

OFERTA EDUCATIVA E RESPONSABILIZAÇÃO NO PDE: O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

THERESA ADRIÃO

Departamento de Educação do Instituto de Biociências da
Universidade Estadual Paulista – Rio Claro
theadriao@yahoo.com.br

TEISE GARCIA

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da
Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto
teise@ffclrp.usp.br

RESUMO

O artigo analisa perspectivas de responsabilização presentes no Plano de Desenvolvimento da Educação apresentado à sociedade brasileira em 2007 pelo Ministério da Educação. O plano, composto por programas e ações com o objetivo declarado de promover a melhoria da qualidade da educação básica brasileira, é, entre outras medidas, operacionalizado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, discutido neste trabalho a partir de um de seus aspectos: o estabelecimento de convênios entre os municípios e a União, por meio da elaboração local de um Plano de Ações Articuladas. Por esse instrumento, os gestores municipais se comprometem a promover um conjunto de ações no campo educacional, responsabilizando-se pelo alcance das metas estabelecidas pelo âmbito federal. Em contrapartida, passam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União. Considera-se, na análise, o contexto de reforma do Estado e das políticas de descentralização na oferta educacional.

RESPONSABILIZAÇÃO – DESCENTRALIZAÇÃO – PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO – POLÍTICA EDUCACIONAL

ABSTRACT

EDUCATIONAL OFFER AND ACCOUNTABILITY IN THE EDUCATION DEVELOPMENT PLAN: AN ANALYSIS OF THE JOINT ACTION PLAN. This article analyses perspectives of accountability found in the Education Development Plan presented to the Brazilian society by the Ministry of Education in 2007. The plan, consisting of programs and actions aimed at promoting the quality of Brazilian basic education, is, among other measures, operated by the Target Plan All for Education Commitment, discussed here based on one of its aspects: the settlement of agreements between the municipalities and the federal government by means of the creation of a local Joint Action Plan. By means of such an instrument, municipal managers commit themselves to promoting a set of actions in the educational field, holding themselves accountable for attaining the targets set by the federal government. In exchange, they are granted voluntary transfers and technical

advisory by the Union. The analysis considers the context of State reform and decentralization policies for educational offer.

ACCOUNTABILITY – DECENTRALIZATION – EDUCATIONAL PLANNING – EDUCATIONAL POLICIES

O artigo objetiva refletir sobre os mecanismos de responsabilização das gestões municipais como estratégia para induzir à melhoria da educação presentes no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE –, apresentado em 2007 pelo Ministério da Educação – MEC. Tal perspectiva é normalizada inicialmente pelo decreto presidencial 6.094/07, que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e regulamentada por um conjunto de resoluções expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Para procedermos à análise, após breve contextualização das recentes reformas na educação brasileira e da introdução de mecanismos de *accountability* (responsabilização) na esfera pública, refletimos sobre o formato, ainda que não concluído, da opção governamental, aqui em destaque, de responsabilizar as gestões municipais pelo padrão da oferta educativa nos municípios. Mediante convênios com as prefeituras, a União se compromete a transferir recursos e prestar assessoria técnica aos municípios através do MEC. Essa ajuda é condicionada à elaboração local de um Plano de Ações Articuladas – PAR – com vistas à implementação de diretrizes estabelecidas no Compromisso e ao cumprimento de metas intermediárias indicadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb.

NOTAS SOBRE O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Durante a década de 1990, tivemos no Brasil um conjunto de medidas com impacto no campo da gestão da educação, protagonizadas pelo governo federal, cujas conseqüências começam a se evidenciar passada uma década de sua vigência. Tais medidas articulavam-se a propostas de mudança no padrão burocrático de gestão pública, pela introdução do que aqui se denominou reforma da administração pública gerencial (Pereira, 1998; Motta, Pereira, 1998).

Nessa perspectiva, a descentralização da gestão pública, tradicionalmente proposta por modelos pautados em uma lógica burocrática de organização estatal, foi ressignificada. Fernando Abrucio (1997) argumenta que as reformas na administração pública propostas a partir da segunda metade do século XX introduzem a descentralização na oferta de serviços como forma de aumentar sua eficiência e eficácia. A princípio implementadas por governos conservadores e de ideologia privatizante, tais reformas recorrem inicialmente ao modelo administrativo puramente gerencial, centrado na transposição das relações e da lógica do mercado para a gestão pública, como alternativa necessária à modernização e ou à indução de melhorias no funcionamento do Estado. Todavia, o debate inglês em torno das conseqüências não desejáveis de tal modelo, segundo o autor, produziu transformações no modelo gerencial que redundaram em alternativas como *Consumerism* e *Public service orientation* (Abrucio, 1997)

O quadro elaborado por Abrucio (1998) permite visualizar, mesmo que esquematicamente, as principais características das três abordagens.

QUADRO I
RESPOSTAS À CRISE DO MODELO BUROCRÁTICO INGLÊS

Gerencialismo puro	Consumerism*	Public service orientation
Economia/eficiência (produtividade)	Efetividade/qualidade	Accountability/equidade
Tax payers [contribuintes]	Clientes/consumidores	Cidadãos

*O termo poderia ser traduzido como "foco no cliente".

Fonte: Abrucio (1998, p.181).

Mais recentemente, a agenda proposta pela denominada Nova Gestão Pública aponta para a necessidade de aumento da transparência nos serviços públicos (Clad, 2000). Um dos instrumentos indicados para isso é a adoção de medidas de prestação de contas ou *accountability*. Sinteticamente, o que se pretende é introduzir na gestão pública mecanismos que permitam aos usuários e gestores responsabilizar os "prestadores" de determinado serviço por aquilo que é oferecido à sociedade. Os exemplos variam da criação de ouvidorias, já existentes em diversas esferas da administração pública, à adoção de mecanismos de premiação ou "punição" às instituições-fim, gestores públicos

ou funcionários que não tenham atingido o padrão estabelecido – neste caso, com o intuito de constituir um quase-mercado.

ELEMENTOS DO CENÁRIO EDUCACIONAL COMO ESTÍMULO À RESPONSABILIZAÇÃO PELA OFERTA EDUCATIVA

Ainda que localizado no âmbito do debate aqui delineado, o campo da educação pública traz elementos específicos que, por sua vez, condicionam a natureza e a amplitude das medidas reformadoras a ele aplicadas.

A preocupação com o péssimo desempenho das escolas públicas tem sido pauta de governos e pesquisadores, não só do Brasil, mas de todo o mundo, desde que se identificou a contradição entre massificação do acesso à escola básica e queda da qualidade da educação escolar. As saídas para essa situação vêm sendo debatidas na perspectiva da didática, da psicologia, da economia e da administração. Ainda que partindo de critérios de seleção e de metodologias de investigação diferentes, todas essas pesquisas têm como objetivo inventariar as características dessas instituições e mesmo sugerir, sem pretensão de generalizações, eventuais opções de política capazes de induzir mudanças no “chão da escola”.

Uma experiência que ganhou destaque foi o movimento das escolas eficazes¹ surgido nos Estados Unidos, no final dos anos 1960, após a divulgação do trabalho de Coleman (1966) a respeito do papel das próprias escolas na trajetória escolar de seus alunos. Naquele momento, buscava-se afirmar a relevância que determinada organização e determinadas práticas escolares desempenhavam no sucesso ou no fracasso dos alunos em contraposição ao determinismo das teorias do *background* cultural².

Já no marco das reformas educacionais pós-década de 1990³, soma-se a esse aspecto a necessidade de co-responsabilizar as escolas por seus resultados,

-
1. Por eficácia entende-se o resultado obtido pela ação escolar ao alcançar os objetivos educacionais previamente definidos. Já a eficiência refere-se ao atendimento desses objetivos com a maior economia de esforços e recursos possíveis. A produtividade da escola estaria, então, diretamente relacionada à existência de processos mais eficazes e mais eficientes.
 2. No Brasil, o trabalho de Maria Helena de Souza Patto (1991) foi pioneiro.
 3. Buscando entender a natureza e os condicionantes presentes nas escolas que obtinham resultados de sucesso na aprendizagem de seus alunos, e por isso eram consideradas de

como contrapartida ao aumento de sua autonomia financeira e administrativa e à descentralização da gestão das políticas educacionais. Tal responsabilização tem, ao menos declaradamente, a preocupação de inibir as desigualdades educacionais que os sistemas descentralizados tendem a gerar.

Nos Estados Unidos, a preocupação com medidas centradas na instituição também voltou à pauta na década de 1990 sob o signo da “reestruturação das escolas”. Para Richard Elmore, “o debate político sobre a reestruturação escolar tem-se centrado nos temas de reforço da autoridade [dos educadores], responsabilidade [sobre os resultados] e instrução acadêmica” (Elmore et al., 1996, p.21). Em favor da mudança, argumentava-se que os sistemas escolares e a intervenção estatal na educação eram tão complexos que as escolas não se sentiam responsáveis pelo sucesso dos alunos: taxas de 25 a 60% de abandono seriam exemplos disso, apesar da introdução dos testes de avaliação de resultados desde 1980 por quase todos os estados norte-americanos. A esse quadro somavam-se críticas a respeito da incapacidade das escolas americanas de garantir o acesso aos “conhecimentos de ordem superior”, sobretudo para as chamadas minorias (idem, 1996).

No Brasil⁴, na mesma época, alguns trabalhos indicavam um conjunto de “fatores intra-escolares” como condição para a melhoria do desempenho da escola. Centrados na defesa da mudança no padrão de gestão escolar como principal mecanismo para superação das debilidades da oferta educacional, tais trabalhos propunham o aumento da autonomia financeira, aliado à introdução de mecanismos sistêmicos de avaliação (Oliveira, 2000), ampliação do grau de informação dos usuários sobre os resultados escolares, e a responsabilização dos dirigentes escolares e/ou das instituições escolares (Oliveira, 1994; Mello, 1994). Em síntese, as chamadas neo-reformas educacionais (Costa, 1995) consideravam a escola, vista como instituição-fim, o *locus* privilegiado para as intervenções “corretivas” dos sistemas (Adrião, 2006).

Para tanto, estimulava-se a divulgação e a análise de experiências “exi-

qualidade, agências multilaterais de financiamento e pesquisadores autônomos voltaram a atenção a estabelecimentos de ensino cuja população provinha de grupos sociais com baixa escolaridade e/ou pouca interação prévia com ambientes letrados, mas que, ainda assim, apresentavam desempenho melhor que seus congêneres.

4. Podemos citar, entre outros, o trabalho de Paro (2000) e, para a América Latina, o estudo coordenado pelo Llece (Unesco, 2002).

tosas” de práticas escolares em apoio às ações voltadas ao aumento da produtividade dos sistemas escolares – produtividade entendida aqui como a capacidade institucional que as escolas teriam de potencializar o atendimento às características e necessidades dos setores que passaram a frequentá-la graças às medidas de democratização do acesso. Complementarmente, defendia-se a criação de mecanismos de prestação de contas, responsabilização ou *accountability*, caso o desempenho da escola ficasse abaixo do necessário, esperado ou definido.

No entanto, esse aspecto da reforma educacional foi deixado de lado, excetuadas algumas experiências de qualidades distintas, como a de Minas Gerais⁵ e uma atropelada tentativa na rede estadual paulista⁶.

Se não tivemos políticas descentralizadoras efetivas e se a autonomia das unidades escolares (unidades-fins) limitou-se a uma pequena flexibilização na gestão dos escassos recursos repassados, é preciso ressaltar também que a responsabilização pelo histórico fracasso educacional de grande parte de nossas escolas públicas de educação básica⁷ ainda não chegou a se instituir como política.

MUNICÍPIO, ÚLTIMO DEGRAU DA DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Até a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef (Lei 9.424/96), a autonomia de gestão da escola pública era vista pela maioria como simples medida relacionada à transferência de responsabilidade pela manutenção das escolas às comunidades locais. Mas, a partir de então, os municípios assumiram um papel de destaque na oferta educacional brasileira.

-
5. A esse respeito, consultar Brooke (1993).
 6. Durante a década de 1990, a Secretaria de Educação do estado buscava induzir melhorias nas escolas de diferentes maneiras, entre elas, distribuindo bônus salariais a professores e/ou diretores que conseguissem atingir bons escores nos sistemas de avaliação.
 7. Em 2006, o resultado alcançado pelas escolas privadas no Programa Internacional de Avaliação de Alunos – Pisa – revelou o que alguns estudos já indicavam: a qualidade da educação brasileira encontra-se abaixo da média internacional, inclusive quando se avalia a oferta educacional privada.

Nunca é demais lembrar que as perspectivas descentralizadoras para a gestão pública coincidiram com a expansão do ideário neoliberal, com decorrências para a diminuição da capacidade de intervenção dos Estados nacionais latino-americanos nas esferas econômicas e sociais, tema amplamente debatido (Hobsbawm, Ranger, 1997; Krawczyk, Campos, Haddad, 2000; Ianni, 1997, 1998). Assim, o Brasil ingressa na última década do século com uma agenda reformadora para a ação do Estado pautada por setores conservadores que causa paralisia em certos setores progressistas, visto que essa era sua reivindicação até muito recentemente.

No campo da educação, essa pauta articulava-se a uma agenda internacional (Dale, 2001) tornada pública a partir da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jonmtien em 1990, e reforçada pela segunda reunião sobre o tema em Dakar, em 2000. As orientações gerais que compunham a “agenda” incluíam alterações na esfera da gestão da educação para países em desenvolvimento. Estas foram sintetizadas, aqui também, na adoção de medidas voltadas para uma reconfiguração do papel do Estado, tendo em vista a prioridade da educação básica ou primária para todos em um contexto de diminuição da capacidade de intervenção da esfera pública. Assim, a ênfase na universalização da educação primária, historicamente constituída como direito, ainda que no Brasil não fosse de fato, obtinha um reforço adicional com o impacto das transformações tecnológicas e informacionais sobre as economias.

No entanto, entre a definição e a implementação das orientações nacionais – expressadas em parâmetros, referenciais, diretrizes e sistemáticas de avaliação para todos os níveis e modalidades de ensino – há uma lacuna equiparável à variedade encontrada nos mais de 5.500 municípios brasileiros que passaram a responder, em princípio, pela oferta e manutenção, no mínimo, dos 10 primeiros anos de escolaridade de nossas crianças⁸.

Os dados abaixo ilustram a qualidade das alterações ocorridas no período em destaque. Registra-se, em primeiro lugar, a transferência de cerca de 5 milhões de matrículas para a esfera municipal nos quatro primeiros anos de

8. É preciso considerar que o atendimento à criança pequena inicia-se aos 4 meses de idade, mas que em muitas localidades não existe atendimento para a faixa etária de 0 a 6 anos ou é muito restrito; que o primeiro ciclo do ensino fundamental termina aos 10 anos na maior parte dos sistemas de ensino; e que esse período de escolaridade é de responsabilidade municipal.

vigência do Fundef e, com pouquíssimas alterações, a manutenção, nos anos subseqüentes, do desempenho até 2001 relativo a cada esfera administrativa.

TABELA I
MATRÍCULA BRUTA TOTAL NO ENSINO FUNDAMENTAL POR ESFERA ADMINISTRATIVA BRASIL (1997-2006)

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA/ANO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA	BRASIL
1997	30.569	18.098.544	12.436.528	3.663.747	34.229.388
1998	29.181	17.266.355	15.113.669	3.383.349	35.792.554
1999	28.571	16.589.455	16.164.369	3.277.347	36.059.742
2000	27.810	15.806.726	16.694.171	3.189.241	35.717.948
2001	27.416	14.917.534	17.144.853	3.208.286	35.298.089
2002	26.422	14.236.020	17.653.143	3.234.777	35.150.362
2003	25.997	13.272.739	17.863.888	3.276.125	34.438.749
2004	24.633	12.695.895	17.960.426	3.331.480	34.012.434
2005	25.728	12.145.494	17.986.570	3.376.769	33.534.561
2006	25.031	11.825.112	17.964.543	3.467.977	33.282.663

Fonte: MEC/Inep (Brasil, 2007).

O redesenho da oferta da educação pública, iniciado nos anos 1990, ainda está em curso, situação que resulta da própria lógica pulverizadora deflagrada no período. Essa “pulverização” da oferta da educação básica – termo que a nosso ver melhor designa o processo de transferência de responsabilidade e gestão da educação para as pontas das esferas governamentais – tem sido responsável pelo surgimento de inúmeros arranjos locais. Estes, na melhor das hipóteses, buscam responder às demandas educacionais por acesso e qualidade, redirecionadas para as estruturas pouco aparelhadas e desprovidas de recursos como são os municípios (Adrião, 2007).

Diante desse quadro, não é de se estranhar que, em um novo esforço de regulação, o MEC tenha proposto, em 2007, a instituição de um programa de apoio técnico e financeiro voltado prioritariamente aos municípios com piores desempenhos, desde que aceitem se submeter a certas medidas, aqui caracterizadas como de responsabilização (*accountability*). Entre estas, incluem-se a publicização das informações, a participação em avaliações externas promovidas

pelo governo federal e o recebimento de recursos e assistência técnica condicionados ao cumprimento de metas estabelecidas em planos de ação com vistas à elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb –, conforme o previsto pelo Ministério da Educação (Brasil, 2007).

A destinação, por parte de União, de recursos financeiros e assistência técnica às ações desenvolvidas pelos municípios depende da adesão voluntária dos gestores locais ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, e regulado por Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE⁹.

As medidas previstas no âmbito do Compromisso integram-se ao Plano de Desenvolvimento da Educação e são operacionalizadas principalmente no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR –, desenvolvido pelos entes federados com assessoria do Ministério da Educação e executados sob a responsabilidade das gestões locais.

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A RESPONSABILIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O Plano de Desenvolvimento da Educação, anunciado pelo MEC em abril de 2007, é composto por um conjunto de ações e programas declaradamente com o propósito de enfrentar as graves dificuldades da educação básica brasileira e elevar o desempenho escolar a patamares próximos aos dos países desenvolvidos em um período de 15 anos. Às ações já em desenvolvimento foram agregadas novas propostas, sustentadas, segundo o ministério, por seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social (Brasil, 2007).

A responsabilização, ou *accountability*, é definida como um dos imperativos na consecução dos propósitos do PDE, juntamente com a mobilização social. Conforme o documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, princípios e programas”, trata-se de uma exigência na execução da política educacional, uma vez que:

9. O número de Resoluções do FNDE que se reportam às ações específicas relativas ao Compromisso é relativamente extenso. Neste artigo, trabalhamos com as resoluções que tratam de aspectos financeiros determinantes e que apresentam orientações de natureza geral (Brasil, 2007a, b, c, d).

Se a educação é definida, constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. (Brasil, 2007, p. 11)

O Decreto 6.094, assinado quando do lançamento do PDE, apresenta as primeiras regulamentações sobre as responsabilidades dos gestores locais na esfera do Plano. Institui o Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação, estabelecendo 28 diretrizes¹⁰ para a melhora da educação básica a ser implementadas pelos municípios, estados e o Distrito Federal com a colaboração da União, por meio de adesão voluntária. Como contrapartida, a União oferece apoio técnico e financeiro, com prioridade para os municípios com os piores desempenhos aferidos pelo Ideb. Aos gestores locais cabe a responsabilidade pelo cumprimento de metas estabelecidas, o que deve ser atestado pelo MEC (Brasil, Dec. 06.094/07, 2007, art. 5).

O governo federal, ao normalizar o Compromisso, estabeleceu que o Ideb “será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão do Compromisso” (Brasil, Dec. 06.094/07, 2007, art. 5). O índice, construído a partir de dados recolhidos dos Censos Educacionais 2005 e 2006 e da Prova Brasil 2005, pretende aferir a qualidade da educação básica e estabelecer projeções para sua melhoria progressiva até o alcance da meta prevista para 2022. Para tanto, os municípios devem ter nas projeções indicadas pelo Ideb as referências para suas ações, organizando-as a fim de que sejam atingidas as metas intermediárias previstas pelo governo federal.

A implementação das diretrizes e o alcance das metas previstas foram operacionalizados, por sua vez, por meio do PAR, definido pelo Decreto 6.094 como “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância de suas diretrizes” (Brasil, Dec. 06.094/07, 2007, art. 6). Para

10. As 28 diretrizes anunciadas, segundo o MEC, ordenam resultados de pesquisa empírica em unidades escolares e redes de ensino nas quais, consideradas variáveis socioeconômicas, houve desempenho superior ao previsto pela Prova Brasil realizada em 2006. “O objetivo central dos estudos era identificar boas práticas as quais poderia ser atribuído o desempenho dos alunos” (Brasil, 2007, p.24).

ser efetivada, a adesão ao Plano, o município deve realizar um diagnóstico¹¹ da realidade educacional local e, em face deste e dos eixos de intervenção indicados pelo Compromisso¹², formular seu Plano de Ações Articuladas. A União envia a cada município priorizado uma equipe técnica assessora que “identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema” (Brasil, Dec. 06.094/07, 2007, art. 9). Com essa assessoria, elabora-se o PAR e firma-se o termo de convênio ou cooperação com a União.

No âmbito ainda do Decreto 6.094, prevê-se que as administrações locais implementem ações que contribuam para a mobilização da sociedade, e para isso há uma diretriz específica orientando a organização de comitês locais do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Eles devem ser constituídos por representantes de associações, empresários, sociedade civil, trabalhadores, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional, com o objetivo de acompanhar as metas de evolução do Ideb e mobilizar a sociedade para a consecução do PAR (Brasil, Dec. 6.094/07, Diretriz XXVIII).

O compromisso com a criação do comitê local durante a implementação do PAR é condição para que o município pleiteie a participação no programa. As outras condições são: envio ao MEC de informações sobre a realidade local e a visão de ações adequadas ao desenvolvimento da educação básica; e recebimento da consultoria do MEC, com participação dos dirigentes municipais e representantes da sociedade civil na formulação do Plano de Ações Articuladas (Brasil, Res. CD/FNDE, 47/07, e Res. n. 29/07)¹³.

O monitoramento da execução do convênio é indicado na Resolução n. 29, que diz: “O monitoramento da execução do convênio e das metas fixadas

11. O diagnóstico da situação educacional na rede municipal é realizado em três partes: I) informações pré-qualificadas (dentre as quais há duas etapas sob a responsabilidade da assessoria e uma auto-avaliação, envolvendo as unidades com inferior ou igual à média nacional); II) coleta de informações qualitativas; III) sistematização e pontuação (Brasil, 2007).

12. O Decreto 6.094/07 estabelece quatro eixos, por meio dos quais a União orientará o apoio técnico e financeiro aos municípios: I. gestão educacional; II. formação de professores e profissionais de apoio escolar; III. recursos pedagógicos; IV. infra-estrutura física. Esses eixos encontram-se previstos nos programas educacionais do Plano Plurianual da União: 2008-2011 (Brasil, 2007, art. 8).

13. A Resolução n. 047/07 altera alguns artigos da Resolução 29, indicando com maior precisão, entre outros aspectos, a prioridade na participação de municípios com pior desempenho aferido pelo Ideb (Brasil, MEC/FNDE, 2007d, 2007c).

na Adesão ao **Compromisso** será feito com base em relatórios técnicos e visitas *in loco*, cuja agenda será estabelecida durante a implementação das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR)” (Brasil, Res. MEC/FNDE, 29/07, art. 19).

O não alcance das metas implica avaliação por parte do Ministério da Educação. Segundo a mesma Resolução:

O inadimplemento dos compromissos assumidos no Termo de Adesão e todos os demais casos não previstos, que possam comprometer os resultados do alcance das metas serão analisados pelo MEC, suas Secretarias-fim e o FNDE, com proposta de redimensionamento das ações. (Brasil, Res. CD/FNDE, n. 29/07, art. 21)

A Resolução CD/FNDE 29, de 21 de junho de 2007, institui também a comissão técnica responsável pela aprovação do PAR, que é enviado pelos municípios ao Ministério da Educação. Ela é composta por cinco membros representando a Secretaria de Educação Básica, o FNDE, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, a Secretaria de Educação Especial e a Secretaria de Educação a Distância. Em todos os casos, os representantes são escolhidos pelos titulares das secretarias e do FNDE.

Os recursos a serem transferidos aos municípios de forma voluntária por parte da União estão condicionados ao cumprimento das metas e das exigências constantes das condições para adesão ao convênio. Outros estímulos financeiros também foram instituídos, como no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE –, que transfere anualmente recursos complementares diretamente a unidades de ensino fundamental públicas ou privadas pertencentes a instituições sem fins lucrativos.

A Resolução CD/FNDE/09, de 24 de abril de 2007, estabelece que entre os anos de 2007 e 2009 as escolas rurais receberão uma parcela extra de 50% nos repasses anuais previstos pelo Programa. As escolas públicas urbanas receberão o mesmo adicional quando cumprirem metas intermediárias previstas pelo Ideb, estipuladas em 2007. A medida é justificada “a título de incentivo” e “de acordo com o plano de metas Compromisso Todos pela Educação” (Brasil, FNDE, Res. 09/07, art. 8, 6º par.).

PARA NÃO ENCERRAR O ASSUNTO...

O conjunto de medidas apresentadas parece constituir a base para a responsabilização dos gestores dos municípios em face da implementação da política de qualificação da educação básica projetada pelo governo federal. Embora as possíveis sanções aos governos locais que não alcancem as metas previstas no convênio ainda não tenham sido totalmente explicitadas, depreende-se que a continuidade de transferências de recursos é vinculada à capacidade de os gestores implementarem com sucesso as medidas previstas no PAR, o que, segundo os documentos analisados, se manifestaria pelo alcance das metas intermediárias do Ideb.

As unidades escolares também são chamadas diretamente a assumir responsabilidades pelo alcance dessas metas, uma vez que a ampliação de recursos provenientes do PDDE (no caso das escolas públicas urbanas) depende de seus resultados em relação ao desempenho dos estudantes nos exames padronizados e do rendimento escolar.

O PAR, por sua vez, parece indicar a falta de condições objetivas para a auto-regulação manifestada pelos municípios brasileiros. Em outras palavras, transparece a dúvida no âmbito do governo federal sobre a capacidade dos municípios brasileiros de responder às demandas educativas decorrentes da ampliação de suas responsabilidades com parte do ensino fundamental, nas modalidades regular e supletivo, e pela totalidade da educação infantil.

Em contrapartida, o acompanhamento das ações pelo governo federal induz à responsabilização de gestores locais e, no limite, das próprias unidades escolares, pelo sucesso das ações e melhoria da escola pública, tendo em vista o efeito cascata que a lógica pressupõe.

O monitoramento pela União do padrão educacional oferecido pelas administrações locais indica o esforço em comprometer os gestores municipais com a melhora desse padrão e a publicização de informações sobre o serviço prestado. Já o apoio técnico proposto demonstra o reconhecimento da precariedade em que se instituiu a massa da oferta educacional pública decorrente do processo de sua "pulverização" pós-Fundef.

Todavia, as conseqüências no chão da escola da inevitável pressão pelo cumprimento das metas devem ser acompanhadas. Um cenário possível é o aumento da desmotivação e do desestímulo dos educadores caso as metas

não sejam cumpridas, apesar de sua concentração de esforços. Tanto mais na medida em que se consideram as condições objetivas de funcionamento das escolas e o impacto que teria uma eventual diminuição dos recursos repassados. Esse mecanismo pode gerar ainda o aumento de desigualdades já existentes entre escolas e municípios ou a introdução de novas.

Outra possibilidade é que se instaurem mecanismos meramente formais, apenas para cumprir exigências legais, incluindo-se a redução dos processos pedagógicos ao preparo para os exames externos, uma vez os resultados das avaliações concorrerão para o aumento dos recursos. De todo modo, é certo que os gestores municipais devem ser chamados a responder politicamente pelo direito a uma educação de qualidade para todos e para cada um.

Recente experiência chilena, um programa conhecido como P-900¹⁴, cuja lógica assemelha-se à do PAR, buscou por meio de políticas de focalização investir recursos técnicos e financeiros do Ministério da Educação nas 900 piores escolas públicas de educação básica, com base no desempenho no sistema nacional de avaliação. Com isso, aderiu à idéia de discriminação positiva como forma de combater as desigualdades educacionais, tal como o programa brasileiro, e as orientações técnicas eram pautadas igualmente na tentativa de generalização de procedimentos adotados em estabelecimentos considerados eficazes. Buscava-se induzir as escolas a adotar sistemáticas de planejamento e ação identificadas como responsáveis pelo sucesso de outras escolas.

Os resultados do programa chileno demonstraram que, sem um apoio adicional, um terço das escolas não conseguiu melhorar seu desempenho. Embora com reservas, pois lá se tratava de escolas e aqui de municípios, é o caso de se indagar se esse não será o destino de nossas redes municipais. Esperamos que não.

Com o risco que se corre inevitavelmente ao problematizar fenômenos sociais recentes, as autoras esperam que o conteúdo deste artigo tenha contribuído menos com conclusões e mais com a ampliação do debate sobre a pertinência e os limites apresentados pelas medidas de responsabilização na esfera da gestão educacional. Paraphrasing Antonio Gramsci aguardamos, “afiando o pessimismo da razão para auxiliar no otimismo da vontade”, os próximos acontecimentos.

14. Programa de las Novecientas Escuelas, deflagrado a partir de 1990 com o intuito de investir nos 10% das escolas oficiais de educação obrigatória com pior desempenho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Enap, 1997. (Série Cadernos Enap, 10)

_____. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, USP, 1998.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, G. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalização*. Disponível em: <http://www.reformadagestaopublica.org.br/>. Acesso em: 10 mar. 2008.

ADRIÃO, T. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006.

_____. Considerações sobre a privatização da educação pública paulista: notas sobre o aumento das parcerias entre governos municipais e iniciativa privada. In: ENCONTRO IBERO-AMERICANO DE EDUCAÇÃO, 2. *Anais do...* Araraquara: Faculdade de Ciências e Letras da Unesp, 18-21 set. 2007.

_____. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.29, n.102, p.79-98, jan./abr. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. *Resolução CD/FNDE n.8, de 24/4/2007: aprova o Manual de Assistência Financeira que estabelece diretrizes para operacionalização de projetos educacionais em 2007*. Brasília, 2007.

_____. *Resolução CD/FNDE n.9, de 24/4/2007: dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e dá outras providências*. Brasília, 2007a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_n09_pdde_medida_17.pdf. Acesso em: 13 mar. 2008.

_____. *Resolução CD/FNDE n.29, 20/6/2007 (retificada em 29/6/2007): estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007*. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2007.

_____. *Resolução CD/FNDE n.47, de 20/9/2007: altera a Resolução CD/FNDE n.29, de 20/7/2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007c*. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Inep. *O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília: 2007d.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto 6.094*, de 24/4/2007: dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007e. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 13 mar. 2007.

_____. *Lei 9.424*, de 24 de dezembro de 1996: dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/lei9424m.pdf/>. Acesso em: 29 fev. 2008.

BROOKE, N. Os Gastos do Estado e municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino em Minas Gerais. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v.8, n.1, p.5-12, jan./abr. 1993.

_____. O Futuro das políticas de responsabilidade educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v.36, n.128, p.377-401, maio/ago. 2006.

CLAD. *La Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD/BID. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

COLEMAN, J. S. et al. *Equality of educational opportunity*. Washington: Government Printing Office, 1966.

COSTA, M. Crise do Estado e crise da educação: influência neoliberal e reforma educacional. *Educação e Sociedade*, v.15, n.49, p.501-523, dez. 1994.

_____. A Educação em tempos de conservadorismo. In: GENTILI, p.(org.). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. 2. ed. Petrópolis, 1995. p.43-77.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação?" *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, n.16, p.133-169, 2001.

ELMORE, R. F. et. al. *La Reestructuración de las escuelas: la siguiente generación de la reforma educativa*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

GARCIA-HUIDOBRO, J. E.; COX, C. La Reforma educacional chilena 1990-1998: vision de conjunto. In: GARCIA-HUIDOBRO, J. E. (ed.). *La Reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular, 1999.

GOMES, C.A. Quanto custa a expansão do ensino médio? Brasília: Unesco, 1998. (Cadernos Unesco Brasil, Série Educação, 2). Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001302/130296POR.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2008.

GOMES, C. A.; MORGADO, P. C. R. Financiamento do ensino médio: transparência ou opacidade? *Ensaio*, v.15, n.55, p.223-240, abr./jun. 2007.

HOBSBAWM, E.; RANGER, T. (orgs.). *A Invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

IANNI, O. *Teorias da globalização*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

_____. As Ciências sociais na época da globalização. *Revista Brasileira de Ciências sociais* [online], v.13, n.37, p.33-41, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo/>. Acesso em: 13 mar. 2008.

KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (orgs.). *O Cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas: Autores Associados, 2000.

MACHADO, A. L. (org.). *Qualitative study of schools with outstanding results in seven Latin American countries*. Santiago. Santiago: LLECE, Unesco, 2002.

MELLO, G. N. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do Terceiro Milênio*. São Paulo: Cortez, 1994.

MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1998.

OLIVEIRA, F. *Os Direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, R. P. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, R. L. P. (orgs.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p.77-94.

PARO, V. H. *Qualidade do ensino: a contribuição dos pais*. São Paulo: Xamã, 2000.

PATTO, M. H. S. *A Produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1991.

PEREIRA, L. C. B. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: Enap, 1998.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PURKEY, S. C.; SMITH, M. S. Effective schools. *The Elementary School Journal*, v. 83, n.4, p.427-452, 1983.

UNESCO. LLECE – Latin-American Laboratory of Quality of Education. *Qualitative study of schools with outstanding results in seven Latin American countries*. Santiago, 2002.

Recebido em: abril 2008

Aprovado para publicação em: junho 2008