tecnologia...

Do ponto de vista ético-político, a educação escolar teria a finalidade de educar a classe trabalhadora para aceitar como inevitável e até mesmo desejável, a perda da soberania nacional, a desindustrialização, o crescimento do desemprego, a flexibilização das relações de trabalho, a instabilidade social e profissional, o agravamento do processo de exclusão social, a perda dos direitos historicamente conquistados, e a recorrência à competição, ao individualismo, à passividade ou mesmo à sua restrita participação política como estratégias de convivência social (NEVES *apud* LOMBARDI; SANFELICE, 2007, p.212-213)

As novas políticas em educação do final do século passado e início deste estão fundamentadas na referência do mercado e buscam legitimar a ideologia neoliberal de cidadania e escola de qualidade. A qualidade pretendida por esta educação está diretamente relacionada ao atendimento dos interesses dos grandes grupos econômicos, que pensam em reestruturar o trabalho a partir da educação escolar. Pretende-se, portanto, inserir, na escola pública, a lógica da universalidade padronizada e da ideologia de aceitação das regras impostas pelo modelo econômico dominante. Formar cidadãos preparados para operar no mercado e aceitá-lo como o ideal é a missão do modelo educacional que emergiu no Brasil na década de 1990.

A gestão da escola ou dos sistemas escolares passa a ter uma importância estratégica nesse contexto, pois ela vai ser a grande responsável pela disseminação das ações da teoria da qualidade total dentro das escolas. Uma das vertentes da inserção da qualidade total na educação está no próprio modelo de avaliação adotado nas últimas décadas pelos sistemas de ensino. Sobre essa questão da avaliação da qualidade da educação atrelada ao conceito de qualidade total, Laval afirma:

Esse vasto movimento de avaliação [...] é inseparável da subordinação crescente da escola aos imperativos econômicos. Ela acompanha a

obrigação de resultados conhecido por se impor tanto a escola como a toda a organização produtora de serviços. Nisso, ela participa das reformas centradas na competitividade visando a fixar e elevar níveis escolares esperados. (LAVAL, 2004, p. 211)

Para Laval, a avaliação é a esfera da educação onde o conceito de qualidade total se faz mais presente. Como já foi visto anteriormente, a avaliação padronizada e em larga escala, conhecida como avaliação externa, introduzida no Brasil na década de 1990, através do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), tem como objetivo avaliar a qualidade da educação através de testes padronizados de Língua Portuguesa e Matemática em diferentes níveis da educação básica. Ora, o SAEB cria um padrão de aprendizagem a ser alcançado pelas escolas, que se veem forçadas a direcionar suas estratégias de ensino com o intuito de atingir o sucesso dos alunos nos testes do mesmo. Tais testes, vindos de fora para dentro da escola, acabam introduzindo um princípio de educação por metas, por resultados.

A partir de um processo avaliativo controlado por setores que pretendem transformar a educação em um campo de formação de cidadãos aptos à lógica do mercado, as escolas, ou os sistemas educacionais, buscam estabelecer padrões de eficácia que deem sentido à existência e função da escola. Nesse processo, a visão de eficiência do campo empresarial se apresenta mais diretamente dentro da escola.

A pesquisa de eficácia tal como é compreendida hoje em dia, de modo muito redutor visa aumentar os objetivos quantificados, levando em conta os meios raros dos quais os agentes podem dispor. A eficácia do ensino em questão tende então a se confundir com o que os economistas chamam eficiência, que consiste em maximizar resultados numéricos – avaliados mais ou menos com precisão – utilizando de melhor forma os meios financeiros limitados atribuídos pela autoridade pública ou os consumidores da escola. (LAVAL, 2004, p. 211)

As avaliações estruturadas pelo modelo de educação neoliberal fazem imperar os resultados quantitativos e as estatísticas de desempenho, estabelecem critérios de aprendizagem que muito mais têm a ver com a lógica do mercado.

De sorte o horizonte da educação se obscurece, recoberto por objetivos geralmente cifrados por números de diplomas, taxas de sobrevivência ou taxas de sucesso, eles mesmos relacionados com os investimentos engajados e a necessidade de mão de obra da economia. (LAVAL, 2004. P. 228)

A educação passa por um processo de objetivação que pensa a escola

como uma empresa, com metas e objetivos numéricos condicionados por quem investe financeiramente. O Banco Mundial, um dos principais financiadores da educação nos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, é responsável direto por essa onda neoliberal dentro da educação. As metas e os resultados são condições pensadas e estabelecidas para a liberação de recursos para a educação. Tais recursos são indispensáveis para os governos, e isso cria um perigoso ciclo de dependência das suas políticas públicas em educação para os grandes financiadores internacionais, e, portanto, interessados em implantar seus interesses econômicos diversos.

O fato de as políticas públicas em educação no Brasil sofrerem intervenção direta de um sistema de avaliações que vem de fora para dentro, as ditas avaliações externas, que muitas vezes são elaboradas e aplicadas por instituições privadas contratadas para tal fim, alheias ao processo educacional que se faz no cotidiano, leva a entender que há uma nítida rendição do Estado aos interesses do mercado.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), a Prova Brasil¹¹, o próprio ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) e o ENADE (Exame Nacional de Desempenho Estudantil), para o Ensino Superior, são exemplos de avaliações externas que invadem e ocupam a rotina educacional do Brasil e estão diretamente vinculadas à ideia de reestruturar a educação do país a partir da qualidade total.

A inversão de papéis na educação torna-se evidente, a essência da aprendizagem não está mais dentro da escola, ela vem de fora, das avaliações externas pensadas por agentes que moldam um tipo de estudante ideal, competitivo, produtivo e eficiente para o mercado capitalista, e criam um modelo avaliativo para observar se o modelo vem sendo executado pela escola. Alcançar resultados satisfatórios nessas avaliações é meta prioritária dos sistemas de ensino por todo o país. “Tais avaliações estão diretamente relacionadas a qualidade, mas aqui no caso, uma qualidade que tem como parâmetro o mercado” (PERONI, 2008, p.113-

11 A Prova Brasil é uma avaliação externa aplicada em todo o país nas turmas do 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio. A avaliação é em Língua Portuguesa e Matemática, e acontece a cada dois anos, nos anos ímpares. A prova acontece desde o ano de 2005. O seu resultado é utilizado como um dos parâmetros para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O cálculo do IDEB envolve a relação entre o resultado na Prova Brasil e os índices de aprovação da escola. O governo Federal estipula um índice como meta para cada escola em relação ao IDEB, que também apresenta uma meta para o Brasil. Segundo a projeção do MEC, todas as escolas devem alcançar a nota 6 no IDEB até 2022.

114).

Entendendo a educação como um importante instrumento de transformação social, através da construção da emancipação do estudante, o qual deve tornar-se sujeito ativo em sua comunidade e na sociedade como um todo, uma outra concepção de qualidade da educação desenvolve-se: a qualidade social da educação.

Tal modelo aparece como contraponto ao modelo neoliberal de educação no Brasil e é conhecido como proposta democrática de educação de massas. Tem como base ideológica setores organizados da classe trabalhadora, especialmente a dos trabalhadores em educação e forças sindicais, e é colocada como uma contracorrente à teoria da qualidade total neoliberal.

A primeira versão dessa proposta foi sistematizada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte e teve como eixo central a relação entre democracia social e democracia educacional, consubstanciada na defesa da escola pública, laica, universal, gratuita e de qualidade. A qualidade aí reivindicada dizia respeito às condições de funcionamento da escola (melhorias salariais, mais tempo do aluno na escola, redução do número de alunos por turma) e não nos pressupostos teórico-metodológicos da nova natureza da escola. Constatava-se, portanto, na formulação do Fórum, um predomínio da forma em detrimento do conteúdo da educação escolar. (NEVES *apud* LOMBARDI; SANFELICE, 2007, p. 217)

Emergente da década de 1980 e fortemente debatida na década de 1990, com ampla participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), essa proposta foi sendo superada pela proposta neoliberal e pela ascensão de governos alinhados às exigências do capital internacional. Adepta da perspectiva gramsciana sobre educação, a proposta de educação democrática de massa pensa em outro tipo de qualidade para a educação. Muito mais do que ser estruturada com um conteúdo pró-neoliberalismo, esta proposta pensava na qualidade de como se apresentava a oferta de educação para o povo, ou seja, tratava das condições da estrutura educacional, e não especificamente do seu conteúdo. Assim sendo:

[...] A proposta educacional elaborada nesse espaço político-pedagógico tem como pressuposto uma organização social cuja diretriz fundamental consiste na defesa da democracia nos seus aspectos econômico, político e social. Tendo como horizonte essa diretriz, a educação escolar se destinaria a contribuir para a qualidade social, esta traduzida, no campo educacional, como escola pública, gratuita, universal e laica voltada para a soberania nacional e a melhoria da qualidade de vida da população. (NEVES *apud* LOMBARDI; SANFELICE, 2007, p. 219)

A perspectiva da Educação pautada na qualidade social influencia significativamente na melhoria da qualidade de vida do povo, em todas as esferas sociais, levando qualidade na oferta, na formação e na própria vida pós-escola das pessoas. Leva em conta outras dimensões da formação do aprendiz, que não sejam apenas a voltada para o mercado neoliberal. Com isso, ela supera a perspectiva meramente ligada ao mercado, na qual a educação seria um instrumento de preparação dos indivíduos para o modelo hegemônico. A qualidade social na educação não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos por provas externas criadas por técnicos ou grupos de adeptos da concepção neoliberal que tecnicizam a educação, que estimulam a competição e buscam uma avaliação da escola com base em resultados quantitativos.

A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos. A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas. (SILVA, 2008, p. 225)

Há uma clara diferença entre qualidade social e qualidade total no âmbito da educação. A primeira, bem mais complexa, leva a educação para o campo da formação do jovem para a vida, com uma qualidade que lhe dá condições de exercer sua cidadania. Cidadania essa que não se limita às leis de mercado ou à aceitação do modelo neoliberal. É mais ampla, envolve formação humana, solidariedade, criticidade, coletividade e cooperação. Supera o individualismo e a competitividade exclusiva, bem como a visão da educação por resultados e pautada em metas, típica da qualidade total.

Para Paul Singer, o debate sobre qualidade social da educação tem relação com o conceito de “educação civil democrática”, defendida por pensadores que veem na escola um espaço de consciência, de formação para a cidadania e

democracia, de formação do cidadão para a vida em todas as suas dimensões.

Segundo o autor:

A visão civil democrática encara a educação como processo de formação cidadã, tendo em vista o exercício de direitos e obrigações típicos da democracia. Ela centra-se no educando e em particular no das classes desprivilegiadas ou não proprietárias. O grande propósito seria proporcionar a consciência e a motivação que permita o engajamento em movimentos coletivos visando tornar a sociedade mais livre e igualitária. É voltada para a habilitação do indivíduo a se inserir de forma adequada na vida adulta, profissional, familiar, esportiva, artística, sentimental, etc. Ela não vê contradição entre a formação do cidadão, do profissional, da futura mãe ou pai de família, do esportista, do artista e assim por diante. (SINGER, 1995. p. 5)

No Brasil, apesar de os últimos dez anos (2002-2011) de governo terem sido exercidos por um partido que, durante um bom tempo da Nova República se dizia de esquerda, no caso o Partido dos Trabalhadores, o que se percebe é que o discurso da qualidade social, tão forte entre os esquerdistas até a década de 1990, não consegue se firmar na medida em que se pensava, o que acaba promovendo um modelo educacional oscilante, que não se define, ou que muitas vezes acaba reproduzindo a visão de qualidade total em detrimento da social. Muitos são os exemplos dessa realidade. O estímulo à competitividade com as avaliações educacionais externas, especialmente com o atual modelo do ENEM, que hoje integra um amplo, competitivo e muitas vezes desigual processo de ingresso nas instituições de ensino superior, bem como as políticas de avaliações em larga escala, que muitas vezes colocam o Estado na condição de “Estado avaliador” (FREITAS, 2007), são ações que expressam a ideia de política de resultados e que acabam caracterizando um Estado muito mais adepto da qualidade total do que da social.

3. A GESTÃO POR RESULTADOS (GPR) NO ENSINO PÚBLICO CEARENSE

O Estado do Ceará vem seguindo nos últimos anos a tendência nacional no que se refere às políticas públicas em educação. Oscilando entre o Estado que toma para si a responsabilidade pela educação de grande parte da população e o Estado que procura implantar ideias influenciadas pelo contexto reformista predominante, os governos estaduais cearenses das últimas décadas vêm dando uma nova roupagem ao modelo de educação do Estado.

Neste capítulo, serão dois objetivos específicos a serem perseguidos com o intuito de alcançar um debate sobre as políticas educacionais no Ceará no contexto neoliberal. Tais objetivos estão intrinsecamente ligados e aparecem quase sempre entrelaçados dentro do debate.

O primeiro objetivo é a análise histórica das políticas educacionais no Ceará desde o chamado governo das mudanças (a partir de 1987) e demais governos que se estenderam até a primeira década do século XXI. Aqui será necessário fazer um estudo sobre os caminhos históricos das políticas públicas em educação no Ceará, enfatizando a política de resultados presente nas reformas da educação cearense iniciadas no final da década de 1980, estendidas aos anos 1990 e fortalecidas nos governos do século atual. O mote desse estudo histórico é justamente compreender a introdução da Gestão por Resultados e os impactos que a mesma causou nas políticas educacionais cearenses.

O segundo objetivo é o estudo mais aprofundado das políticas educacionais do governo de Cid Ferreira Gomes (2007-2010) e a relação que as mesmas possuem com a política de resultados. A ideia aqui é conhecer como se estrutura a política educacional cearense no governo cidista e como ela está relacionada ao contexto das políticas educacionais do Brasil e ao processo de neoliberalização da educação das duas últimas décadas. O principal objetivo está na formulação de ideias para o debate sobre como se deu a relação entre as políticas públicas em educação no Ceará entre 2007 e 2010, a Gestão por Resultados e a pedagogia da qualidade total. Para fortalecer os argumentos do debate, exemplos de ações, leis e programas do governo em educação serão abordados, ainda que de forma inicial.

Os dois objetivos citados serão analisados a partir de um componente que vem determinando as políticas em educação no Ceará desde os anos 1990. Estamos nos referindo à avaliação externa e sua forte relação com as políticas educacionais observadas a partir de então. No caso, a avaliação externa e em larga escala será estudada em sua dimensão prática e teórica com o intuito de compreender o comportamento da gestão educacional do governo de Cid Ferreira Gomes no seu primeiro quadriênio (2007 – 2010).

O propósito aqui, portanto, não é fazer uma análise de todas as políticas públicas em educação do governo cidista em forma de estudo de caso, nem tampouco estudar o processo avaliativo educacional, até por que seria uma tarefa impossível de ser cumprida em uma única pesquisa. Neste capítulo, o grande objetivo é desenvolver uma reflexão, através de estudos bibliográficos e da investigação documental sobre a perspectiva política e metodológica que orienta a gestão da educação cearense no referido governo, no caso, a Gestão por Resultados (GPR), compreendendo a influência histórica recente que a educação cearense recebeu de tal política, refletindo sobre a relação da mesma com o entendimento neoliberal dos grandes grupos e instituições econômicas hegemônicas, e estabelecendo um diálogo crítico e provocador sobre todo o entrelaço sociopolítico que o tema sugere.

3.1 Histórico das políticas públicas em educação no Ceará (1987-2006): a formação do Estado avaliador

A Educação cearense dos últimos 25 anos vem sendo marcada por um significativo processo de reestruturação, tanto em nível administrativo quanto em nível pedagógico. Em 1987, na primeira gestão de Tasso Jereissati, foi iniciada uma política educacional que visava a atingir duas difíceis missões. Em primeiro lugar, pretendia-se universalizar a educação básica no Estado, principalmente matriculando todas as crianças nas escolas. Em segundo lugar era necessário unir essa ideia de universalização a uma visão mudancista que significasse um serviço público mais eficiente à população, capaz de garantir educação de qualidade e que

estivesse alinhada aos interesses de expansão do mercado.

Segundo Ramos, a proposta mudancista de Tasso Jereissati apresentada à população e vencedora nas eleições de 1986 era uma alternativa ao modelo assistencialista e coronelista predominante até então. Para a autora:

Contraopondo-se às práticas coronelistas, o governo das mudanças, autodenominação utilizada pelo projeto político deste grupo de empresários desde o seu primeiro pleito eleitoral, trazia consigo a idéia central da proposta “Mudanças”... Mudança a partir da ruptura com o velho modelo, fundamentadas em críticas como os péssimos indicadores sociais e o uso indevido da máquina estatal (RAMOS, 2004, p. 92)

Com tal espírito ou vontade social de mudança, fato observado não apenas no Ceará, mas em outras partes do Brasil, o Estado presenciou uma substituição dos grupos hegemônicos do poder, não necessariamente uma substituição de classes sociais, mas de grupos da própria elite dominante. Sai de cena a elite coronelista dos tempos da ditadura e entra em cena um grupo de empresários que já dominava os setores produtivos do Estado e que tinha sede de poder igual ou até superior ao grupo anterior. Esse grupo não perderia a oportunidade de se aproveitar deste desejo social de inovação para alcançar o poder político cearense.

Apesar de utilizar-se de métodos diferentes, a essência do governo empresarial de Tasso tem o mesmo sentido dos governos anteriores, segue a perspectiva gramsciana de que o Estado está a serviço dos grupos hegemônicos de poder, ele existe para administrar os negócios da classe dominante, e, no caso da sociedade capitalista, os interesses da burguesia (CHAGAS in RABELO; FELISMINO, 2006). O modelo de Estado cearense implantado pode também ser pensado através do pensamento marxista. Para Karl Marx, o Estado como ente de poder político governado pela burguesia, é usado como mecanismo para garantir a mesma no poder, e, por conta da sua própria finalidade, promove a sobreposição de uma classe social à outra, consolidando econômica e politicamente a classe burguesa a partir do controle e da exploração da classe proletária. Tal reflexão corrobora com o pensamento de Chagas. Para o autor, a “função do Estado na sociedade capitalista é a garantia da reprodução da sociedade em duas classes antagônicas – burguesia e proletariado, reforçando a perspectiva marxista do antagonismo social e da luta de classes.” (MARX *apud* CHAGAS in RABELO, 2006,

p. 309. Grifo meu)

Assim sendo, o governo das mudanças não promoveu uma ruptura com os coronéis, pelo menos não em nível de rompimento de laços, uma vez que seu maior objetivo não era atuar de forma revolucionária contra as forças conservadoras que governavam até então, mas, sim e predominantemente, garantir que os interesses do novo grupo representado pelo novo governo fossem atendidos, que a estrutura do Estado cearense fosse preparada para as mudanças que eram interessantes ao jovem grupo empresarial do Centro Industrial do Ceará (CIC).

Portanto, segundo Ramos expõe, “[...] o velho, aqui representado pela política dos coronéis, manteve relações com os jovens empresários do CIC que eram cordiais, para não dizer estreitas”. (2004, p 92). A estreiteza desses laços se dava por razões predominantemente interesseiras, voltadas para garantir a consolidação do novo grupo no poder.

Entre 1987 e 2006, o governo do Ceará ficou nas mãos de Tasso Jereissati e seus partidários, sendo que no primeiro governo (1987-1990), Tasso pertencia ao PMDB, e nos quatro governos seguintes (1991 – 2006), todos os governadores, inclusive Tasso Jereissati (1995-2002), eram do Partido Social Democrata do Brasil (PSDB). Inegavelmente, este era, no cenário dos partidos brasileiros, um dos mais alinhados ao pensamento neoliberal de desenvolvimento e de condução do estado. Intitulado como o “Governo das Mudanças”, os peessedebistas desenvolveram ações voltadas para o campo da privatização, do estímulo à competição e ao crescimento industrial e da transformação de serviços antes de obrigação pública em grandes negócios do setor privado. O Estado não era mais o provedor do desenvolvimento, mas sim o grande indutor que, em parceria com a sociedade, faria a região desenvolver e se alinhar à perspectiva que se consolidava na década de 90. Era o neoliberalismo chegando de forma mais intensa em terras cearenses.

Para que a modernização/ampliação do processo produtivo no Ceará fosse realmente posta em prática, foi entendido que a educação também deveria passar por reestruturação, seguindo a tendência reformista que estava ocorrendo em nível de governo federal. No entanto, a realidade educacional a ser transformada era bastante desafiadora por conta dos vários problemas que apresentava.

Tasso Jereissati herdou uma educação inoperante e com sérios problemas no atendimento à população. Um relatório geral da educação cearense, publicado em 1986, explicitou bem a situação. Segundo o documento:

O Censo de 1980 registrou cerca de 595.459 analfabetos na idade de 7 a 14 anos no Ceará (55% da população desta faixa etária).

Dos 511.641 alunos matriculados na 1ª Série do Primeiro Grau em 1983, só estudaram na 2ª série do ano seguinte 205.510 alunos. 306. 742 crianças não avançaram naquele período.

Dos 706.785 jovens de 15 a 19 anos, em 1983, só se encontravam estudando na escola do 2º grau 86.100 alunos, ou seja, um atendimento de apenas 12,2 % da população.

Houve uma perda de 19.247 alunos na geração escolar do 2º grau, de 1981 a 1984, ou seja, de 51,2% dos matriculados na 1ª série. (CEARÁ. Encontro Ouvindo a Escola Pública: Relatório Geral, 1985, p.18)

Os dados dos anos 1980 apresentam um sistema público de ensino falido e pouco eficiente no atendimento à população. O Ceará era marcadamente uma população jovem, com mais de 1 milhão de pessoas entre 7 e 14 anos de idade, jovens que tinham seus futuros comprometidos por falta de políticas educacionais. Era urgente a necessidade de um plano que mudasse a realidade acima observada, que é, na verdade, apenas uma pequena parte de um grande complexo de problemas que a educação pública do Estado vivia naquela década. Os dados alarmantes de repetência e evasão escolar da 1ª para a 2ª série do 1º grau (hoje Ensino Fundamental) e o baixo número de alunos matriculados no antigo 2º grau (que atualmente atende pelo nome de Ensino Médio) denunciam a insuficiência do sistema em todos os seus níveis de ensino.

A tabela a seguir continua apresentando dados sobre a educação cearense que justificam o *slogan* mudancista de Tasso e seu grupo. Desta vez os percentuais de matrícula e de alunos fora de faixa etária apresentam o desequilíbrio do sistema de ensino público do Estado:

Tabela 6 – Dados Educacionais do Ensino Público do Ceará entre 1980 e 1994/ Fonte: MEC/INEP, 2000

Ano	Percentual de matrícula Ensino Fundamental. Crianças em idade escolar	Percentual de não matriculados Ensino Fundamental	Percentual de alunos fora da faixa Etária nas séries de Ensino Fundamental – Distorção Idade-Série
1980	55 %	45 %	77 %
1985	57%	43 %	76%
1991	79 %	21 %	72 %
1994	90,7%	9,3%	68,1%

Como se observa, o número de alunos fora da escola era bastante elevado, o que caracterizava um sério problema nas taxas de escolarização do Estado entre 1980 e 1985. Outro problema grave era o alto percentual de alunos fora da faixa etária (problema que, apesar de reduzido, persistiu com números significativos ao longo de toda a década de 90), o que leva à conclusão de que os índices de reprovação eram altos e que muitas crianças estavam entrando na escola fora da idade correta, ficando fora de faixa; ou mesmo que o Estado não estava conseguindo matricular e reter os alunos de forma universalizada. Todo esse cenário contribuía para que o Ceará tivesse problemas estruturais. A má qualidade e o pouco alcance do seu sistema de educação geravam uma juventude com baixos índices de escolaridade e uma grande massa de analfabetos. Isso comprometia a qualificação de mão de obra e o atendimento dos interesses da expansão econômica vivida pelo Estado na década de 1990. Era necessário mudar essa realidade. Como já foi dito anteriormente, foi a partir dessa constatação que se fundamentou o “governo das mudanças”¹².

Outra situação preocupante estava nos índices educacionais de aprendizagem observados no início do governo de Tasso.

Tabela 7 – Aprovação, Reprovação e Evasão escolar, Ceará, 1988 - Ensino Fundamental

Taxas	Séries (%)								
	Total	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a
Aprovação	55,8	48,5	56,0	59,6	62,6	52,5	59,8	60,9	69,9
Reprovação	18,6	23,0	20,2	17,5	15,4	18,7	14,5	12,2	9,3
Evasão	25,6	28,5	23,8	22,9	22,0	28,8	25,7	26,9	20,8

Fonte: INEP/MEC Informe Estatístico, 1996, p. 51

Pelo exposto, observa-se que um desafio latente da educação era o alto número de crianças que não conseguia aprovação para a série seguinte dentro do ensino fundamental. A cada 100 crianças que estavam matriculadas, pouco mais de 55 conseguiam a aprovação, o que significa que quase a metade das mesmas não conseguia prosseguir para a série seguinte. Isso por conta de reprovação ou mesmo

12 O termo “Governo das Mudanças” foi utilizado por Tasso Jereissati para caracterizar o seu governo a partir de 1987. O termo era utilizado como *slogan* oficial do governo, aparecendo em suas propagandas oficiais espalhadas pelo Estado.

por evasão escolar, que, juntas, comprometiam o sucesso escolar de quase 45% das crianças que se matricularam na escola pública de ensino fundamental em 1988.

Após o primeiro governo de Tasso Jereissati, a educação apresentava a alta taxa de analfabetismo do povo como o grande problema a ser solucionado. O governo de Ciro Ferreira Gomes (1991-1994) sentiu bem essa dificuldade. Era grande o *déficit* educacional, principalmente das populações mais carentes do Estado. Entre 1991 e 1995, o número de analfabetos era preocupante, como apresenta a tabela a seguir, que traz um panorama geral sobre o quadro de analfabetismo no Estado no período citado:

Tabela 8 – População e Analfabetismo no Ceará – população de 15 anos ou mais de idade por situação de alfabetização – 1991 e 1995

População e descrição da estatística	População de 15 anos ou mais por Grupos de Idade						
	Total	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos ou mais
1991							
Total	3.905.552	689.156	564.996	505.984	731.359	542.532	871.525
Não Alfabetizada	2	174.569	145.939	139.510	244.663	245.457	509.641
Taxa de Analfabetismo	1.459.779	25,3%	25,8%	27,6%	33,5%	45,2%	58,5%
	37,4 %						
1995							
Total	4.176.957	728.307	546.658	475.528	830.323	636.038	960.103
Não alfabetizada	7	130.331	101.761	109.470	225.582	238.221	510.319
Taxa de analfabetismo	1.315.684	17,9%	18,6%	23%	27,2%	37,5%	53,2%
	31,5%						

Fonte INEP/MEC- Censo Escolar 1996

O que se observa é que a redução do número de analfabetos aconteceu de forma tímida entre 1991 e 1995, principalmente por que a grande maioria dos analfabetos estava entre as pessoas acima de 19 anos, que por vários motivos socioeconômicos não conseguiram ingressar ou continuar na escola. Assim sendo, era complexa a missão de levar alfabetização à maioria da população em curto prazo. Com base em interpretações de dados como os apresentados acima, uma certeza parecia fazer parte das políticas educacionais dos dois próximos governos cearenses (1995 a 2002), que mais uma vez voltava para as mãos do tucano Tasso

Jereissati: a política de universalização da matrícula no ensino fundamental e ainda a criação de estratégias para que a universalização viesse seguida de um processo de permanência e sucesso dos alunos matriculados na escola. Somente o acesso universal, a permanência e o sucesso dos alunos na escola poderiam superar a médio e longo prazo o calamitoso estado de analfabetismo vivido pela população cearense até então.

Para superar os desafios apresentados e pensando em um processo de mudança da estrutura educacional cearense, o Ceará implantou uma ampla reforma educacional no contexto do “governo das mudanças”. Com isso é possível observar que:

A espiral de decisões do sistema educacional cearense se propôs a resolver a seguinte questão: como garantir a educação de qualidade para todos? A política educacional adotada assumiu ao mesmo tempo a proposta e a resposta: *Todos pela Educação de Qualidade para Todos* que sintetiza os pressupostos básicos das políticas públicas: acesso e qualidade a partir da mobilização social e da resposta do estado a estas demandas. Em outros termos, a expressão sugere a mobilização social em torno do acesso universal à educação básica de qualidade, entendida, a partir da Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990), como aquela que satisfaz e enfoca as necessidades básicas de aprendizagem, que promove a equidade, fortalece alianças, mobiliza recursos e contextualiza as políticas. (NASPOLINI, 2001, p.3)

O Ceará inseriu, dentro do seu processo de reforma da educação, a decisão da Declaração Mundial de Educação Para Todos, elaborada em conferência ocorrida na Tailândia, em 1990, e buscou universalizar a educação básica. O grande objetivo da reforma educacional era garantir educação básica de qualidade para todos, focando especialmente no ensino fundamental, nível de ensino que recebeu investimentos, ganhou em parcerias e passou a ter toda uma política de planejamento, execução e avaliação da educação pública no Ceará.

O governo fez questão, em suas ações e discursos, de mobilizar a sociedade como parceira e, com isso, dividir com ela a responsabilidade em melhorar a educação cearense. Como afirma Ramos:

Esta concepção reitera o Estado como indutor do desenvolvimento, mas agora ele passa a tratar os seus funcionários como sócios, e a sociedade como parceira, com o intuito de promover a eficiência e a eficácia da ação governamental. Estes por sua vez, são conceitos basilares do discurso de qualidade total. (CEARÁ, 1995 *apud* RAMOS, 2004, p. 100)

Assim, com esse compartilhamento de responsabilidade, o poder público

atendeu à exigência da reforma de Estado que ocorreu no Brasil e em várias partes do mundo desde a crise capitalista da década de 70 e 80 e desde o fim do bloco socialista e da guerra fria no início da década de 90. Trata-se de um efeito em cadeia, que começou no centro capitalista mundial, no caso Europa e EUA, e depois se expandiu para os países periféricos com bastante rapidez. Como bem afirmou Thompson (2001), os Estados passam a ser menos autônomos e a ter menos controle exclusivo sobre os processos econômicos e sociais dentro de seus territórios.

No Ceará, e especificamente nas políticas públicas em Educação, o braço neoliberal foi sentido a partir do primeiro governo de Tasso Jereissati, em 1987, ainda que de forma embrionária, e com maior peso na reforma educacional desenvolvida a partir de 1995. Com o discurso de universalização da educação, tal reforma passa a desenvolver políticas de padronização de ensino e de avaliação da qualidade do mesmo, e ainda de alinhamento da educação às tendências do mercado em ascensão, tentando adequar o modelo de formação dos jovens para a realidade econômica que estava em processo de implantação.

Uma das ações neoliberais de maior impacto nos primeiros governos de Tasso Jereissati e Ciro Gomes foi a perseguição quase que implacável do saneamento das contas públicas. Era preciso cortar gastos, canalizar recursos para evitar desperdícios, priorizar e controlar os investimentos para garantir maior saúde financeira para os cofres públicos e promover a redução do quadro de pessoal do Estado, pelo menos *a priori*, pois ele era considerado excessivamente e equivocadamente grande. Segundo Ramos (2004, p. 99), “o governo impôs de forma autoritária a extinção ou a fusão de órgãos públicos, aliada a uma política drástica de redução da folha de pagamento”. Tudo em nome de uma visão de Estado saneado e com resultados positivos em matéria de corte e controle de gastos.

Para Menezes, a Educação cearense sofreu forte interferência da política neoliberal:

No afã de sanear as contas públicas, [os governos Tasso/Ciro] demitiram professores sem uma análise rigorosa da realidade educacional, gerando carências para, no momento posterior, admitir professores na forma precarizada de trabalho temporário, [...], o governo negou-se de forma intransigente a dialogar sobre as mudanças implementadas, dentre estas, a universalização do telensino para todo o Estado apesar da resistência de pais e professores. (MENEZES, 2001 *apud* RAMOS, 2004, p. 99)

A reflexão da autora pode ser relacionada com a crítica feita por Cristian Laval à postura adotada pelos governos neoliberais em relação à educação. Para Laval (2004), com o objetivo de colocar a educação a serviço dos interesses neoliberais de mercado, os governos europeus adotaram posturas de controle, de mercantilização da educação e de redução de gastos que resultaram, além de outras consequências, na precarização e desregulamentação do trabalho na educação. Tal reflexão também é feita por Gentili, em seu livro *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação* (1994), quando argumenta a ideia de precarização do trabalho como uma das estratégias de controle do professor pelos Estados neoliberais, controle esse fundamental para o triunfo do modelo do Estado mínimo na educação.

Pelo que foi observado a partir do pensamento de Menezes, no Ceará, a situação não foi muito diferente, e o que se percebeu ao longo dos governos neoliberais foi um considerável direcionamento para políticas de enfraquecimento e desarticulação da classe dos professores, com o aumento dos contratos temporários, a desvalorização/compressão da carreira, o controle dos sindicatos e, por extensão, da organização da classe trabalhadora, resultando na precarização do trabalho do professor em toda a rede estadual de ensino.

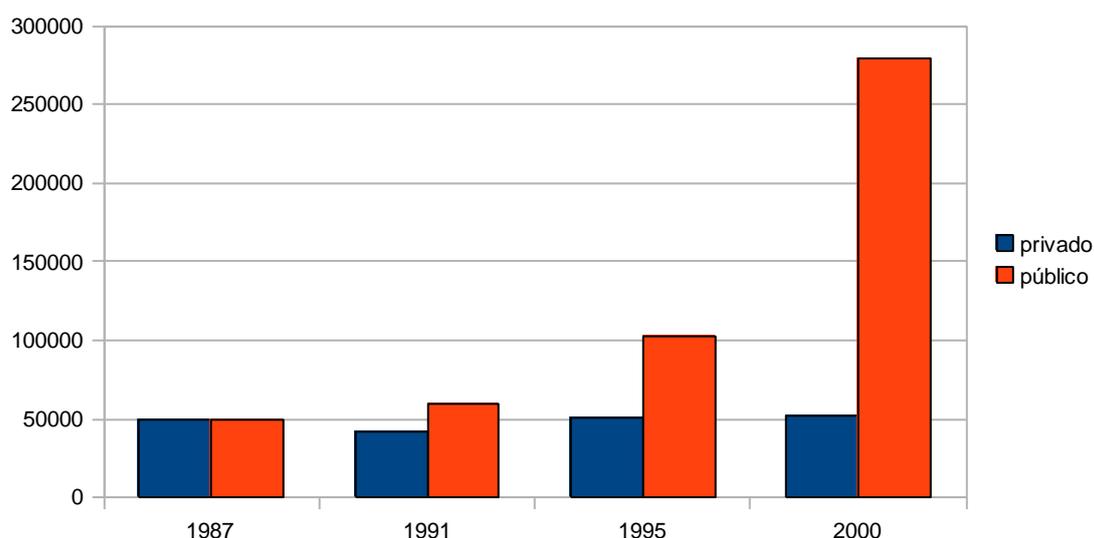
Ao longo da década de 1990, observou-se que o número de alunos matriculados no ensino fundamental cresceu consideravelmente, seguindo em direção ao processo de universalização daquele nível de ensino. A tabela a seguir apresenta dados sobre o crescimento do ensino fundamental no Ceará:

Tabela 9 – Ensino Fundamental – Matrícula Ceará – 1991 -1996

Ensino Fundamental	1991		1996		Crescimento %
	Absoluto	%	Absoluto	%	
Total	1098.024	100,00	1641.289	100,00	50,7
7 a 14 anos	807.482	100,00	1200.123	100,00	48,6

Fonte MEC/INEP – Informe Estatístico, 2006, p. 50

Nos anos posteriores a 1996 até o início do século XXI, era possível observar que o ideal de universalização da educação estava praticamente alcançado, já que, segundo a SEDUC(2000), o percentual de crianças entre 7 e 14 anos matriculadas na escola era de 98%, o que, de certa forma, ia contra a perspectiva neoliberal de redução do Estado na assistência à educação da população e de estímulo ao crescimento do setor privado na área. Ao contrário disso, as matrículas, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio público, cresceram, enquanto o setor privado não conseguiu a mesma expansão. No Ceará, a influência neoliberal não foi sentida na redução do Estado dentro da rede ou sistema de ensino básico. Certamente, a interferência neoliberal na educação seguiu um outro caminho, que será estudado um pouco mais adiante. A princípio, o que é importante enfatizar é que entre 1987 e 2000 o sistema público de ensino do Ceará



cresceu consideravelmente:

Gráfico 01: Fonte: NASPOLINI, 2001. Estudos Avançados *in* scielo.com

Como se observa, enquanto as matrículas nas escolas públicas aumentaram significativamente, as do setor particular estacionaram, o que nitidamente expõe que a educação básica não se transforma em um campo de domínio privado no Ceará. O público das redes particulares de ensino é restrito e privilegiado. Esse crescimento de matrícula no ensino médio tem relação direta com o processo de universalização do acesso ao ensino fundamental atingido na mesma época. Segundo dados da Secretaria da Educação do Ceará, em 2001, 98% das

crianças estavam matriculadas no ensino fundamental (SEDUC, 2001), o que correspondia a um número expressivo e a uma realidade bem diferente dos apenas 79% de matriculados registrados em 1991, como foi apresentado anteriormente. Se mais crianças estavam no ensino fundamental, certamente esse movimento chegaria ao ensino médio com a explosão de matrículas neste nível de ensino entre o final do século XX e início do XXI.

3.1.1 As formas de neoliberalização da educação cearense

Apesar de toda a conotação social dada ao processo de universalização do ensino do Ceará, a reforma educacional e as políticas públicas educacionais adotadas a partir de 1987, capitaneadas pelo governador Tasso Jereissati (1987 – 1990/1995 – 1998/1999-2002) e por Ciro Ferreira Gomes (1991-1994), não escaparam da interferência neoliberal. A neoliberalização da educação pública do Estado seguiu o seu caminho apresentando duas formas ou faces.

A primeira refere-se ao financiamento de parte das políticas públicas pelos grandes investidores internacionais, especialmente bancos, que atuaram no intuito de regular os mercados e controlar as ações dos Estados. A inserção volumosa de recursos advindos do Banco Mundial na educação cearense é marca presente na década de 1990, e isso tem uma relação direta com a política de alinhamento do ensino local aos interesses econômicos desse agente do capital.

Não por acaso, o Estado do Ceará passa por uma reforma que visa à universalização do ensino, à redução da evasão escolar e da reprovação, e o aumento da aprovação escolar. Passa a ser uma política que busca estabelecer e alcançar metas. Entre 1995 e 1999, com aponto Naspolini, “A taxa de aprovação do ensino fundamental cresceu de 70,80% (1995) para 81,53% (1999); a taxa de abandono caiu de 13,20% (1995) para 10,52% (1999); e a taxa de reprovação caiu à metade no período, tendo passado de 16,00% (1995) para 7,96% (1999).” (NASPOLINI, 2001, p.4)

As políticas buscavam corrigir uma série de distorções no sistema educacional, sendo que a principal era a distorção idade-série. A proposta era

reduzir a reprovação promovendo a promoção em larga escala do aluno, garantindo assim, acesso, permanência e sucesso do mesmo na escola. Acontece que essa política promoveu uma espécie de aprovação também quase que universal, criando um sistema educacional que, muitas vezes, beirava a promoção automática. O importante era avançar o nível de formação dos jovens e inseri-los no mercado de trabalho. A educação cumpriria o seu papel de levar mão de obra para o mercado cearense.

Com a intervenção financeira de bancos e grupos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), e ainda a atuação de órgãos técnicos, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tanto as políticas a nível federal como estadual foram destinadas a atender as exigências desses órgãos, mesmo que isso não se desse exclusivamente.

Para Freitas:

Organizações internacionais com suas iniciativas de estudos e publicações tiveram papel decisivo nas políticas educacionais ao estabelecer uma agenda que não apenas fixa prioridades, mas a forma como são colocados e equacionados os problemas, com o que fixam um mandato mais ou menos explícito para os países (FREITAS, 2007, p. 143)

O pensamento acima argumenta sobre as organizações internacionais assumindo a gerência da educação a nível mundial, principalmente nos países vistos como periféricos e em fase de expansão. As políticas educacionais desses países, nos quais se inclui o Brasil, são conduzidas, financiadas e avaliadas por programas e políticas desses órgãos, em especial o Banco Mundial. O discurso do próprio presidente da entidade, Robert McNamara, proferido em 1998, no auge da intervenção do Banco nas reformas educacionais do Brasil, deixa bem clara a visão do Banco em alinhar o modelo de educação mundial com a visão econômica dos grupos dominantes:

[...] a ação do Banco Mundial visa ajudar os países em desenvolvimento a reformar e expandir seus sistemas educacionais como requisito para o desenvolvimento econômico, pois os sistemas educacionais desses países são mal concebidos e não estão adaptados às suas necessidades de desenvolvimento. (LEHER, 1998. p 205)

Ora, o Ceará se enquadrava bem no pensamento do presidente do BM. O

Estado precisaria passar por mudanças na sua educação, no sentido de atender aos interesses neoliberais. Não era possível desenvolver a indústria, o comércio e a prestação de serviços no Estado e ainda atrair investimentos internacionais, com níveis educacionais tão baixos como os do final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Assim, melhorar os índices educacionais e elevar o número de pessoas com nível fundamental e médio era importante para ampliar a massa trabalhadora apta a ingressar no mercado e a se integrar a esse novo modelo econômico crescente. Os órgãos internacionais que investem recursos em educação no Ceará, como o Banco Mundial, interferiram diretamente na reforma educacional do Estado, pensando em uma política de universalização, de sucesso escolar, de promoção em massa e de adequação da classe estudantil para o mercado de trabalho.

Como bem afirma Freitas:

Não há dúvida de que a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas em educação são atravessadas, no âmbito nacional e subnacional, por intrincados processos nos quais emergem múltiplas agências e atores sob condicionamentos políticos, econômicos, administrativos, institucionais e culturais. (FREITAS, 2007, p. 147)

O segundo momento da influência neoliberal tem relação com a própria estrutura e gestão das políticas educacionais no Estado. Se ela recebe financiamento de bancos neoliberais, se ela busca alinhar a realidade do Estado com o modelo econômico em ascensão, certamente o governo cearense assumiria características dentro da sua gestão educacional que remeteriam ao neoliberalismo.

A política de descentralização da educação em favor das escolas, aparentemente um instrumento de democratização e desburocratização do sistema de ensino adotada por Tasso Jereissati, é um exemplo da influência neoliberal. Se por um lado ela revela uma perspectiva de autonomia, quando o governo descentraliza recursos destinados à escola, dando mais autonomia para a mesma executar seus recursos, e quando cria o sistema de eleição do diretor da escola pela comunidade, por outro, ela claramente remete a uma transferência de responsabilidade pelo sucesso da educação para a escola e seus gestores. À medida que esta instituição passa a ter mais autonomia com as políticas adotadas na década de 1990, ela passa a ser mais cobrada e, principalmente, passa a carregar consigo muito mais o peso do fracasso do que as glórias do sucesso.

É como se a escola por si só tivesse que suprir e atender aos anseios, bem como resolver os problemas que afligem a comunidade. Deste modo, a escola é tomada como um padrão, que é proposto como um fundamento partilhado entre o Estado e a sociedade e aceitável de troca simbólica com o papel do Estado frente ao processo educacional (RAMOS, 2004, p. 93)

O pensamento de Ramos aponta para uma ressignificação do papel da escola frente a educação no contexto neoliberal. A escola ganha responsabilidade, antes centrada na figura do Estado, no papel de educar com qualidade. É importante ressaltar que as medidas adotadas no sentido de dar mais padrão de qualidade às escolas como a grande esperança de melhoria da educação explicitam o interesse reformista destinado à escola pelos estados neoliberais.

“A escola vai assumindo com muito maior ênfase o papel de qualificar a força de trabalho necessária a chamada reestruturação produtiva para garantir, sem sobressaltos, o processo ampliado de acumulação capitalista” (RABELO in MENEZES; FIGUEIREDO, 2003, p. 222). Muito embora esta concepção marxista do papel da escola dê maior ênfase à visão econômica do processo educativo, não podemos desconsiderar a realidade latente de que o poder hegemônico neoliberal molda as estruturas de funcionamento do Estado e da sociedade em prol da sua consolidação. A escola tem, portanto, um papel estratégico neste cenário de consolidação do neoliberalismo. Ela passa a adotar medidas neoliberais e a atuar como agente de formação dos trabalhadores que vão manter as estruturas econômicas em funcionamento.

Ramos desenvolve também uma importante reflexão sobre a questão da transferência de responsabilidade, ou mesmo do poder decisório dentro das políticas educacionais, ao escrever sobre a questão da eleição de diretores escolares, criada na gestão de Tasso (1995-1998). Para a autora, a mudança representava a mudança no foco das políticas públicas, em que o governo do Ceará optou por dar fim às indicações de diretores escolares e transferiu para a comunidade a tarefa de escolher quem iria dirigir as escolas (RAMOS, 2004, p 110). Com isso, ele transfere o poder de decisão de escolha do diretor para a comunidade através de eleições diretas. No entanto, não é só essa capacidade de decisão que ele transfere para o universo da escola e comunidade, outras questões fundamentais também são transferidas.

A principal delas é o que Ramos chama de centralidade no papel do

diretor (2004), que significa depositar na figura do diretor uma responsabilidade jamais vista anteriormente. Uma vez eleito pela comunidade, ele também assume a pesada responsabilidade sobre o sucesso da escola.

Um documento criado pela Secretaria da Educação, em 1995, chamado de “O diretor faz a diferença”, elucida bem essa questão. Segundo o documento, não há escola boa com diretor ruim e não há escola precária com diretor bom. (CEARA: PDS/SEDUC *apud* RAMOS, 2004, p. 107).

Mais uma vez, a teoria da qualidade total na educação se faz presente, e agora diretamente na atuação dos gestores das escolas. Uma figura central dentro da instituição passa a ser responsabilizada pelos resultados da mesma. O sucesso da escola tem relação direta com o conceito de qualidade do seu gestor. Ao atingir as metas que indicam qualidade da escola, o gestor é classificado como bom, o não alcance do sucesso da instituição significa o seu fracasso. O Estado faz com que a sociedade tenha um novo alvo de cobrança, aliviando o próprio governo dessa pressão social. O gestor e, por extensão, a escola passam a ter a responsabilidade direta sobre a qualidade da educação ministrada na mesma. O Estado reduz a sua responsabilidade ao atribuir a outros atores o papel principal no processo educativo.

3.1.2 O sistema permanente de avaliação da educação básica do Ceará (SPAECE)

Outra forte interferência do neoliberalismo ocorre no processo de avaliação da qualidade da educação ofertada, que vai seguir a visão de Estado avaliador e explorar conceitos advindos da teoria da qualidade total dentro das políticas educacionais. Seguindo uma tendência nacional do contexto, o Ceará sofre a intervenção direta de políticas de avaliação da qualidade educacional com base nas avaliações externas. As instituições de ensino do Ceará passam, a partir da década de 1990, a se submeterem a um controle de qualidade a partir de avaliações que vêm de fora e que são elaboradas por equipes, setores ou instituições que estão afastados da rotina diária escolar. Trata-se de uma terceirização do processo avaliativo, já que o Estado do Ceará conta com os serviços de grupos que se dizem

“especializados” em avaliação escolar, para aplicar provas aos alunos e avaliar as instituições de ensino da rede pública.

A avaliação passou a ser utilizada como uma via estratégica para regular a educação básica do Estado brasileiro (FREITAS, 2007), em especial as avaliações externas em larga escala visam a criar um padrão avaliativo que leve a ideia de aluno, escola e educação ideais, e os sistemas de ensino passam a desenvolver políticas e programas voltados para qualificar seus estudantes de acordo com o projetado por essas avaliações. Falando tecnicamente a linguagem empresarial neoliberal, trata-se de um sistema de acompanhamento e monitoramento do serviço ofertado, capaz de diagnosticar o nível de qualidade do mesmo (pensando isso obviamente a partir de uma visão empresarial de funcionamento) e capaz ainda de interferir diretamente nas políticas públicas futuras para o setor.

Outra visão sobre o sentido da avaliação em larga escala pode ser vista no pensamento de Lima. Segundo o mesmo:

A avaliação passa a ser concebida como instrumento de controle social, atrelado às políticas públicas, com o intuito de fornecer subsídios à promoção da qualidade e da equidade do sistema educativo e como forma de prestação de contas à sociedade sobre o atendimento e a qualidade dos serviços educacionais ofertados. (LIMA, 2007, p. 118)

O objetivo, portanto, passa também pelo que Vianna (1997) chamou de “*Accountability*”, ou seja, a ideia de apresentar à sociedade, de forma transparente, os resultados obtidos com a educação. A pressão social para que os alunos do ensino público brasileiro apresentassem melhor desempenho na aprendizagem também contribuiu significativamente para a criação do processo de avaliação em larga escala. Era preciso promover uma reforma educacional que criasse mecanismos transparentes de apresentação à sociedade da realidade educacional brasileira, algo que não era muito comum até a década de 1980. A avaliação externa e em larga escala acaba sendo o caminho escolhido para cumprir as exigências de prestação de contas à sociedade em relação à qualidade da educação pública.

A avaliação em larga escala no Brasil ganha ênfase na década de 1990. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), criado em 1990, lança uma nova lógica de política educacional. Segundo Freitas:

A emergência da avaliação em larga escala no Brasil não pode ser explicada pela construção e/ou crise de um Estado do bem estar, pois este jamais existiu no caso brasileiro. Explica-se em parte pelas peculiaridades da constituição, desenvolvimento e crise do Estado e do projeto de modernização do país... Entre as peculiaridades desse estado, encontra-se a sujeição das políticas sociais as políticas econômicas, o que resultou numa expansão da escolarização na qual a qualidade trazida pela ampliação da quantidade foi essencialmente excludente (FREITAS, 2007, p.186)

O SAEB é criado num contexto de expansão da educação pública brasileira. Ele visa a criar um mecanismo avaliativo padronizado sobre a qualidade educacional ofertada em todo o país. Portanto, numa fase em que a universalização do ensino não consegue manter uma qualidade também crescente, as políticas em educação passam a ter como referência para atuação os resultados de avaliações em larga escala padronizadas como o SAEB. A finalidade do SAEB seria “ aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de primeiro grau e promover informações para a avaliação e revisão de planos e programas de qualidade educacional” (BRASIL, 1994, p. 59).

Com efeito, o SAEB é um processo de avaliação externa que entende o desempenho escolar como o conjunto de resultados obtidos pelos alunos de ensino fundamental e médio nas chamadas áreas básicas de conhecimento, no caso, as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, em provas anuais aplicadas no final de cada etapa da educação básica, na época, a 4ª série e 8ª série do ensino fundamental e o 3º ano do ensino médio. Tais resultados são apresentados e até mensurados em uma escala de desempenho que descreve, em cada nível, as competências e as habilidades que os alunos são capazes de demonstrar. “Essa escala busca identificar os alunos que já atingiram tais competências e habilidades nos níveis desejáveis e ainda aqueles que não se encontram em tais níveis.” (CEARÁ, Seduc, 2005). Trata-se de níveis de proficiência que expressam, de acordo com a escala em que a avaliação do aluno se encontra, as habilidades e competências que o aluno detém.

Assim sendo, o SAEB cria um conjunto de descritores¹³ distribuídos em

13 Segundo o MEC, os descritores são entendidos como aspectos que descrevem a aprendizagem dos alunos em suas competências e habilidades nas séries específicas e nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Cada competência e/ou habilidade possui descritores específicos que indicam se o aluno obteve ou não a aprendizagem adequada. (Fonte: MEC/INEP)

uma escala educacional que referencia o grau de competência e habilidade em que o aluno se encontra, a partir do resultado alcançado nas avaliações externas. É uma espécie de nível educacional padronizado e escalonado onde se espera um resultado tido como ideal para os alunos. É esse resultado ou grau de proficiência ideal que determina o nível da qualidade educacional dos sistemas de ensino.

Essa realidade pode ser entendida como uma aproximação à ideia de política de gestão por resultados, que quantifica e escalona índices educacionais e os toma com base para o desenvolvimento de políticas educacionais que buscam a qualidade da educação.

No início da década de 90 é concretizado no Brasil o primeiro levantamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. O desenvolvimento do SAEB funcionou como fator indutor para que os Estados começassem a conceber sistemas próprios de avaliação e o Ceará foi um dos primeiros a se preocupar com isso, criando em 1992 um mecanismo para avaliar o rendimento escolar dos alunos da 4ª e 8ª séries, que em seguida foi transformada no SPAECE (Ceará, Edições Seduc, 2005, p. 139)

No Ceará, a década de 1990 marcou uma série de ações no sentido de implantar e fortalecer as avaliações em larga escala, sendo que o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE) foi o mecanismo mais importante adotado pelo poder público:

Desta forma, foi implantado, em 1992, o sistema de avaliação do Ceará, chamado, inicialmente, de “Avaliação do Rendimento Escolar dos Alunos de 4ª e 8ª Séries”, passando a ser conhecido nos meios escolares como “Avaliação das Quartas e Oitavas”, posteriormente denominado “Avaliação da Qualidade do Ensino” (LIMA, 2007, p. 120)

Apesar de o nome ainda não carregar a nomenclatura de SPAECE, o sistema avaliativo de 1992 já segue a linha de organização do SAEB e se caracteriza como um primeiro modelo de avaliação externa do estado cearense. Posteriormente, o sistema vai passando por um processo de aperfeiçoamento e de consolidação dentro da realidade do planejamento e execução de políticas públicas em educação no Ceará. Os resultados preocupantes dos primeiros testes levaram os gestores públicos a investir no processo avaliativo como um caminho importante para o diagnóstico da situação do ensino do Estado e para a tomada de atitude.

Tabela 10 – Principais avaliações externas do Ceará entre 1991 e 2001

Ano	Sistema	Programa/ Projeto	Tipo de av.	Enfoque
1992	Avaliação Qualidade de Ensino	Sistema Permanente de Avaliação das escolas do Ceará	Externa	Desempenho dos alunos / escola.
1994	Avaliação Institucional	Todos Pela Educação de Qualidade para Todos	Interna	Desempenho Escolar
1996	SPAECE	Ampliado, era aplicado nos alunos do 9º ano do EF e 3º do EM	Externa	Desempenho dos alunos
2001	Spaece Net	Spaece Net articulado com o Sadre(Monitoramento e Avaliação do programa)	Externa	Desempenho dos alunos

Fonte: Freitas, 2007, página 155

Como pode ser observado, em 1996, o nome da avaliação passa a ser oficialmente Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE). Com ele, o Estado assume a postura de quem educa e controla rigorosamente a educação a partir de um conjunto de avaliações externas que determinam descritores de aprendizagem, que condicionam competências e habilidades a serem atingidas pelos alunos de acordo com a série em que estudam, e que fortalecem a visão de Estado avaliador. Assim sendo, nas iniciativas estaduais, constata-se a predominância da avaliação externa. A avaliação de desempenho do aluno (rendimento) e do desempenho da escola indica os enfoques privilegiados (FREITAS, 2007).

A estrutura do SPAECE segue o mesmo padrão de organização e avaliação do SAEB. Voltado para a educação pública cearense, o sistema é criado para avaliar, a cada dois anos, a qualidade da educação no Estado, com base nos resultados obtidos pelos alunos em provas de Língua Portuguesa e Matemática. A partir desses resultados, o SPAECE organiza uma escala de proficiência e vincula tal escala a descritores de aprendizagem, que, por sua vez, apresentam o grau de competências e habilidades adquiridas pelos alunos através da educação ofertada. Toda essa variável de informações é transformada em avaliação da qualidade educacional segundo a metodologia implantada pelo SPAECE.

Primeiramente, o SPAECE concentrava sua avaliação no desempenho dos estudantes nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática, e, a partir de 1996, o sistema incorporou a Avaliação Institucional das escolas. “Esse sistema de

avaliação objetiva subsidiar políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino público” (LIMA; COELHO; SOARES, 2005, p. 139).

A definição de políticas exige conhecimentos para que as decisões tomadas pelos formuladores venham a atender a demanda social existente. Esses conhecimentos pautam-se em indicadores e informações (LIMA, 2005). É acreditando nesta relação que as avaliações externas são criadas para se chegar aos indicadores de aprendizagem capazes de avaliar a qualidade da educação e interferir diretamente nas políticas para o setor.

Segundo Vianna:

Os altos investimentos financeiros exigem, necessariamente, um projeto de avaliação que demonstre os resultados em termos de custos-benefícios, apesar de, muitas vezes, essa demanda refletir uma concepção econométrica da educação sem considerar o componente humanista. A exigência tem contribuído para que a avaliação se torne uma constante no processo educacional. (VIANNA, 2000, p. 24)

Ou seja, o que se percebe é que, por trás do interesse em melhorar o sistema educacional, avaliações em larga escala nos moldes do SPAECE fornecem dados quantitativos e apresentam um perfil do sistema educacional do Estado de forma padronizada, desconsiderando os implicadores sociais, humanos, econômicos e culturais que interferem em cada realidade educacional, em cada comunidade, em cada escola. Os resultados das avaliações permitem aos financiadores e ao governo uma visão geral da educação, com base em critérios quantitativos numéricos, padronizados e universais. Desta maneira, as políticas educacionais e os investimentos realizados são pautados nesses indicadores de qualidade, o que também fomenta programas de governo que levam em conta a realidade superficial e impedem que políticas específicas de intervenção num universo de realidades múltiplas sejam desenvolvidas.

A educação é quantificada, e a valorização dessa quantificação diminui, a cada ano, o componente humanista da rede pública de ensino cearense. A lógica neoliberal do sucesso, da competição, da preparação para o mundo do trabalho, da especialização e da qualificação, da exclusão em função dos resultados em provas externas acaba se consolidando nesse atual modelo de educação.

A tabela de escala de proficiência do SPAECE é a base interpretativa do resultado das avaliações aplicadas, e, *a grosso modo*, é a partir dela que se cria um

boletim de resultados por sistema, por escola e por aluno. A tabela a seguir apresenta exatamente como está organizada tal escala de proficiência e como o resultado da avaliação externa do SPAECE é apresentado a partir da análise da mesma:

Tabela 11 – Escala de Proficiência SPAECE Ensino Médio- 0 a 500

Língua Portuguesa		Matemática	
Escala	Proficiência	Escala	Proficiência
0 a 225	Muito Crítico	0 a 250	Muito Crítico
225 a 275	Crítico	250 a 300	Crítico
275 a 325	Intermediário	300 a 350	Intermediário
325 a 500	Adequado	350 a 500	Adequado

Fonte: Seduc, 2011.

De acordo com a lógica do SPAECE, o poder público cearense utiliza tal tabela para criar um parâmetro de qualidade educacional e, a partir dele, pensar ou repensar políticas públicas voltadas para a melhoria do desempenho de seus alunos nos resultados das avaliações. Os alunos devem atingir o perfil adequado, última escala da tabela, para que a educação ofertada seja considerada de qualidade. Assim sendo, cria-se um perfil entendido como o ideal para o aluno em matéria de aprendizagem, e os sistemas de ensino, escolas, professores e gestores passam a definir estratégias e políticas voltadas para que tal perfil de aprendizagem seja alcançado.

O pensamento de Cristian Laval pode ser resgatado para introduzir aqui uma crítica ao sistema educacional baseado na escola de resultados. Segundo ele:

A nova escola não vai mais julgar segundo um modelo de excelência ou segundo um ideal de libertação, ela avalia segundo um código de performance. Doravante, ela não julga mais o mérito ou a insuficiência ontológica de uma pessoa cujo nível de conhecimento e os trabalhos realizados lhe permitem ser ou não investida de um título fornecido por uma instituição. Ela avalia antes as atividades, as capacidades em atingir objetivos, competências utilizadas para realizar um projeto, segundo a lógica da produção. A organização moderna é econômica e técnica: as normas de ação não são depositadas no mármore do sagrado, elas são definidas por sua operacionalidade, pelo que permitem fazer. A organização não espera mais uma conformidade dos atos aos valores, ela produz serviços que têm uma utilidade e uma eficácia para a sociedade que é dele beneficiária. Esses são os efeitos mensuráveis, é a eficácia de que ela faz

prova, é a satisfação que ela produz relativamente a uma demanda que são dependentes de uma avaliação. (LAVAL, 2004, p. 314)

Claramente, o pensamento de Laval coloca-se em oposição ao modelo de educação implantado pelos governos neoliberais e que influenciam políticas públicas em todo o mundo, inclusive no Ceará. O SPAECE acaba sendo um exemplo desse modelo de política de resultados, de padronização de métodos avaliativos, em detrimento de todas as particularidades e complexidades que a educação apresenta.

Ao criar um mecanismo de avaliação capaz de criar escalas de aprendizagem, descritores, competências e habilidades que devem ser comuns a todos, e ainda, ao criar níveis de proficiência que classificam sistemas, escolas e alunos em diferentes níveis de aprendizagem, a educação pública cearense coloca-se nesse patamar de gestão por resultados que beira a política da qualidade total, extraída do setor empresarial. Isso reforça o que Laval apontou acima, onde a escola, foco das políticas públicas que valorizam resultados em provas específicas e em larga escala, e ainda a eficiência na realização de tais provas, acaba se transformando em uma organização moderna, influenciada pelo modelo econômico vigente e voltada para atender a demanda da sociedade que se estrutura nesse contexto econômico atual.

O SPAECE tem fundamento curricular nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) e nos Referenciais Curriculares Básicos (RCB's) para estruturar as competências e habilidades a serem alcançadas e ainda os descritores organizados por série. É válido ressaltar que tanto os PCN's como os RCB's são documentos estratégicos e obrigatórios na organização curricular dos sistemas de ensino do Brasil. A Matriz de Referência, como é chamado tal documento, pode ser exemplificada a partir da Matriz de Língua Portuguesa para o ensino médio, 1ª, 2ª e 3ª séries, conforme apresenta a tabela abaixo:

Tabela 12 – Matriz de Referência: descritores e competências em Língua Portuguesa – SPAECE
Fonte: Seduc, 2011.

DOMÍNIO	COMPETÊNCIAS	DESCRITORES		
		1º ANO EM	2º ANO EM	3º ANO EM
Apropriação	Identifica letras	-	-	-
	Reconhece conversão gráfica	-	-	-

dos sistemas de escrita	Manifesta consciência fonológica	-	-	-
	Lê palavras	-	-	-
Estratégias de Leitura	Localiza Informação	D1	D1	D1
	Identifica Tema	D5	D5	D5
	Realiza Interconferência	D2,D3,D4, D19,D20, D21,D22	D2,D3,D4, D19,D20, D21,D22	D2,D3,D4, D19,D20, D21,D22
	Identifica gêneros, função e destinatário de texto	D9, D10	D9, D10	D9, D10, D18
Processamento do texto	Estabelece relação lógico-discursiva	D7, D14, D17	D7, D14, D17	D7, D14, D17
	Identifica elementos de um texto narrativo	D11	D11	D11
	Estabelece relações entre textos	D13	D13	D13
	Distingue posicionamentos	D6, D12	D6, D12, D15, D16	D6, D12, D15, D16
	Identifica marcas linguísticas	D23	D23	D23

Os alunos submetidos a essas avaliações respondem a questões referentes aos descritores de aprendizagem. Tais descritores são relacionados a um conjunto de competências. Os resultados obtidos no conjunto final dos descritores e competências avaliadas determinam em qual nível de aprendizagem o aluno se encontra, de acordo com a escala de proficiência. *Muito crítico, crítico, intermediário* e *adequado* são os níveis existentes, e, de acordo com a avaliação, o aluno será identificado em um desses níveis. O objetivo, a cada nova avaliação do SPAECE, é conseguir aumentar os níveis e melhorar os resultados obtidos pelo sistema de ensino.

Assim sendo, o SPAECE passa a ter importância estratégica na definição de políticas públicas em educação no Ceará, e o poder público tratou de criar ações e políticas que fortalecessem a avaliação externa e criassem, dentro dos sistemas de ensino, e mais intensamente dentro das escolas, uma rotina de trabalho e de práticas pedagógicas voltadas para o alcance do bom desempenho dos alunos nas provas do sistema avaliativo. É como se houvesse uma inversão de prioridades, o SPAECE, à medida que tem potencializado o seu resultado, deixa de ser um meio

para melhorar a educação e passa a ser um fim, caindo no mesmo destino final da maioria das metodologias avaliativas.

Neste processo de consolidação da avaliação externa como principal mecanismo de controle de qualidade e de definição de políticas educacionais, os órgãos internacionais têm papel fundamental. Segundo Freitas, o projeto da OCDE buscava centralizar uma política globalizada de educação que começou nos EUA e seria expandida para outras partes do mundo. No projeto, buscava-se construir e levantar indicadores educacionais capazes de diagnosticar a qualidade da educação ofertada. Haveria, portanto, um padrão que determinaria os rumos das políticas educacionais (FREITAS, 2007).

As avaliações criadas na década de 1990 seguem esta tendência de valorização das avaliações externas. Neste processo, somaram-se novos indicadores aos já tradicionais, com consequências na formulação de políticas nacionais, sendo privilegiadas, no final dos anos de 1990, a avaliação do funcionamento das escolas e a avaliação externa das aprendizagens. (TEODORO *apud* FREITAS, 2007, p. 143)

Apesar da sua consolidação ao longo dos anos 1990 como um importante elemento na definição de políticas públicas, o governo do PSDB desenvolveu um conjunto de ações no sentido de fortalecer e ampliar ainda mais o SPAECE para outros campos da política educacional do Ceará.

Em 2004, sob a responsabilidade do Governador Lucio Alcântara (2003 – 2006), o SPAECE passou pelo que Sofia Lerche chamou de “a maior e mais significativa mudança” (VIEIRA, 2007). Naquele ano, o SPAECE deixou de ser uma avaliação externa predominantemente estadual e passou também a avaliar os sistemas municipais de ensino. Assim sendo, o sistema de avaliação em larga escala passa a interferir nas políticas educacionais, não apenas em nível de governo do Estado, mas também dentro das prefeituras municipais. A ação da Secretaria da Educação unificou o sistema de ensino estadual com os sistemas municipais no intuito de melhorar, de forma integrada, os resultados das redes de ensino nas avaliações externas.

A tabela abaixo apresenta os dados do SPAECE de 2004, da Fundação Cesgranrio, instituição responsável pela aplicação da avaliação:

Tabela 13 – Número de Alunos previsto e realizado – SPAECE 2004.

SÉRIE	REDE	Nº ESCOLAS	POPULAÇÃO	AMOSTRA	FRAÇÃO	ALUNOS AVALIADOS	TAXA RESPOSTA (%)
4ª EF	ESTADUAL	160	9.293	5.503	59,2	4.236	77
	MUNICIPAL	1770	108.845	67.521	62,0	52.157	77,2
	SUBTOTAL	1930	118138	73.024	61,8	56.393	77,2
8ª EF	ESTADUAL	550	64.663	34.498	53,4	24.769	71,8
	MUNICIPAL	1108	73.874	47.244	64,0	34.094	72,2
	SUBTOTAL	1658	138.537	81.742	59,0	58.863	72
3ª EM	ESTADUAL	497	70.599	32.811	46,5	26.337	80,3
	MUNICIPAL	---	---	---	---	---	----
	SUBTOTAL	497	70.599	32.811	46,5	26.337	80,3
TODAS	ESTADUAL	672	144.555	72.812	50,4	55.342	76
	MUNICIPAL	2064	182.719	114.765	62,8	86.251	75,2
	SUBTOTAL	2736	327.274	187.577	57,3	141.593	75,5

Fonte: CESGRANRIO-Relatório Geral do SPAECE, 2004, p. 12.

De acordo com a tabela, um considerável número de mais de 187 mil alunos estavam previstos para serem avaliados em 2004, o que representava um aumento de mais de 100% em relação ao SPAECE de 2003. Certamente essa ampliação da avaliação representava a tentativa do governo de padronizar o ensino público cearense, levando tal intenção de padronização para todas as redes públicas de ensino do Estado. Acreditava-se que, com a ampliação da avaliação em larga escala, seria possível uma avaliação mais precisa e, portanto, real da situação da educação pública do Ceará.

Segundo Vieira:

Realizar uma avaliação com tal esfera de abrangência representou conquista muito importante para o Estado. Com o sistema implantado a partir de então, a rede pública cearense passou a contar com diferentes tipos de relatórios (Relatório Geral, Relatórios Regionais, Relatórios Pedagógicos e Boletins Escolares), que foram publicados e divulgados em todo o Estado. Em nenhum outro momento anterior da política educacional teve-se a possibilidade de obter um retrato tão fiel do desempenho dos estudantes, nas áreas de conteúdo e séries avaliadas. (VIEIRA, 2007, p. 51)

A ideia da política educacional da Secretaria de Educação no período era realmente unificar objetivos, aproximar redes, utilizar-se dos resultados das avaliações externas para promover políticas públicas em educação que pudessem

significar unificação das redes em prol do SPAECE, ou, até mesmo, uma padronização em termos de avaliação e de execução de políticas educacionais. A ideia defendida acima pela autora, que entre 2003 e 2006 era a Secretária de Educação do Estado, apresenta esse novo significado dado ao SPAECE como sendo a possibilidade de ser o retrato fiel da educação, capaz de inferir sobre as políticas públicas para o setor a partir de então.

Vieira reforça tal concepção ao afirmar que:

Trata-se, com efeito, de uma inovação com forte potencial de reverter a cultura do fracasso escolar. Pela primeira vez trabalhou-se com instrumentos que auxiliam a escola a enxergar seu próprio desempenho. Esse trabalho foi feito em todas as escolas sem distinção entre escolas municipais ou estaduais. A melhoria da escola pública requer um entendimento de tal natureza e a concepção de uma rede única de ensino. (VIEIRA, 2007, p.51)

O governo de Lúcio Alcântara tentou implantar a cultura do sucesso escolar a partir do referencial das avaliações externas. Em busca de padronizar resultados desejáveis para o sistema de ensino, colocando isso como um objetivo comum a todos, as ações implementadas tentaram criar a ideia de unidade para os sistemas do Estado e município e suas escolas. Com isso, todos deveriam se sentir corresponsáveis pelo processo de melhoria da qualidade educacional do Ceará. Os quatro anos de sua gestão foram estratégicos para ampliar o campo de atuação da avaliação externa e fortalecer a sua marca como sinônimo de avaliação da qualidade educacional em todo o Estado. Além disso, entre 2003 e 2006, o Ceará mergulhou definitivamente na concepção de Estado avaliador e de Gestão por Resultados na Administração Pública. O SPAECE é apenas um exemplo de tal mergulho.

3.2 Gestão por resultados (GPR), *accountability* e avaliação da educação

Antes de introduzir o debate sobre a Gestão por Resultados – GPR – nas políticas educacionais do Ceará, faz-se necessário argumentar sobre o próprio conceito de GPR, suas origens e bases teóricas e os motivos que levaram à introdução da mesma dentro das políticas educacionais locais.

Os recentes modelos de gestão pública do Ceará, especialmente nos

últimos dez anos, vêm priorizando a Gestão por Resultados como fundamento para a formulação de políticas educacionais que visam à busca de resultados a serem apresentados para a sociedade como produto do trabalho da gestão pública. Ideias como eficiência e eficácia, *accountability*, metas, planejamento estratégico e avaliações externas são exemplos da presença da GPR na educação pública cearense recente.

A origem da Gestão por Resultados (GPR) está relacionada à introdução da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), na década de 1980, em sintonia com a ascensão da teoria neoliberal, propondo transformações no Estado e buscando uma gestão orientada para os resultados. As referências para a introdução da GPR são países como Inglaterra, Alemanha, EUA e Canadá.

Nesse contexto, cria-se outro arranjo político, com a necessidade de se buscar um novo arranjo de Estado. Um Estado gerencial, mais compacto, enxuto e empreendedor, que não tolera mais a ineficiência e busca outros parâmetros de funcionamento e atuação, tendo comprometimento com a capacitação, onde a eficiência e os resultados passam a ser um norte. (PINHO *apud* MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2009, p. 6)

Portanto, a introdução da Gestão por Resultados (GPR) está diretamente ligada à mudança de perspectiva da gestão pública. O poder público tem a responsabilidade de garantir as condições necessárias para o avanço do capital e para a consolidação do neoliberalismo como modelo hegemônico. Suas características de eficiência e de busca por resultados estão relacionadas ao conceito produtivo advindo do toyotismo, modelo predominante no regime neoliberal. A visão de produtividade flexível e trabalho multiespecializado, a introdução de metas de atendimento dentro do serviço público, inclusive, em alguns casos, com o estímulo à premiação por melhor desempenho, à otimização dos recursos e ao enxugamento dos gastos são exemplos comuns do cenário toyotista de produção.

A Nova Gestão Pública pode ser entendida como:

[...] uma expressão utilizada regularmente por acadêmicos e profissionais da área para servir aos modelos e tendências da administração pública que emergiram nas últimas décadas e questionam o paradigma burocrático vigente até então. A NGP inspirava-se na constatação que a maximização do retorno financeiro seria alcançado não apenas pelo controle passo a passo dos procedimentos, mas pela flexibilização das normas, desregulamentação dos procedimentos e adequação as novas dinâmicas do mercado. (PERDICARIS, 2009, p. 22)

O que se observa é uma relação intrínseca entre o neoliberalismo e a aplicação da Gestão por Resultados na administração pública. A Nova Gestão Pública foi produto da exigência por um Estado mais flexível e dinâmico, capaz de superar a burocracia até então predominante, estimular o crescimento da economia e se tornar o mais eficiente possível em matéria de atendimento aos interesses do mercado.

Segundo Gomes:

Por Gestão por Resultados podemos entender então o ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados; e retroalimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação. (GOMES, 2009, p. 66)

A GPR oportuniza à administração pública a criação da tríplice ação de planejar-avaliar-corriger. Sua essência consiste na criação de políticas capazes de atender as demandas da sociedade com base nos conceitos de eficácia e eficiência, de avaliar de forma sistemática os impactos de tais políticas, comparando os resultados alcançados às metas antes estabelecidas, e ainda de reorganizar ações com base nos resultados obtidos nas avaliações.

Segundo o Conselho Latino Americano para o Desenvolvimento (CLAD), a Gestão por Resultados (GPR) significa:

[...] un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizá-lo asegurando la máxima eficacia, eficiencia e efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones. (CLAD, 2007 *apud* PERDICARIS, 2009, p.29)

Ou seja, o entendimento do conselho está relacionado ao interesse de tornar a esfera pública mais eficiente em seu desempenho enquanto instituição. Com isso, as funções do Estado são claramente pensadas a partir de objetivos e metas a serem atingidas como forma de apresentar à sociedade uma prestação de contas sobre o seu desempenho, através da divulgação dos resultados dos serviços prestados. Sob o discurso de tornar as instituições mais eficazes no atendimento às demandas sociais e, ao mesmo tempo, de adequar a estrutura do Estado à lógica do mercado, a Gestão por Resultados é transportada do setor privado para a

administração pública.

Portanto, a Gestão por Resultados cumpre importante papel na prática de prestação de contas social, ou política de responsabilização, uma vez que:

[...] os objetivos e resultados claros permitem maior *accountability*, uma vez que o estabelecimento de indicadores de resultados e de metas traz maior transparência e permite relações mais inequívocas de controle e sanção. Esta maior susceptibilidade ao controle público contribui também para a eficiência. (GOMES, 2009, p. 7).

Assim sendo, sob o discurso da transparência e da satisfação ao cliente (no caso a sociedade), cria-se um Estado regulador que usa de suas políticas de resultados para ampliar o seu controle social na intenção de conseguir maior eficiência na gestão pública. Trata-se de uma combinação entre a GPR, a visão de Estado Neoliberal e o conceito de qualidade total advindo do modelo empresarial de organização administrativa. Evidencia-se, portanto, a implantação de componentes da administração privada dentro da esfera pública.

Portanto, um dos principais pontos da orientação por resultados e do *accountability*¹⁴ é o seu objetivo de controle das políticas públicas e de formação de um Estado avaliador/regulador.

Os resultados passam a ser monitorados do input (recursos) para o output (resultados do processo–produto) e o outcome (impactos estratégicos). O foco central é na obtenção de resultados de impacto, o que gera uma adequação na estrutura organizacional (PERDICARIS, 2009, p.30)

O controle das políticas e das instituições através do monitoramento dos seus resultados remete ao conceito de qualidade total advinda do toyotismo. O Estado e suas repartições adequam suas ações para a nova visão produtiva do mercado, introduzindo a busca por metas e a responsabilização pelos resultados alcançados. Através do controle dos resultados e das instituições, são criadas ações voltadas para atender as demandas sociais sem desperdício de dinheiro, de forma mais dinâmica, com maior participação de setores privados através de parcerias, com flexibilidade para a desburocratização do aparelho estatal e buscando alta *performance* no atendimento à clientela.

A Gestão por Resultados tem, portanto, um componente de prestação de

14 Para Paul “Accountability significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho. Accountability pública se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos.” (PAUL *apud* CENEVITA, 2006, p. 2)

contas aos cidadãos, que são entendidos como clientes, o que cria meios para a prática direta do *accountability*, e permite a formação de um Estado mais responsivo. Com isso, ele acaba se consolidando como um importante elo entre o poder público e a sociedade, uma vez que seu princípio passa, “invariavelmente, pela questão da transparência e da publicidade, mas não se resume a mero prestar de contas previsto pela burocracia legal; pressupõe diálogo”(CARLOMAGNO, 2010, p. 7).

Com o intuito de mostrar serviço à população, o governo lança mão de canais de diálogo com a sociedade com o objetivo de fortalecer a prática de prestação de contas social. Um desses importantes canais é a mídia, através da propaganda direta para a população, explicitando as ações do governo. O *accountability* midiático é uma marca característica dos governos atuais em vários países do ocidente. Convencer a sociedade, principalmente os setores mais populares, através de propagandas bem feitas sobre o desempenho satisfatório do governo passou a ser uma constante nos dias de hoje. Como tudo que cai na malha capitalista, o *accountability* virou um grande negócio e uma importante estratégia política.

Há, portanto, uma controvérsia entre propaganda e *accountability*, que pode ser bem evidenciada nas palavras do autor Carlomagno. Segundo ele, “a transparência pública é campo obrigatório para a democracia, mas a publicidade comercial é campo fértil para a controvérsia” (2010, p.8)

No Brasil, o tema Gestão por Resultados ganha destaque entre 1995 e 1998, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Baseado em exemplos de reformas de países como Inglaterra, EUA e Canadá, o Brasil parte para uma ampla reestruturação administrativa, criando o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O objetivo do ministério era criar uma administração pública mais moderna e eficiente, com normas mais flexíveis e mais adequadas à nova realidade econômica neoliberal.

Para isso, o então Ministro Bresser Pereira desenvolveu uma série de medidas reformistas para reduzir o tamanho do Estado e dos seus gastos gerais, melhorar sua arrecadação e gestão fiscal, estabelecer e cumprir metas e ampliar a responsabilização dos servidores e instituições públicas sobre os serviços ofertados.

Não se tratava apenas de buscar resultados significativos para a

sociedade, era também uma questão de realinhamento do Estado diante dos desafios que o novo cenário econômico impunha ao Brasil na década de 1990. Era necessário apresentar uma gestão pública mais eficiente, tanto do ponto de vista da prestação de serviços, quanto do ponto de vista dos gastos efetivos com questões sociais. A intenção era canalizar recursos evitando desperdícios. Isso demandaria maior controle do Estado no que se refere às políticas sociais e seus custos.

O Brasil partiu então para uma política de austeridade econômica, de redução dos gastos públicos e de saneamento dos recursos do Estado. Políticas de privatização, controle da inflação, aumento da arrecadação de impostos, redução do Estado nas questões sociais através do incentivo às parcerias com o setor privado, diminuição da renda do trabalhador e estímulo ao aumento da lucratividade empresarial são algumas das ações estratégicas do governo brasileiro no processo de adequação à realidade neoliberal.

Na Educação, a Gestão por Resultados e o *accountability* foram percebidos de forma mais veemente nas políticas de avaliação, de responsabilização social e de redefinição curricular. A principal influência sobre a reestruturação dos sistemas de ensino em vários países do ocidente veio da nova estrutura de produção emergente nas décadas de 1970 e 1980, o toyotismo¹⁵.

Dois aspectos caracterizaram as reformas educacionais a partir da gestão por resultados. O primeiro deles foi a implantação da lógica neoliberal dentro das políticas educacionais, redimensionando os objetivos dos sistemas de ensino a partir da inserção de metas de produtividade, da cultura de resultados, da competitividade entre escolas e alunos e da formação educacional para o trabalho nos padrões do toyotismo, adequando o objetivo da educação para a realidade do mercado. O segundo foi o ingresso de agentes do capital privado dentro das políticas educacionais, buscando a construção do que Janela chamou de “uma agenda globalmente estruturada para a Educação” (JANELA, 2010), a criação de uma espécie de modelo padrão de educação elaborado, financiado e controlado por instituições como o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial para Cooperação e

15 O modelo japonês toyotista mudou a base produtiva do capital, exigindo um novo perfil profissional para a linha de produção, o que por sua vez exigiu uma readequação dos processos formativos desse novo trabalhador. Com isso, o poder público passou a repensar as políticas educacionais, promovendo uma reestruturação dos sistemas de ensino de forma a adequá-los a nova lógica produtiva toyotista.

Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a UNESCO.

Nos dois aspectos citados acima, a avaliação da educação foi o campo em que a gestão por resultados se fez mais presente nos anos 1990, principalmente aquela pautada em testes padronizados, externos e em larga escala. Notoriamente, as avaliações externas foram entendidas como base para mensuração da qualidade do ensino e estiveram presentes nas reformas educacionais de países como os EUA, Canadá, Portugal, Alemanha e Brasil. Elas significaram a consolidação do resultado como fundamento essencial para a formulação de políticas públicas na área da educação.

Não é, portanto, por acaso que algumas formas de *accountability* em educação têm sido estruturadas tendo como fundamento exclusivo ou predominante os testes estandardizados no âmbito das avaliações externas. Aliás, esta informação e os métodos de mensuração quantitativos têm relações evidentes com a emergência do chamado Estado avaliador e com a disseminação da Nova Gestão Pública (New Public Management), onde a definição prévia de objetivos e a sua mensuração e quantificação são aspectos centrais. (AFONSO, 2009, p.18)

Nos EUA, a presença da gestão por resultados ficou muito evidente na política de avaliação educacional desenvolvida pelo governo de George Bush, quando, em 1992, ele criou a *No Child Left Behind* (NCBL), na qual, através da aplicação anual de testes padronizados de Língua Portuguesa e Matemática, criou-se uma política de maior responsabilização de escolas, gestores e professores.

O destino de profissionais e escolas passou a ser decidido com base na pontuação dos estudantes nos testes de habilidades de leitura básica e matemática. As escolas que fracassassem em alcançar os objetivos e metas estariam sujeitas a vários graus de sanções, entre os quais seus profissionais poderiam ser demitidos, a escola poderia ser fechada ou reestruturada. Desregulamentação, competição e escolha pareciam soluções óbvias. (OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012, p. 61)

Na verdade, a educação norte-americana experimentou a face mais agressiva da neoliberalização do ensino público. Os resultados passaram a ser o foco principal da ação do governo. Criou-se um rigoroso sistema de acompanhamento e responsabilização focados na escola e em seus profissionais face aos resultados obtidos pelos alunos nos testes padronizados. Houve um claro deslocamento da atenção social sobre a educação. Se antes o foco era o governo e suas políticas, agora ele estava nos gestores, professores e nos desempenhos previstos para os seus alunos nos testes padronizados. Ou seja, o foco da responsabilização ou *accountability* está no chão da escola.

Afonso faz uma crítica às políticas avaliativas orientadas apenas para os resultados. Para o autor:

[...] não se promove accountability pública em educação com a indução de lógicas do mercado muitas vezes conseguidas através de formas de comparação e competição espúrias (alheias), ou pela introdução de mecanismos de privatização e de mercantilização da educação que desvalorizam a escola pública enquanto escola comprometida com os princípios de igualdade real de oportunidades para todos, de pluralidade de excelências, de justiça educacional e de cidadania democrática. (AFONSO, 2009, p. 23)

A política educacional americana, que também era evidenciada, embora em níveis diferentes, em outros países ocidentais capitalistas, estimula a competição através da comparação de resultados e de práticas de punição ou premiação que em nada condizem com o sentido real da educação pública, que é o de garantir acesso igual de oportunidades e uma educação para a cidadania. Pelo contrário, levam à exclusão severa dentro do sistema público de educação e promovem o avanço do capital privado e todo o desmantelo que ele promove, transformando a educação americana numa educação de quase mercado.

Ravitch¹⁶ afirma que:

Os ricos objetivos da educação não podem ser reduzidos a pontuações em testes, os quais devem ser apenas um indicador. Quando o teste torna-se o objeto principal vinculado as fortes consequências, ele próprio é invalidado, e perdem-se de vista os objetivos essenciais da educação. (RAVICH *apud* OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012, p. 654)

Para a autora, a avaliação da qualidade do ensino restrita apenas a testes padronizados limita a capacidade formativa da educação e, ao mesmo tempo, desresponsabiliza o poder público sobre uma série de outros fatores que certamente interferem no desempenho dos estudantes nas escolas.

Os problemas sociais que atrapalham o desenvolvimento da aprendizagem, de responsabilidade direta do poder público, como, por exemplo, a violência, o desemprego, a falta de condições estruturais e pedagógicas de muitos sistemas de ensino são mascarados e o foco do problema é desviado para professores e escolas, responsabilizados quase que exclusivamente pelo sucesso ou fracasso do ensino.

16 Diana Ravitch foi Secretária Adjunta de Educação dos EUA no governo de George Bush na década de 1990. Em 2011 lançou um livro intitulado "Vida e Morte do grande sistema escolar americano", criticando o modelo de educação por resultados adotado no país durante sua gestão, alegando se tratar de um risco para a educação pública norte americana em virtude do agressivo processo de concessões privadas que foram dadas as escolas que não alcançaram as metas do governo. O livro é uma dura crítica aos pressupostos ideológicos e aos resultados daquele modelo educacional implantado nos EUA.

A responsabilização focada nas escolas ignora a parte de responsabilidade dos estudantes e suas famílias, e do poder público em prover condições adequadas de trabalho. Os professores não são responsáveis sozinhos pelo aprendizado dos estudantes, e nem tudo de valor que um professor transmite aos seus alunos pode ser mensurado em um teste padronizado. (OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012, p. 653)

Enfim, as transformações econômicas e sociais proporcionadas pelo neoliberalismo provocaram mudanças estruturais nos modelos de educação em todo o mundo. Cientes de que o modelo de acumulação flexível e de produção toyotista era fundamental para a consolidação do modelo econômico em ascensão, Inglaterra e EUA iniciaram um processo de reestruturação política em direção ao Estado Mínimo, o que repercutiria em suas políticas públicas educacionais. A política por resultados implantada na educação norte americana na década de 1990 apresentou ao mundo uma versão perversa do processo de requalificação da educação em função das ordens do mercado. Mecanismos de transferência de responsabilização do recurso para o processo/resultado, utilizando-se do *accountability*, e de controle dos sistemas de ensino através de rigorosas políticas de avaliação e de acompanhamento dos resultados continuam a determinar as políticas educacionais nos países neoliberais.

O poder público controla os processos educacionais segundo os interesses privados, uma vez que transforma o objetivo da educação em atender às intenções do mercado. Isso em nada contribui para os reais objetivos de cidadania e garantia de direitos da educação pública; pelo contrário, mercantiliza o que talvez seja a única oportunidade de acesso a oportunidades e exercício pleno da condição de cidadão para a grande maioria da população.

Fica claro que a lógica de mercado não é apropriada para a educação pública. A competição por clientes, o atendimento ao público de forma diferenciada e a oscilação de oferta fazem parte da esfera do mercado, mas perdem o sentido quando são transportados para a esfera pública, encarregada de prover direitos sociais que devem ser garantidos a todos, independente do poder político e da posição na esfera produtiva. As esferas pública e privada podem coexistir, mas possuem objetivos de natureza distinta e devem ser regidas de acordo com a lógica coerente com seus objetivos (RAVITCH *apud* OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012, p.654)

3.2.1 A introdução da gestão por resultados na gestão pública cearense (2003-2006)

No Estado do Ceará, a ideia de Gestão por Resultados – GPR aparece pela primeira vez no governo de Lúcio Alcântara (2003 – 2006). A sua implantação está relacionada à influência do modelo de gestão pública do Canadá, um dos países que já praticava a política orientada por resultados.

Com o apoio da Canadian International Development Agenci (CIDA), o governo do Ceará, em 2004, enviou uma missão, com autoridades da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), da Secretaria da Controladoria (SECON), do Instituto de Pesquisas e Estratégias do Estado do Ceará (IPECE) e do Tribunal de Contas do Ceará, para estudar o modelo canadense. Como fruto desta visita, o governo optou por implantar o modelo de Gestão por Resultados (GPR), utilizando como referencial teórico o modelo daquele país. (MEDEIROS; NOGUEIRA, 2009, p. 4)

Segundo Vieira:

A busca deliberada da melhoria de resultados na administração pública se inscreveu nos compromissos do plano de governo “Ceará Melhor” (2003 – 2006), onde a educação veio integrar o eixo “Ceará Vida Melhor”, explicitado no plano de educação básica “ Escola Melhor, Vida Melhor”... Para dar sequência aos compromissos assumidos pelo governo, foram criados dois importantes instrumentos de monitoramento das políticas: a Gestão por Resultados (GPR) coordenada pela Secretaria do Planejamento e Controle (SEPLAN), por intermédio do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). (VIEIRA, 2007, p. 51)

Portanto, a Gestão por Resultados foi criada no Ceará como mecanismo de monitoramento das políticas públicas. Seguindo o modelo de gestão voltada para a excelência e o tratamento da sociedade como cliente, o Estado buscou o que dizia ser a modernização em prol de um serviço de melhor qualidade para a população.

No caso da educação, ela se expressaria na criação de metas de gestão para a aprendizagem dos alunos e para a qualidade do ensino ministrado pelas escolas. Tais metas estariam focadas no desempenho de alunos e escolas nos resultados internos (aprovação, reprovação, evasão escolar) e externos (em avaliações de larga escala), como principais instrumentos de avaliação da qualidade da educação ministrada.

Certamente a sua criação tem relação com a necessidade que se fazia urgente no início do governo de Lúcio Alcântara de melhorar os resultados educacionais apresentados pelo Ceará no SPAECE, até então. Uma política pública

nasce de uma demanda social e, no caso específico, a demanda tem relação com os baixos índices de desempenho apresentados pelo sistema educacional do Estado. Para melhor elucidar tal justificativa, a tabela abaixo apresenta alguns dados da educação cearense segundo o SPAECE entre 2001 e 2003.

Tabela 14 – Análise dos resultados SPAECE – 2001/2003

Série	Esfera	Língua Portuguesa		Matemática	
		Média 2001	Média 2003	Média 2001	Média 2003
4ª Série EF	Estadual	151,4	163,5	162,4	164,1
	Municipal	136,9	141,8	145,5	149,7
	Total	145,1	152,5	154,1	159,9
8ª Série EF	Estadual	216,3	219,2	221,4	220,7
	Municipal	210,5	210,3	216,4	219,1
	Total	219,6	221,0	219,4	219,9
3ºano EM	Estadual	254,0	262,8	250,9	256,6
	Municipal	--	--	--	--
	Total	254,0	262,8	250,9	256,6

Fonte: SPAECE – Relatório Geral 2004 – Fundação Cesgranrio, p. 63-64.

Os resultados apresentam-se bem abaixo dos números tidos como ideais pelo governo. O 3º ano do ensino médio, por exemplo, apresenta como índice de proficiência ideal um valor de 325 pontos para Língua Portuguesa e 350 pontos para Matemática, e em 2003, os resultados estavam bem aquém do esperado. Isso significa dizer que, de acordo com o SPAECE, o nível de aprendizagem dos alunos cearenses no ensino médio era muito baixo, e o grande desafio do poder público era elaborar políticas capazes de melhorar o desempenho dos alunos nas avaliações do SPAECE. Claramente o governo cearense confiou à política de avaliação em larga escala a responsabilidade de aferir a qualidade da educação pública estadual e usou seus resultados para definir suas políticas públicas educacionais.

O que ocorre no Ceará tem ligação com uma tendência nacional de valorização das avaliações em larga escala. Segundo Freitas, “os diagnósticos das avaliações em larga escala ganharam destaque, alegando os agentes estatais a necessidade de o governo central contar com indicadores confiáveis a respeito da

realidade educacional existente no país” (FREITAS, 2007, p. 46). A avaliação em larga escala influenciou o governo cearense, iniciado em 2003. Isso pode ser evidenciado a partir do momento em que o mesmo parte para estratégias de ação, visando melhorar os índices negativos apontados pelo SPAECE até então.

A ideia da Gestão por Resultados incorporada às políticas educacionais torna-se uma das estratégias do governo cearense. Não necessariamente ela surge com o objetivo exclusivo de cunho pedagógico, já que tem muito mais relação com aspectos administrativos do que propriamente pedagógicos. Ela busca resultados que signifiquem melhor eficiência e eficácia do poder público no que se refere aos serviços educacionais.

Ora, para Freitas, a própria avaliação em larga escala carrega esse sentido administrativo. Segundo a autora:

O despontar da avaliação em larga escala como via de regulação central da educação básica não se subordinou à lógica do debate em defesa da escola pública e democrática, antes se orientou pelas idéias de modernização administrativa, cujas estratégias propiciaram a participação dos envolvidos segundo propósitos políticos-pedagógicos consequentes para os interesses predominantes do país. (FREITAS, 2007, p 48)

Assim sendo, não causa estranheza a introdução da GPR estar relacionada à avaliação em larga escala, em especial ao SPAECE e ao seu diagnóstico sobre a qualidade da educação cearense. Ambas estão intrinsecamente relacionadas à ideia de modernização das políticas educacionais, sendo justificadas pela busca da eficiência, eficácia e qualidade na relação investimento/resultado.

Diante do exposto, a Gestão por Resultados foi inserida no contexto da política educacional cearense com o intuito de monitorar a qualidade dos serviços ofertados à sociedade e atender a uma demanda que exigia melhoria nos índices e nos resultados das avaliações da qualidade. Na educação, melhorar a qualidade estaria diretamente relacionado à melhoria dos índices de desempenho da rede educacional em avaliações externas, como o SPAECE.

Ainda para Vieira:

A escola é lugar por excelência da promoção da educação de qualidade como um direito inalienável. É portanto, o sucesso escolar que justifica a gestão democrática, e não o contrário. Não basta, pois, incluir e ser feliz. É preciso buscar a qualidade, e essa, de uma maneira ou de outra, se expressa nos resultados obtidos pela escola. (VIEIRA, 2007, p. 57)

A ideia é apresentar um melhor desempenho do ensino cearense a partir da melhoria da qualidade das escolas. A escola é exatamente o local onde as políticas públicas em educação acontecem e são mais evidentes. O seu sucesso significa o sucesso da gestão educacional e de suas políticas. A partir disso, a Gestão por Resultados busca um monitoramento do desempenho das escolas, aumentando o seu controle sobre as mesmas. A Gestão por Resultados desencadeia nas escolas o processo de aumento da responsabilização pela qualidade da educação que oferta. Cada vez mais o Estado é o avaliador da qualidade das escolas, saindo da condição de responsável para a de fiscalizador da qualidade do ensino.

O intuito é criar uma cultura de resultados dentro das escolas. O monitoramento dos resultados alcançados pelas políticas públicas educacionais é determinante para a elaboração de ações e planejamentos futuros. Há uma clara substituição da tradicional cultura de processos pela cultura de resultados. Vieira chama esse processo de introdução da “cultura de avaliação” na educação cearense. (VIEIRA, 2007).

Em 2006, é criado um programa de gestão escolar voltado para a política de resultados. O instrumento utilizado é um documento chamado Gestão Integrada da Escola (GIDE). No mesmo documento, a GIDE reunia metas, objetivos e procedimentos de cunho pedagógico, administrativo e financeiro. Todos os demais documentos que evidenciavam de forma meio que dispersa a gestão por resultados foram compactados dentro de uma só sistemática.

Segundo o FNDE:

O objetivo da Secretaria da Educação Básica do Ceará (SEDUC) ao assinar esse termo é racionalizar os procedimentos e processos, reunindo em um único instrumento de gestão o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), o Projeto Político Pedagógico (PPP) e outras ações relacionadas ao gerenciamento de rotinas escolares. (FNDE: www.fnde.gov.br/sala-de-imprensa/noticias, 2012)

Na GIDE era possível conhecer o projeto pedagógico da escola, seu mapa curricular, suas metas de conservação do patrimônio escolar e de melhoria da infraestrutura da instituição, suas metas de aprovação, reprovação e evasão escolar e as metas para a avaliação externa padronizada do Estado, o Sistema Permanente

de Avaliação da Educação Básica (SPAECE), tudo reunido em um só documento. Seu intuito era alicerçado na gestão de processos com base em métodos administrativos modernos, integrados, racionalizados e voltados para o monitoramento do cotidiano, das ações e dos resultados das unidades escolares.

A GIDE funcionou como uma porta de entrada da Gestão por Resultados na educação cearense durante o governo de Lúcio Alcântara e, muito embora o programa não tenha suportado o final do ano de 2006, quando o então governador não foi reeleito para um segundo mandato, inegavelmente ele influenciou políticas educacionais seguintes. Posteriormente, na gestão de Cid Ferreira Gomes (2007-2010), as políticas de avaliação e *accountability* foram predominantes dentro da sua política educacional. Seu governo direcionou de forma mais expressiva a educação do Ceará rumo a um conceito de qualidade pautado na Gestão por Resultados.

3.2.2 Gestão por resultados, avaliação e políticas educacionais no governo de Cid Gomes (2007-2010)

Entre 2007 e 2010, as políticas educacionais do Governo do Estado do Ceará estiveram diretamente relacionadas à cultura da avaliação, à política de resultados e ao entendimento de que a qualidade da educação passa por bons índices ou indicadores de desempenho do sistema nas avaliações externas de larga escala. Leis, programas específicos de qualificação, sistemas de premiações e incentivos sobre as avaliações foram criados no intuito melhorar os indicadores estaduais nas avaliações externas e fortalecer, dentro do sistema público de ensino, a cultura de avaliação.

A primeira reflexão sobre a Gestão por Resultados entre 2007 e 2010 pode ser feita com base no próprio Plano Plurianual de 2008. Um dos eixos norteadores do PPA cearense diz respeito à GPR. Segundo o documento:

[...] a Gestão Por Resultados está pautada no compromisso de alcançar resultados que melhorem a condição de vida da população. Esses resultados serão medidos como indicadores que, por sua vez, orientam a organização dos programas e ações bem como a alocação de recursos. (CEARÁ, Plano Plurianual 2008-2011, p.13)

O texto expressa a orientação do governo em pautar-se pela política de

resultados para a elaboração de políticas públicas sociais. Usando o argumento de que os resultados pensados visam o bem estar da população, o governo lança mão do conceito de eficiência no serviço público. Ao se pensar em indicadores sociais de qualidade, o PPA cearense abre caminho para que as secretarias elaborem programas de governo voltados para a criação e alcance de indicadores que possam significar qualidade dos serviços prestados à população e levem à melhoria da condição de vida da mesma.

Na Secretaria de Educação, a principal presença da Política de Resultados pode ser observada em programas ou políticas que visem melhorar os índices educacionais internos e em avaliações externas. Aqui, o governo pauta-se nos resultados obtidos por avaliações externas anteriores, bem como nos índices educacionais internos antes observados. Baseado nisso, pensa num conjunto de ações e programas que visem, a partir de um conjunto de indicadores considerados ideais, atingir qualidade nos serviços oferecidos.

A matemática é simples. Identificam-se os resultados anteriores para se ter um parâmetro, elaboram-se metas e indicadores de melhoria desses resultados como meio para melhorar a qualidade da educação ofertada, pensa-se em ações e programas para atingir tais metas e indicadores, e se avalia o desempenho da clientela de tais programas, no caso os alunos, no sentido de identificar se os objetivos e metas estão sendo alcançados. Esse ciclo se renova dentro de um tempo programado e, a cada ciclo avaliativo, os resultados serão novamente norteadores de correções ou mesmo de substituições de ações e programas educacionais, sempre voltados para a melhoria dos resultados em relação aos indicadores anteriormente identificados.

No Ceará, com todas as características acima discutidas, observa-se um Estado que assume um papel avaliador/regulador dentro das suas políticas educacionais e faz de tais políticas um campo de atuação com base na Gestão por Resultados, acreditando ser este o melhor caminho para ofertar um serviço de qualidade e fazer da educação um instrumento de acesso a oportunidades (entenda-se oportunidades a partir da visão neoliberal) para a população mais carente. Em sua idealização, elaboração dos programas e ações, financiamentos e avaliação, a educação cearense se molda a partir dos ideais neoliberais.

No governo de Cid Ferreira Gomes (2007 a 2010), as avaliações externas e em larga escala ganham ainda mais importância no que tange ao diagnóstico da qualidade educacional para a tomada de atitude traduzida em políticas públicas para o setor. Houve uma requalificação dessas avaliações externas, principalmente do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), que se configurou como o principal instrumento de avaliação da educação cearense.

Em 2007, a Secretaria reconfigurou o SPAECE, ampliando a rede de alunos que deveriam realizar as avaliações. Nunca o sentido da expressão “larga escala” foi tão apropriado. A partir daquele ano, não apenas os alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio realizariam as provas. Os alunos da 2º ano do ensino fundamental, através do SPAECE – ALFA, e dos 1º e 2º anos do ensino médio também realizariam as provas. Elas deixaram de ser bianuais e passaram a acontecer anualmente, mesmo com as provas do SAEB acontecendo nos anos ímpares. Com isso, o investimento foi elevado, os gastos com todo o processo cresceram, mas, em compensação, aumentou também a importância dada ao SPAECE como elemento central na gestão das políticas educacionais do Estado.

Certamente, houve a inserção, na educação pública do Estado, de uma concepção de avaliação da qualidade muito próxima do modelo empresarial de gestão. Buscou-se, a partir de então, estabelecer um modelo tido como ideal e, a partir daí, criar metas para se chegar a esse modelo; além de criar uma gestão focada no cumprimento dessas metas e no sucesso dos alunos medido pelos índices alcançados em avaliações externas que pretendem avaliar a qualidade da educação. Ao mesmo tempo, passou-se a criar jovens habituados a conviverem com a concorrência que as próprias avaliações estimulam, com a busca pelo sucesso, acostumados ao modelo sócio-econômico pensado pelo neoliberalismo e capazes de serem inseridos no mercado neoliberal. São essas algumas das missões desse modelo educacional que o Ceará desenvolveu nos últimos anos.

As avaliações em larga escala estão relacionadas à mudança de perspectiva do poder público cearense e ao seu alinhamento com a adoção da política de resultados na educação. Essa mudança tem relação com a influência do neoliberalismo e da ideia de qualidade total advinda do modelo de gestão empresarial toyotista. A partir da convicção de que um dos caminhos para

desenvolver a educação cearense era o das avaliações diagnósticas externas, o poder público passou a criar metas de alcance de aprendizagem baseadas nos resultados atingidos pelos alunos nas citadas provas.

A implantação de modelos avaliativos, como o do SPAECE, relaciona-se com a introdução no Ceará da ideia de Estado regulador/avaliador:

Na prática, a regulação educacional pela via da avaliação teve seu momento inaugural concomitante com um novo movimento reformista que, no ingresso dos anos 90, impôs uma nova agenda para a área social. Essa agenda apontou para uma reorganização profunda dos princípios e parâmetros das políticas sociais, remetendo à questão da reforma do Estado e dos caminhos do país. (FREITAS, 2007, p. 61)

A reestruturação do Estado na década de 1990 influenciou o Ceará e suas políticas educacionais. Uma nova agenda que prevê redução de gastos sociais repercutiu fortemente dentro das políticas públicas. Com isso, foi necessário reorganizar o Estado e reformular suas ações, obedecendo à nova lógica neoliberal de condução de tais políticas.

O Estado tornou-se um duro regulador social no sentido de garantir que o modelo neoliberal se consolide e consiga se expandir dentro da sociedade e no sentido de que os recursos gastos com educação sejam criteriosamente acompanhados e canalizados em ações que apontem para resultados expressivos e até mesmo de mais rápido retorno. São as chamadas políticas de focalização. O Ceará segue tal perspectiva, e a adoção do SPAECE como principal instrumento avaliativo do sistema público de ensino denota essa relação entre o Estado regulador/avaliador, políticas públicas e consolidação neoliberal.

Com base em sua visão de adotar uma estratégia de avaliação padronizada e de intenção reguladora, moldada a partir de um conjunto de indicadores tidos como ideais para os alunos e pensando em um processo que possa garantir que exista um modelo avaliativo que consiga perceber se o conceito de qualidade pensado pelo Estado está sendo implementado com sucesso no sistema público de ensino, o Ceará estruturou seu modelo avaliativo com discurso de pretensão de diagnóstico da qualidade educacional para tomada de decisão e formulação de políticas educacionais. Assim sendo, observa-se que “a estratégia de regulação educacional por meio da medida-avaliação-informação seria útil para a gestão que se impunha com os rumos que vinham sendo dada à área social do

país”. (FREITAS, 2007)

Duas leis criadas no governo de Cid Gomes (2007-2010), oriundas da política de Gestão da Secretaria da Educação do Estado, fortaleceram as avaliações externas e as políticas de resultados no campo educacional. Uma delas foi a criação do Prêmio “Aprender Pra Valer” instituído pelo Governo do Estado, em 2009.

Segundo a lei nº 14.484, de 08 de Outubro de 2009:

Art.1º Fica instituído o Prêmio Aprender pra Valer, que visa reconhecer o mérito nas escolas da rede pública de ensino do Estado que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos.

Art.2º O Prêmio Aprender pra Valer consiste na premiação do quadro funcional de todas as escolas que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos do ensino médio, definidas pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará - SEDUC, tendo por referência os resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE.

Art.3º A cada ano, o Poder Executivo estabelecerá, em ato próprio, as metas estaduais, que servirão de parâmetro para concessão do Prêmio Aprender pra Valer. (CEARÁ, Diário Oficial do Estado, 2009)

A partir da reflexão sobre os três primeiros artigos da lei, é possível observar duas importantes ideias ou constatações. A primeira relaciona-se com a consolidação da política de resultados como importante, senão principal vertente das políticas educacionais do governo do Estado do Ceará. Ao criar o prêmio, valorizando as escolas que alcancem as metas previstas pelo próprio Estado para o SPAECE, o governo acaba estimulando a priorização, por parte das escolas, de ações voltadas para os resultados em avaliações externas em larga escala.

Claramente observa-se a extensão do interesse na política de resultados do governo para as escolas. O pensamento é alinhado desde a cúpula pensante das políticas educacionais até os espaços onde elas realmente acontecem na prática, no caso as unidades escolares. Governo e escolas têm agora o mesmo objetivo, melhorar os índices dos alunos da rede nas avaliações externas por um motivo em comum e outro particular. Em comum, a ideia de acreditarem que tais avaliações externas significam qualidade educacional. E em particular, quando o governo, por um lado, busca apresentar, através dos resultados, a imagem de que sua política educacional está melhorando a qualidade da educação de forma mais ampla, pois utiliza o SPAECE como referência. As escolas, por outro, buscam o prêmio previsto para professores e funcionários, alimentando a ideia de incentivo através de prêmios

que acabam promovendo a divisão dentro da rede.

O critério para tal premiação é simplesmente o resultado objetivo nas avaliações, nenhum componente social é levado em consideração, toda a complexidade que envolve as escolas, suas comunidades, suas diferentes realidades, não são consideradas. Uma meta de crescimento é estabelecida pelo governo e aquelas escolas que atingirem tal meta são premiadas. É a lógica do resultado egresso da gestão empresarial sendo colocada dentro da gestão da educação.

A segunda ideia a ser observada é o espírito competitivo criado dentro do sistema educacional a partir da vinculação de um prêmio em dinheiro aos resultados das escolas no SPAECE. Laval faz duras críticas a esse modelo concorrencial introduzido na educação. Segundo o autor:

As organizações internacionais de ideologia liberal, acompanhadas pela maior parte dos governos de países desenvolvidos, e estendida aos países ditos periféricos nos últimos anos, que propulsionaram essa concepção de escola, fizeram da competitividade o axioma dominante dos sistemas educativos. A competitividade econômica é também a competitividade do sistema educativo. (LAVAL, 2004, p. 4. Grifo meu)

Ora, a política de premiação das escolas representa a introdução de métodos de gestão comuns no toyotismo. Na administração empresarial toyotista, os times de trabalho são premiados a partir das metas alcançadas. A premiação estimula a produtividade e aproxima o funcionário da empresa. O trabalho acontece em função de alcançar os índices de produtividade e lucratividade desejados. Cria-se a impressão de que, muito mais que um funcionário, o trabalhador é um parceiro da sua empresa. Na premiação às escolas que alcançam as metas previstas no SPAECE, observa-se claramente a transposição da lógica empresarial para dentro do sistema público de ensino.

De certa forma, o prêmio cria uma divisão entre as escolas que atingiram o perfil e que, portanto, foram premiadas, e as escolas que não atingiram o perfil e que precisam refazer suas estratégias de ação para alcançar as metas estabelecidas e, quem sabe, constar na próxima lista de premiados. Trata-se de uma competitividade que é colocada como um estímulo, entendido pelo poder público como positivo para o desenvolvimento de estratégias que visem melhorar a qualidade educacional das escolas. Uma visão concorrencial, mesmo que não

colocada explicitamente, atrelada ao modelo educacional cearense.

É bem verdade que a premiação criada não coloca a competitividade explícita e direta entre as instituições de ensino, pois não se trata de um *ranking* para a premiação. Cada escola recebe a partir dos resultados que mostra nas avaliações anteriores e de uma meta para o ano atual, e a competição é exatamente no sentido de atingir tais metas. É nesse momento que talvez resida o grande problema. As escolas competem com seus próprios resultados, elas sabem exatamente o que precisam fazer para conseguir o grande prêmio. Esta busca incessante pelo prêmio acaba reduzindo o sentido de ser da escola, levando o estilo concorrencial neoliberal para dentro da educação.

O condicionamento dos resultados reduz a importância social da escola, esconde os problemas e impede que a mesma os veja. Envolvida com os resultados em provas objetivas e padronizadas, que muitas vezes são incapazes de avaliar toda a sua dimensão social, cultural e política, as escolas acabam tendo seus problemas mascarados, e a educação perde em qualidade social, pois, como bem afirma Ravitch: “nem tudo de valor que um professor transmite aos seus alunos pode ser apreendido em um teste padronizado” (RAVITCH *apud* OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012, p. 653)

A escola acaba caindo num sentido reducionista e funcionando como se fosse uma empresa e, como afirma Laval, ela acaba perdendo o seu espírito humanista, tornando-se uma instituição que lembra uma empresa privada, com metas, objetivos, competição, premiação para os vencedores e a exclusão dos fracassados. “Ela é um claro ataque ao espírito do ensino público” (LAVAL, 2004).

A segunda ação do governo cearense também é uma premiação com base no bom desempenho em avaliações externas. Trata-se da lei que estipula prêmios para os alunos que fazem o SPAECE e que também acabam atingindo uma meta específica de resultado na avaliação.

Se a lei 14484/2009 busca estimular as escolas com prêmios vinculados aos resultados nas avaliações, a lei a seguir visa agora a focar no aluno. O estudante agora é o premiado caso consiga atingir a faixa de aprendizagem adequada dentro da escala de proficiência do SPAECE. O prêmio previsto na lei é um computador. A redação da lei é a seguinte:

LEI Nº 14.483, DE 08.10.09: INSTITUI A PREMIAÇÃO PARA ALUNOS DO ENSINO MÉDIO COM MELHOR DESEMPENHO ACADÊMICO NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO ESTADO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º Fica instituída a premiação de um microcomputador para os alunos das 3 (três) séries do ensino médio, das escolas da rede estadual de ensino do Ceará, que alcançarem as médias de proficiência adequadas em língua portuguesa e em matemática na avaliação de 2008 do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará - SPAECE.

§ 1º Conforme a escala de proficiência do SPAECE que vai de 0 (zero) a 500 (quinhentos) pontos, o nível adequado para o ensino médio inicia-se a partir de 325 (trezentos e vinte e cinco) pontos em língua portuguesa e 350 (trezentos e cinquenta) pontos em matemática.

§ 2º A referência para identificação dos alunos será a base de dados do SPAECE, entregue à SEDUC pela instituição responsável pela avaliação, relativamente ao ano anterior ao da premiação. (CEARÁ, DOE, 2009)

Inicialmente, é importante refletir sobre o porquê da priorização das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática nos testes de proficiência. No entendimento do SPAECE, essas disciplinas são consideradas as mais importantes e, por conta disso, são as únicas avaliadas pelos seus testes. Essa realidade obedece à própria lógica econômica e sua intromissão nas políticas educacionais. As competências básicas nas áreas de Português e Matemática são as mais requisitadas pelo mercado. A base produtiva multiespecializada, que requer mais competências e habilidades gerais do que propriamente conhecimentos específicos, prioriza a formação geral de nível básico em detrimento da formação conteudística disciplinar. Desta feita, as habilidades transdisciplinares são consideradas imprescindíveis, e a Língua Portuguesa e a Matemática, na concepção do SPAECE, reúnem as melhores condições de promoverem tal transdisciplinaridade.

Apesar de a lei especificar o ano de 2008, ela também foi aplicada nos anos posteriores. A premiação aos alunos que atingirem o perfil no SPAECE cria um estímulo muito forte dentro do ambiente escolar. Numa sociedade onde muitas famílias são carentes economicamente, a possibilidade de conseguir um computador pelo próprio mérito cria duas realidades diferentes dentro de um mesmo contexto.

A primeira realidade é a do estímulo, que acaba colocando uma injeção de ânimo nos alunos que passam a se preparar especificamente para a avaliação, buscando a nota adequada para a conquista do prêmio. Essa visão de premiar pelo

desempenho, pelo alcance da meta, de bonificar aquele que cumprir o objetivo estabelecido pelo chefe imediato, é uma clara inserção do pensamento privado de gestão dentro da educação pública. Agora, poder público, escola e alunos possuem um mesmo objetivo, atingir as metas de aprendizagem determinadas pela escala de proficiência do SPAECE e fazer disso uma ponte para a conquista de objetivos pessoais ou profissionais. A visão de educação por resultados agora faz parte do imaginário do aluno, que, motivado pela possibilidade do prêmio, acredita ser esse o melhor caminho para ter uma educação de qualidade.

O clima escolar é levado por um interesse, ainda que material, em aprofundar os estudos, fortalecer a aprendizagem dos conteúdos centrados na matriz referencial de conteúdos, competências e habilidades dos Parâmetros Curriculares Nacionais e robustecer a prática pedagógica a partir dos descritores de aprendizagem previstos na Matriz do SPAECE. Há uma onda que empurra muitos alunos para a preparação para as provas externas, e isso interage com o interesse da escola em alcançar resultados significativos na avaliação em larga escala e com o interesse do poder público em conseguir dar respostas à sociedade sobre a melhora dos índices educacionais da rede pública nas avaliações em larga escala.

Porém, a prática da premiação também cria uma divisão dentro do grupo estudantil. Os que se destacam acabam sendo separados, mesmo que momentaneamente, dos que não se destacam. A premiação, ao mesmo tempo em que motiva os vencedores, exclui os que não atingiram o perfil e cria uma diferença. O mesmo incentivo competitivo dado às escolas com a lei de premiação pelo SPAECE acontece com a lei do computador para os alunos que se destacam na avaliação. O princípio da exclusão acaba se refletindo também na escola que premia os melhores alunos, que são minoria dentro de um universo significativo de estudantes.

Assim sendo, e como afirma Freitas:

[...] O princípio da competição de determinados valores, pela ação educativa estatal, pode ser notada nos próprios princípios adotados para orientar as iniciativas de avaliação em larga escala. O princípio da competição põe em destaque a comparação. Estimula-se a comparação de desempenho e rendimento, em lugar da apuração de progressos alcançados pelos alunos, com conseqüências para a conformação da avaliação da eficácia das escolas, em termos de excelência e equidade de ensino, segundo pressupostos do modelo de regulação avaliativa instaurada. (FREITAS, 2007, p. 177)

A tabela a seguir pode evidenciar como os resultados do SPAECE são apropriados para a premiação dos alunos e qual o percentual de estudantes que acaba atingindo as metas de proficiência pensadas pelo sistema avaliativo. Os resultados são referentes aos quatro últimos anos do SPAECE.

Tabela 15 – Alunos previstos/avaliados no SPAECE 2008 a 2011.

ANO	Alunos previstos	Alunos avaliados	% de participação	Alunos premiados	% de premiação	Taxa de crescimento
2008	355.253	248.201	70,2%	813	0,32 %	---
2009	365.352	278.894	76,6%	3033	1,08 %	360 %
2010	355.138	293.661	82,7%	4320	1,47%	43 %
2011	362.047	293.404	81,04%	6107	2,08%	27 %

Fonte: www.seduc.ce.gov.br

O universo de alunos que não alcançam a meta pensada e que, portanto, não conseguem ser premiados, é muito maior do que o contrário. Mesmo que o número de alunos ganhadores seja crescente desde 2008, como apresenta a tabela, as dificuldades impostas por uma série de questões que fogem do alcance das provas acabam impedindo que ocorra uma maior equidade na distribuição do prêmio, fazendo com que apenas pouco mais de 2% dos alunos que fizeram as avaliações em todo o Ceará tenham atingido as notas esperadas.

Os números do SPAECE são objetivos e não consideram o contexto em que o aluno está inserido. Não levam em consideração a possibilidade de crescimento significativo dos alunos dentro da escala de proficiência. Não pensam que as condições adversas das escolas, às vezes do próprio contexto social e econômico onde o aluno está inserido, impedem o mesmo de atingir as metas de proficiência pretendidas. Acabam gerando uma situação de concorrência muitas vezes injusta e excludente, em que muitos fatores determinam grupos de alunos com maior probabilidade de ganharem o prêmio e outros grupos que se mantêm longe de tal realidade, reforçando a desigualdade dentro da própria rede de ensino.

É bem verdade que os alunos não competem entre si, pelo menos não diretamente, pois o que eles precisam é atingir a faixa adequada em Língua Portuguesa e Matemática, de acordo com a escala de proficiência para ganharem o

prêmio. A competitividade é estimulada exatamente no momento da comparação dos resultados, quando a divulgação dos mesmos cria uma divisão dos alunos em grupos que atingiram e que não atingiram as metas. Tal estímulo compromete qualquer tipo de visão mais humanista e social sobre Educação e fortalece o predomínio da concepção neotecnicista (SAVIANI, 2010) e da econometria educativa (LAVAL, 2004) nas políticas públicas atuais.

3.3 A relação entre a pedagogia da qualidade total e avaliação externa

As principais políticas educacionais do Ceará desenvolvidas entre 2007 e 2010 tinham por objetivo melhorar os índices educacionais de escolas e estudantes e apresentar para a sociedade um sistema educacional mais confiável no que diz respeito à capacidade de enfrentar os desafios impostos pela realidade neoliberal do século XXI. Independente de como elas se estruturam, é importante ressaltar que elas pautam-se em um princípio de qualidade. A palavra mais falada, o objetivo mais perseguido pela Secretaria de Educação do Estado (SEDUC), é justamente a qualidade. A própria missão, visão e valores da SEDUC (2008) já elucidam bem essa questão. Segundo o documento:

A Secretaria da Educação Básica do Ceará tem como;

Missão: Garantir Educação básica com equidade e foco no **sucesso** do aluno.

Visão: Ser uma organização **eficaz** com um ambiente de trabalho acolhedor e propício ao desenvolvimento de pessoas, assegurando até 2010, matrícula de todas as crianças e jovens de 4 a 18 anos, a melhoria dos **resultados** de aprendizagem em todos os níveis de ensino e a efetiva articulação do ensino médio com a educação **profissional**.

Valores: **Qualidade, Equidade, Transparência, Eficiência, Ética e Participação.** (SEDUC, www.seduc.ce.gov.br, 2012)

O texto oficial da SEDUC-CE sofre influência da ideia neoliberal para as políticas educacionais. Palavras como eficiência, eficácia, qualidade e sucesso estão presentes no texto organizacional da Secretaria e, por extensão, em suas políticas educacionais, e remetem à visão da Qualidade Total advinda do Neoliberalismo. Um bom exemplo desse alinhamento é a aproximação do texto da Secretaria com o documento oficial da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL),

produzido em 2005, com o título “Equidade, Desarrollo y Ciudadania”, que passou também a influenciar políticas sociais em toda a América Latina. No documento, a educação é vista como caminho para a redução da desigualdade, para o acesso a oportunidades, desenvolvimento do cidadão e crescimento econômico. Segundo a CEPAL (2005):

[...] La educación permite incidir simultáneamente em la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Exige, por lo tanto, la máxima prioridad em la política social y em la asignación del gasto público, orientada hacia una mayor continuidad dentro del sistema educacional y hacia mejoras sustanciales em la calidad de la oferta educativa. (CEPAL 2005 b *apud* OLIVEIRA in RABELO, 2006, p. 240)

O texto da CEPAL fala em equidade e cidadania, objetivos presentes dentro do texto fundamental que orienta a Secretaria de Educação cearense. E isso não é por acaso. Tanto o documento da CEPAL como o da SEDUC priorizam a ideia de ser a educação um campo de atuação do poder público capaz de promover equidade social e ainda criar condições para o desenvolvimento/crescimento econômico. Mais uma vez a ideia de grupos ou instituições econômicas neoliberais influenciam o pensamento dos governos sobre educação.

A principal influência neoliberal na educação está na Pedagogia da Qualidade Total. Lima aponta para esta influência quando afirma que, “um dos elementos de grande importância para a reorganização do trabalho da escola no contexto atual é a Pedagogia da Qualidade Total, pois ela dá materialidade aos princípios neoliberais” (LIMA *apud* MENEZES; FIGUEIREDO, 2003, p. 149).

Ainda segundo a autora:

Os critérios de qualidade transportados para o setor educacional assemelham-se aos adotados pelo mundo empresarial, representado pela adaptabilidade e ajuste ao mercado, como produtividade, rentabilidade e mensurabilidade. São os problemas educacionais transformados em problemas custos. Nesse sentido, a adoção de critérios de eficiência, eficácia e agilidade para os serviços da escola, critérios estes semelhantes aos do setor privado, situam-se como viabilizadores de uma forma de administração que busca concretizar as metas de maior eficiência e qualidade dos serviços educacionais. (LIMA *apud* MENEZES; FIGUEIREDO, 2003, p. 150)

Os exemplos de ações do governo cearense vistos anteriormente, como o SPAECE, o Prêmio Aprender Pra Valer, o Prêmio Computador, para o aluno com bom desempenho nas avaliações externas, apresentam a preocupação central com a questão da qualidade da educação que é ministrada para os estudantes das

escolas públicas em todo o Estado. Ao criar programas de governo destinados para a melhoria dos resultados dos alunos nas avaliações em larga escala, como é o caso, por exemplo, do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), a política educacional deixa clara a sua tendência em entender o conceito de qualidade com base na Pedagogia da Qualidade Total.

Com o SPAECE, avaliação externa que tanto inspira como é foco dos programas acima citados, fica ainda mais evidente esta relação entre a Qualidade Total empresarial e os serviços públicos educacionais. O SPAECE impõe resultados ao governo, e tais resultados são vistos pela sociedade e pelo próprio poder público como referência da qualidade da educação ofertada. Essa situação leva o poder público a estabelecer metas de aprendizagem para a melhoria dos resultados obtidos no SPAECE. Isso é uma forma de mostrar à sociedade que, uma vez pensando em metas e políticas para atingi-las, o governo se move em prol de buscar uma educação de qualidade. Certamente um movimento de *accountability* dentro da gestão pública educacional.

Trata-se de uma lógica de maximização dos resultados como elemento determinante no entendimento de qualidade educacional. Atingir as metas é um sinal de eficiência e cria a sensação de que as políticas educacionais estão atingindo seu objetivo de oferecer uma educação de qualidade. A grande questão é justamente o parâmetro de qualidade que está por trás da visão neoliberal de educação. A pedagogia da qualidade total transforma os processos e questões pedagógicas em conceitos operativos, colocados a serviço do capital, dando destaque à autonomia, à participação, à gestão democrática e à qualidade de ensino. (LIMA in MENEZES; FIGUEIREDO, 2003, p. 151)

Há um grande risco de se criar um direcionamento prioritário da educação para a Pedagogia da Qualidade Total. Alcançar as metas educacionais estabelecidas passa a ser o principal caminho a ser percorrido pela educação, e tal processo cria nas escolas uma corrida por resultados, seja nas provas externas, seja nas avaliações internas, como condição de avaliar a sua qualidade enquanto instituição educacional. Tudo isso exatamente por que, ao extrair o conceito de qualidade total da esfera privada, atingir metas, focalizar estratégias, racionalizar custos, alcançar os índices de proficiência nas provas que são realizadas num dado momento, de

forma instantânea e específica, serão significados de gestão de sucesso e de qualidade no serviço oferecido.

O aluno passa a fazer parte de um rigoroso processo de controle de qualidade que estimula não apenas a competição, mas principalmente a obstinada busca pelo sucesso escolar pensado nos moldes neoliberais. E aqui a escola cumpre a sua missão de fortalecimento do atual modelo econômico adotado pelo Estado. É ela quem prepara o jovem para o mercado e deve prepará-lo de forma a adaptá-lo às necessidades desse mercado hegemônico. Nesse caso, as políticas educacionais cearenses observadas no contexto de 2007–2010 cumprem bem o seu papel.

Como afirma Laval:

Essa conversão do sistema escolar às necessidades econômicas supõe uma hibridação das categorias de inteligibilidade e de legitimidade. Na intersecção da economia e da educação, em uma zona de recobrimento lexical, palavras de concordância, de convergência e de passagem entre as esferas permitiram uma concepção homogênea dos campos da economia e do ensino. É por exemplo a noção de performance, de eficácia, ou ainda de competência, que fazem passar a lógica econômica dentro da lógica escolar em nome de uma representação essencialmente prática do saber útil e graças a categorias mensais homogêneas. (LAVAL, 2004, p. 47)

Com efeito, a política educacional do contexto acima citado acaba se alinhando à perspectiva neoliberal da qualidade total e direcionando sua estrutura de formação da juventude cearense para a realidade macroeconômica vivida pelo Estado. As ideias de Política de Resultados, de sucesso escolar com base em resultados, de eficiência e eficácia e de valorização das avaliações externas como base para as políticas educacionais atestam tal direcionamento. Assim sendo:

A implantação da Pedagogia da Qualidade Total é uma demonstração incontestada da concepção de educação orgânica ao modelo econômico em curso, e expressa a versão e os compromissos com o processo globalizado de acumulação flexível, em que termos como eficiência, produto educação, soberania do consumidor, clientela aluno, aliados a integração e flexibilização, constituem elementos-chaves para dar os saltos de produtividade e competitividade requeridos (LIMA *apud* MENEZES; FIGUEIREDO, 2003, p. 156).

4 PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PAIC (2007-2010): EDUCAÇÃO DE QUALIDADE SOB A ÓTICA DA POLÍTICA DE RESULTADOS

A última etapa desta pesquisa tem o propósito de analisar o conteúdo do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) para compreender o modelo de políticas educacionais adotado pelo governo de Cid Gomes entre 2007 e 2010. O motivo da escolha do PAIC como objeto de estudo para compreender tal política está ligado com a própria priorização dada pelo referido governo ao programa. Desde que a gestão educacional do governo de Cid Gomes resolveu assumir o PAIC e ampliá-lo para todos os municípios do Ceará, em 2007, o programa é, sem dúvida alguma, o carro chefe das políticas educacionais do governo.

O Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) é, portanto, importante para a compreensão sobre como se desenvolveram as políticas educacionais pautadas pela gestão por resultados no governo de Cid Gomes. Construir um argumento sobre esta ideia é o principal objetivo do capítulo que ora se apresenta.

Três momentos distintos estruturam a análise feita no texto:

O primeiro refere-se ao histórico de fundação do Programa e sua estrutura de funcionamento. Será o momento de compreender quais as demandas sociais que levaram à sua criação e como se deu a sua elaboração. “O que é o PAIC, por que ele foi criado e como ele funciona?” serão as principais perguntas a serem respondidas. Em virtude de o foco do programa ser o processo de alfabetização das crianças da rede pública de ensino, uma abordagem teórica introdutória sobre o tema alfabetização far-se-á necessária. Jean Jacques Rousseau (1990) e sua obra *Emílio*, ainda do século XVIII, e a vasta pesquisa educacional de Emília Ferreiro (1992), das três últimas décadas do século XX, serão as bases teóricas para introduzir o estudo.

Em seguida, será o momento de tentar entender o que está por trás do PAIC e, ao mesmo tempo, relacionar isso com a própria ideia que norteou as políticas educacionais do governo estadual entre 2007 e 2010. Já é sabido que a política ou gestão por resultados embasa as principais ações do governo, que entende ser este o melhor caminho para oferecer serviços públicos de qualidade à população.

Não se pode esquecer o contexto neoliberal no qual se vive e que as políticas do Estado do Ceará são influenciadas por tal contexto. Então, partindo desse entendimento, faz-se necessário dimensionar tal compreensão no campo da educação e perceber como esse neoliberalismo e, por extensão, as suas teorias para a administração pública, como é o caso da Gestão por Resultados e ainda da teoria da qualidade total, transformada na esfera educacional na pedagogia da qualidade total, influenciam as políticas educacionais no Ceará e como isso pode ser percebido no PAIC.

Por fim, os últimos subtemas do capítulo versam sobre a análise dos resultados do PAIC dentro do Estado. Será o momento de analisar os números do programa nos seus primeiros anos de execução (2007-2010), fazendo uma análise mais geral, a nível de Ceará, e também de fazer uma reflexão sobre como o governo se apropria de tais resultados para desenvolver um discurso midiático de sucesso do PAIC para a sociedade.

O propósito, então, é fazer do estudo do Programa Alfabetização da Idade Certa uma ponte para a compreensão da Política de Gestão por Resultados do governo do Estado dentro da esfera educacional no quadriênio 2007-2010. Não deixa de ser, este último momento, um espaço para uma crítica à influência do neoliberalismo e de suas teorias administrativas na educação pública do Ceará nos últimos anos.

4.1 Reflexões sobre a educação de crianças em fase de alfabetização

Antes de iniciar o histórico do Programa Alfabetização na Idade Certa, faz-se necessário um debate, ainda que breve, sobre o próprio entendimento de que a alfabetização cumpre importante papel no processo de educação das crianças. Não é pretensão deste texto desenvolver um capítulo à parte para refletir aprofundadamente sobre alfabetização. O intuito aqui é apenas despertar o debate sobre um tema que é a base para a origem do PAIC, no caso a importância dada ao processo de alfabetização e o entendimento de que os primeiros anos da criança são fundamentais para toda a sua trajetória escolar.

Quando se fala em valorização da alfabetização e da educação infantil como molas mestras do processo educacional, é inevitável refletir sobre as ideias de dois importantes pensadores no assunto: Jean Jacques Rousseau, filósofo iluminista que já no século XVIII demonstrava preocupação com a educação das crianças, e de Emília Ferreiro, importante educadora brasileira do século XX, que via na alfabetização a base para o desenvolvimento de uma educação de qualidade.

Em 1762, Jean Jacques Rousseau publicou o livro *Emílio*, um verdadeiro clássico sobre comportamento e educação da criança. Nele, Rousseau reflete sobre o processo correto para se educar uma criança, uma espécie de metodologia para levá-la a desenvolver seu potencial de aprendizagem. A base para este método é formar um homem livre, independente, crítico e com visão de mundo.

No dizer de Rousseau:

[...] a criança aprende por si só, que a razão dirija a própria experiência. Se o vosso educando não aprender nada convosco, aprenderá com os outros [...] A falta de prática de pensar, durante a infância, retira dela esta faculdade para o resto da vida. (ROUSSEAU, 1990a. *apud* ELIAS, 2000, p. 32)

Ou seja, o foco de todo o processo educativo é a criança. São suas experiências que devem ser ponto de partida para a sua educação. Não há sentido em um processo educativo no qual a criança esteja descolada da sua condição natural, da sua ação e reação dentro do mundo em que vive. A criança deve ser submetida à reflexão e ao livre pensamento desde cedo, sem ser condicionada apenas à repetição e à mecanização do ato de estudar. Estudar deve ser um ato de libertação e não de aprisionamento à prática metódica da repetição, algo que era e ainda é muito comum em práticas de alfabetização da criança.

Segundo Elias, em seu livro *De Emílio a Emília: a trajetória da alfabetização*:

[...] Emílio é um romance pedagógico pioneiro que combate as teorias e práticas tradicionais de ensino. Suas idéias de homem, infância e conhecimento possibilitaram construir os conceitos de jardim de infância, trabalho na escola, metodologia e, sobretudo, a idéia de que toda educação deve partir da criança, do que ela é, fornecendo-lhe meios para que construa seu próprio conhecimento.(ELIAS, 2000, p. 16).

A teoria iluminista de Rousseau, aplicada à educação em pleno século XVIII, será importante em nosso debate, uma vez que ele pensa em uma formação da criança baseada em um ensino livre, que fomente o estudo com base na crítica e na autonomia do pensar. Grande crítico da educação tradicional, a sua ousadia passada deve servir de inspiração para educadores e gestores que pensam em, através da ação, transformar a educação pública dos dias atuais. A visão de Rousseau sobre a educação da criança se contrapõe a métodos padronizados, universais, que muitas vezes reforçam medidas tradicionais de ensino, mesmo que verbalizem inovação e modernidade. Uma modernidade vestida de conservadorismo, que padroniza a educação da criança e a alfabetiza com base em modelo ideal não representa o que Rousseau pensou em educação pela reflexão e para a liberdade.

Como todo transgressor, Rousseau é utópico. Ao escrever para um aluno imaginário, preocupa-se mais com o processo do que com o resultado. Sua proposta está alicerçada não nas formas da sociedade, nas tradições sem sentido da escola e na ignorância da infância, mas no conhecimento da verdadeira natureza do homem... o homem tem de sair de si para a si mesmo chegar, tem de obter o seu eu para atingir o outro. (ELIAS, 2000, p. 17)

Se, para Rousseau, não é o resultado que importa, e sim, o processo de educação da criança, isso ocorre porque parece estar bem claro em sua teoria que a metodologia educativa que liberta o homem pela educação, fazendo dele um cidadão autônomo, crítico e capaz de intervir positivamente no mundo, é o próprio resultado dela. “O ponto de partida é sempre o sujeito, com suas características e necessidades, e o de chegada, um ser livre, que compreender o que conhece.” (2000, p. 31).

Ao que parece, neste aspecto, a teoria de Rousseau é discordante do que acontece com a educação pública cearense atualmente. Já ficou bem claro que é a política de resultados que vem influenciando diretamente o curso do ensino público do Estado nas últimas décadas e vem se fortalecendo ao longo da última gestão de Cid Gomes (2007-2010). Isso poder ser evidenciado na preocupação que políticas públicas, como o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), dão aos resultados alcançados pelos alunos nos processos avaliativos. Rousseau prefere o método ao

resultado, o ser humano consciente do que aprendeu do que as notas que tirou nos exames. Não é aprovar ou reprovar que condiciona a educação, mas a formação de um homem livre e que vê sentido no que aprendeu desde a infância, logo nos primeiros passos da alfabetização.

Todos se dão a muito trabalho para procurar os melhores métodos de ensinar a ler. Transforma-se o quarto de uma criança numa oficina gráfica. Locke quer que ela aprenda a ler com dados. Um meio mais seguro que tudo isso, e que sempre é esquecido, consiste no desejo de aprender. Daí esse desejo a criança e deixai os vossos dados, por que se ela quiser aprender, todos os métodos serão bons. (ROUSSEAU *apud* ELIAS, 1990, p. 113)

Outra importante pensadora que estuda a alfabetização e a educação infantil é Emília Ferreiro, intelectual que passou a fazer parte do debate pedagógico brasileiro a partir da década de 70. Para FERREIRO, “o desenvolvimento da alfabetização ocorre, sem dúvida, em um ambiente social. Mas as práticas sociais, assim como as informações sociais, não são recebidas passivamente pelas crianças” (1996, p.24). As crianças são educadas dentro de um ambiente social, seja no próprio convívio familiar, seja na escola, e é nas relações sociais que a alfabetização acontece. Emília e suas pesquisas e publicações em educação invertem um polo da pedagogia que vai intensificar os debates sobre a educação da criança no Brasil. Nessa inversão, o importante não é como se ensina, mas como se aprende. Assim sendo, instituições como a família e a escola possuem papel central para criar as condições necessárias para que a criança tenha um ambiente propício para a aprendizagem.

É nesse sentido que a alfabetização deve, em seu plano de trabalho e em sua prática de sala de aula, valorizar o meio onde o aluno está inserido e buscar criar condições para que o contexto de aprendizagem do aluno seja favorável para uma boa alfabetização, conhecendo sua etapa cognitiva de desenvolvimento e apropriando-se desses conhecimentos sobre a aprendizagem na infância para que se consiga educar a criança.

Para Elias:

Ao recuperar os resultados dos estudos de Emília Ferreiro, nosso intuito é tão somente desvelar a face oculta da alfabetização que Ferreiro, mesmo sem intenção, nos deu a conhecer. Como Rousseau, Decroly, Freinet e muitos outros filósofos e pedagogos, ela mostra que o problema principal da

alfabetização é político. (ELIAS, 2000, p. 163)

O conceito de problema político utilizado por Emília Ferreiro sobre a alfabetização das crianças tem duas justificativas. Em primeiro lugar, ele está atrelado à vontade de fazer e, em segundo lugar, refere-se à maneira como ela é feita. Muitos professores ainda definem erroneamente o processo de alfabetização como sinônimo de uma técnica. Ainda pensam no método de alfabetização como algo ligado a uma metodologia pronta e acabada, em que os alunos, pela prática, pela repetição, acabam aprendendo e desenvolvendo a técnica da leitura. Não há a vontade de mudar a prática de alfabetização focando realmente em ações que criem condições para que a criança aprenda, dando sentido ao aluno sobre o que ele está aprendendo. Se não há vontade de mudar, então o método não muda; se ele não muda na base, o aluno leva para toda a sua vida escolar uma prática de aprendizagem sem sentido, que, justamente por não fazer sentido, gera o desestímulo.

Para Ferreiro:

Não adianta a criança frequentar a escola e ser promovida mediante a exigência de um mínimo de alfabetização, para cumprir um ritual meramente político, ou seja, receber apenas a técnica da leitura e da escrita para poder codificar e decodificar textos breves e escrever algumas palavras, sem significação real de comunicação ou intenção de atingir a língua escrita para expressar-se. (FERREIRO, 1992, p.10)

“Ao pesquisar o desenvolvimento das conceitualizações infantis sobre a língua escrita, Emilia Ferreiro concluiu que as crianças são facilmente alfabetizáveis; foram os adultos que dificultaram o processo de alfabetização delas” (ELIAS, 2000, p. 164). Daí vem a conclusão de que o problema da má qualidade da alfabetização no Brasil é predominantemente político, ou devido à má execução do processo, ou mesmo devido à ausência de interesse mais consistente em investimento financeiro e político na área ao longo da história, ou então por conta de uma combinação trágica das duas coisas.

Emília Ferreiro dá à alfabetização a exata dimensão da sua importância ao dizer que (FERREIRO, 1996. p.38) “é na alfabetização que está a base para uma boa educação”. Ela entende ainda que a escola tem um papel fundamental no processo de alfabetização, quando afirma que:

[...] Deve-se considerar que muitas crianças chegam a escola sabendo para que serve a escrita, pois tiveram oportunidades de interagir com ela, e terminam sua alfabetização inicial com sucesso. Outras, porém, justamente as que mais necessitam da escola para se apropriar da escrita ou de informações sobre suas funções na sociedade, são vítimas de métodos, manuais ou programas ainda apegados à concepção que só se aprende algo por meio da repetição, memorização, cópia de modelos de escrita ou mecanização. (FERREIRO, *apud* ELIAS, 2000, p.168)

Esta concepção faz da escola um espaço primordial na educação das crianças. Não como um espaço sagrado que possui a fórmula mágica para educar a sociedade, mas fundamentalmente como espaço que deve promover condições para que todos os alunos aprendam com qualidade, nutrindo-os com o sentido correto da necessidade de aprender e com a compreensão da importância sobre o que se aprende. É um espaço também, nesse sentido, que liberta, assim como teorizou Rousseau.

Partindo dos pressupostos levantados por Emília Ferreiro sobre a educação infantil, é possível observar que o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), apesar de ser um programa de alfabetização com método e manual próprio (questões criticadas por Emília Ferreira) e aplicado em toda a rede de ensino, traz em sua essência duas ideias relacionadas ao pensamento da autora. A primeira é a importância dada à alfabetização como sendo fundamental para toda a formação da criança, e a segunda é a valorização da escola como fundamental para a prática da alfabetização de qualidade.

Certamente pontos divergentes entre o pensamento de Emília Ferreiro e a teoria do PAIC cearense podem ser colocados no debate. Porém, *a priori*, é importante ressaltar que o pensamento que fundamenta a criação do PAIC também tem relação com algumas ideias de Emília Ferreiro. No Ceará, desde 2006, alfabetizar com qualidade todas as crianças matriculadas na rede pública de ensino passou a ser uma meta perseguida, valorizada e insistentemente fortalecida pelo governo nos canais de comunicação com a sociedade. O PAIC, entre 2007 e 2010, foi e ainda é um dos principais programas, senão o principal, na área de políticas educacionais do governo do Estado. No campo ideal, na teoria do programa, seu intuito ao ser criado era mudar, a médio e longo prazo, a preocupante realidade cearense de que mais da metade de seus alunos da rede pública não eram alfabetizados na idade certa até 2005 (CEARÁ, SEDUC, 2005).

4.2 PAIC: histórico, caracterização e funcionamento do programa

O Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), criado em 2006, ainda na Gestão de Lúcio Alcântara, surgiu a partir de uma demanda social diretamente relacionada à qualidade da educação do ensino público cearense. Os resultados das avaliações em larga escala do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), apresentados nos primeiros anos do século XXI, exibiram um cenário de preocupação, principalmente no que se refere às primeiras séries do ensino fundamental. Segundo a Provinha Brasil, avaliação do SAEB aplicada aos alunos da 5ª série do ensino fundamental (na época 4ª série), ficou constatado, no final do ano de 2003, que 55% das crianças que estavam concluindo a 4ª série do ensino fundamental na rede pública de ensino do Ceará apresentaram competência abaixo do nível considerado adequado, ou desejável (BRASIL, 2004), com grandes dificuldades de leitura e compreensão de textos de simplicidade compatível com a série avaliada.

A tabela do SAEB no Ceará, referente à 4ª Série do ensino fundamental, série avaliada pela Provinha Brasil, apresenta essa realidade:

Tabela 16 – SAEB - Ceará – 2001 a 2003, Língua Portuguesa e Matemática – 4ª Série

	2001		2003	
	L. Portuguesa	Matemática	L. Portuguesa	Matemática
Proficiência Adequada no SAEB	200	225	200	225
Brasil	165,1	176,3	169,4	177,1
Ceará média Estadual	151,4	162,4	163,5	164,1
Ceará média municipal	136,9	145,5	141,8	149,7
Ceará Média	138,7	154,1	143,6	150,9

Fonte: SPAECE – Relatório Geral, 2004 – Fundação Cesgranrio.

Com base nos resultados apresentados, onde todos os índices observados na rede de ensino cearense, seja na esfera municipal, seja na esfera

estadual, estavam bem abaixo da média nacional, e mais ainda da média considerada ideal pelo SAEB, os gestores estaduais da época sinalizaram para a necessidade de uma ação de intervenção imediata. Para eles, o SAEB era parâmetro para avaliar a qualidade do ensino público cearense, creditando ao mesmo o então diagnóstico de baixa qualidade na educação do Estado.

Além dos resultados do SAEB, os números do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) para a 4ª série do ensino fundamental também preocupavam, uma vez que apresentavam um baixo índice de desempenho por parte dos alunos:

Tabela 17 – SPAECE-2004 – 4ª Série do Ensino Fundamental

SPAECE 2004 - CEARÁ – 4ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL			
4ª SÉRIE E.F	L. PORTUGUESA	MATEMÁTICA	MÉDIA GERAL
PROFICIÊNCIA ADEQUADA - SPAECE	200	225	---
CEARÁ - PÚBLICO	152,7	158,8	155,5
CEARÁ - ESTADUAL	162,8	168,1	165,5
CEARÁ - MUNICIPAL	151,8	158,0	154,4
BRASIL SAEB	165,1	176,3	171,2

Fonte: SPAECE – Relatório Geral, 2004 – Fundação Cesgranrio.

Diante dos fatos, em que os resultados, tanto do SAEB quanto do SPAECE na 4ª série, mostravam desempenho bem abaixo do adequado por parte dos alunos do ensino público, a Assembleia Legislativa do Ceará criou, em 2004, o Comitê Cearense para a Erradicação do Analfabetismo Escolar. Tal realidade pode ser constatada no próprio site da Secretaria da Educação Básica do Ceará, numa área específica destinada ao PAIC, que trata da origem do programa.

A origem do PAIC aponta para o trabalho desenvolvido pelo Comitê para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, criado em 2004, pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, através da iniciativa do deputado estadual Ivo Gomes. O Comitê era constituído pela Assembleia Legislativa, UNICEF, APRECE, UNDIME/CE, INEP/MEC e Universidades Cearenses como UECE, UFC, URCA e UNIFOR. (www.seduc.ce.gov.br/paic/historia)

Os resultados obtidos a partir dos estudos dessa comissão, desenvolvidos por todo o ano de 2004, em conjunto com baixo desempenho do ensino fundamental, das séries iniciais da rede pública cearense no SAEB e SPAECE, formaram a demanda para a criação do Programa Alfabetização na Idade Certa -PAIC. Tanto é verdade que, em 2006, a ideia da comissão evoluiu, e a Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará (Aprece) e a União dos dirigentes municipais do Ceará (Undime/CE), com o apoio do Unicef, manifestaram a intenção de criar um programa específico, com o objetivo de erradicar o analfabetismo escolar em todo o Estado e ainda de alfabetizar na idade certa todas as crianças matriculadas nas redes públicas de ensino.

Os gestores entenderam, a partir dos estudos, que o problema era de base, que as crianças estavam tendo um processo de aprendizagem de baixa qualidade nas primeiras séries de ensino. Segundo o documento da SEDUC:

O objetivo do comitê era explicitar a problemática do analfabetismo escolar. Para tanto, desenvolveu pesquisas e divulgou relatório contendo os resultados. O comitê realizou ainda, sete audiências públicas e dois seminários internacionais sobre alfabetização.

O estudo revelou as seguintes conclusões, dentre muitas:

- somente 15% de uma amostra de 8.000 alunos leram e compreenderam um pequeno texto de maneira adequada:
- 42% das crianças produziram um pequeno texto que, em muitos casos, eram compostos por apenas duas linhas. Nenhum texto foi considerado ortográfico pelos avaliadores.
- A maioria das universidades não possuía estrutura curricular adequada para formar professor alfabetizador.
- Grande parte dos professores não possuía metodologia para alfabetizar. (SEDUC in www.seduc.ce.gov.br/paic/historia)

Os problemas expostos acima eram a base para a resposta sobre o baixo desempenho dos alunos da rede pública nas avaliações externas da então 4ª série em 2004. A combinação entre os resultados apontados pelo Comitê para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, que diagnosticavam a baixa qualidade da alfabetização das crianças, e os resultados externos apontados no SAEB e no SPAECE levaram os gestores públicos a focarem na ideia de criar um programa específico voltado para alfabetizar com qualidade as crianças até os sete anos de idade.

É nesse contexto que, em 2006, na gestão do governador Lúcio

Alcântara, é criado o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Inicialmente, o programa era uma parceria entre o Governo do Ceará e sessenta prefeituras municipais do Estado, com outras entidades civis e órgãos vinculados à criança e aos direitos da mesma, como é o caso, por exemplo, do Ministério da Educação (MEC) e da UNICEF, entidade vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU) e que é responsável pela garantia da condição de dignidade e de exercício pleno dos direitos das crianças em todo o mundo.

A partir de 2007, visando a ampliar o PAIC, o governo, já sob responsabilidade de Cid Ferreira Gomes, por meio da Secretaria de Educação, expandiu o programa através de um pacto com todos os municípios cearenses. Com isso, os 184 municípios do Estado acabaram aderindo ao mesmo através de um protocolo de intenções firmado entre eles, o Estado e a Secretaria de Educação, documento assinado em 24 de Maio de 2007. O documento traz o seguinte texto em seu corpo inicial:

Considerando a necessidade de garantir a todas as crianças cearenses o direito a aprendizagem e em observância a LDB – lei 9394/96 de 20 de Dezembro de 1996, o presente instrumento é firmado entre as partes envolvidas na definição das competências e responsabilidades dos respectivos entes federativos partícipes, estabelecendo diretrizes, normas e procedimentos eficientes, com o objetivo de viabilizar a implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa. (DOE – CEARÁ, Maio de 2007)

A sua condição enquanto programa de políticas públicas fundamentava-se na necessidade urgente de melhorar a qualidade do ensino cearense, começando pelo processo de alfabetização das crianças. Portanto, o governo estadual e os prefeitos municipais assumiam, naquele momento, o compromisso de melhorar a educação do Estado, começando pela base, alfabetizando com qualidade todas as crianças até a segunda série do ensino fundamental, através de um programa que já carregava em sua essência conceitos como diretrizes, normas, procedimentos, metas e eficiência. A principal meta, segundo o próprio texto do PAIC, seria “a alfabetização de 100% das crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental” (www.paic.seduc.de.gov.br).

Segundo o site do PAIC, o pacto de cooperação comprometia os municípios com metas e responsabilidades. De acordo com o texto:

[...] O Pacto de cooperação tem a finalidade de comprometer os municípios

com as seguintes metas:

- priorizar a alfabetização de crianças, redimensionando recursos financeiros para os programas da área.
- implantar sistemas municipais de avaliação de aprendizagem de crianças e desempenho docente.
- adotar políticas locais para incentivar a leitura e a escrita. (PAIC, disponível em www.paic.seduc.ce.gov.br. 2012)

As metas evidenciam um programa que deve ter a prioridade dos recursos financeiros e ainda ter sistemas de avaliação de desempenho de professores e de aprendizagem das crianças envolvidas diretamente com o mesmo, o que faz do PAIC um programa que evidencia as características de monitoramento e controle de um Estado avaliador, enfatizando a busca por resultados através do rigoroso controle da relação entre investimentos e alcance de resultados nas avaliações externas.

A criação do PAIC está relacionada ao processo que se iniciou desde o final dos anos 1980 e se arrastou até o século XXI, quando houve uma grande mobilização pela universalização do ensino fundamental no Estado, ao mesmo tempo em que a qualidade dos sistemas de ensino não evoluíram na mesma proporção que as matrículas. O resultado disso tudo foi um processo de quantificação da educação em contraste com a não qualificação da mesma.

Após a universalização do ensino, o foco passou a ser centralizado na questão da qualidade. Seria imprudente afirmar que a preocupação é apenas recente, no entanto, é inegável que o debate sobre a contradição entre qualidade e quantidade na educação pública do Brasil foi intensificado no final do século XX e ao longo do século XXI. É justamente nesse contexto que o PAIC se insere. Independente de qual a ideia de qualidade empreendida no programa, é preciso reconhecer que ele faz parte de uma política criada para resolver um problema crônico do sistema educacional do Ceará. O então governo de Cid Ferreira Gomes, ao fazer do programa a sua principal política educacional, assume uma postura ousada e ao mesmo tempo importante dentro da educação do Estado. O problema do analfabetismo no Ceará é histórico e atesta a sua baixa qualidade de ensino, e o PAIC foca justamente na superação de tal problema a partir da qualificação da alfabetização das crianças da rede pública.

Em 2007, foi publicada a lei que oficialmente criava o PAIC, destinado a todos os municípios cearenses:

O Governador do Estado do Ceará. Faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte lei.

Art. 1º Fica instituído o Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC, por meio do qual o estado, em cumprimento ao regime de colaboração, poderá prestar cooperação técnica e financeira aos municípios cearenses, com vistas à melhoria dos resultados de aprendizagem.

Art. 2º O Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, tem por finalidade o estabelecimento de condições necessárias, para que todos os alunos cearenses cheguem ao 5º ano do Ensino Fundamental sem distorção idade-série e com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo adequados à sua idade e ao seu nível de escolarização. (Lei 14.026 de 17 de Dezembro de 2007 in DOE de 19 de Dezembro de 2007)

Um destaque pode ser dado no texto inicial da lei em seus primeiros artigos. Trata-se da ideia de cooperação técnica por parte do Estado para os municípios, citado no primeiro artigo. A linha que separa a ideia de cooperação técnica e a de padronização é muito tênue. O que ocorre é uma unificação das normas e procedimentos que norteiam o PAIC em todo o Estado. Tal unificação promove não apenas a padronização de métodos, mas também a possibilidade de maior monitoramento do programa por parte do ente maior na cadeia de organização do mesmo, no caso o próprio governo.

A cooperação técnica como meio de padronização e monitoramento do programa combina com o que argumenta o artigo 2º da lei do PAIC, em seu parágrafo único, que afirma que “para maior garantia do cumprimento de seus objetivos, o Programa, deverá, inicialmente, garantir a aquisição, por todas as crianças de 7 (sete) anos, das competências de leitura e escrita esperadas nesta idade “ (Lei 14026, DOE de 19 de Dezembro de 2007). Na verdade, o programa visa à universalização da alfabetização na idade certa. E visa a atingir essa universalização por meios padronizados, criando um programa que coopera tecnicamente com todas as redes municipais que vão se organizar para atender as demandas e realizar as ações previstas pelo PAIC.

O PAIC está estruturado, através de uma proposta de intervenção sistêmica que se desenvolve em cinco eixos, na qual cada um desses eixos possui objetivos, metas e ações predefinidas com o objetivo geral de atender à perspectiva maior do programa de alfabetizar as crianças na idade certa. São eles: Eixo de Literatura Infantil e Formação de Leitores, Eixo de Educação Infantil, Eixo de Alfabetização, Eixo de Gestão e Eixo de Avaliação Externa.

Em 2009, a Secretaria da Educação Básica do Estado lançou um Manual

de Orientação para o Acompanhamento das Ações do PAIC¹⁷. Nele, os cinco eixos estão contemplados e o principal destaque é o Plano de Trabalho Anual (PTA), principal instrumento norteador do PAIC. No PTA estão contidos os objetivos e as metas pensadas para cada eixo, além de instrumentais para a colocação das ações de cada escola para se atingir as metas estabelecidas. Além disso, uma sequência de 18 instrumentais, com planilhas de preenchimento, é utilizada para acompanhar e monitorar rotineiramente a evolução das ações e das metas alcançadas por cada unidade escolar.

Os formulários são padronizados, as ações e metas universais são direcionadas para todas as escolas e o monitoramento, segundo o Manual, acontece da seguinte forma:

O acompanhamento das ações do PAIC será efetivado através de três instâncias: **Município** – através do acompanhamento às escolas e da consolidação das informações requeridas para o preenchimento do Manual de Orientação e do PTA. **Coordenadoria Regional de Desenvolvimento do Ensino (CREDE)** – que prestará apoio técnico e acompanhará a execução do PTA junto aos municípios, e enviará para SEDUC bimestralmente os instrumentais preenchidos por escolas e municípios. **SEDUC** – que acompanhará as ações do PAIC em nível central, consolidando as informações recebidas pela CREDE para armazená-las e gerar os relatórios necessários a SEDUC. (CEARÁ, SEDUC, 2009, p. 10)

Cada um dos eixos apresentados expõe características que fazem do PAIC um programa marcado por forte intervenção dentro da prática escolar, desde a gestão da escola até o cotidiano da relação de ensino-aprendizagem entre alunos e professores. Há uma tabela específica de metas e objetivos para cada um dos eixos norteadores do programa, que é parte integrante do PTA.

As principais metas estabelecidas pelo PAIC propõem a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹⁸ e dos resultados do SPAECE-Alfa.

17 Como o próprio nome sugere, o manual é um conjunto de orientações tanto para a aplicação do programa como para o monitoramento de suas ações e resultados. Ele funciona como uma espécie de documento guia para a sistematização do PAIC. As metas, objetivos e acompanhamento de resultados contidas no documento, são parte integrante da execução do PAIC tanto nas escolas quanto nas Secretarias Municipais e Estadual de Educação.

18 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Inep em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do Inep, o SAEB - para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil- para os municípios. (Fonte: www.educacao.al.gov.br)

Tais metas são contempladas no PTA de cada município, que deverá fazer seu plano, tendo por base seus indicadores e sua realidade pedagógica, considerando itens como: redução do abandono, distorção idade/série, reprovação, monitoramento da frequência de professores, servidores e alunos, aprendizagem dos alunos, cumprimento dos dias letivos, entre outros.

A tabela a seguir expõe as metas do PAIC que norteiam os trabalhos de municípios e escolas:

Tabela 18 – Metas do PAIC 2009-2012.

METAS PARA PAIC -2009/2012
Gestão Municipal da Educação
1- Elevação do IDEB para 6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental
2 – Atendimento de 100% das crianças de 6 a 14 anos de idade
3- Redução do abandono e da evasão escolar para 0% nos anos iniciais do Ensino Fundamental
4 – Redução do abandono e da evasão escolar para 0% nos anos finais do Ensino Fundamental
5 – Correção do fluxo escolar
6 – Nucleação da Escolas
7 – Cumprimento de 100% dos 200 dias letivos
8 – Fortalecimento da autonomia das escolas
9 – Definição de critérios técnicos para o processo de seleção de gestores escolares, priorizando o mérito
10 – Definição de política de acompanhamento as escolas da rede municipal
11 – Revisão dos planos de cargos, carreira e remuneração do magistério municipal, contemplando o piso salarial, a carga horária e incentivo para a função docente.
12 – Política de formação de professores, continuada e em serviço
13 – Definição de critérios para a contratação de professores focados no mérito
Alfabetização
1 – Alfabetização de 100% das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental, comprovado através da avaliação do SPAECE /Alfa
2 – Alfabetização dos alunos não alfabetizados de 3º ao 9º ano do Ensino Fundamental
Avaliação Externa
1 – Disseminação da cultura de avaliação externa no município como ferramenta para definição de políticas
2 – Estruturação de uma equipe de avaliação externa na Secretaria de Educação do Município
Educação Infantil
1 – Ampliação do atendimento de 70% das crianças de 0 a 3 anos de idade
2 – Atendimento de 100% das crianças de 4 e 5 anos de idade

Literatura Infantil e Formação do leitor
1 – Implementação dos cantinhos de leitura em 100% das salas de aula do 1º e 2º ano do Ensino Fundamental
2- Acompanhamento de 100% das crianças de 1º e 2º anos de Ensino Fundamental para que leiam, no mínimo, 5(cinco) títulos de Literatura Infantil, durante cada ano letivo

Fonte: SEDUC, 2009, p. 22.

Para cada uma das vinte e uma metas apresentadas, o Plano de Trabalho Anual exige uma planilha específica, chamada *plano de ação*, a ser preenchida pelas escolas. A partir dos planos de ação, as escolas desenvolvem os programas e são acompanhadas pelas suas respectivas secretarias, na observância do cumprimento ou não das metas projetadas. Dentro do plano de ação, devem ser definidos: a ação específica, o responsável pela ação, o prazo para a execução da mesma, os procedimentos a serem adotados e os indicadores para acompanhamento e monitoramento da ação. Todas essas informações viabilizam o trabalho das secretarias na prática do monitoramento das escolas, dos gestores, e dos resultados.

O modelo a seguir apresenta um exemplo de Plano de Ação para o Eixo de Avaliação:

Tabela 19 – Modelo de Plano de Ação – PAIC.

PLANO DE AÇÃO – METAS PARA O EIXO DA AVALIAÇÃO				
META 01 – Projeção para a disseminação da cultura de avaliação externa no município como ferramenta para a definição de políticas				
Ação	Responsável	Prazo	Procedimentos	Indicador de acompanhamento

Fonte: SEDUC, 2009.

Todos os Planos de Ação construídos para as Metas do PAIC seguem o modelo acima apresentado. Há, portanto, uma padronização de tabelas, planilhas e procedimentos de aplicação e monitoramento que norteia todo o programa, da sua teoria à prática.

O programa é muito bem estruturado no sentido de priorização dos resultados a curto, médio e longo prazo. Sua objetividade impressiona, à medida

que todas as suas ações estampam bem claramente metas quantitativas a serem atingidas dentro dos prazos estabelecidos. Cabe às escolas definir suas ações, implementá-las seguindo as orientações do programa e suas metas prioritárias, acompanharem atentamente os resultados dos alunos no SPAECE-Alfa e, se necessário, refazerem suas ações sempre que determinado pelos resultados alcançados.

Além do Plano de Trabalho Anual, o PAIC possui ainda os instrumentais de acompanhamento e monitoramento às escolas. Neles, é sintetizado todo o conjunto de informações sobre o desempenho das escolas, sendo o principal mecanismo de monitoramento por parte das secretarias de educação. Os instrumentais monitoram, desde a qualidade da leitura das crianças até a quantidade de dias letivos trabalhados no bimestre. As instrumentais são divididas da seguinte forma:

Tabela 20 – Instrumentais de acompanhamento do PAIC.

RELAÇÃO DOS INSTRUMENTAIS DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DO PAIC	
N	INSTRUMENTAL
1	Situação de leitura das crianças do 1º e 2º ano do Ensino Fundamental por turma
2	Situação de leitura das crianças do 1º e 2º ano do Ensino Fundamental – escola
3	Frequência dos alunos do 1º e 2º ano do Ensino Fundamental por turma
4	Frequência dos alunos do 1º e 2º ano do Ensino Fundamental - escola
5	Registro de quantidade de títulos de Literatura Infantil por aluno de 1º e 2º ano
6	Registro de quantidade de títulos de Literatura Infantil por aluno - escola
7	Frequência dos professores do 1º e 2º ano do Ensino Fundamental por escola
8	Frequência dos servidores por escola
9	Acompanhamento da utilização dos materiais estruturados pelos(as) professores(as) do 1º e 2º ano do ensino fundamental e participação dos mesmos(as) nas formações para utilização dos materiais
10	Dias letivos por bimestre

Fonte: Seduc, 2009

Cada um dos itens possui uma tabela específica de acompanhamento do PAIC dentro da escola. As dez tabelas são rigorosamente acompanhadas por um profissional responsável por monitorar o desempenho do programa e os resultados que a escola alcança. Tal profissional vem da Secretaria da Educação à qual a

escola é vinculada, representando um esquema que apresenta uma forte característica de controle por parte de quem aplica o programa.

De acordo com Maria da Silva, codinome que utilizado para identificar uma professora do 2º ano do ensino fundamental da EMEIF Professor Anísio Teixeira, escola pertencente à rede municipal de Fortaleza:

O PAIC é rigorosamente padronizado e acompanhado pela Secretaria Municipal de Educação. O objetivo é que os alunos tenham boas notas no SPAECE-Alfa e na Provinha Brasil. Aqui na escola, tudo é padronizado, desde o preenchimento das tabelas até a utilização do material didático com as crianças. O que a gente percebe é que há uma atenção muito grande do governo com esse programa. (2013)

Na escola onde a professora leciona, existem duas turmas de 1º ano e duas de 2º do ensino fundamental. São 120 alunos trabalhados diretamente pelo programa. Para Maria, a escola apresenta dificuldades para executar o programa. Segundo a professora “a principal dificuldade está no apoio da família aos estudos da criança. Neste aspecto, o PAIC é pouco efetivo” (2013).

A professora argumenta ainda sobre a capacitação dos professores para o programa. Segundo ela:

É importante o acompanhamento dos professores. Participei das formações desde o início em 2007, as capacitações são muito comuns no PAIC. Tudo está voltado para a leitura. As formações estão sempre voltadas para métodos de alfabetização, conhecimento do PAIC, estudo do material de apoio e didático do programa. Os professores realmente são acompanhados. (2013)

Dentro da estrutura de funcionamento do PAIC, a formação do professor é estratégica para o alcance dos objetivos do programa. O argumento da professora aponta para o fato de existir uma rotina de formação e capacitação dos professores para a execução do programa. Essa rotina pode ser o mecanismo encontrado para fortalecer o PAIC dentro das escolas. Assim, duas ações combinadas consolidam o programa no espaço escolar. Primeiro, a formação continuada dos professores, introduzindo o PAIC na ação docente. E, segundo, o acompanhamento do Plano de Trabalho Anual e o monitoramento das ações e metas do PAIC dentro da escola.

A professora de codinome Carla Santos, que leciona no ensino fundamental I, na EMEIF Angélica Gurgel, escola que também pertence ao município de Fortaleza, afirma que:

O PAIC possui muitas tabelas de avaliação. O acompanhamento é muito rigoroso, e as vezes a forma do programa é cansativa aos professores. Falta um pouco de flexibilidade ao programa. Ele é bem controlado, e tem uma pessoa da Secretaria de Educação que acompanha o projeto na escola. Aqui na escola eu percebo que ele parece muito repetitivo, cansando as crianças em algumas vezes. Mas reconheço que ele é muito importante, pois alfabetizar as crianças é fundamental para a educação delas. (2013)

No discurso da professora, percebe-se claramente uma inquietação em relação ao fato do procedimento pedagógico do PAIC parecer repetitivo. O termo cansativo, bastante enfatizado, explicita a sua insatisfação com o caráter padronizado que o mesmo apresenta a partir de seus instrumentais de acompanhamento. No entanto, um aspecto vale ser ressaltado no argumento da mesma: ela reconhece o programa como muito importante para a educação, usando um discurso de valorização do mesmo. Se existem apontamentos críticos sobre o programa, existe também a ideia de que o mesmo cumpre importante papel no processo educacional da escola.

Ainda segundo a professora, não existe espaço para críticas ao PAIC:

Nas formações que acontecem sobre o PAIC, o programa é muito trabalhado para preparar os professores para executá-lo. Os professores não passam muito tempo discutindo o programa. Eu nunca vi nenhum momento para avaliar se o mesmo vale a pena realmente. Falar em encerrar o programa é algo que nem é cogitado nos encontros. Lá se repete muito os números alcançados, e a gente tem a impressão de que ele tá dando muito certo. Mas não sei se é assim mesmo não (2013)

Maria Cândida, codinome de outra entrevistada, também professora da EMEIF Professor Anísio Teixeira, reforça a ideia de prioridade dada ao PAIC em vários, senão em todos os municípios do Estado. A professora diz que “o PAIC é o programa mais importante do município, todas as escolas são orientadas e preparadas para realizar o PAIC”. No discurso da professora, percebe-se a ideia muito forte de inserção do programa no cotidiano da escola, fruto de uma propaganda forte do mesmo. Em pouco mais de cinco anos, o PAIC já é parte integrante da rotina e da cultura escolar do ensino público do Estado.

Ainda segundo a professora, apesar de o PAIC ser todo estruturado para funcionar na escola, há uma adaptação dentro da instituição, mesmo que não declarada, do mesmo a sua realidade:

O PAIC é um programa muito bom, ele traz coisas importantes para os alunos. Mas é preciso saber que a realidade das escolas é difícil e muitas vezes o PAIC não pode ser realizado como é mostrado, por que as dificuldades obrigam a gente a adaptar o PAIC a realidade dos alunos. Muitas vezes problemas na família evitam que o programa melhore (2013)

Entre os cinco eixos do PAIC, os eixos da Gestão Municipal da Educação, Avaliação Externa e o de Alfabetização apontam de forma mais clara para a proximidade do programa com a política de resultados. Nas metas destinadas para os três eixos, é possível observar a valorização que o programa destina às avaliações externas, bem como ao estabelecimento de metas que possam significar qualidade. Não é por acaso que, em 2007, é criado o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica – Alfabetização (SPAECE-Alfa), para avaliar especificamente o aluno da 2ª série do ensino fundamental em seu grau de aprendizagem de leitura e compreensão, através de prova escrita. Os resultados de tal avaliação são o termômetro do desempenho do programa na rede escolar. O sucesso do PAIC está diretamente relacionado ao desempenho dos alunos das redes municipais de ensino nas avaliações do SPAECE-Alfa.

A diretora de escola pública municipal de Fortaleza, identificada como Paula Sena, fala da relação entre o PAIC e o SPAECE-Alfa. Segundo a mesma,

[...] o mais importante no PAIC é o resultado dos alunos nas provas do SPAECE-Alfa. Se a escola tira nota boa, tudo está bem, se a escola tira nota ruim, é porque não está praticando bem o PAIC, e aí, sobra pra escola essa responsabilidade. Isso incomoda alguns ou muitos professores. Essa relação é muito forçada, e o PAIC é mais do que isso, pelo menos para mim. (2013)

Paula é diretora de escola municipal e sua afirmação enfatiza bem a inversão de prioridades observada no PAIC: a avaliação externa acaba determinando as ações internas de aprendizagem.

A diretora enfatiza a importância do programa. Para ela “o PAIC é um guia do trabalho dos professores. Há uma direção, um caminho, um acompanhamento do desempenho de cada escola, e seus professores não estão dispersos. O PAIC os concentra numa mesma meta.” (2013) Seu discurso explicita de forma marcante a presença da Gestão por Resultados no PAIC, quando as ações e metas do programa são destacadas e fortemente trabalhadas e introduzidas na prática e no

discurso dos professores. A busca por resultados nas avaliações externas se torna uma prática comum nas escolas submetidas ao programa. Ainda se referindo ao PAIC, Sena afirma que “os alunos estão aprendendo mais, pois os resultados deles melhoram a cada ano, e isso deve sim ser sinal positivo”.

A relação entre PAIC e SPAECE-Alfa é uma prova da forte intervenção das avaliações externas nas políticas educacionais do Estado. Mais uma vez o poder público utiliza testes padronizados para medir a qualidade de um programa educacional. Com isso, o mesmo método utilizado para avaliar outros níveis de ensino foi utilizado no mais importante programa em educação do Ceará, fazendo da relação entre qualidade da educação e provas externas uma marca característica do PAIC. Ao avaliar a qualidade da alfabetização das crianças através de uma avaliação externa, o PAIC se configura como um programa de gestão por resultados.

O PAIC, pelo que se observou no contexto do peso midiático da sua criação e dos seus primeiros resultados, era um programa que nascia com a obrigação de fazer sucesso, mesmo que esse sucesso fosse muito mais ligado à política de resultados e à necessidade de mostrar para a sociedade que a educação cearense era prioridade. Nada muito inovador dentro do contexto no qual o PAIC está inserido, no qual os números são supervalorizados e a busca por resultados, a partir de métodos e políticas de padronização de programas educacionais e procedimentos avaliativos, é uma constante no universo de um modelo de Estado que, claramente, e já há alguns anos, vem adotando posturas neoliberais dentro das suas práticas de gestão.

A Educação é um bom palco midiático. Os resultados apresentados pelo PAIC funcionam como um importante espaço para a prática do *accountability* e foram muito bem explorados pela gestão de Cid Gomes entre 2007 e 2010.

4.3 O PAIC e a avaliação externa: o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE-Alfa)

O principal cenário para exposição do PAIC como política de sucesso na educação é justamente o conjunto de resultados que ele pode explorar no que se

refere às avaliações externas. No caso do PAIC, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE– Alfa) é o alvo explorado. Tal avaliação cria um padrão tido como ideal para os alunos, no caso a sua escala de proficiência, que deve ser o objetivo a ser perseguido por secretarias, escolas, gestores, professores e alunos. Seus índices formam o principal mecanismo motor das políticas do PAIC.

Segundo o documento da Secretaria da Educação Básica, o “Boletim do SPAECE–ALFA”, de 2009:

Os resultados de proficiência, obtidos por meio de estatística de Teoria de Resposta ao Item (TRI), foram agrupados em padrões de desempenho. Esses padrões nos proporcionam uma interpretação pedagógica sobre as habilidades desenvolvidas pelos estudantes. São cinco os padrões: Não Alfabetizado, Alfabetização Incompleta, Intermediário, Suficiente e Desejável. (CEARÁ, 2009, p. 27)

Tais padrões criam uma tabela de proficiência disposta da seguinte forma:

Tabela 21 – Escala de Proficiência – SPAECE ALFA - 2009

2ª ENS. FUND.	Não alfabetizado	Alfabetização incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável
Pontuação na Prova	Abaixo de 75	75 – 100	100 – 125	125 - 150	150 e acima

Fonte: Boletim SPAECE – ALFA- SEDUC, 2009, p. 27.

A escala de proficiência não é traduzida apenas em números. Cada um dos intervalos de pontuação representa uma definição técnica do nível de aprendizagem dos alunos envolvidos no programa. É como se cada um dos níveis apresentasse um diagnóstico de leitura ou grau de alfabetização dos alunos avaliados. Os conceitos de alfabetização por nível são dispostos da seguinte maneira:

Tabela 22 – Padrões de referência SPAECE-Alfa.

Padrão de desempenho	Interpretação	Nível de proficiência
Não Alfabetizado	Os alunos que apresentam esse padrão de desempenho não conseguem realizar praticamente nenhuma das tarefas propostas no teste, o que indica que seus conhecimentos sobre a escrita são bastante rudimentares. Esses alunos ainda não reconhecem como as letras podem ser utilizadas na	Abaixo de 75

	escrita. Esse grupo necessita de intervenções pedagógicas que favoreçam sua familiaridade com situações nas quais a escrita seja utilizada com funções comunicativas reais para que possam se familiarizar com essa forma de representação.	
Alfabetização Incompleta	Os alunos que apresentam esse padrão de desempenho demonstram ter iniciado um processo de domínio e sistematização de habilidades consideradas básicas e essenciais à alfabetização. Já sabem que as letras são utilizadas para se escrever e sabem como a escrita se organiza na página.	75-----100
Intermediário	Os alunos que apresentam esse padrão de desempenho demonstram um salto qualitativo em sua formação como leitores, pois já conseguem ter como autonomia palavras que apresentam padrões silábicos mais complexos e localizar informações em textos curtos, de vocabulário simples. Além disso, demonstram uma maior familiaridade com textos escritos, pois conseguem reconhecer a finalidade de alguns gêneros textuais de maior circulação. Para esses alunos são necessárias atividades que favoreçam sua percepção do texto como um todo.	100-----125
Suficiente	Os alunos conseguem realizar tarefas que exigem habilidades de leitura mais sofisticadas, pois começam a desenvolver habilidades de compreensão global do texto. Esses alunos podem ser considerados alfabetizados, embora ainda dependam de apoio de um parceiro mais experiente em leituras mais extensas. As intervenções pedagógicas para esse grupo de alunos devem favorecer a familiaridade com textos de gêneros variados e com situações sociais nas quais esses textos são utilizados.	125-----150
Desejável	Conseguem identificar o assunto de um texto, o que indica que já estabelecem ligações entre as suas partes para chegar ao sentido global. Esses alunos, provavelmente, apresentam uma leitura mais autônoma, o que é importante para o prosseguimento de sua trajetória escolar.	150 e acima

Fonte: www.idadecerta.ce.gov.br

As interpretações definidas para cada um dos níveis atingidos na avaliação do SPAECE-Alfa aparecem como uma espécie de verdade sobre a situação da aprendizagem das crianças avaliadas. Para Freitas, avaliações em larga escala como essas representam a intenção de padronização e mesmo de regulação, por parte do Estado, dos sistemas de ensino. Segundo a autora:

A força normativa da avaliação em larga escala foi condicionada pelo desafio de reformar a gestão dos sistemas de ensino nos marcos de uma

nova regulação estatal, sendo esta conformada por um federalismo regido por uma lógica pragmática. Lógica objetiva, direta, que buscou sobretudo produzir efeitos práticos, que considerou o valor prático como critério de verdade, que esperou comportamentos em conformidade com recomendações e normas centralmente definidas” (FREITAS, 2007, p. 120)

As avaliações em larga escala são supervalorizadas e colocadas como o reflexo da verdade quando o assunto é qualidade educacional. Tal condição aparece muito claramente no PAIC, uma vez que o SPAECE-Alfa é o principal instrumento de avaliação do programa. Isso demonstra não apenas uma forte subordinação do PAIC à avaliação, mas principalmente a ideia de controle que o Estado possui sobre o programa em todas as suas fases, a partir de tal subordinação. O Estado do Ceará, observado a partir de políticas como o PAIC e de avaliações como o SPAECE-Alfa, consolida a prática de Estado avaliador argumentada por Freitas, um Estado que se mostra regulador, objetivo, prático e pautado na política de resultados.

Um dos aspectos importantes a serem ressaltados sobre o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC é que o mesmo, por mais qualidade social que aparente possuir, tem uma relação direta com a política de resultados, marca predominante dos governos cearenses neoliberais das últimas décadas. Além disso, o programa apresenta forte dependência em relação às avaliações externas.

Tal realidade não é específica do PAIC ou não acontece de forma isolada no programa. Na verdade, a relação citada, muitas vezes de dependência, faz parte de uma realidade já consolidada nos últimos anos, em que as políticas em educação buscam respostas sobre a sua eficiência a partir das avaliações externas e dos resultados diagnósticos que as mesmas apresentam, tornando-se dependentes das mesmas. Essa relação faz parte de um contexto, que já há alguns anos, especificamente a partir do início da década de 1990, com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, predomina dentro das políticas educacionais brasileiras. Ultimamente tal predominância vem se consolidando, e é cada vez mais marcante a influência das avaliações externas dentro das políticas educacionais locais.

O texto redigido no Manual de Orientação do PAIC, produzido em 2009, explicita a relação entre PAIC e SPAECE- Alfa. Segundo o documento:

Para saber se os objetivos do PAIC estão sendo alcançados, a Secretaria de Educação do Ceará – SEDUC se utiliza do Sistema de Avaliação do

Estado do Ceará- SPAECE – Alfa. Este sistema compreende uma avaliação externa e censitária, envolvendo os alunos do 2º ano do Ensino Fundamental das escolas da rede pública de ensino, ao término de cada ano letivo (CEARÁ, 2009, p. 10)

Como se observa, a avaliação do SPAECE-Alfa busca diagnosticar se os objetivos do programa estão sendo atingidos, deixando o mesmo com a missão de promover o sucesso dos alunos na prova externa que é feita anualmente.

A relação entre o PAIC e o SPAECE-Alfa começa na própria origem dos mesmos. A avaliação do SPAECE-Alfa foi criada em 2007, e o objetivo específico do programa era avaliar se a alfabetização das crianças que estudavam na rede pública de ensino, na segunda série do ensino fundamental, estava dentro dos padrões entendidos como ideais de qualidade.

Segundo o texto do SPAECE-Alfa, contido em seu site oficial:

A idealização do SPAECE Alfa surge em decorrência da prioridade do atual governo do Estado na alfabetização das crianças logo nos primeiros anos de escolaridade, expressa através do Programa Alfabetização na Idade Certa. (SPAECE, disponível em www.spaece.caedufjf.net/spaece)

Ou seja, tanto o PAIC quanto o SPAECE-Alfa nascem dentro do mesmo objetivo do Governo do Estado, que diz respeito à melhoria da qualidade do processo de alfabetização do ensino público cearense. Assim sendo, a relação é histórica, ao fazerem parte do mesmo marco referencial de criação. Porém, a relação estabelecida é mesmo de dependência. A pressão que os resultados do SPAECE-Alfa produzem no PAIC é grande e acaba determinando as direções seguidas por municípios, escolas e CREDE's na condução do programa. Na realidade, o SPAECE-Alfa foi criado para ser o instrumento de avaliação da aprendizagem das crianças em processo de alfabetização, justamente o que faz o PAIC como política educacional. Se o Programa Alfabetização na Idade Certa busca alfabetizar com qualidade as crianças até sete anos de idade, o SPAECE-Alfa foi instrumento criado pelo Governo do Estado para avaliar a qualidade do programa.

Mais uma vez a avaliação externa é colocada como o grande caminho para avaliar e até mesmo estimular a elaboração de políticas educacionais no Estado do Ceará. Diante da carência de métodos avaliativos mais qualitativos ou mesmo mais relacionados à visão de qualidade social, as avaliações externas

acabam ganhando importante papel na busca por uma educação mais alinhada à perspectiva neoliberal. O que se observa em matéria de PAIC, no Ceará, entre 2007 e 2010, é uma materialização da força no SPAECE dentro das políticas educacionais do Estado.

Segundo Freitas:

Um emergente Estado-avaliador parece tocar todas as zonas do sistema, tendo na exigência de eficiência sua principal justificativa, de modo que a avaliação do produto acaba por refletir no processo... No Brasil, esse processo propiciou a ênfase aos temas gestão, avaliação, novas alianças e parcerias na educação. (FREITAS, 2007, p. 145)

No caso do PAIC no Ceará, o que se observa na sua relação com o SPAECE é justamente o que Freitas aponta sobre a avaliação com forte reflexo dentro do processo de execução do programa. A busca por eficiência acabou propiciando a proximidade do PAIC com a ideia de política de resultados do governo cearense. A prova disso é a preocupação do governo em criar estratégias que estimulem a execução do programa com sucesso, com a definição de metas e de prêmios para aqueles que as alcançarem.

O PAIC se caracteriza como um programa que busca resultados que signifiquem a melhoria da educação cearense. Ele tem uma função importante de ser o carro chefe das políticas educacionais do governo de Cid Gomes (2007-2010) e, para tanto precisa, ter êxito. Isso significa apresentar números satisfatórios dentro dos índices de aprendizagem que são medidos através de estratégias definidas pelo próprio governo. O PAIC acaba sendo reduzido, como objetivo, ao alcance de metas no SPAECE- Alfa.

Com essa visão pautada na política de resultados, o governo cria, paralelas à política, ações que estimulem escolas e professores a buscarem atingir as metas de crescimento pré-estabelecidas, a alcançarem os índices satisfatórios nas provas que são realizadas pelos alunos da segunda série do ensino fundamental, no caso o SPAECE-Alfa. É o caso do prêmio Escola Nota Dez, criado para premiar financeiramente as escolas que obtiverem o melhor desempenho nas provas do SPAECE. A lei é redigida da seguinte forma:

LEI Nº 14.371, DE 19.06.09 (D.O. de 19.06.09)
CRIA O PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ, DESTINADO A PREMIAR AS
ESCOLAS PÚBLICAS COM MELHOR RESULTADO NO ÍNDICE DE

DESEMPENHO ESCOLAR-ALFABETIZAÇÃO (IDE-ALFA), E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º Fica criado o Prêmio Escola Nota Dez, destinado às escolas públicas que tenham obtido os melhores resultados de alfabetização, expressos pelo Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-Alfa).

Art. 2º A cada ano, serão premiadas até 150 (cento e cinquenta) escolas, dentre as que atendam às seguintes condições:

I – ter pelo menos 20 (vinte) alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental regular;

II – ter, no momento da avaliação, pelo menos 20 (vinte) alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental regular;

Art. 3º As escolas receberão o prêmio em dinheiro, mediante depósito em conta da respectiva unidade gestora, no montante correspondente à multiplicação do número de alunos do 2º. ano do ensino fundamental regular avaliados pelo SPAECE-Alfa, pelo valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).

Parágrafo único. O prêmio será entregue em duas parcelas, sendo a primeira correspondente a 75% (setenta e cinco por cento) do valor total devido à escola, e a segunda correspondente ao restante do valor. (CEARÁ, 2009, DOE. p. 27)

Ora, a lei deixa bem clara a intenção do governo em estimular, através de premiação, os profissionais da educação para que busquem alcançar as notas pensadas como ideais para o programa PAIC. Ao criar o Prêmio Escola Nota Dez, que premia as melhores escolas, enfatiza-se a sua prática de valorizar os resultados de avaliações externas, a política de estímulo através da premiação, algo muito próximo de uma visão neoliberal de gestão, e, principalmente, a ideia de que o estímulo financeiro pode conduzir os gestores e professores a um trabalho alinhado à perspectiva de Gestão por Resultados. Trata-se de um Estado que emerge na sua condição de avaliador e, através desta condição, consegue controlar o processo educacional de acordo com seus interesses.

É como se todos os agentes envolvidos na educação fossem colocados em uma só sintonia, a sintonia da política de resultados, onde a gestão pública é mergulhada em conceitos advindos das teorias neoliberais de gestão e onde a busca por qualidade significa a busca por atender aos interesses de um Estado neoliberal que prioriza os resultados em avaliações, apropriando-se de conceitos da qualidade total, que vem, já há alguns anos, reestruturando a educação pública do Brasil e o próprio perfil dos jovens inseridos nessa educação.

O próprio texto do PAIC, em seu site oficial, atenta para a relação entre o

Prêmio Escola Nota Dez e os interesses do Estado em melhorar os resultados das escolas nas ditas avaliações externas. Segundo o texto:

O prêmio funciona:

- Como política indutora para as escolas melhorarem seus resultados.
- Como política apoiadora às escolas com menores resultados
- Está subsidiado em um modelo a aprendizagem institucional focado na disseminação de boas práticas de gestão e pedagógica
- Fortalecer a melhoria da qualidade na aprendizagem dos alunos do 2º e 5º anos do ensino fundamental da rede pública. (PAIC, disponível em www.paic.seduc.ce.gov.br)

Para Freitas, ações como a do Prêmio Escola Nota Dez estão relacionadas a uma noção de “quase mercado” dentro da educação e fazem do programa PAIC um programa diretamente relacionado à política de resultados adotada pelo governo cearense já há algum tempo e entendida como base para as políticas em educação no governo de Cid Gomes. Para a autora:

A noção de quase mercado possibilita, conforme ressaltaram Sousa e Oliveira (2003), introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas como alternativa à adoção de mecanismos típicos de mercado, já que essa é uma possibilidade bastante limitada para serviços públicos. No caso da educação, diversas medidas são cabíveis dentro dessa lógica, entre as quais a da avaliação em larga escala externa associada ou não a estímulos financeiros. (FREITAS, 2007, p. 170)

O SPAECE- Alfa é uma avaliação em externa que, ao ser associada a estímulos financeiros para os seus executores, a partir do desempenho dos alunos em suas avaliações, pode ser pensada dentro dessa linha de raciocínio de Dirce Freitas sobre uma educação concebida a partir de uma noção de quase mercado. Introduz métodos de avaliação e de controle de resultados, bem como de premiação, advindos do setor privado, dominado por concepções neoliberais de gestão.

Ainda segundo Freitas, as avaliações externas funcionam também como “práticas de monitoramento das políticas públicas e de seus agentes” (2007). O SPAECE-Alfa acaba se consolidando como um instrumento que monitora as ações e o desempenho do PAIC. Os resultados alcançados nas suas avaliações acabam determinando uma série de impressões sobre o programa, principalmente no que se refere à visão sobre a sua qualidade. Tal visão está diretamente relacionada ao sucesso dos alunos nas avaliações externas, o que caracteriza o direcionamento do

programa para a política de gestão por resultados.

O que se observa é que o SPAECE- Alfa é um reflexo da influência neoliberal e da Gestão por Resultados, não somente nas políticas educacionais do Estado de uma forma geral, mas também e especificamente no próprio Programa Alfabetização na Idade Certa.

4.4 Análise dos resultados do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC (2007-2010)

A análise dos impactos do PAIC na educação cearense, entre 2007 e 2010, será realizada em dois contextos diferentes. O primeiro, relacionado ao estudo dos resultados internos alcançados pelo programa, através de indicadores importantes como matrícula, permanência na escola e aprovação dos alunos da segunda série do ensino fundamental, que são trabalhados pelo PAIC desde 2007. O segundo contexto refere-se aos resultados alcançados por esses alunos nas provas externas padronizadas do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica – Alfabetização (SPAECE-Alfa). Apesar de possuírem contextos diferentes, as análises dos resultados internos e externos do PAIC servirão de base para a compreensão do programa e da sua relação com a Gestão por Resultados. O estudo dos resultados do PAIC, principalmente da forma como eles são divulgados pelo governo, desde a sua criação em 2007, podem ser um importante instrumento para compreender como o governo de Cid Gomes orienta sua política educacional para a Gestão por Resultados.

O primeiro caminho de análise do PAIC pode ser iniciado a partir da tabela a seguir, que apresenta a realidade dos resultados internos da rede pública de ensino do Ceará na segunda série do ensino fundamental, série de alfabetização da criança para a metodologia do PAIC:

Tabela 23 – Resultados 2ª Série Ensino Fundamental – Ceará.

Resultados internos da Segunda Série do Ensino Fundamental – Rede Pública do Ceará				
Ano	% de aprovação na Segunda Série do Ensino Fundamental	% de permanência das crianças matriculadas na 2ª série	% de evasão das crianças matriculadas na 2ª série	% de crianças reprovadas na Segunda Série do Ensino Fundamental
2005	79%	95,0%	5,0 %	16, %
2006	80%	95,5%	4,5%	15,5%
2007	81,6%	96,6%	3,4%	15%

Fonte: INEP/SEDUC – Censo escolar 2005, 2006 e 2007 in www.seduc.ce.gov.br/avaliacao

Como é possível observar, os números referentes à segunda série apontavam que apenas 81,6% das crianças que concluíram a mesma em 2007 estavam aprovadas. Outro dado preocupante era o índice de reprovação, uma vez que 15% das crianças acabaram repetindo a série naquele ano. A realidade dos dados também serviu de base para o discurso do governo sobre a necessidade de um programa específico voltado para as séries iniciais do ensino fundamental. Não por acaso, dentro do plano de trabalho do PAIC, existem metas e ações específicas que visam manter as crianças dentro da escola e aumentar os índices de aprovação, preocupando-se claramente em evitar a reprovação e a evasão escolar nessas séries.

Assim sendo, o desafio do PAIC, que partia do discurso do governo, era avançar mais rapidamente nos índices de aprovação e reduzir a reprovação e evasão escolar, combinando um programa que alfabetizasse as crianças com qualidade na idade certa, no caso até os sete anos de idade, e garantisse com isso melhor desempenho das mesmas nos resultados internos das escolas.

Ao longo dos primeiros quatro anos de execução do PAIC (2007-2010), foi possível observar algumas alterações nos resultados internos das escolas e, por extensão, da rede pública de ensino como um todo.

Tabela 24 – Resultados 2ª Série Ensino Fundamental – Ceará.

Resultados internos da Segunda Série do Ensino Fundamental – Rede Pública dos Municípios do Ceará				
Ano	% de aprovação na Segunda Série do Ensino Fundamental	% de permanência das crianças matriculadas na 2ª série	% de evasão das crianças matriculadas na 2ª série	% de crianças reprovadas na Segunda Série do Ensino Fundamental

2007	81,6%	96,4%	3,4%	15 %
2008	83%	96,8%	3,2%	13,8%
2009	87,8%	98%	2,0%	10,2%
2010	89,8%	98,6%	1,4%	8,8%

Fonte: INEP/SEDUC – Censo Escolar 2007, 2008, 2009 e 2010 in www.seduc.ce.gov.br/avaliacao.

Os resultados apresentados na segunda série do ensino fundamental estão diretamente relacionados com a aplicação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). A gradativa redução da evasão e o aumento anual da aprovação atestam que o programa apresentou significativa contribuição na melhoria do desempenho dos alunos, garantindo maior permanência dos mesmos na escola. A considerável redução de mais de 40% nos índices de reprovação entre 2007 e 2010 fizeram do PAIC um programa inserido no contexto de políticas públicas em educação voltadas para melhorar os indicadores de aprendizagem das crianças. Aqui, uma educação de qualidade é entendida como aquela em que a criança se matricula, permanece e é aprovada na escola.

Assim sendo, em meio à realidade da forte presença da Gestão por Resultados, o programa apresenta dados que podem significar uma visão mais social de qualidade da educação, ao tratar com importância os índices escolares de aprovação, reprovação e evasão das crianças. Ainda assim, predomina no PAIC a lógica da política de resultados externos, uma vez que sua estratégia de ação é fortemente focada na priorização dos resultados nos testes do SPAECE-Alfa.

No dizer de Laval, essa visão reducionista sobre o sentido da educação cria um paradigma que

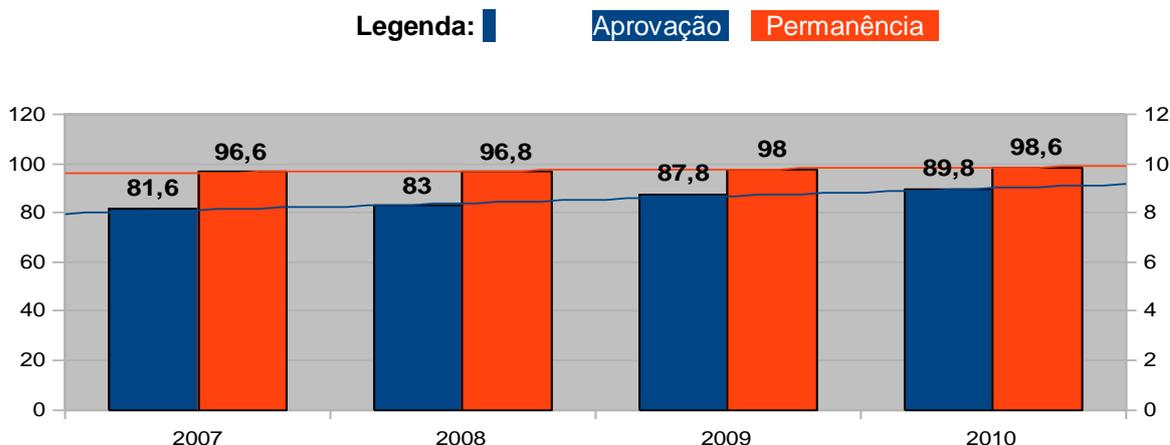
[...] está repleto de perigos, de confusão de lugares, de dissolução de conteúdos e de empobrecimento cultural, quando interpretado na lógica restritiva do capital humano. Supõe-se, com efeito, que toda a estrutura da educação se recomponha a partir dessa noção. (2004. p. 50)

Uma educação objetiva e centrada no alcance de resultados e metas reduz o sentido da mesma, inserindo-a numa lógica que coaduna com características mercadológicas advindas da concepção neoliberal predominante. Perde-se de vista os aspectos multiculturais e sociais de um processo educacional, suplanta-se a visão social do educar por uma lógica de resultados que mais tarde significará a condução do educando ao mercado de trabalho e modelo econômico

vigente. Ao priorizar os resultados em testes padronizados e externos como principal objetivo de sua ação, o PAIC acaba se aproximando desse conceito restrito de educação.

No gráfico a seguir visualizam-se os índices de aprovação e de permanência na escola dos alunos da rede pública de ensino do Ceará da segunda série do ensino fundamental:

Gráfico 2 – Percentual evolução da aprovação e de permanência das crianças na 2ª série do ensino fundamental – rede pública do Ceará entre 2007 e 2010



Fonte: www.idadecerta.ce.gov.br

Em 2010, a evasão escolar foi praticamente erradicada na segunda série, uma vez que apenas 1,4% dos alunos que começaram a mesma abandonaram a escola antes do término do ano letivo. Além disso, a aprovação também apresentou crescimento considerável nos quatro anos avaliados, saltando de 81,6%, em 2007, para 89,8%, em 2010. O governo fez uma relação direta entre o PAIC e a melhoria dos resultados, apresentando para a sociedade um discurso de sucesso do programa.

Algumas matérias na mídia sobre o programa atestam o discurso de sucesso do PAIC. Em matéria do jornal *O Povo*, de março de 2011, é possível perceber a presença marcante de tal discurso.

Encontro destaca avanços do PaicE é para discutir as competências que os alunos devem adquirir até o final do Fundamental I e aprofundar questões relativas ao ensino de Português e Matemática que técnicos e gestores cearenses estão reunidos durante esta semana em Fortaleza para o Seminário Expectativas de Aprendizagem para o Ensino Fundamental I. Cláudia Lavor, representante da

Secretaria de Educação do município de Salitre, classificou o Paic como a “salvação para nossas crianças, que antes eram jogadas de série em série sem a formação elementar”.

Para Márcia Campos, coordenadora do Programa, são as respostas vigorosas e o comprometimento dos municípios que possibilitam a reversão do quadro de alfabetização no Ceará. Ela relatou que em 2007, menos de 30% dos alunos e 14 municípios cearenses estavam no nível adequado. Em 2009 (resultados de 2010 só serão disponibilizados em abril) os dados mostram que 43% e 83 municípios passaram para o nível adequado de aprendizagem. (Jornal O POVO, Caderno Educação, 24 de Março de 2011)

A matéria enfatiza o avanço no grau de alfabetização das crianças, o que repercutiu diretamente nos índices de aprovação das mesmas. Entre 2007 e 2010, como já foi apresentado anteriormente, o índice de aprovação cresceu significativamente na segunda série do ensino fundamental, e esse crescimento teria, na visão dos que fazem o programa, como no exemplo acima, uma relação direta com o trabalho desenvolvido pelo PAIC.

A partir de 2008, por apresentar bons índices de aprendizagem e de desempenho, o PAIC passou a ser fortemente vinculado à política de resultados. Na matéria apresentada acima é possível observar a associação direta entre a melhoria da alfabetização das crianças e o desenvolvimento do programa. Pautado nos resultados alcançados, esse discurso foi sustentado pelo governo ao longo de toda a primeira gestão de Cid Gomes (2007-2010), na qual o Programa Alfabetização na Idade Certa se configurou como a principal política na área da educação e como um dos grandes trunfos para a propaganda do seu governo.

Por conta de toda a repercussão positiva do programa no Ceará, o governo federal apresentou a ideia de uma política a nível nacional semelhante ao PAIC cearense. Em matéria do jornal *O Povo*, no ano de 2010, tal ideia foi evidenciada:

Alfabetização: 88% dos municípios cearenses apresentam média satisfatória

O ministro da Educação, Fernando Haddad, anunciou que o modelo do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) servirá de modelo para virar um programa nacional.

No Ceará, 162 municípios (88%) estão com médias satisfatórias de alfabetização de crianças, três anos após a implantação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) em 2007. Os números foram apresentados na manhã desta segunda-feira, pelo governador Cid Gomes e pela secretária da educação, Izolda Cela. O ministro da Educação, Fernando Haddad, também estava no evento. Na ocasião, o ministro

anunciou que o modelo do Paic servirá de modelo para virar um programa nacional. (O POVO, Caderno Educação, 06 de Junho de 2010)

Ao afirmar que o PAIC serviria de modelo para um projeto nacional¹⁹, o então ministro da educação, Fernando Haddad, contribuiu ainda mais para consolidar a marca de sucesso do programa. O reconhecimento público do governo federal ao programa cearense foi um instrumento importante utilizado pelo governo local para consolidar a ligação entre o sucesso do PAIC e o sucesso do modelo de gestão educacional adotado por Cid Gomes no seu primeiro mandato (2007-2010). Os resultados que o PAIC apresentava promoviam a política educacional cidista.

Ainda em relação à política de resultados, os resultados externos eram e ainda são o principal foco do PAIC. Neste quesito, o teste do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica em Alfabetização – SPAECE-Alfa é o grande instrumento avaliativo. Na realidade, o Programa Alfabetização na Idade Certa apresenta como principal instrumento de avaliação o referido teste. A prova é aplicada aos alunos da segunda série do ensino fundamental I, e os resultados obtidos na mesma são determinantes na condução do programa.

Tabela 25 – Resultado SPAECE-Alfa, 2007 – Ceará

Ano	Local/ Rede	Proficiência	% por padrão de desempenho				
			Não Alfabetizado 0 a 75	Alfabetização Incompleta – 75 - 100	Intermediário 100 - 125	Suficiente 125 - 150	Desejável 150 e acima
2007	Ceará	125,10	32,8 %	14,6%	12,7 %	9,9 %	29,9 %
2007	Fortaleza	118,12	25%	22%	17%	15%	21 %

Fonte: [Relatório anual SPAECE-Alfa, SEDUC, 2009](#)

Na análise dos dados, dois aspectos são importantes para reflexão. O primeiro é que, tanto a nível de Estado quanto a nível de município de Fortaleza, a realidade dos números de 2007 estava muito distante do considerado ideal. Tanto a média estadual quanto a municipal estavam abaixo da média considerada desejável

¹⁹ Em virtude do sucesso do PAIC apresentado e refletido principalmente nos números da educação cearense desde 2007, o governo federal anunciou em 2012 um programa nacional com a mesma estrutura do PAIC. O Programa Nacional de Aprendizagem na Idade Certa – PNAIC, visa alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, e tem em sua base estrutural a mesma matriz de organização e execução do PAIC. Para o governo de Cid Gomes essa implantação do programa a nível nacional representa a consolidação da sua política educacional no Estado.

pelo SPAECE-Alfa, que era de 150 pontos e acima. Tal realidade foi base para o discurso de fortalecimento do PAIC, apresentado como uma pretensa solução para a superação do baixo desempenho dos alunos na prova

O segundo aspecto está ligado com a divisão que o SPAECE apresentou nos resultados. Tal apresentação foi feita de forma geral, para toda a rede pública do Ceará, unificando todas as redes municipais do Estado, mas também apresentou dados por município e por escola, em que cada um das 184 cidades cearenses e cada uma das escolas públicas que ofertaram a série avaliada teve suas próprias escalas de resultados. Na tabela apresentada anteriormente, por exemplo, observa-se que o município de Fortaleza possuía, em 2007, resultados bem abaixo da média geral do Estado. Tal estratégia criou uma pressão sobre os sistemas municipais de ensino, que se viram obrigados a trabalharem no sentido de melhorar seus índices e melhorarem suas posições em relação aos demais municípios. Essa realidade criou uma espécie de competição entre as redes municipais e, no final do processo, o objetivo seria melhorar os resultados gerais de desempenho na prova em todo o Estado.

Ao longo dos anos de aplicação do PAIC, outras ações do governo do Estado foram sendo criadas no sentido de aumentar a responsabilização dos municípios e estimular a competitividade entre eles em busca de melhor desempenho. Sistemas de premiação de escolas e de profissionais por desempenho nas avaliações, com a instituição da lei que criou o prêmio Escola Nota Dez, parcerias e aumento de investimentos em municípios e escolas que atingissem as metas, foram alguns dos exemplos das ações do governo para fomentar o sucesso do PAIC no Estado.

A partir de 2008, começou a ser observado um crescimento significativo nos resultados alcançados pelos municípios e pelo próprio Estado dentro do SPAECE-Alfa, como apresenta a tabela a seguir:

TABELA 26 – Resultado do SPAECE-Alfa – 2007 -2010 – CEARÁ – 2ª Série ensino fundamental

Ano	Local / Rede	proficiência	% por padrão de desempenho				
			Não Alfabetizado 0 a 75	Alfabetização Incompleta 75 - 100	Intermediário 100 - 125	Suficiente 125 - 150	Desejável 150 e acima
2007	Ceará	118,90	32,8 %	14,6%	12,7 %	9,9 %	29,9 %

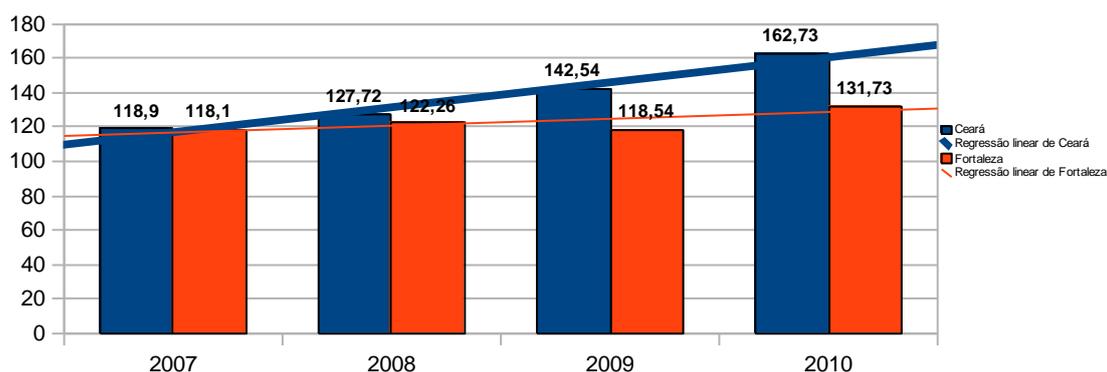
	Fortaleza	118,12	25%	22%	17%	15%	21 %
2008	Ceará	127,72	20%	16,2%	17,3%	15,7%	30,8%
	Fortaleza	122,26	20,6%	17,8%	18%	16,6%	27%
2009	Ceará	142,54	14,4%	14%	15,7%	14,4%	41,5%
	Fortaleza	118,52	21,2%	19,4%	19,4%	15,2%	24,7%
2010	Ceará	162,73	6,9%	9,4%	13 %	15,8%	54,9%
	Fortaleza	131,73	11,9%	15,2%	19,5%	20,3%	33,2%

Fonte – www.idadecerta.ce.gov.br

A tabela apresenta crescimento nos resultados do SPAECE-Alfa, e esse crescimento é entendido pelo governo como sucesso do PAIC. Para se ter uma ideia, o Estado do Ceará, em números gerais, ou seja, considerando a média de todos os municípios, atingiu, em 2010, o índice de proficiência de 162.73 pontos, que é considerado desejável. Isso significa que o processo de alfabetização desenvolvido no Ceará é considerado o ideal desde aquele ano. Certamente, esses dados são utilizados pelo poder público como forma de apresentar o PAIC como um programa de sucesso para a sociedade. No entanto, alguns municípios, como é o caso de Fortaleza, como mostra a tabela anterior, ainda não chegaram a tal nível, apesar de apresentarem crescimento nos últimos quatro anos.

Gráfico 3 – Resultados SPAECE-Alfa, Ceará e Fortaleza entre 2007 e 2010

Fonte: www.idadecerta.ce.gov.br.



O gráfico evidencia o avanço dos resultados dos alunos da rede pública do Estado nas avaliações do SPAECE-Alfa. Os números apresentados no gráfico apresentam uma realidade de crescimento consistente no Ceará, desde 2007. A

linha do gráfico mostra que os resultados, a nível de Ceará, cresceram de forma linear. Na verdade, se a base para a análise de desempenho do Programa Alfabetização na Idade Certa for apenas a tabela e o gráfico apresentados sobre os resultados no SPAECE-Alfa, o programa vem cumprindo o seu papel de melhoria no desempenho dos alunos cearenses nas avaliações externas a que são submetidos a cada ano. Tal ideia é muito bem explorada pelo governo na divulgação dos resultados do PAIC, que apresenta para a sociedade um programa eficiente e de sucesso com base justamente nesses resultados.

A tabela a seguir apresenta os resultados dos municípios do Ceará pertencentes às sete maiores Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento (CREDE):

Tabela 27: Resultados de Participação e Proficiência SPAECE-Alfa por CREDE – Ceará: 2008 e 2009

CREDE	Ano	Nº de alunos previstos	Nº de alunos avaliados	Participação (%)	Proficiência	IDE Bruto	IDE corrigido
Maracanaú Crede 01	2008	14559	12298	84,5%	126,8	6.3	5.4
	2009	14463	13422	92,8%	137,3	6.9	6.4
Itapipoca Crede 02	2008	10655	9414	88,4%	133,3	6.7	5.9
	2009	10099	9571	94,8%	152,6	7.6	7.2
Tanguá Crede 05	2008	7526	7067	93,9%	141,1	7.1	6.6
	2009	7372	7048	95,6%	158,5	7.9	7.6
Sobral Crede 06	2008	9556	9102	95,2%	148,8	7.4	7.1
	2009	8683	8535	98,3%	162,5	8.1	8.0
Russas Crede 10	2008	7109	6199	87,2%	125,4	6.3	5.5
	2009	7360	6873	93,4%	135,3	6.8	6.3
Juazeiro do Norte Crede 19	2008	6912	5766	83,4%	118,8	5.9	5.0
	2009	6053	5451	90,1%	131,9	6.6	5.9
Fortaleza	2008	28634	21079	73,6%	122,3	6.1	4.5
	2009	27426	22646	82,6%	118,5	5.9	4.9

Fonte: Boletim de resultados Spaece-Alfa, SEDUC, 2010, p. 35

Os números apresentados referem-se à segunda série do ensino fundamental, série avaliada pelo SPAECE-Alfa. Ao todo, são vinte CREDE's, mais o município de Fortaleza, e, dentro de cada CREDE, todos os municípios são devidamente ranqueados e dispostos com seus números em tabelas específicas de

apresentação de resultados. Na análise dos dados é importante destacar que todas as regiões apresentaram redução no número de alunos de um ano para o outro. Ao mesmo tempo, todas as regiões apresentaram crescimento nos índices de proficiência de 2008 para 2009. Uma tabela com essa estrutura deixa bem clara a característica de melhoria, tanto da frequência dos alunos à prova como do seu desempenho na mesma. A forma como os dados são apresentados transmite a ideia de resultado satisfatório do PAIC, no que se refere ao seu principal propósito, obter índices considerados de sucesso no SPAECE-Alfa.

Entre 2007 e 2010, o número de municípios que melhorou o desempenho na prova também cresceu. A tabela a seguir aponta tal resultado de forma sintética:

Tabela 28 – Resultado PAIC /SPAECE-Alfa (2007-2010) – Total de Municípios

ANO	2007	2008	2009	2010
Desejável	14	22	83	141
Suficiente	37	68	79	42
Intermediário	94	84	22	1
Alfabetização Incompleta	36	9	-	-
Não Alfabetizado	3	1	-	-

Fonte: www.ceara.gov.br/apresentacoes?download

Com base nos dados acima, é possível afirmar que, do ponto de vista dos resultados, o PAIC é um programa de sucesso. Se uma das suas principais metas consistia, e ainda consiste, em melhorar o desempenho dos sistemas de ensino nas avaliações externas do SPAECE-Alfa, os resultados, tanto dos sistemas quanto dos alunos, apontam para uma melhora significativa da educação pública cearense. Em apenas quatro anos, o número de municípios, considerados na faixa desejada de alfabetização de suas crianças, saltou de 14, em 2007, para 141, em 2010, um aumento de mais de 1000% durante o período.

A grande questão a elucidar é se esses resultados são suficientes para concluir que a alfabetização de crianças no Ceará é realmente de qualidade. Para buscar tal compreensão, torna-se imprescindível estudar e conhecer o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica em seu nível de Alfabetização. Como ele é estruturado, o que realmente avalia, qual o seu pressuposto metodológico e

onde ele realmente se encontra com o PAIC. São algumas das perguntas fundamentais para se tentar entender por que tal avaliação é tão importante para os rumos do Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC.

A avaliação do SPAECE-Alfa é dividida em dois eixos avaliativos e cada um deles possui um conjunto de descritores que buscam dar conta da questão da avaliação da qualidade do ensino que é ministrado através do PAIC. Os descritores são estruturados com base em estudos técnicos sobre o que é ideal em matéria de aprendizagem para uma criança de sete anos de idade e na segunda série dos anos iniciais do ensino fundamental.

Descritores do Eixo de Apropriação do Sistema de Escrita	
D1	Identificar Letras entre rabiscos, desenhos, números, símbolos gráficos
D2	Reconhecer as letras do alfabeto
D3	Identificar as direções da escrita
D4	Identificar o espaçamento entre palavras na segmentação da escrita
D5	Reconhecer as diferentes formas de grafar uma mesma letra
D6	Identificar rimas
D7	Contar as sílabas de uma palavra
D8	Identificar sílabas (consoante/vogal) no início de palavras
D9	Identificar sílabas (consoante/vogal) no meio e fim de palavras
Descritores do Eixo de Leitura	
D10	Decodificar palavras no padrão consoante/vogal
D12	Compreender palavras no padrão consoante/vogal
D13	Compreender palavras nos padrões: vogal, consoante/vogal/consoante
D14	Compreender frases
D15	Localizar informação em textos
D16	Reconhecer o assunto de um texto
D17	Identificar finalidade de textos de diferentes gêneros

Fonte: Relatório Spaece-Alfa, 2009, SEDUC, p. 20

Cada questão da avaliação é baseada em um descritor, e o resultado por questão e descritor também é apresentado de forma detalhada no relatório anual do SPAECE-Alfa. Em 2009, os resultados apresentaram os descritores com maior deficiência e, por consequência, com o menor desempenho. A partir de tais

resultados, gestores e professores poderiam desenvolver ações específicas para fortalecer a aprendizagem dos alunos nos descritores considerados mais vulneráveis.

Os resultados por descritor do SPAECE-Alfa de 2009 apresentaram a seguinte realidade, no que se refere aos percentuais de acerto em cada questão e em cada um dos descritores equivalente à questão respondida na avaliação:

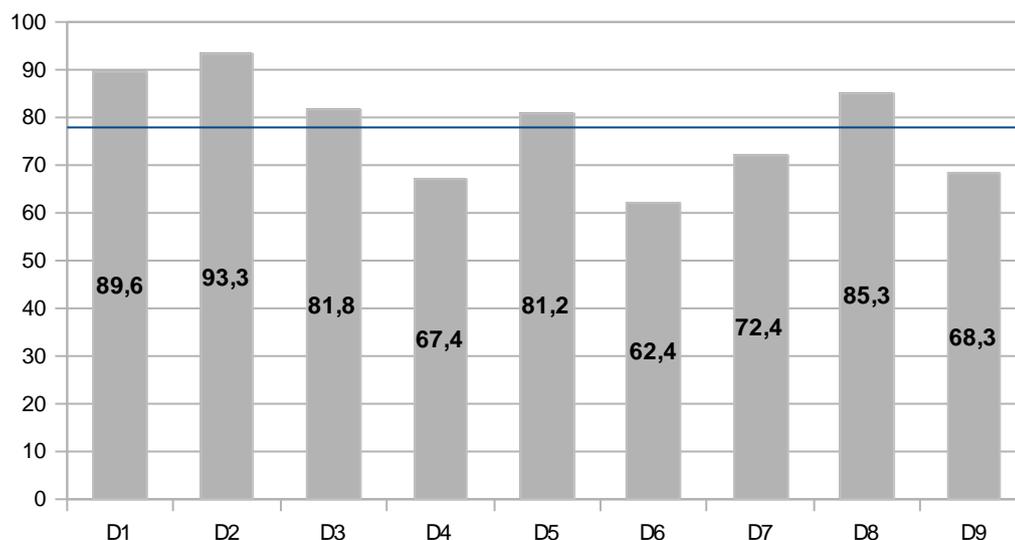


Gráfico 4 : Resultados por descritor 2009 - Ceará / Eixo de Apropriação do Sistema de Escrita - Percentual de acertos

Fonte: Boletim de resultados gerais - SPAECE- Alfa 2009. SEDUC, 2010.p.19

A partir do gráfico é possível observar que o descritor D6 (identificar rimas) apresenta o menor índice de acerto por parte dos alunos avaliados. Diante de tal diagnóstico, ações específicas poderão ser desenvolvidas no cotidiano escolar para superar tal dificuldade. A metodologia utilizada pelo PAIC valoriza significativamente os resultados do SPAECE- Alfa, principalmente no que se refere à tomada de atitude e definição de estratégias do programa.

Assim sendo, a necessidade de obter bons resultados no SPAECE-Alfa leva o PAIC a ser caracterizado como um programa ligado à Gestão por Resultados (GPR). Isso por que suas principais estratégias de ação estão voltadas para a melhoria de resultados internos, e principalmente externos, do sistema público de ensino. É no momento de desenvolver políticas voltadas para avaliações

padronizadas, como o SPAECE-Alfa, que a educação cearense mais se aproxima da lógica de educação de mercado. Essa pedagogia voltada para competência vem sendo implementada no Estado já desde as primeiras séries escolares.

Esse ensino utiliza as novas tecnologias de avaliação que, sob pretexto de racionalização, terminam por recortar os saberes, por colocar em pedaços a aprendizagem segundo os diversos registros de competência que se acredita poder distinguir na avaliação. Essa lógica da competência, dando mais prioridade as qualidades diretamente úteis da personalidade empregável do que a conhecimentos realmente apropriados, mas que não seriam necessariamente e imediatamente úteis economicamente, comporta um sério risco de desintelectualização e de desformalização do processo de aprendizagem.(LAVAL, 2004, p. 63)

A maneira como o PAIC se desenvolve, a sua ligação estreita com os resultados em avaliações externas, a maneira detalhada como lida com a produção de tabelas e gráficos, o cuidado na divulgação de boletins, relatórios anuais de resultados e escalas de medidas, seja por Estado, município, CREDE ou escolas, expressa uma forma de desenvolver políticas educacionais para crianças jamais vista anteriormente. Um caminho que leva a aprendizagem escolar, desde muito cedo, à lógica econômica e aos interesses do mercado, a modelos de programa pautados na política de resultados e a um ensino muito mais preocupado com a competência especializada do que necessariamente com o acúmulo de conhecimento. Dificilmente seria de outra forma. O cenário econômico acaba sendo determinante para os rumos das políticas educacionais também no Programa Alfabetização na Idade Certa. Ele faz parte de um conjunto macro de políticas educacionais que desembocam no atendimento dos interesses do capital hegemônico. Essa aproximação é mais evidente do que se pode imaginar.

4.4.1 O espetáculo midiático do PAIC: o uso da propaganda e sua relação com a gestão por resultados

A propaganda é um importante instrumento dos governos que se utilizam da Gestão por Resultados em suas políticas públicas. Apresentar publicamente, em veículos de comunicação de massa, resultados que representem o sucesso das ações de quem está no poder é algo muito comum no Brasil. Trata-se de uma

maneira de dar publicidade aos resultados das políticas públicas desenvolvidas pelos governos em geral.

Na educação, a maneira mais recorrente nos últimos anos de apresentar os resultados de forma mais ampla acontece através da divulgação, em larga escala, nos veículos de comunicação, dos números das avaliações externas, como é o caso das provas do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do próprio Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). O principal objetivo da ação midiática do governo consiste em enfatizar a melhoria da educação em virtude da evolução dos números de tais avaliações. É necessário convencer a sociedade sobre a eficiência da presença da Gestão por Resultados na educação, e isso é feito através da exploração midiática dos números das avaliações externas.

Para Afonso (2009), os governos contemporâneos adotam modelos de administração pública que saem da esfera privada e, dentro desses modelos, a ideia da prestação de contas é uma condição imprescindível. No entanto, é muito comum a confusão entre o que é prestação de contas, entendimento mais simples do conceito de *accountability*, e o que é propaganda.

Segundo Carlomagno:

[...] A *Accountability* é o princípio pelo qual os governos são controlados pela sociedade; para isso devem reportar-se aos cidadãos, prestar contas de seus atos, e sofrer sanções eventualmente impostas. Ela pressupõe transparência da gestão pública, dar publicidade aos seus atos. (CARLOMAGNO, 2011, p. 8)

Assim sendo, a visão de prestação de contas das ações à sociedade, combinada com a valorização dos resultados, acaba criando uma relação muito próxima entre propaganda e Gestão por Resultados dentro da política educacional brasileira. Se a ideia predominante é a de dar publicidade aos atos, a divulgação intensa, nos veículos de comunicação em massa, de políticas e resultados do governo acaba consistindo um objeto muito mais de promoção do que propriamente de *accountability*. Em tese, o que ocorre é uma forte utilização da propaganda para criar uma imagem favorável da pessoa ou do grupo que está no poder. Tal propaganda, que, partindo do governo, pode ser entendida como “publicidade oficial”, acaba por proporcionar verdadeiros espetáculos midiáticos criados para promoção política de quem está no poder.

Bobbio define propaganda como sendo:

[...] a difusão deliberada e sistemática de mensagens visando a criar uma imagem positiva ou negativa de determinados fenômenos e a estimular determinados comportamentos. A propaganda é, pois, um esforço consciente e sistemático destinado a influenciar as opiniões e ações de um certo público ou de uma sociedade total. (BOBBIO *apud* CARLOMAGNO, 2011, p. 15)

O conceito de Bobbio representa bem a forma como o poder público brasileiro divulga suas ações e, em especial, os resultados de suas políticas. O que há, na verdade, é uma forte intenção de fazer da publicidade oficial um espaço de propaganda política voltada para o convencimento social de algum assunto ou tema que interessa diretamente ao grupo dirigente que está no executivo. As propagandas veiculadas na mídia não apenas apresentam números, mas constroem imagens de sucesso e eficiência e, de forma sistemática e programada, atingem diretamente a opinião pública sobre o tema em discussão. Assim sendo, propaganda e gestão por resultados, juntas, desvirtuam o real sentido da *accountability* no serviço público.

A própria legislação federal pouco acrescenta sobre o uso da propaganda pelo poder público. O texto do artigo 37 da Constituição Federal determina que “a administração pública direta e indireta dos poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL. C.F., art. 37).

Assim sendo, a publicidade constitui-se como um dos princípios da administração pública, o que exige dos governos publicidade e transparência dos seus atos. O princípio da publicidade tem, na prestação pública de contas, um elemento condicionante. No entanto, neste sentido público, publicidade não é o mesmo que propaganda. Há uma grande diferença entre o cumprimento da publicidade como princípio administrativo e a propaganda que gera promoção política pessoal ou partidária.

A Constituição Federal, ainda em seu artigo 37, no parágrafo 1º, determina como deve ser desenvolvido o princípio da publicidade:

§ 1º – A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, C.F., 1988, art.37, § 1º)

Desse modo, qualquer forma de divulgação por parte do poder público deve ter o caráter informativo, de prestação de contas, ou mesmo de orientação, voltado para o interesse público e social, promovendo a publicidade e colocando em prática a *accountability*. Qualquer prática que esteja destinada a servir apenas como propaganda voltada para a promoção de uma marca, de um ente político ou mesmo de uma pessoa, foge do princípio de publicidade.

No Estado do Ceará, a participação dos veículos de comunicação foi estratégica na divulgação dos resultados da política educacional do governo do Estado, entre 2007 e 2010. Em junho de 2010, uma matéria do jornal cearense *Diário do Nordeste* apresentava uma ampla divulgação dos resultados do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, em seus três primeiros anos (2007-2009).

O mapa do Ceará está ficando mais verde. Mas não se trata de um programa de reflorestamento, e sim dos resultados dos níveis de alfabetização de mais de 130 mil alunos do 2º ao do Ensino Fundamental das escolas do Estado, obtidos pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica, o Spaece-Alfa, em 2009. As escolas de 83 municípios alcançaram o nível desejável de alfabetização de seus alunos, e outros 72 municípios alcançaram o nível suficiente, totalizando 162 dos 184 municípios do Estado.

Em 2007, quando o Spaece-Alfa foi aplicado pela primeira vez, apenas 14 municípios atingiram o nível desejado e 37, o nível suficiente. Os bons resultados tem como causa, segundo a Secretária de Educação Izolda Cela, o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), também implantado em 2007, e que tem como objetivo garantir o sucesso da alfabetização de todas as crianças matriculadas na rede pública de ensino até os sete anos de idade. (Jornal Diário do Nordeste, 15 de Junho de 2010)

A matéria era sobre um evento de divulgação dos resultados da avaliação Spaece- Alfa e tinha como tema central a apresentação dos números que atestavam a melhoria do desempenho dos alunos das escolas públicas do Ceará entre 2007 e 2010. De forma sucinta, a matéria explicitava a melhoria da qualidade da alfabetização no Estado, e autoridades presentes aproveitaram o contexto para relacionar os números com o sucesso do Programa Alfabetização na Idade Certa. Naquele momento, os resultados do programa estavam sendo apresentados em um veículo comunicativo de grande alcance e repercussão social. Um claro exemplo de propaganda de divulgação em substituição à ideia de prestação social de contas.

Matérias como essa são comumente utilizadas pelo governo como veículo de divulgação dos resultados de seus programas e políticas públicas, configurando

uma espécie de prestação de contas à sociedade sobre seu desempenho. Na verdade, a utilização da mídia através de matérias, ou mesmo de propagandas, como espaço para a divulgação do que está sendo desenvolvido pelo governo é entendida como *accountability*. No entanto, nem todas as formas de apresentar resultados de políticas públicas podem ser consideradas ou conceituadas como tal.

No Programa Alfabetização na Idade Certa, essa relação entre propaganda e política de resultados é marcante. Um bom exemplo para debater este tema é a matéria publicada no jornal *O Povo*, em maio de 2012, que divulgava os resultados do PAIC entre 2007 e 2011. Segundo a matéria:

Cerca de 81% dos estudantes da rede pública foram alfabetizados na idade certa.

O Ceará tem 177 municípios com nível desejável de aprendizado. Falta pouco para que o mapa do Ceará alcance por completo o nível desejável de alfabetização. Dos 184 municípios, 177 alcançaram essa meta. Sobram apenas sete. Cerca de 81% dos estudantes cearenses encontram-se alfabetizados ao término do segundo ano. É o dobro, se comparado com o início do Programa de Alfabetização na Idade certa (Paic), em 2007, quando eram apenas 40%.

Houve também redução no número de alunos com baixo índice de aprendizado. Caiu de 47,4% em 2007, para 8,8%, em 2011. Os dados fazem parte do Sistema Permanente de avaliação da Educação Básica (Spaace-Alfa) de 2011, divulgado pelo Governo do Estado. (O POVO, Caderno Educação, 22 de maio de 2012)

Mais uma vez, a apresentação dos resultados atingidos pelo PAIC muito mais promoviam o programa do que esclareciam a opinião pública. Desta maneira, o governo leva, através da mídia privada, os números do PAIC até a sociedade. A matéria não pode ser classificada como publicidade oficial do governo, uma vez que se trata de um texto independente de um jornal privado. Mas esse aspecto não tem muita relevância, em se tratando do objetivo maior do poder público, que é o da divulgação em massa do programa e dos seus resultados. Em se tratando do objetivo de promoção pública do PAIC, a matéria cumpre bem esse papel.

Com uma inserção rápida, e em um veículo de comunicação de grande alcance, a matéria não faz uma análise mais detalhada do programa, nem mesmo de seus resultados, sequer propõe um debate entre as pessoas que fazem parte do programa ou mesmo entre setores da sociedade interessados em dialogar sobre o tema. Apenas a visão do governo é apresentada. Os números são de inteira

responsabilidade da Secretaria da Educação do Ceará, que coletou e organizou os mesmos para a divulgação. Com isso, o governo consegue meios para alcançar e influenciar positivamente a opinião pública sobre o programa.

É válido ressaltar que o Programa Alfabetização na Idade Certa possui *site* específico, com o endereço www.paic.seduc.ce.gov.br, que reúne todas as informações consideradas essenciais para o conhecimento público do mesmo. O histórico do programa, seus resultados ao longo de toda a sua existência, a relação dele com o Spaece-Alfa, o material didático e, até mesmo, um canal de comunicação com a sociedade fazem parte da estrutura do *site*. Trata-se da publicidade oficial do programa.

Mas é nas inserções na mídia privada que o programa consegue maior divulgação, principalmente em relação aos seus resultados. Aliás, os resultados do programa dominam a maioria das reportagens sobre o mesmo. Não há a preocupação em divulgar, nos veículos de comunicação de maior alcance, o programa em si. É com os resultados que governo e mídia se mostram mais interessados. É nesse momento de priorizar a divulgação dos resultados do programa que a Gestão por Resultados apresenta sua forte influência. A cultura dos resultados parece estar já consolidada dentro da política educacional do Estado. A forma como o PAIC é trabalhado na mídia e a preocupação quase que exclusiva com os seus resultados atestam essa realidade.

Porém, não é a imagem de sucesso externo o único objetivo da propaganda no PAIC. Há também o interesse de ordem interna do governo, voltado para a consolidação da Gestão por Resultados. Se apresentar dados favoráveis ao programa é imprescindível para o seu sucesso, parece ser ainda mais imprescindível para a sua sustentação, e até monitoramento, usar de ações propagandistas que pressionem servidores e instituições da educação a se adequarem à gestão pública por resultados. São exemplos desse interesse ações como o estímulo à competição dentro do serviço público, à divulgação de premiações de pessoas e escolas em função dos resultados ou metas alcançadas e à divulgação de *rankings*, por ordem de pontos atingidos nos testes padronizados.

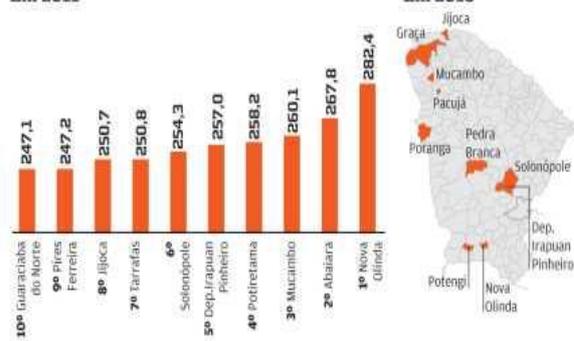
Gráfico 05 – Ranking de alfabetização no Ceará 2007 – 2011

Ranking da alfabetização no Ceará

Ranking 1

Municípios com os melhores índices no Spaace-alfa (2º ano)

Em 2011



Municípios com os piores índices no Spaace-alfa (2º ano)

em 2011



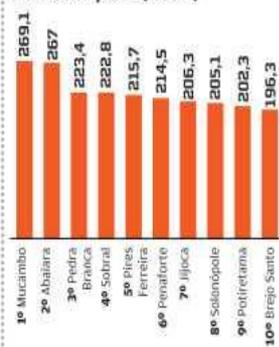
Mapa do Spaace-alfa



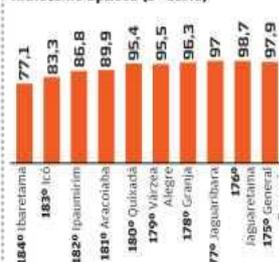
Fonte: Secretaria Estadual da Educação (Seduc)

Ranking 2

Municípios com os melhores índices no Spaace (5ª ano)



Municípios com os piores índices no Spaace (5ª série)



Ranking 3

Prêmio Escola Nota 10

As escolas premiadas com melhor colocação

2º ano

- RAIMUNDO PIMENTEL GOMES (SOBRAL)
- JOÃO BARRETO DOS SANTOS EIF (GUARACIABA DO NORTE)
- PAULO ARAGÃO EF (SOBRAL)
- FRANCISCO FIGUEIREDO DE PAULA PESSOA (CENTRO DE EDUCACAO INFANTIL (FORQUILHA))
- PROF. MARIA LUIZA (FORTIM)
- DONA MARIA DE ARAUJO CARNEIRO (QUIXERAMOBIM)
- ESC ADALBERTO L TAVARES EEF (PORTEIRAS)
- VENCESLAU PEREIRA DAMASCENO EMEF (TAMBORIL)
- ZILA ZILDA CARNEIRO EEF (QUIXERAMOBIM)
- JOSE DA MATTA E SILVA EIF (SOBRAL)

5º ano

- JONAS GONZAGA DE SOUSA (QUIXERAMOBIM)
- MIGUEL ANTONIO DE LEMOS (PEDRA BRANCA)
- CICERO BARBOSA MACIEL (PEDRA BRANCA)
- ZILA ZILDA CARNEIRO (QUIXERAMOBIM)
- CHICO MUNDOCA (MARTINOPOLE)
- PROFESSORA ALTAIR GIFFONE TAVARES (ITAREMA)
- FRANCISCO LEITE DE MOURA (BREJO SANTO)
- JOAO SILVERIO DE AZEVEDO (MUCAMBO)
- PEDRO PEREIRA DA SILVA (MUCAMBO)
- FRANCISCO PEDRO BARBOSA (PEDRA BRANCA)

Proficiência média dos alunos da rede municipal de Fortaleza



Fonte: Secretaria Estadual da Educação (Seduc) e Banco de Dados O Povo

Fonte: jornal *O Povo*, on line, Caderno de educação, 22 de maio de 2012

O gráfico traz uma série de informações que representam o grau de comprometimento do PAIC com a política de resultados. Ao mesmo tempo em que seus números divulgam o sucesso do PAIC, reforçam aspectos de competitividade, com a divulgação de *rankings*, premiações e dados que tornam a qualidade da educação mensurável, possível de ser ranqueada a partir de testes padronizados e predominantemente objetivos como o SPAECE-Alfa.

Essa perspectiva de padronização dos processos avaliativos muitas vezes é entendida como *accountability*, como uma ação que envolve prestação de

contas e responsabilização. No entanto “nem tudo que conta em educação é mensurável ou comparável” (Afonso, 2009). Nesta perspectiva, políticas avaliativas padronizadas como o SPAECE-Alfa, não necessariamente constituem uma prática correta de *accountability*. Segundo Afonso:

[...] nenhum sistema de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) bem fundamentado em termos políticos, culturais, éticos, técnico-científicos e educacionais, pode esgotar-se na mera recolha e publicitação de informações baseadas em testes, mesmo que estandardizados. (AFONSO, 2009, p. 6)

Na visão do autor, os testes padronizados são insuficientes para a *accountability* em educação, pois não reúnem os fundamentos necessários para avaliar os serviços educacionais. A forma como o SPAECE-Alfa está vinculado ao PAIC, determinando claramente o destino do programa em direção à política de resultados, criando todo um processo padronizado, instrumentalizado, de avaliação de algo tão subjetivo quanto a qualidade da educação e a maneira como os resultados são utilizados publicamente, valorizando a divulgação de *rankings*, de premiações por metas alcançadas, tornando público os melhores e os piores índices de desempenho, acabam reduzindo a condição de avaliar a educação e marcam um processo muito mais midiático do que propriamente de *accountability*.

Em síntese, o pensamento de Janela argumenta sobre a relação entre as avaliações externas, a propaganda, a gestão por resultados e políticas educacionais dos governos neoliberais. Segundo o autor:

[...] a avaliação estandardizada com a publicização de resultados, isto é, a avaliação que visa o controlo de objectivos previamente definidos (enquanto produtos ou resultados educacionais), foi sendo gradualmente apontada como um dos traços distintivos das mudanças nas políticas avaliativas. Isto acontece por que a introdução da avaliação estandardizada criterial é congruente com o exercício do controlo por parte do Estado e, simultaneamente, porque a publicação dos resultados dessa mesma avaliação induz a expansão do quase mercado em educação [...] (AFONSO, 2009, p. 7)

A emergência de toda essa estrutura, que levou à Gestão por Resultados e à ascensão das avaliações em larga escala na educação brasileira, está relacionada à emergência do neoliberalismo e à configuração do Estado avaliador. O foco nos resultados criou uma nova lógica, não apenas na avaliação da qualidade,

mas na essência da política educacional, que passou a adotar práticas advindas das teorias neoliberais de gestão. A introdução de tais teorias acabou por criar uma educação de quase-mercado, e no Ceará essa lógica não foi diferente. Nos últimos anos, o Estado vem experimentando esse modelo de educação pautado na Gestão por Resultados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação pública brasileira transformou-se consideravelmente com o advento do Neoliberalismo. A década de 1990 foi referência para tal transformação. Como resultado, observou-se um cenário de adequação dos sistemas de ensino aos interesses da economia neoliberal predominante. Tal adequação pode ser evidenciada nas reformas educacionais vividas, principalmente, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB 9394/96.

Como se observou nesta pesquisa, as políticas públicas federais em educação passaram a buscar a universalização do ensino fundamental, favoreceram a entrada contundente do capital privado, principalmente no ensino superior, buscaram parcerias com a sociedade civil, criaram fundos para garantir recursos para a educação, como o FUNDEF²⁰ e o FUNDEB²¹ e, principalmente, reorganizaram a estrutura curricular da educação básica com o intuito de preparar os jovens para a inserção no mercado de trabalho vigente.

Assim sendo, a educação teve um papel estratégico neste novo cenário econômico, uma vez que passou a ser entendida como um investimento em capital humano individual. As pessoas passaram a ser habilitadas para a competição, em que o emprego é o principal objetivo. Não há mais garantia de emprego pleno como no antigo Estado keynesiano, e a educação apenas amplia a empregabilidade do trabalhador, mas, no atual estágio neoliberal, não garante mais o emprego. A escola será o espaço de formação deste novo profissional (SAVIANI, 2010).

No Neoliberalismo, o crescimento econômico não necessariamente significa inclusão e emprego. No entanto, é preciso estudar e alcançar sucesso

20 O Fundo de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Fundamental, FUNDEF, criado em 1996, garantia o financiamento do Ensino fundamental. Era formado por uma cesta de impostos que envolvia 15% de contribuição de estados, DF e municípios: Fundo de Participação dos Estados (FPE) Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Desoneração de exportações (Lei Complementar nº 87/96) e Complementação da União. (MEC.2007)

21 O Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e valorização do Magistério (FUNDEB), criado em 2007, representa uma cesta de impostos que garante financiamento para toda a educação básica (Ensino Fundamental e Médio). formada por 20% do Fundo de Participação dos Estados (FPE); do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); da desoneração de Exportações (Lei nº 87/96) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios, Complementação da União. (MEC,2009)

escolar para garantir as condições mínimas de competitividade e empregabilidade no mercado. É essa a ideia sobre escola e educação que os donos do poder pensam em consolidar. Há uma readequação da função da educação, que agora está atrelada a uma nova concepção de capital humano²². Para Saviani, “a teoria do capital humano foi, pois, refuncionalizada, e é nessa condição que ela alimenta a busca de produtividade na educação” (2010). É na escola que são educados esses novos profissionais que buscarão a inclusão dentro do excludente modelo econômico neoliberal. Tais profissionais serão os grandes responsáveis por seus sucessos ou fracassos profissionais. A questão agora é profissional e não mais sistêmica. É o que Saviani chama de Pedagogia da Exclusão.

Trata-se de preparar os indivíduos para, mediante sucessivos cursos dos mais diferentes tipos, se tornarem cada vez mais empregáveis, visando a escapar da condição de excluídos. E, caso não consigam, a pedagogia da exclusão lhes terá ensinado a introjetar responsabilidade por essa condição. Portanto, se depois toda uma gama de possibilidades ele não atinge a desejada inclusão, isso se deve apenas a ele próprio, a suas limitações incontornáveis. Eis o que ensina pedagogia da exclusão. (SAVIANI, 2010, p.431)

Não por acaso, a educação brasileira passou por um forte processo de readequação de seu currículo e, principalmente, dos seus sistemas de ensino. A influência de grupos econômicos internacionais, como o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além da influência de modelos educacionais como o dos EUA e Canadá, contribuiu para que o Brasil entrasse definitivamente no cenário mundial de neoliberalização da educação.

Na educação brasileira das décadas de 1990 e 2000, as mudanças introduziram a lógica neoliberal internacional, distanciando-a cada vez mais da política educacional voltada para a cidadania e aproximando-a de forma mais contundente da formação científico-tecnológica, voltada para atender aos interesses do mercado (LOMBARDI; SANFELICE, 2007)

No Ceará, as transformações ocorridas na educação remontam ao

22 Os economistas designam capital humano, o estoque de conhecimentos valorizáveis economicamente e incorporados aos indivíduos. São as qualificações adquiridas inicialmente, seja no sistema de formação, seja na experiência profissional. Assim, segundo a OCDE, o capital humano reuniria os conhecimentos, as qualificações, as competências e características individuais que facilitam a criação do bem-estar pessoal e econômico. A concepção de capital humano conheceu um imenso sucesso nos organismos internacionais e entre os governos ocidentais, não somente porque ela propõe uma estratégia de crescimento duradouro, mas por que ela dá justificativa econômica às despesas educativas, a única que tem valor hoje em dia aos que têm o poder de decisão. (LAVAL, 2004, p. 26)

“governo das mudanças” de Tasso Jereissati que, a partir de 1987, introduziu uma política educacional inovadora em vários aspectos. Como bem afirma Ramos (2005), “O Ceará mudou”. Mudou porque deu início ao processo de universalização do ensino fundamental na rede pública de ensino, mudou porque racionalizou os custos da educação no Estado, mudou porque passou a desenvolver políticas educacionais focalizadas e baseadas em metas, como, por exemplo, o aumento de aprovação e redução de evasão e reprovação escolar. Mudou ainda porque inaugurou um processo de escolha direta para diretores escolares através do voto da comunidade, ampliando com isso o processo de responsabilização social sobre os gestores e as escolas. Mas mudou principalmente porque lançou as bases do que viria ser, *a posteriori*, uma educação atrelada aos resultados em avaliações ou testes externos, dando início ao que seria chamado de Gestão por Resultados

A adoção de modelos e estratégias advindas da administração privada passou a ser cada vez mais comum dentro da educação pública do Ceará, enfatizando a forte influência que as ideias neoliberais exerceram e ainda exercem no sistema de ensino do Estado. Os governos que seguiram após Tasso Jereissati, como o de Lúcio Alcântara (2003-2006) e o de Cid Ferreira Gomes (2007-2010), apresentam cenários cada vez mais ligados a tal realidade.

A conclusão desta pesquisa bibliográfica e documental aponta justamente para a consolidação deste caminho. Ao analisar a política educacional do Governo do Estado do Ceará, entre 2007 e 2010, dando ênfase ao seu principal programa, o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, é possível concluir que tal política estrutura-se a partir da Gestão por Resultados (GPR), metodologia testada e consolidada em outros países ocidentais, como EUA e Canadá, e que conceitos administrativos, advindos do modelo toyotista de produção, entram em consonância com a GPR e caracterizam uma educação que prioriza metas, objetivos e resultados em avaliações externas, além de estimular a competitividade e promover premiações aos que alcançam os resultados esperados.

A Gestão por Resultados (GPR) está presente nos principais programas desenvolvidos pela pasta da educação do governo de Cid Ferreira Gomes, e o PAIC é um exemplo característico desta presença. Tal entendimento foi justamente o ponto de partida desta pesquisa, que buscou analisar e compreender os impactos

que a GPR causou ao Programa Alfabetização na Idade Certa- PAIC, entre 2007 e 2010. Após o estudo é possível fazer duas considerações conclusivas sobre o assunto.

A primeira é que a presença da Gestão por Resultados na educação estimula práticas antes características do setor privado empresarial. A cultura de metas, a busca por resultados e a cultura de premiação aos que alcançam os objetivos estabelecidos caracterizam, não apenas o programa Alfabetização na Idade Certa, mas a política educacional cidista como um todo. Cria-se um perigoso processo onde os resultados e a premiação passam a ser os principais objetivos do aluno, da escola e do sistema educacional. As avaliações externas, como o SPAECE e a Prova Brasil, funcionam como termômetros que, ao mesmo tempo em que são mecanismos de controle e avaliação, estimulam a competitividade dentro da educação e criam o que se conhece por Estado Avaliador. O prêmio Aprender Pra Valer, o Prêmio Computador por Aluno com bom desempenho no SPAECE e o Escola Nota Dez (específico do PAIC) são exemplos característicos dessa consolidação da cultura dos resultados dentro das escolas.

Segundo Laval a escola neoliberal:

Está a ponto de se transmutar de uma instituição em uma organização. A nova escola não vai mais julgar um modelo de excelência ou segundo um ideal de liberação, ela avalia segundo um código de performance. A organização moderna de escola é econômica e técnica. [...] Essa grande mutação da escola não é um produto dos experts, nem mesmo fruto de uma exigência democrática de transparência. Ela encontra sua principal razão de ser nos imperativos de produtividade impostos de modo cada vez mais forte a uma organização produtora de capital humano (2004, p. 312-313)

Ora, se a escola cearense ainda não apresenta, de forma tão explícita, a condição de organização apresentada por Laval, é certo que ela caminha neste sentido à medida que a educação local adota práticas advindas da teoria da qualidade total toyotista, tendo como principal exemplo a Gestão por Resultados e toda a lógica neoliberal que a mesma traz consigo.

A segunda conclusão refere-se especificamente ao Programa Alfabetização na Idade Certa-PAIC e à sua condição de explicitar a Gestão por Resultados na educação cearense. Por se tratar de um programa que abrange toda a rede pública de ensino do Ceará, é o exemplo mais característico da GPR, principalmente porque, em sua estrutura de funcionamento, prioriza metas de

resultados em avaliações padronizadas, no caso o SPAECE-Alfa, cria *rankings* escolares de classificação em tais provas, adota mapas que apresentam os municípios e seus desempenhos na avaliação, premia os que alcançam os objetivos, fazendo disso uma prática rotineira dentro dos sistemas municipais de ensino, e ainda apresenta números que são interpretados como satisfatórios. O PAIC é entendido como o grande exemplo de que a gestão educacional de Cid Gomes está no caminho certo. E isso é trabalhado de forma contundente e com forte apelo midiático por parte do Estado.

Certamente, esta pesquisa apresentou números que atestam a significativa melhoria da educação cearense no nível de alfabetização, sob a ótica da política de resultados. Principalmente em relação aos resultados na prova do Spaece-Alfa, é inegável que os números apontam para uma substancial melhora no desempenho das crianças da segunda série do ensino fundamental, entre 2007 e 2010. Na escala da avaliação, o crescimento do número de municípios na faixa considerada adequada foi significativo. Por outro lado, se a evasão escolar diminuiu e a aprovação na segunda série do ensino fundamental aumentou, reconhecidamente a importância do PAIC no âmbito interno das escolas não pode ser esquecida.

Se a educação cearense se pauta pela Gestão por Resultados (GPR) e o PAIC é a expressão dessa realidade, isso se deve ao fato de que a sua gestão adotou uma bandeira e apostou num modelo que iria moldar secretarias e escolas a partir de 2007. A Gestão por Resultados foi consolidada, seus defensores não hesitaram em fazer dela o carro chefe da educação e em acreditar nela como veículo de sucesso e de promoção de qualidade do ensino público do Ceará. Isso gerou uma nova política educacional no Estado, a aposta nos resultados criou um modelo competitivo, individualista, centrado no alcance de metas, em premiações e no uso midiático dos números. Esse modelo levou a educação cearense para o conceito neoliberal de qualidade total em detrimento do que se entende por qualidade social da educação.

No entanto, a educação não deve ter como parâmetro de qualidade apenas os resultados em testes externos e padronizados. Nem parece salutar um modelo educacional centrado nos resultados e direcionado para um modelo de

quase mercado. Parece ser este o equívoco pedagógico do PAIC, sua execução está muito dependente dos resultados no SPAECE-Alfa. O grande foco do programa é fazer com que os alunos alcancem resultados positivos na citada avaliação externa. No atual cenário educacional, o PAIC aproxima-se do conceito de qualidade total da educação. É esse o principal impacto que a Gestão por Resultados gera, não somente no PAIC, mas nas políticas educacionais do Ceará como um todo.

No entanto, cabe aqui uma reflexão sobre as possibilidades de transformação possíveis dentro do programa. O próprio governo pode repensar o caminho dado ao PAIC, enfatizando de forma mais consistente o ganho social que o mesmo leva ao espaço da escola. A redução da evasão escolar e o aumento da aprovação são elementos significativos que podem e devem ser mais explorados pelo poder público no sentido de apresentar para a sociedade que o PAIC é muito mais que um bom desempenho em um teste externo, ele é uma possibilidade de cidadania à medida que busca alfabetizar as crianças com qualidade e na idade certa, o que vai ser decisivo para a sua continuidade nos estudos.

Ao analisar o PAIC e a sua relação com a Gestão por Resultados, entendendo-o como principal programa educacional do Estado, é possível concluir que o governo pode se reinventar na maneira como direciona o mesmo, pode fortalecê-lo socialmente e diminuir a forte dependência que ele possui em relação ao SPAECE-Alfa e seus resultados. A criação de *rankings* escolares e municipais, o sistema de premiação que também é excludente e que estimula a competição dentro da educação, são muito mais prejudiciais do que benéficos para o PAIC, pois acabam criando uma situação de competitividade que inverte os valores e princípios da educação. Acaba direcionando a alfabetização das crianças no sentido de uma educação mercantil e de produtividade, onde o resultado em uma prova determina o próprio conceito de qualidade do programa.

Há, no entanto, um outro aspecto importante para esta conclusão, que na verdade é muito mais uma abertura para debates posteriores do que propriamente um fechamento deste. Trata-se da escola como um espaço de resistência a políticas colocadas de cima para baixo e que, muitas vezes, não consideram as particularidades de cada comunidade escolar. Se a cultura de resultados é uma marca presente no PAIC, parece (e nesse caso o termo é esse mesmo, pois a

temática ainda tem muito a ser discutida, não encontra resposta nesta pesquisa) que, no espaço escolar, ele é vivido mais socialmente e transcende a simples questão de resultados ou testes padronizados. Por mais que 150 escolas ao ano sejam premiadas financeiramente por obterem sucesso no SPAECE-Alfa, não se pode dizer que a aceitação da GPR seja uma unanimidade, ou mesmo seja consciente.

A Gestão por Resultados ainda não conseguiu descaracterizar o aspecto social de programas como o PAIC, pelo menos não ao ponto de se entender o programa como uma mercantilização da educação. Isso pode ter relação com o que Laval chama de resistência escolar.

Essa resistência que reúne em torno dos professores, numerosas categorias da população é ainda hoje, um dos maiores obstáculos à imposição generalizada do neoliberalismo, e não unicamente na ordem educativa. Não é suficiente mudar as palavras e dar ordens para que as realidades se amoldem aos dogmas. Toda retórica fatalista da “mudança inevitável”, em nome das mutações da sociedade ou da internacionalização, não basta para converter todos os espíritos e abolir todos os obstáculos. (LAVAL, 2004. p. 290)

Os programas que tentam implantar concepções mudancistas, muitas vezes com discurso retórico da inevitabilidade, que acabam carregando a intenção e a marca de um governo (como é o caso do PAIC), sofrem resistência e passam por adaptações dentro da realidade da escola. Certamente, o PAIC não se mantém puro em todas as escolas. Ele muda em consequência das diferentes realidades onde se desenvolve, e isso acontece graças ao caráter reacionário que permeia as instituições. Para o espaço da escola, deve ser preponderante o efeito que o programa gera dentro dela, à medida que reduz a evasão escolar, aumenta a aprovação e corrige o grave problema da distorção idade-série. Isso deveria ser muito mais enfatizado do que os resultados nas provas padronizadas do SPAECE-Alfa. Alfabetizar com qualidade uma criança na idade adequada é muito mais importante do que simplesmente fazê-la tirar uma boa nota em uma prova anual, é uma questão cultural, cidadã, democrática e relacionada ao crescimento cognitivo do estudante.

Numa perspectiva histórico-crítica, é possível compreender que a escola continua sendo um espaço de resistência e de manutenção do caráter social da educação. Mesmo que isso venha se descaracterizando pelo processo neoliberal,

não é verdade que a Gestão por Resultados não possa ser trabalhada sob o ponto de vista da qualidade social e que a escola não possa adaptá-la ao real sentido da educação. A visão dos que fazem o PAIC deve, portanto, passar por essa transformação, mudar o foco do programa, libertá-lo da dependência dos resultados externos e priorizar a qualidade social do mesmo. Eis, quem sabe, uma proposta de reinvenção aos seus criadores; eis quem sabe, a missão desta pesquisa. Há muito ainda a dialogar sobre esse assunto. Não estaria o ponto de partida para este diálogo na própria escola?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Nem tudo que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandarizados e rankings escolares.** Lisboa, Revista Lusófona de Educação, 2009.

ALBUQUERQUE DE VICTOR, Rodrigo. **Judicialização de Políticas Públicas para Educação Infantil.** São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

ALVES, Aline Aparecida Martini. **Qualidade Total x Qualidade Social: Duas correntes dicotômicas na Educação do Rio Grande do Sul no Século XXI.** ANPED, 2012 in www.ucs.br/etc/conferencias. Acesso em 25/01/2013

ARCE, A. **As Pesquisas na área da Educação Infantil e a História da Educação – reconstruindo a história do atendimento às crianças pequenas do Brasil.** 27ª Reunião Anual da Anped, 2004, Caxambu. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/27/inicio.htm>. Acesso em: 12 mar. 2007.

ARENDT, Hannah. **A condição Humana.** Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1991.

ARRETCHE, M & RODRIGUEZ, V. **A descentralização das políticas sociais no Brasil.** São Paulo: Fundap/Fapesp, 1998.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública.** 2.ed. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção polêmicas do nosso tempo – 56)

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A Educação Como Política Publica.** São Paulo: Editora Autores Associados, 1ª Edição. 2010.

BASSI, M. **Gestão e Financiamento da educação básica:** Repercussões do Fundef em sete municípios. Tese de Doutorado, PUC-SP, São Paulo, 2001.

BOGDANOVICH, Peter. **Ao mestre com carinho 2 (CD).** EUA, 1996.

BRAGAGNOLO, A. **A linguagem escrita na educação infantil:** discussões presentes no cenário acadêmico atual. 28º Reunião Anual da Anped, Caxambu,

2005. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt10/gt101289int.rtf>. Acesso em: 24 mar. 2010.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Gráfica do Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 9424 – **Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério – FUNDEF**, de 24 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei 11096/2005 – **Programa Universidade Para Todos (PROUNI)**, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **Resultados do SAEB 2007**. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério de Educação e Desporto. Lei 9.394 de 20/12/96. Estabelece as **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Gráfica do Senado, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais INEP. **Informe Estatístico de 1996**. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Fundamental. Departamento de Política da Educação Fundamental. **Referencial para Formação de professores**. Brasília, 1999.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Fundamental. **Referencial curricular para educação infantil**. Brasília, 1998, vol. I-II-III.

BRASLAVSKY, Berta. **Escola e alfabetização**: uma perspectiva didática. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1993.

BRITO, Daniel Chaves de. **Reforma do Estado e sustentabilidade**: a questão das instituições desenvolvimentistas da Amazônia. In. CASTRO, Edna; *et al.* *Estado e políticas públicas na Amazônia*: gestão do desenvolvimento regional. Belém: Cejup, 2001b.

BROOKS, Richard. **Sementes da violência (CD)**. EUA, 1995.

CABRAL NETO, Antônio (org). **O Psicólogo e a escola**: Uma introdução ao estudo da psicologia escolar. 2ª edição. Natal: EDUFRN, 2004.

_____. **Política Educacional**: Desafios e tendências. Porto Alegre: Sulina, 2004.

CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Vieira do; LIMA, Rosângela Novaes (org). **Política Pública de Educação no Brasil**: Compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006.

CAFFÉ, Eliane. **Narradores de Javé (CD)**. Brasil, 2003.

CAGLIARI, L.C. **Alfabetizando sem o ba-bé-bi-bó-bu**. São Paulo: Scipione, 1999.

CANTENT, Laurent. **Entre os muros da escola (CD)**. França, 2008

CARLOMAGNO, Mario Cunha. **Accountability ou Propaganda? A Publicização no Setor Público: Estudo de Caso do Programa Escola de Governo do Paraná**. III Congresso Consad de Gestão Pública. Disponível em www.consad.org.br. Acesso em 16 de Fevereiro de 2013.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da Questão Social**: Uma crônica do Salário. Rio de Janeiro. Vozes, 1998.

CASTRO, J.A. **Gastos públicos com a educação básica**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, vol. 79, nº 193, Brasília, 1998.

CEARÁ. Assembléia Legislativa do Estado. **Relatório final do Comitê para eliminação do Analfabetismo Escolar**: Educação de qualidade começando pelo começo/ Organizadores: Rui Rodrigues Aguiar; Ivo Ferreira Gomes; Márcia Oliveira Cavalcante Campos. Fortaleza: Assembléia Legislativa do Ceará, 2006. 206p.

CEARÁ. **Lei 14026 de 17 de Dezembro de 2007. Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado, 2007.

CEARÁ. **Lei 14371 de 19 de Junho do 2009. Cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor desempenho no Índice de**

Desenvolvimento Escolar - IDE. Diário Oficial do Estado. 2009.

CEARÁ. **Lei 14484 de 06 de Outubro de 2009. Institui o Prêmio Aprender pra Valer e dar outras providências.** Diário Oficial do Estado, 2009.

CEARÁ. **Lei 14483 de 06 de Outubro de 2009. Institui a Premiação para Alunos do Ensino Médio com melhor desempenho nas Escolas Públicas de Ensino do Estado e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado, 2009.

CEARÁ. **Manual de Orientação do PAIC: Plano Anual de Trabalho.** Secretaria da Educação Básica do Ceará – SEDUC, Fortaleza, 2009

CEARÁ. **Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.** Casa Civil, Ceará, 2009.

CEARÁ. Secretaria da Educação do Estado. **Encontro Ouvindo a Escola – Relatório Geral.** Fortaleza, 1985. 80 p.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos 1993/2003.** Fortaleza, 1994.

CEARÁ. Secretaria da Educação Básica. **Qualidade e Equidade no Ceará: Dimensionando disparidades educacionais, Relatório Final.** Fortaleza, 1999.

CEARÁ. Secretaria da Educação Básica. **Plano de Educação Básica 2003 – 2006.** Fortaleza, 2003.

CEARÁ. Secretaria da Educação Básica. **Gestão para o Sucesso Escolar.** Edições Seduc. Fortaleza-Ceará, 2005.

CEARÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Boletim Pedagógico de Alfabetização:** Spaece-Alfa 2007. Juiz de Fora: UFJF/FaE/CAEd, v.1, jan./dez.2007.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Boletim Pedagógico de Alfabetização:** Spaece-Alfa 2008. Juiz de Fora: UFJF/FaE/CAEd, v.1, jan./dez.2008.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Boletim Pedagógico de**

Alfabetização: Spaece-Alfa 2009. Juiz de Fora: UFJF/FaE/CAEd, v.1, jan./dez.2009.

_____. Secretaria da Educação Básica. **Manual de Orientação para Acompanhamento das ações do PAIC.** Fortaleza, 2009.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Boletim Pedagógico de Alfabetização:** Spaece-Alfa 2009. Juiz de Fora: UFJF/FaE/CAEd, v. 1, jan./dez. 2010.

CLAVEL, James. **Ao mestre com carinho (CD).** EUA, 1967

COMPARATO, F. K. Prefácio. In: PINSKY, J. **Cidadania e educação.** 3.ed. São Paulo: Contexto, 1999.

CHAPLIN, Charles .**O garoto(CD).** Estados Unidos, 1921.

CUNHA, E. de P.; CUNHA, E. S. M.. Políticas públicas e sociais. In: CARVALHO, A.; SALES, F. (Orgs.) **Políticas públicas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CHACON, Valmireh. **História das idéias sociológicas no Brasil.** São Paulo:Grijalbo,USP. 1977.

CRÓ, Maria de L. **Formação inicial e contínua de educadores/professores: estratégias de intervenção.** Porto: Porto editora,1998.

DAMASCENO, Alberto; ARELARO, Lisete Regina Gomes; FREIRE, Paulo. **Educação como ato político partidário.** 2.ed., São Paulo, Cortez, 1989. 247 p.

DEMO, Pedro. **Pesquisa: Princípio científico e educativo.** São Paulo; Cortez: Autores Associados, 1990.

_____. **Metodologia Científica em Ciências Sociais.** São Paulo: Atlas, 1980.

DIÁRIO DO NORDESTE, Jornal. **81% dos estudantes da rede pública foram alfabetizados na idade certa.** Caderno principal. 15 de Abril de 2010.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Atlas. 2011.

DOURADO, Luiz Fernando. **Plano Nacional de Educação**: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org). *Políticas públicas e gestão da educação*. Brasília: Líber Livro, 2006.

DRAIBE, Sônia M. **As Políticas Sociais e o Neoliberalismo**. *Revista da USP*, São Paulo, n. 17, 1993.

DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Políticas Públicas e Educação**. Rio de Janeiro. Fino Traço Editora, 2011, 288 p.

ELIAS, Maria Del Cioppo. **De Emílio a Emília – A trajetória da Alfabetização**. São Paulo: Editora Scipione. 2000.

FERNANDES, Florestan. **Ensaio de Sociologia geral e aplicada**. São Paulo; Pioneira, 1960.

_____. **Educação e Sociedade no Brasil**. São Paulo, Dominus: Edusp, 1966.

FERREIRA, N. T. **Cidadania: uma questão para a educação**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FERREIRO, Emilia. **Reflexões sobre alfabetização**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Psicogênese da língua escrita**. Porto alegre: Artes Médicas, 1999.

_____. A representação da linguagem e o processo de alfabetização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 52, p. 7-17, fev., 1985.

_____(org). **Os filhos do analfabetismo**: propostas para a alfabetização escolar na América Latina. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1990.

_____. **Com todas as letras**. São Paulo. Cortêz, 1992.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Editora Vozes. 29ª Edição. 2004.

FLECK, Rian. **Half Nelion(CD)**. EUA, 2006.

FNDE. Texto disponível em www.fnde.gov.br/sala-de-imprensa/noticias. Acesso em 30 de Novembro de 2012

FRANCO, M.L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Plano Ed., 2003.

FREINET, C. **O método natural**. Lisboa: Estampa, 1977.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Medo e ousadia**. Prefácio de Ana Maria Saul; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987; 5ª Edição.

_____. **Pedagogia da Autonomia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. **Pedagogia da indignação** - cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP, 134 p.

FREITAS. Dirce Nei Teixeira. **A Avaliação da Educação Básica no Brasil**. Campinas: São Paulo: Autores Associados. 2007

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. In www.ufrgs.br/daec/wp/wp/.../2009/capitalismo e liberdade pdf. 2009. Acesso em 20 de Maio de 2013.

FONSECA, M. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro? In: VEIGA, I.P. A; FONSECA, M. **As dimensões do projeto político -pedagógico**. Campinas: Papirus, 2003.

FRIGOTTO, G. A nova e a velha faces da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: FRIGOTTO, G; CLAVATTA, M. **Teoria e educação e o**

labirinto do capital. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Educação e crise do capitalismo real.** São Paulo: Cortez, 1995.

FRIGOTTO, G. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. da. (Orgs.) **Neoliberalismo, qualidade total e educação.** 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1995b.

GADOTTI, Moacir. **Convite à leitura de Paulo Freire.** São Paulo, Scipione, 1989.(2.ed. 1991). 175 p.

_____, Moacir. **Pensamento pedagógico brasileiro.** São Paulo; Ática, 1987.

GARCIA, C.M. **Formação de professores** - para uma mudança educativa. Porto: Porto Editora, 1999.

GARCIA, R.L. **Revisitando a pré-escola.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 1993.

GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. da. (Orgs.) **Neoliberalismo, qualidade total e educação.** 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

GENTILLI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu. **Neoliberalismo, qualidade e educação.** 11. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

GENTILLI, Pablo. **O Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

GIBSON, Mel. **O homem sem face (CD).** EUA, 2003.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais.** 2009, Tese de Doutorado

GOULART, C.; KRAMER S. Alfabetização, leitura, escrita: 25 anos da Anped e 100 anos de Drumond. **Revista brasileira de Educação**, n. 21, p. 127-146, set./dez., 2002.

GOULART, Cecília. Letramento e modo de ser letrado: discutindo a base teóricometodológica de um estudo. **Revista Brasileira de educação**, vol. 11, n. 33, p. 450-460, set./ dez., 2006.

GRAMSCI, A. **A concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. **Cadernos do Cárcere**, v.2 . Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000

_____. **Escritos Políticos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

HEREK, Stephen. **Adorável professor (CD)**. EUA, 1995.

HOFFMAN. Michael. **Clube do Imperador (CD)**. EUA, 2002.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação docente e profissional: forma-se para a mudança e a incerteza**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2004.

KLIKSBERG, Bernardo. **Um Novo Caminho Para o Brasil do Século XXI**. Brasília : UNESCO, 2002.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. **Política de formação profissional para a educação infantil: pedagogia e normal superior**. **Educ. Soc.** [online]. dez. 1999, vol.20, n. 68. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 27 mar. 2010.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa: O neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Tradução Maria Luiza M. De Carvalho e Silva. Editora Planta, 2004.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza**. São Paulo, 1998. Tese (Doutoramento) Universidade de São Paulo, 1998

LIBÂNEO, J. B. **Ideologia e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1995.

LIMA, Aléssio Costa. **O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) como expressão da Política Pública de Avaliação Educacional do Estado.** UECE – Dissertação de Mestrado. Fortaleza, 2007

LOMBARDI, José Claudinei & SANFELICE, José Luis (orgs). **Liberalismo e Educação em Debate.** Campinas – SP. Autores Associados. 2007

LÜDKE, M., ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

MANFREDI, Sílvia Maria. **Política e educação popular (experiências de alfabetização no Brasil com o método Paulo Freire - 1960-1964).** São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1981, 156 p.

MARX, Karl. **O Capital.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989

_____; ENGELS, Frederich. **Manifesto do Partido Comunista.** In: MARX, K ; ENGELS, F. Textos. São Paulo: Alfa-Omega, 1999.

MEDEIROS, A.C.C; ROSA, A.L.T, NOGUEIRA, C.A.G. **Gestão Pública por Resultados: A experiência do Estado do Ceará comparada ao modelo canadense.** IPECE, Texto para Discussão nº 36, Fortaleza – Ceará, 2009.

MELLO, Guiomar N. de. **Social democracia e educação: teses para discussão.** São Paulo, Cortez Editora/Editora Autores Associados, 1991.
MENEZES, Ana Maria Dorta (Org); FIGUEIREDO. **Trabalho, Sociabilidade e Educação: uma crítica a ordem do Capital.** Fortaleza: Editora UFC. 2003

MINAYO, Maria Cecília de S. (org). **Pesquisa Social.** 21 Edição. Petrópolis: Vozes, 2002.

MORGADO, J.C. **A (des)construção da autonomia curricular.** Porto: Asa, 2000.

MONASTA, Attílio. Coleção Educadores (MEC): **Antônio Gramsci.** Recife: Editora Massangana, 2010.

NASPOLINI, Estudos Avançados in www.scielo.com. 2001. Acesso em 20/12/2012.

NÓVOA, A. **Os professores e sua Formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

OLIVEIRA, V.Q.S.F. **O sentido das competências no projeto político pedagógico**. Natal: EDUFRRN; Editora da UFRN, 2002. 130.

OLIVEIRA, Sara Brada; MENEGÃO, R.C.S.G. **Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano: Como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a Educação**. Resenha do livro de Diane Ravitch.2012. Disponível em www.scielo.br. Acesso em 23 de Abril de 2013

O POVO, Jornal. **Encontro destaca avanços do Paic**. Caderno de Educação. 24 de Março de 2010.

O POVO, Jornal. **Alfabetização: 88% dos municípios cearenses apresentam média satisfatória**. Caderno de Educação. 06 de Junho de 2010

O POVO, Jornal. **81% dos estudantes da rede pública foram alfabetizados na idade certa**. Caderno de Educação. 22 de Maio de 2012

ONU. Disponível em www.onu.org.br. Acesso em 21 de Dezembro de 2012

PAIC. Texto disponível em www.paic.seduc.ce.gov.br. Acesso em 30 de Novembro de 2012.

PERDICARIS, Reinish Priscilla. **Gestão para Resultados como Política pública; Uma análise da Formação da Agenda e Formulação de Alternativas em Municípios Brasileiros**. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2009.

PERRENOUD, P. et al. **As competências para ensinar no século XXI: a formação dos professores e o desafio da avaliação**. Porto Alegre: Artmed, 2002a.

_____. **A pedagogia na escola das diferenças:** fragmentos de uma sociologia do fracasso. Porto Alegre: Artmed, 2001.

_____. **Construir as competências desde a escola.** Porto Alegre: Artmed, 1999.

PÉREZ, F.C; GARCIA, J.R. **Ensinar ou aprender a ler e escrever?** Porto Alegre: Artmed, 2001.

PETRI, Eliso. **A classe operária vai ao paraíso.** Itália, 1971.

PHILLIPS, Bernard S. **Pesquisa Social: Estratégias e táticas.** Rio de Janeiro: Agir, 1994.

PIAGET, J. **Aprendizagem e desenvolvimento.** In: PANCELLA J. R e NESS J.S.V. *Studyng Teaching.* Prentice Hall, 1971 (texto traduzido).

_____. **O nascimento da inteligência na criança.** Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

_____. **A construção do real na criança.** Rio de Janeiro: Zahar, 1970

PIMENTA; S.G. **Formação de professores:** identidade e saberes da docência In: _____.(Org.) *Saberes pedagógicos e atividade docente.* São Paulo: Cortez, 1999.

PINSKY, J. **Cidadania e educação.** 3.ed. São Paulo: Contexto, 1999.

POLAK, Ymiraci N. Sousa (Org), DINIZ, José Alves e SANTANA, José Rogério. **Diálogo Sobre Metodologia da Pesquisa Científica.** Fortaleza, Edições UFC, 2011

POPPER, Karl Rudolf. **A lógica da pesquisa científica.** São Paulo: Cultrix –EDUSP, 1975

RABELO, Jackline (org). **Trabalho, Educação e a Crítica Marxista.** / Organização Jackline Rabelo e Sandra Cordeiro Felismino *et al.* Fortaleza. Imprensa Universitária, 2006.

RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain. **Gestão Democrática da Escola Pública: a**

experiência do governo das mudanças (1995-2001). Fortaleza: UECE, 2004.

RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain. **Teoria Crítica e Pensamento Marxista a Pesquisa em Educação**. Fortaleza, 2012.

RAVITCH, Diana. **Vida e Morte do grande sistema escolar americano: como testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Trad. Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre as ciências e as artes**. Os pensadores. 3 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v.24, p. 337 – 436.

_____. **Os devaneios do caminhante solitário**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1986.

_____. **Emílio**. Portugal: Europa/América, 1990 (a e b). 2v.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou Da Educação**. Bertrand Brasil. RJ: 1995.

_____. **O Contrato Social e outros escritos**, São Paulo: Cultrix, 2005.

SÁ-CHAVES, I; ALARCÃO, I. O conhecimento profissional do professor: análise multidimensional usando representação fotográfica. In: _____. **Formação, conhecimento e supervisão**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2000.

SALLES, Walter. **Central do Brasil(CD)**. Brasil, 2002

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. São Paulo: EDUSP, 2009.

SAUL, Ana Maria (org.). **Paulo Freire e a formação de educadores: múltiplos olhares**. São Paulo, Articulação Universidade/Escola, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez, 1984.

_____. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. Rio de Jeaneiro, Companhia das Letras, 2010.

_____. **A nova lei da educação (LDB); trajetória, limites e perspectivas.** Campinas: Autores associados, 10ª edição. 2006.

_____. **Educação brasileira: estrutura e sistema.** Campinas: Autores associados, 2005.

SEDUC. Texto disponível em www.seduc.ce.gov.br. Acesso em 01 de Dezembro de 2012.

SILVA, Maria Euzimar Rego e Silva, **Texto: Estado ampliado de Gramsci**, UFRN, 1999.

SILVA, Tomas Tadeu & GENTILI Pablo. **Escola S.A.** Petropolis, Vozes, 2000.

SILVA, Maria Abádia. **Qualidade Social da Educação Pública: Algumas aproximações.** Disponível em www.cedes.unicamp.br. Acesso em 15/10/2012.

SINGER, Paul. **Poder, Política e Educação.** Conferência de Abertura da XVIII Reunião da ANPED. 1995. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em 15/01/2013.

SCHÖN, D.A. **Educando o profissional reflexivo: um novo design para o ensino e a aprendizagem.** Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

_____. Formar professores como profissionais reflexivos. In: NÓVOA, Antonio. **Os professores e sua formação.** Lisboa: P. Dom Quixote, 1995.

SCHULTZ, Theodore W. **O valor econômico da educação.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SOARES, Magda B. As muitas facetas da alfabetização. **Caderno de Pesquisas**, São Paulo, n. 52, p. 1- 135, fev. 1985.

_____. Alfabetização e letramento, caminhos e descaminhos. **Revista Pátio**, ano VIII, n. 29, p. 19-22, fev / abr. 2004b.

_____. Letramento e Alfabetização: as muitas facetas. **Revista Brasileira de Educação**, n.25, p. 5-17, jan/ fev/mar/abr., 2004a.

SPAECE. Disponível em www.spaece.caedufjf.net/spaece. Acesso em 02/01/2013

SULZBACH , Liliana. **A invenção da infância(CD)**. Brasil,2000.

TEBEROSKY, A; TOLCHINSKY, L. **Além da Alfabetização**. São Paulo: Ática, 1995.
WEIZ, T. Apresentação. In: FERREIRO, Emilia. **Psicogênese da língua escrita**. Porto alegre: Artes Médicas, 1999.

THERRIEN, A; RAMOS, MJFP. 2012

VIANNA, Heraldo Marelím. **Avaliação educacional e o avaliador**: teoria, planejamento, modelos. São Paulo: IBRASA, 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Gestão, Avaliação e Sucesso Escolar**: recortes da trajetória cearense. Estudos Avançados, 2007. Disponível em www.scielo.com.br. Acesso em 10 de Dezembro de 2012.

ZELEZA, Paul. **Sociedade do Conhecimento versus Economia do Conhecimento: Conhecimento, Poder e Política**. Brasília: Unesco, SESI. 2005.

ZITKOSKI, J.J. **Educação popular e emancipação social**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 2000, Caxambu. **Anais...** Caxambu, MG: ANPED, 2000.

ANEXOS

ANEXO I

ROTEIRO DA ENTREVISTA – GESTOR ESCOLAR

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ– UECE

MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

PESQUISA: O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC) E A GESTÃO POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO CEARENSE (2007-2010)

Pesquisador: Jefferson de Queiroz Maia

Data:

Horário:

ROTEIRO DE ENTREVISTA DO GESTOR ESCOLAR

A – Perfil

1. NOME:
2. Idade: _____anos.
3. Nível de Formação:
4. Tempo de Experiência no Magistério: _____ anos.
5. Tempo de Trabalho na Secretaria: _____ anos.
6. Tempo de Experiência na Função atual: _____ anos.

B – Percepção sobre o PAIC

1. O que você conhece do Programa Alfabetização na Idade Certa? Qual a relação do mesmo com a Gestão por Resultados?
2. Como acontece a aplicação do PAIC dentro da rede de ensino?
3. Qual o principal objetivo do PAIC dentro do sistema educacional cearense?

C – O PAIC e o SPAECE-Alfa

1. O que você entende por SPAECE-Alfa? Como você definiria a relação entre o PAIC e o SPAECE-Alfa?
2. Você considera o PAIC um programa muito dependente da busca por resultados no SPAECE-Alfa? Justifique a sua resposta
3. Como gestor educacional, você acredita que melhorar os resultados no SPAECE-Alfa significa melhorar a qualidade da educação cearense? Por quê?

D – Aspectos negativos e positivos do PAIC: uma avaliação do PAIC pelo gestor do PAIC.

1. Você poderia apontar aspectos positivos e negativos do PAIC? Exemplifique
2. Quais sugestões você apresentaria, enquanto gestor da educação, para o Programa Alfabetização na Idade Certa?

ANEXO II

ROTEIRO DA ENTREVISTA – PROFESSOR

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE

MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

PESQUISA: O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC) E A GESTÃO POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO CEARENSE (2007-2010)

Pesquisador: Jefferson de Queiroz Maia

Data:

Horário:

ROTEIRO DE ENTREVISTA DO PROFESSOR DA ESCOLAR QUE DESENVOLVE O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC)

A – Perfil

1. NOME:
2. Idade: _____ anos.
3. Nível de Formação:
4. Tempo de Experiência no Magistério: _____ anos.
5. Tempo de Trabalho na Secretaria: _____ anos.
6. Tempo de Experiência na Função atual: _____ anos.

B – Percepção sobre o PAIC e a Gestão por Resultados

1. O que você conhece do Programa Alfabetização na Idade Certa? O que você entende por Gestão por Resultados?
2. Explique como o PAIC passou a ser desenvolvido dentro da escola?
3. Ao longo da atuação do PAIC dentro da escola, você conseguiu perceber algum momento onde a Política de Resultados se fez presente? Comente

C – O PAIC e o SPAECE

1. O que você entende por SPAECE-Alfa? Como você definiria a relação entre o PAIC e o SPAECE-Alfa?
2. Você considera o PAIC um programa muito dependente da busca por resultados no SPAECE-Alfa? Justifique a sua resposta
3. Você acredita que professores e comunidade têm uma clara compreensão da relação entre o PAIC e o SPAECE-Alfa?

D – Aspectos negativos e positivos do PAIC: uma avaliação do PAIC pelo

gestor do PAIC.

1. Você poderia apontar aspectos negativos e positivos do PAIC?
2. Quais sugestões você apresentaria, enquanto gestor da educação, para o Programa Alfabetização na Idade Certa?

ANEXO III

ENTREVISTAS

ENTREVISTA 01: GESTOR ESCOLAR DA ESCOLA A.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ- UECE

MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

PESQUISA: O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC) E A GESTÃO POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO CEARENSE (2007-2010)

Pesquisador: Jefferson de Queiroz Maia

Data: 15/04/2013

Horário: 9:40 h

ROTEIRO DE ENTREVISTA DO GESTOR ESCOLAR

A – Perfil

1. NOME (codinome): Paula Sena
2. Idade: 42 anos.
3. Nível de Formação: Pedagogia
4. Tempo de Experiência no Magistério: 20 anos.
5. Tempo de Experiência na Função atual: 12 anos.

B – Percepção sobre o PAIC

1. O que você conhece do Programa Alfabetização na Idade Certa?

Resposta

O programa existe na escola desde 2007. No começo, a promessa era que o programa iria melhorar a escola, seria uma ótima oportunidade para melhorar o ensino dos alunos. Realmente o programa é muito bom, tem uma proposta importante, ele tenta a alfabetização das crianças até os sete anos de idade e na segunda série. Hoje ele já está estendido até a 5ª série do fundamental, com o PAIC

mais cinco.

2. Como acontece a aplicação do PAIC dentro da escola?

Resposta:

Os professores são capacitados em formações que acontecem ao longo do ano. Além disso, existe um grupo que acompanha o PAIC na escola e que faz um trabalho de acompanhamento do programa. A SME se preocupa com os resultados, e apresenta isso pra gente. O PAIC é um guia do trabalho dos professores. Há uma direção, um caminho, um acompanhamento do desempenho de cada escola e seus professores não estão dispersos, o PAIC os concentra numa mesma meta.

Existe o material didático específico do programa, e o Luz do saber, que é uma espécie de apoio ao PAIC dentro da escola. No programa, a descoberta da leitura é muito trabalhada, várias são as maneiras para fazerem os alunos aprenderem a ler. Muitos conseguem isso. Mas acredito que o programa poderia ser um pouco mais flexível, acho ele muito engessado.

3. Qual o principal objetivo do PAIC?

Resposta:

O PAIC tem uma série de objetivos e metas no seu Plano de Trabalho. Mas pelo que eu vejo, o mais importante mesmo para o governo é o aluno tirar nota boa na prova do SPAECE-Alfa e também, para os alunos da 5ª série, no Provinha Brasil.

C – O PAIC e o SPAECE-Alfa

1. O que você entende por SPAECE-Alfa? Como você definiria a relação entre o PAIC e o SPAECE-Alfa?

Resposta:

O SPAECE-Alfa é a prova do PAIC. Um está diretamente ligado ao outro, não é possível dissociá-los. Os alunos do PAIC fazem a prova do SPAECE-Alfa todo o ano, e muitas vezes há uma premiação para as escolas que tiverem melhor resultado.

Assim, a relação é de dependência. A escola depende muito dos resultados no SPAECE- Alfa. A prova é importante, só acho que ela é valorizada demais, e o que está dentro da escola deveria ser mais valorizado que as notas dessas provas que vêm de fora.

2. Você considera o PAIC um programa muito dependente da busca por resultados no SPAECE-Alfa?

Resposta:

Como eu disse antes, sim. O mais importante no PAIC é o resultado dos alunos nas provas do SPACE-Alfa. Se a escola tira nota boa, tudo está bem, se a escola tira nota ruim, é por que não está praticando bem o PAIC, e aí, sobra pra escola essa responsabilidade. Isso incomoda alguns ou muitos professores. Essa relação é muito forçada, e o PAIC é mais do que isso, pelo menos para mim.

3 - Como gestor escolar, você acredita que melhorar os resultados no SPAECE-Alfa significa melhorar a qualidade da educação cearense? Por quê?

Resposta:

Não necessariamente, às vezes o aluno faz uma boa prova, mas eu penso que isso não quer dizer que ele esteja totalmente alfabetizado, porque a prova sozinha não tem a capacidade de medir isso, pelo menos é o que eu penso. Mas vendo bem dentro da escola, eu percebo que os alunos estão aprendendo mais, pois os resultados deles melhoram a cada ano, e isso deve sim ser sinal positivo. E quando eu falo de resultados, não é apenas na prova, é no seu desempenho dentro da escola mesmo. Na minha visão, o PAIC não trabalha esse lado como deveria, acho que isso é muito pouco explorado no programa.

A nossa escola tem mais de 100 alunos que são trabalhados pelo PAIC, e nem sempre as notas no SPAECE correspondem ao que a gente vê na escola, acho que a prova depende muito do momento e da seriedade que os alunos dão a ela, e na segunda série do ensino fundamental, essa seriedade é um pouco difícil.

D – Aspectos negativos e positivos do PAIC: uma avaliação do PAIC pelo gestor do PAIC

1. Você poderia apontar aspectos positivos e negativos do PAIC? Exemplifique

Resposta:

Acredito que o melhor do PAIC é a sua intenção de alfabetizar as crianças com qualidade, essa proposta eu considero fundamental para que os alunos possam ter sucesso na escola. Outra coisa importante é o direcionamento do programa, pois as escolas possuem um caminho e um objetivo a seguir. Elas estão trabalhando para alcançar o que o PAIC planeja. Essa direção é importante para as escolas saberem aonde devem chegar e como vão conseguir isso.

Como negativo eu acredito que o programa deveria valorizar mais o que acontece na escola. Na mídia, o governo explora muito os resultados no SPAECE, mas acaba esquecendo ou falando pouco do que o programa leva pra escola. Aqui mesmo nós conseguimos reduzir a reprovação a cada ano, e a evasão escolar também é quase zero.

Outra coisa é que ele é muito dependente do SPAECE, e acho que deveria ser justamente ao contrário.

2. Quais sugestões você apresentaria, enquanto gestor escolar para o Programa Alfabetização na Idade Certa?

Resposta:

Não sei se tenho uma resposta para essa pergunta, talvez uma diminuição da influência dos resultados do SPAECE, pois eu sinceramente não acredito que essa dependência faça bem ao PAIC.

ENTREVISTAS

ENTREVISTA 02: GESTOR ESCOLAR DA ESCOLA B.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ- UECE

MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

PESQUISA: O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC) E A GESTÃO POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO CEARENSE (2007-2010)

Pesquisador: Jefferson de Queiroz Maia

Data: 10/06/2013

Horário: 8:00 h

ROTEIRO DE ENTREVISTA DO GESTOR ESCOLAR

A – Perfil.

1. NOME (codinome): Silvia Lima
2. Idade: 47 anos.
3. Nível de Formação: Pedagogia e Letras Português
4. Tempo de Experiência no Magistério: 25 anos.
5. Tempo de Experiência na Função atual: 8 anos.

B – Percepção sobre o PAIC

1. O que você conhece do Programa Alfabetização na Idade Certa?

Resposta:

O PAIC é um programa que pretende levar melhor alfabetização para dentro das escolas. Ele criou um sistema de ensino que prioriza a alfabetização das crianças. Possui professores, livros e material didático específicos. Para mim é o programa que o governo do Ceará dá mais importância. Não sei se acontece em todo o Estado, mais aqui em Fortaleza ele está em todas as escolas.

2. Como acontece a aplicação do PAIC dentro da escola?

Resposta:

Material didático de alfabetização. As aulas são voltadas para o material do PAIC. Há uma rotina de trabalho voltado para o PAIC. Há uma pessoa da SME que acompanha o programa na escola e vê se os resultados foram satisfatórios. Os alunos são avaliados pela prova do SPAECE-Alfa e, na escola, há uma preparação para o aluno da segunda série do ensino fundamental. As aulas do dia a dia acontecem de acordo com o plano do PAIC.

3. Qual o principal objetivo do PAIC?

Resposta:

Atuar na alfabetização das crianças até a segunda série do ensino fundamental

C – O PAIC e o SPAECE-Alfa

1. O que você entende por SPAECE-Alfa? Como você definiria a relação entre o PAIC e o SPAECE-Alfa?

Resposta:

O SPAECE- Alfa é uma avaliação externa que avalia os alunos da segunda série do ensino fundamental, ou seja, os alunos que foram alfabetização através do PAIC. A prova acontece todo ano, e as escolas que têm o melhor resultado recebem uma premiação no final do ano. A prova é importante para avaliar o programa e se os alunos estão realmente alfabetizados.

2. Você considera o PAIC um programa muito dependente da busca por resultados no SPAECE-Alfa?

Resposta:

Considero sim, as premiações e mesmo a qualidade das escolas estão muito ligadas ao resultado nas provas. Sinceramente, eu nunca parei pra pensar sobre isso, mas

agora que você está perguntando, o SPAECE-Alfa influencia muito as escolas. Aqui mesmo se fala muito nessa prova, e ela é entendida como o meio para saber se o trabalho da escola está sendo bem feito.

3 - Como gestor escolar, você acredita que melhorar os resultados no SPAECE-Alfa significa melhorar a qualidade da educação cearense? Por quê?

Resposta:

Em parte sim, eu acho que a prova avalia, sim, a qualidade da educação, já que ela é especificamente voltada para as crianças nas séries de alfabetização. Mas os professores reclamam da forma como ela é feita, e a forma como a premiação é distribuída. Fortaleza fica quase sempre de fora da premiação, e isso desestimula os professores.

D – Aspectos negativos e positivos do PAIC: uma avaliação do PAIC pelo gestor do PAIC

1. Você poderia apontar aspectos positivos e negativos do PAIC? Exemplifique

Resposta:

Negativos: Prova distante da realidade da escola, professores insatisfeitos com os resultados. Professores desmotivados por conta da falta de incentivos por parte do governo.

Positivos: A Alfabetização das crianças, as escolas premiadas, a metodologia do programa.

2. Quais sugestões você apresentaria, enquanto gestor escolar para o Programa Alfabetização na Idade Certa?

Resposta:

A principal sugestão seria ampliar as premiações e buscar mais estímulos aos professores do programa.

ENTREVISTA 03 - PROFESSOR

PESQUISA: O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC) E A GESTÃO POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO CEARENSE (2007-2010)

Pesquisador: Jefferson de Queiroz Maia

Data: 25/05/2013

Horário: 10:00 h

ROTEIRO DE ENTREVISTA DO PROFESSOR DA ESCOLAR QUE DESENVOLVE O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC)

A – Perfil

1. NOME: Maria da Silva
2. Idade: 33 anos.
3. Nível de Formação: Pedagogia- Superior
4. Tempo de Experiência no Magistério: 10 anos.
5. Escola em que trabalha: EMEIF Professor Anísio Teixeira

B – Percepção sobre o PAIC e a Gestão por Resultados

1. O que você conhece do Programa Alfabetização na Idade Certa?

Resposta:

Como professora, trabalho com o PAIC desde a sua origem, há 7 anos atrás. Creio que hoje alguns frutos já podem ser colhidos, pois as primeiras crianças que passaram pelo PAIC estão hoje concluindo o ensino fundamental. O programa tem atenção especial do governo, que busca resultados com o mesmo. O PAIC é rigorosamente padronizado e acompanhado pela Secretaria Municipal de Educação. O objetivo é que os alunos tenham boas notas no SPAECE-Alfa e na Provinha Brasil. Aqui na escola, tudo é padronizado, desde o preenchimento das tabelas até a utilização do material didático com as crianças. O que a gente percebe é que há uma atenção muito grande do governo com esse programa.

2. Explique como o PAIC passou a ser desenvolvido dentro da escola?

Resposta

Em primeiro lugar, é importante ressaltar a formação dos professores. É muito importante o acompanhamento dos professores. Participei das formações desde o

início, em 2007, as capacitações são muito comuns no PAIC. Tudo está voltado para a leitura. As formações estão sempre voltadas para métodos de alfabetização, conhecimento do PAIC, estudo do material de apoio e didático do programa. Os professores realmente são acompanhados. Na escola, existe uma equipe da SME que acompanha o programa. Aliás, pra mim é mais fiscalização do que acompanhamento. Como tem o Plano de Trabalho, onde tem os objetivos da escola, os supervisores observam se as escolas estão alcançando o que pretendem.

3. Ao longo da atuação do PAIC dentro da escola, você conseguiu perceber algum momento onde a Política de Resultados se fez presente? Comente

Resposta:

Bom, os resultados são importantes no programa. Aliás, existe até uma premiação que a minha escola nunca ganhou. Se a escola ficar bem classificada no ranking do da prova do SPAECE-Alfa ganha um prêmio em dinheiro. Mas poucas escolas conseguem esse prêmio. O governo dá o prêmio para quem consegue ir bem no SPAECE-Alfa. Acho que isso tem a ver com valorização dos resultados. No PAIC os resultados estão presentes. Mas fica apertado mesmo é quando vai chegando o dia da prova do SPAECE-Alfa, aí a escola fica pensando só nessa prova, para os alunos não faltarem e tirarem boas notas nela. Tudo gira em torno dessa prova. E o maior momento é quando sai o resultado. Só se fala nisso então.

C – O PAIC e o SPAECE-Alfa

1. O que você entende por SPAECE-Alfa? Como você definiria a relação entre o PAIC e o SPAECE-Alfa?

Resposta:

O SPAECE-Alfa é a prova que avalia o PAIC, ela é aplicada aos alunos da segunda série. Pra mim, a relação entre os dois é de muita proximidade. Na minha opinião, o PAIC é muito preso ao SPAECE-Alfa, é dado um valor muito alto para esta prova.

2. Você considera o PAIC um programa muito dependente da busca por resultados no SPAECE-Alfa? Justifique a sua resposta.

Resposta:

Está subordinado sim. Apesar de não ver muito problema nisso, o programa trabalha sempre para essa prova. Todo mundo gira seu trabalho em torno dela. Às vezes se esquece até que o PAIC é pra alfabetizar as crianças, e isso fica pra segundo plano, o primeiro vira a prova mesmo. Eu vejo isso na escola, e creio que em outras também seja assim.

3. Você acredita que professores e comunidade têm uma clara compreensão da relação entre o PAIC e o SPAECE-Alfa?

Resposta:

Os professores até que sim, porque, como eu já falei, são formados pelo programa, mas os pais, muito pouco, esse trabalho não é feito como deveria, e acho que essa seja uma deficiência do PAIC, o papel da família na educação dos filhos.

D – Aspectos negativos e positivos do PAIC

1. Você poderia apontar aspectos negativos e positivos do PAIC?

Resposta:

A principal dificuldade está no apoio da família aos estudos da criança. Neste aspecto, o PAIC é pouco efetivo. Ele não tem uma incidência muito grande nas famílias dos alunos, que eu considero terem importância estratégica dentro da escola e para o próprio PAIC.

2. Quais sugestões você apresentaria, enquanto professor, para o Programa Alfabetização na Idade Certa?

Resposta:

A minha sugestão é que o PAIC buscasse também envolver mais a família na responsabilidade com as crianças e com os estudos delas em casa. Até existem ações nesse sentido, mas eu acredito que deveriam ser melhores.

ENTREVISTA 04- PROFESSOR

PESQUISA: O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC) E A GESTÃO POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO CEARENSE (2007-2010)

Pesquisador: Jefferson de Queiroz Maia

Data: 26/05/2013

Horário: 09:00 h

ROTEIRO DE ENTREVISTA DO PROFESSOR DA ESCOLAR QUE DESENVOLVE O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC)

A – Perfil.

1. NOME: Carla Santos
2. Idade: 39 anos
3. Nível de Formação: Pedagogia
4. Tempo de Experiência no Magistério: 19 anos
5. Escola em que trabalha: EMEIF Angélica Gurgel

B – Percepção sobre o PAIC e a Gestão por Resultados

1. O que você conhece do Programa Alfabetização na Idade Certa?

Resposta:

O Programa quer alfabetizar as crianças da rede pública até a segunda série. Ele acontece em todas as escolas que têm essa série. O PAIC é muito acompanhado pelo governo. O PAIC possui muitas tabelas de avaliação. O acompanhamento é muito rigoroso, e, às vezes, a forma do programa é cansativa aos professores. Falta um pouco de flexibilidade ao programa. Ele é bem controlado e tem uma pessoa da Secretaria de Educação que acompanha o projeto na escola. Aqui na escola eu percebo que ele parece muito repetitivo, cansando as crianças em algumas vezes. Mas reconheço que ele é muito importante, pois alfabetizar as crianças é fundamental para a educação delas.

2. Explique como o PAIC passou a ser desenvolvido dentro da escola?

Resposta:

A prefeitura empurrou o programa pra dentro da escola, eu nem lembro mais muito bem como foi não, mas sei que foi meio que à força, porque não houve nenhuma consulta aos professores. Fomos para muitas capacitações, mas aí o programa já estava criado e pronto para ser aplicado, se não me engano isso foi em 2006.

3. Ao longo da atuação do PAIC dentro da escola, você conseguiu perceber algum momento onde a Política de Resultados se fez presente? Comente

Resposta:

Sim, principalmente nas formações que acontecem sobre o PAIC, o programa é muito trabalhado para preparar os professores para executá-lo. Os professores não passam muito tempo discutindo o programa. Eu nunca vi nenhum momento para avaliar se o mesmo vale a pena realmente. Falar em encerrar o programa é algo que nem é cogitado nos encontros. Lá se repete muito os números alcançados, e a gente tem a impressão de que ele tá dando muito certo. Mas não sei se é assim mesmo não. Os números são o que mais importa. Isso pra mim não é bom, pois a valorização do nosso trabalho fica dependendo apenas de um resultado

C – O PAIC e o SPAECE-Alfa

1. O que você entende por SPAECE – ALFA? Como você definiria a relação entre o PAIC e o SPAECE – ALFA?

Resposta:

É a prova do PAIC. É uma prova de português onde o aluno é avaliado se realmente sabe ler na segunda série. Todos os alunos dessa série fazem a prova e depois sai um resultado para saber se os alunos estão aprendendo mesmo o que é ensinado.

2. Você considera o PAIC um programa muito dependente da busca por resultados no SPAECE-Alfa? Justifique a sua resposta

Resposta:

Está, é só observar como ficam as escolas na época do SPAECE-Alfa, na escola que dou aula, o professor já teve que ir na casa do aluno para ele ir fazer a prova, porque se os alunos não fizessem a prova, seria ruim para a escola. Há uma coisa meio forçada, eles têm que fazer a prova de qualquer jeito. Não sei se é assim em todo canto, mas pelo menos aqui, já foi assim algumas vezes.

3. Você acredita que professores e comunidade tem uma clara compreensão da relação entre o PAIC e o SPAECE-Alfa?

Resposta:

Não, tem gente na escola que não sabe o que é. Mas os professores e os alunos sabem muito bem por que escutam isso o ano todo, agora os pais e outras pessoas da comunidade não, o PAIC não vai até eles, e aí o SPAECE-Alfa não é conhecido.

D – Aspectos negativos e positivos do PAIC

1. Você poderia apontar aspectos negativos e positivos do PAIC?

Resposta:

Repetitivo, cansativo, sem muita criatividade, muito preso à prova do SPAECE-Alfa.

2. Quais sugestões você apresentaria, enquanto professor, para o Programa Alfabetização na Idade Certa?

Resposta:

Poderia ser mais lúdico e trabalhar de forma mais enfática o construtivismo, é um programa muito simplificado e limitado por causa do SPAECE-Alfa. Poderia acabar com a prova do SPAECE-Alfa e deixar apenas as provas que o aluno faz no dia a dia.

ENTREVISTA 05- PROFESSOR

PESQUISA: O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC) E A GESTÃO POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO CEARENSE (2007-2010)

Pesquisador: Jefferson de Queiroz Maia

Data: 02/06/2013

Horário: 09:30 h

ROTEIRO DE ENTREVISTA DO PROFESSOR DA ESCOLAR QUE DESENVOLVE O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC)

A – Perfil.

1. NOME: Maria Cândida
2. Idade: 37 anos
3. Nível de Formação: Pedagogia
4. Tempo de Experiência no Magistério: 18 anos
5. Escola em que trabalha: EMEIF Professor Anísio Teixeira

B – Percepção sobre o PAIC e a Gestão por Resultados

1. O que você conhece do Programa Alfabetização na Idade Certa?

Resposta:

O PAIC é o programa mais importante do município, todas as escolas são orientadas e preparadas para realizar o PAIC. As crianças estudam com livros e apostilas do programa, e fazem várias ações para conseguirem atingir a alfabetização. Eu comparo o PAIC a uma competição, onde quem consegue chegar bem é premiado.

2. Explique como o PAIC passou a ser desenvolvido dentro da escola?

Resposta:

Os professores seguem o Plano de Trabalho e os livros do PAIC, a forma do programa é a mesma em todos os lugares, e na escola ele é feito da mesma forma. Até as músicas do dia a dia são parecidas. Na outra escola que eu trabalhava eram as mesmas músicas, eu perguntei a diretora por que era a mesma coisa, e ela disse que o programa era um só. Achei aquilo estranho, por que cada escola é diferente.

3. Ao longo da atuação do PAIC dentro da escola, você conseguiu perceber algum momento onde a Política de Resultados se fez presente? Comente

Resposta:

Consigo sim. A prova que os alunos fazem é muito lembrada na escola. Quando sai o seu resultado, é o maior comentário. Se a escola tiver tirado nota boa então, aí é que comenta mesmo. Eu considero o PAIC um programa muito bom, ele traz coisas importantes para os alunos. Mas é preciso saber que a realidade das escolas é difícil e muitas vezes o PAIC não pode ser realizado como é mostrado, por que as dificuldades obrigam a gente a adaptar o PAIC a realidade dos alunos. Muitas vezes problemas na família evitam que o programa melhore. Às vezes os resultados

C – O PAIC e o SPAECE-Alfa

1. O que você entende por SPAECE-Alfa? Como você definiria a relação entre o PAIC e o SPAECE-Alfa?

Resposta:

O SPAECE é uma prova que é aplicada aos alunos do PAIC, ou seja, estão muito relacionadas.

2. Você considera o PAIC um programa muito dependente da busca por resultados no SPAECE-Alfa? Justifique a sua resposta

Resposta:

Considero o PAIC dependente do SPAECE-Alfa principalmente pelo que eu vejo na escola. As pessoas falam muito do prêmio que é dado às escolas que tiram boas notas na prova. Parece que é uma prioridade do PAIC as notas nesta prova. Outra coisa, é que nas formações a prova também é muito valorizada. Se fala o tempo todo na necessidade de boas notas nessas provas

3. Você acredita que professores e comunidade tem uma clara compreensão da relação entre o PAIC e o SPAECE-ALFA?

Resposta:

Acredito que sim, porque o programa é muito trabalhado e divulgado dentro da

escola.

D – Aspectos negativos e positivos do PAIC

1. Você poderia apontar aspectos negativos e positivos do PAIC?

Resposta:

O PAIC tem muito mais aspectos positivos do que negativos. Desde que ele veio aqui para a escola, as crianças estão lendo de verdade, e também eu tenho a impressão que elas estão mais dentro da escola. Na minha turma eu percebo isso, acho que as crianças estão aprendendo mais. Outra coisa boa é o material, ele é todo direcionado, já tem os planos de aulas, o professor só precisa pegar o plano e dar suas aulas.

2. Quais sugestões você apresentaria, enquanto professor, para o Programa Alfabetização na Idade Certa?

Resposta:

Não consigo pensar em uma sugestão assim mais concreta, quem sabe estender o programa para todo o Ensino Fundamental. Não sei se pode, mas fica como sugestão.