

POLÍTICAS CURRICULARES, ESTADO E REGULAÇÃO*

ÁLVARO MOREIRA HYPOLITO**

RESUMO: O texto analisa as políticas curriculares desenvolvidas no contexto da globalização e do neoliberalismo que têm orientado as ações do Estado no campo educacional, como forma de regulação social. Essas políticas produzem efeitos importantes para o campo educacional, com ênfase no currículo, na gestão e no trabalho docente. Por meio de estratégias de avaliação, tipicamente gerencialistas, o Estado tem obtido êxito na padronização curricular, na implantação de políticas de formação docente e na submissão da escola e da educação aos interesses do mercado. Os modos de gestão, insistentemente mostrados como a solução para a educação, chegam às escolas como formas estranhas de administração e a cada dia mais se mostram ineficientes para enfrentar os problemas escolares. Contudo, essas políticas de regulação continuam sendo a tônica das políticas de Estado para a educação.

Palavras-chave: Regulação. Currículo. Gerencialismo. Trabalho docente.

CURRICULAR POLICIES, STATE AND REGULATION

ABSTRACT: This paper analyzes the curricular policies in the context of globalization and neoliberalism that have guided the State's actions in the field of education, as a form of social regulation. Their impacts on public education have been significant, mainly in terms of curriculum, management, and teachers' work. Through typically

* Texto elaborado a partir de exposição oral na mesa-redonda "Currículo: políticas de Estado e regulação", no II Seminário de Educação Brasileira (CEDES, UNICAMP – Campinas, 2009), donde decorre o estilo para tentar se aproximar um pouco da fluidez da fala. O artigo resulta de projeto apoiado pelo CNPq.

** Doutor em Educação e professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). *E-mail:* alvaro.hypolito@gmail.com

managerialist assessment strategies, the State has succeeded in imposing curricular standards, in implementing teachers' education policies program, and in submitting schools and education to the market interests. Managerialism, insistently presented as a solution for education, arrives into schools as a strange management mode, and has thus been considered inadequate to face public school dilemmas. However, those regulation policies still constitute the main trend of the State educational policies.

Key words: Regulation. Curriculum. Managerialism. Teachers' work.

Introdução

As políticas que têm definido o desenho curricular para a educação brasileira vêm sendo delineadas e implementadas desde o final dos anos de 1980, marcadamente como políticas educativas de caráter neoliberal, que passaram a ser cotidianas não somente na educação, como também na cultura, na política e, principalmente, na economia. Essa realidade tem sido amplamente estudada e debatida.

O Estado intervem, nesse processo, como agente regulador das políticas educativas de modo enfático e centralizado, muito embora o discurso do Estado mínimo e descentralizador. Como exemplo muito significativo dessa intervenção, pode-se destacar as políticas de formação de professores que, no Brasil, podem se expressar por uma ação decisiva do Estado: a) nas definições de novas diretrizes curriculares para os cursos de Licenciatura e Pedagogia, com um caráter pragmático voltado para um saber-fazer mais do que para uma formação reflexiva; b) nas definições em torno das agências formadoras de professores, com evidências de um deslocamento do locus formador das universidades para os Institutos Normais Superiores e/ou para os Institutos Federais Tecnológicos (exemplo mais recente), destituindo a formação docente da pesquisa e de um status universitário; c) no incentivo a modalidades menos ortodoxas de educação (programas especiais, educação a distância, cursos semipresenciais), conforme definições estabelecidas pelos órgãos internacionais multilaterais, tais como o Acordo Geral de Comércio e Serviços (GATS), da Organização Mundial do Comércio (OMC), que previu o incentivo à educação a distância e a transferência de outros serviços educacionais para o mercado; e d) na avaliação educacional, criando parâmetros para

uma avaliação docente externa, com a implementação de exames e processos de certificação, para os quais são estabelecidas as competências necessárias a serem adquiridas na formação.

O ciclo fecha-se com o incremento de modelos de gestão adequados para a consecução dessas políticas, todos dedicados a formas regulativas do trabalho docente, do currículo e da gestão escolar. Nesse sentido, ações notadamente gerencialistas são apresentadas como solução para todos os problemas da educação pública, articuladas, como se sabe, a partir de pressupostos da eficiência, dos resultados, da avaliação e da competência.

A introdução de sistemas de avaliação da educação e do desempenho docente é crucial para essa regulação por parte do Estado, que passa a controlar e a avaliar desde longe, por meio da contratação de terceiros para realizar a avaliação externa – considerada como prestação de contas à sociedade civil (*accountability*). Tais modelos gerenciais são baseados na qualidade e no mérito e os problemas da educação ficam reduzidos a problemas técnico-gerenciais.

O objetivo deste texto é discutir alguns efeitos dessas políticas para o currículo, evidenciando a ação do Estado como ente regulador da educação e do trabalho nas escolas públicas. Visa contextualizar as políticas internacionais mais amplas, coerentes com as formulações neoliberais e gerencialistas, fortemente dominadas pela esfera econômica, assim como discutir como os docentes têm sido posicionados por essas políticas e pelos discursos educacionais deste final/início de século. O argumento central é de que as ações do Estado gerencial e as políticas educativas têm um caráter regulador que determina, em boa medida, as identidades docentes, tornando-as adequadas a tais empreendimentos educativos.

Alguns desses efeitos reguladores são muito significativos para o trabalho docente e para as políticas curriculares, o que será discutido a partir do exemplo do que vem sendo implementado pela Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul.

Políticas educacionais e regulação neoliberal

Sugiro, como muitos outros, que o neoliberalismo em educação deve ser compreendido muito mais como uma política de regulação do

Estado do que como uma política educacional de governo. A ênfase e a centralidade da economia na definição de nossas vidas têm repercussão cotidiana e envolvem e delimitam todos os aspectos do contexto social (Harvey, 2008).

Trata-se de discursos que desempenham uma variedade de políticas em diferentes lugares, com o objetivo de criar uma noção de que as reformas são uma necessidade natural, constituem-se em parte inevitável da globalização e do mercado internacional e de uma economia cada vez mais baseada no conhecimento e que, portanto, exige mudanças radicais na forma de organizar, conceber e desenvolver a educação. Isso conduz a um deslocamento da esfera do político para a esfera do econômico, que passa a ser determinante para as definições educativas. Como exemplo disso pode-se destacar o deslocamento discursivo pelo qual tem passado o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), regido por economistas e por critérios economicistas para interpretar o fenômeno educativo (vide IDEB).¹

Ball analisa esse quadro fazendo uso de três categorias: o mercado, a gerência e a performatividade, as quais ele denomina *tecnologias da reforma* (Ball, 2008). A análise parte da ideia de que, em um contexto de expansão global da sociedade capitalista, com a ampliação do mercado, o que vivenciamos não é tão somente um novo modo de organizar a economia. Significa mais do que isso, pois implica o desenvolvimento de um modelo gerencial que deve penetrar nas instituições com a lógica de criação de um determinado modo de ser, centrado na ideia de consumo e de autonomia do sujeito, como um consumidor, apto para escolher autonomamente.²

No que se refere ao mercado, como tecnologia da reforma, este impõe dois caminhos que têm repercutido profundamente no campo educacional: de um lado, as relações entre educação e mercado, que transformam aquela em uma mercadoria atrativa para o mercado de acordo com suas próprias regras mercadológicas – abundância de experiências que transitam frouxamente reguladas pela sociedade, mas bem centralizadas pelo Estado, tais como a educação a distância e a criação de um comércio de educação continuada e mesmo de formação inicial de professores –; de outro, a introdução cada vez mais abrangente da lógica do mercado no interior das escolas – por meio

de intervenções pedagógicas guiadas pelas parcerias público-privado, como a terceirização de serviços, entre outras formas.

Quanto à tecnologia que Ball define como gestão, o modelo circunscreve-se na lógica da implantação de uma nova gestão pública, modelo gerencialista, que visa a introdução dos modelos de gerência utilizados nas empresas capitalistas, conhecidos também como pós-fordistas, que assumem a eficiência e os resultados como padrão ótimo de administração da educação e da escola.

A terceira tecnologia, performatividade, é a que gera os efeitos de terror sobre as professoras e os professores, equipes diretivas e sociedade, por meio da neurose da *accountability* (prestação de contas ou, ainda, responsabilização). É uma performatividade baseada na qualidade, na padronização e na avaliação, principalmente externa e em larga escala.

Os efeitos dessas tecnologias são inúmeros e em escala, atingem desde aspectos relacionados à pressão emocional e ao estresse, com o aumento do ritmo e da intensificação no trabalho, até aspectos que ocasionam mudanças nas relações sociais, tais como a maior competição entre docentes e entre setores, a redução da sociabilidade na vida escolar, as ações profissionais mais individualizadas, o distanciamento das comunidades e o aumento da carga de trabalho burocrático (produção de relatórios e seus usos para comparações que contribuem com o aumento do terror).

Ademais, indica Ball (op. cit.), observa-se maior vigilância sobre o trabalho docente e os resultados escolares, o que é obtido por intermédio de uma amenização das relações sociais que são redefinidas como uma espécie de “contrato”. Dessa forma, o Estado obtém uma separação maior entre os valores, projetos educacionais e perspectivas, colocando, de um lado, a administração – orçamento, recrutamento e gestão – e, de outro, o professorado, com implicações sérias para o currículo, para as necessidades dos estudantes, o trabalho em classe e os registros escolares.

As forças que consolidam uma aliança capaz de concertar tal entendimento, chamada de nova direita ou de modernização conservadora, baseiam-se em uma articulação que inclui grupos conservadores (religiosos ou não), setores da classe média e neoliberais (Apple, 2000, 2006). Esta aliança tem obtido relativo sucesso e imposto sua agenda,

conseguindo estabelecer uma reestruturação profunda do sistema escolar, alcançando, por meio de uma estratégia de dispersão das formas reguladoras do poder e de inúmeras reformas educativas, a fabricação de subjetividades que concorrem para o sucesso da sociedade de mercado e que devem ser empreendedoras.

Nesse sentido, o que efetivamente importa, em termos globais, é a imposição da cultura ocidental capitalista hegemônica, de tal forma que, mesmo que as peculiaridades locais sejam admitidas, as características centrais dessa reestruturação educativa conservadora apresentem fundamentos similares e padrões amplamente difundidos, os quais se podem identificar como *standardizações globais* (Hypolito, 2008).

Essa expansão do mercado, em geral, e essa reestruturação educacional, em particular, têm sido construídas em dois momentos importantes para as políticas educativas neoliberais, a saber: 1) o momento da introdução de um sistema bastante amplo centrado numa ideia de prestação de contas, baseado em testes padronizados, com a finalidade de identificar quem fracassa (estudantes e escolas) e de atribuir penalidades respectivas ao desempenho escolar, sem levar em conta o contexto social em que tais resultados são produzidos – este momento, embora vigente, foi mais característico do início dos anos de 1990; 2) outro momento, mais recente – início dos anos de 2000 –, que enfatiza uma articulação mais concreta da educação e das escolas com o mercado e suas formas de gerência, a fim de proporcionar maior flexibilidade econômica e administrativa, com o fechamento de escolas improdutivas e o incentivo à parceria público-privado, submetendo as escolas, os estudantes e os docentes à lógica mercadológica, ao empreendedorismo e ao consumismo. A gestão democrática e o discurso da participação podem constituir parte do discurso oficial, com políticas de aparente incentivo à descentralização financeira e a uma autonomia, mais imaginada do que realizada. Todavia, o poder de decisão das comunidades e a interlocução com os sindicatos e docentes ficam cada vez mais comprometidos (Lipman, 2009).

Como se sabe, no Brasil, processo similar tem acontecido. O INEP, por exemplo, como instituição encarregada de fornecer elementos para a elaboração de políticas baseadas em evidências (Ferreira, 2009), como órgão avaliador e indicador de parâmetros para tais políticas. Essas políticas estão centradas em ações que incentivam a

terceirização da administração do sistema público, as parcerias público-privado e os sistemas de apostilamento (Peroni et al., 2009; Adrião & Peroni, 2009) – também denominados programas de intervenção pedagógica, como no caso do Rio Grande do Sul.

Inúmeros municípios, a fim de alcançar metas estabelecidas pelo Estado e por seus estudos de avaliação, elaborados pelos órgãos orientadores, como o INEP, estão buscando apoio em empresas, fundações ou organizações não governamentais (ONG), por intermédio de diversos programas de intervenção pedagógica – Alfa e Beto, GEEMPA, Acelera (Fundação Ayrton Senna), entre outros – para garantir o sucesso da educação e a obtenção da tão almejada qualidade. O fracasso da qualidade da educação pública vem sendo atribuído por uma descentralização da culpa, que recai em última instância na responsabilização das escolas, do corpo docente, dos estudantes e pais. Nesse sentido, os municípios desempenham um papel crucial para a concretização desse processo.

As diretrizes educacionais do Estado brasileiro vêm sendo desenvolvidas, ao longo das últimas décadas, com inúmeras ações que demonstram, de forma inequívoca, uma coerência com tais políticas. Exemplos dessas políticas podem ser encontrados tanto em ações nacionais e internacionais, como em ações no âmbito dos estados federados. Caracterizam-se por estabelecer um sistema de avaliação abrangente, que aponta as medidas de desempenho do sistema e dos níveis de ensino, donde partem as soluções e metas técnicas capazes de solucionar os impasses da educação pública.

Com relação à avaliação da educação básica, o Estado brasileiro possui vários programas, que incluem provas e avaliações em larga escala, as quais visam fornecer elementos para as soluções gerenciais indicadas: Prova Brasil – prova de avaliação de Língua Portuguesa e Matemática para estudantes de 4ª e 8ª séries; Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – prova de medição semelhante a anterior, mas realizada por amostra; Provinha Brasil – visa avaliar o progresso de estudantes no processo de alfabetização; Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) – prova para avaliação do ensino médio, que agora também pode ser utilizada para ingresso em universidades; Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA). Para a educação superior, há um sistema próprio constituído pelo Sistema

Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que envolve a avaliação das instituições e dos cursos de graduação, e pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Além dessas provas e avaliações, há os programas de estatísticas educacionais: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – que visa medir cada escola e cada sistema de ensino, servindo de base para metas educativas; os Censos Educacionais (Educação Básica e Ensino Superior) e Cadastros (Docentes e Instituições de Educação Superior). O Brasil participa ainda de várias ações internacionais, colaborativas com outros países, e integra o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), organizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no qual o Brasil e o México foram os primeiros países não membros dessa comunidade a participar do programa. Em muitos estados da Federação, programas similares estão sendo promovidos como programas e sistemas próprios de avaliação. O Rio Grande do Sul, por exemplo, criou o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS), que será analisado adiante.³

O que deve ser ressaltado nessas políticas é a centralidade nos aspectos econômicos em detrimento dos aspectos políticos e sociais, como deslocamento da educação para a esfera do econômico e dos modelos gerenciais apregoados pelo mercado, como já assinalado anteriormente. O que deveria ser pressuposto de qualidade para a educação pública, garantida pelo Estado, passa a ser considerado como deficiência dos usuários. Em outras palavras, o que era considerado como direito do cidadão e dever do Estado passa a ser considerado como possibilidade de escolha, a partir do que é mensurado como eficiente ou ineficiente.

A operação eficiente dessa lógica, sua performatividade como tecnologia, pressupõe o monitoramento da identidade profissional docente. A fabricação de uma determinada identidade docente é fundamental no governo e na condução da gestão escolar e do sistema educacional de uma nação (Lawn, 2001). Nessa direção, definir que identidade profissional é necessária para o magistério, como os professores e as professoras devem se comportar e desempenhar suas atividades, quais são seus problemas práticos e como devem ser solucionados, é uma forma de garantir as condições necessárias para a normatização

do que vem a ser a docência para esse modelo gerencial. É um processo mesmo de fabricação de identidade.

Isso vem sendo obtido de várias formas, que incluem a disseminação e a veiculação desse discurso por meio de jornais, periódicos, outros meios de mídia, processos formadores, materiais educativos etc. Como uma tecnologia que deve ser instalada, inúmeros dispositivos são disparados para delinear um determinado discurso pedagógico e definir seu poder de influência sobre o sistema escolar, as escolas, sobre os fins da educação e sobre o papel dos sujeitos envolvidos – docentes, gestores, pais e estudantes –, autorizando e desautorizando certas identidades profissionais, atribuindo razões para a crise educacional, descentralizando a culpa e responsabilizando os docentes e a formação de professores como o centro da crise (Garcia et al., 2005).

Reestruturação educativa e identidades docentes

Essa reestruturação educativa vem modificando profundamente o currículo, a gestão e o trabalho docente. O formato de identidade profissional que vem conformando o trabalho docente envolve o reconhecimento de que as habilidades docentes derivam da experiência, de modo que a gestão da sala de aula, as metodologias e todas as ações de ensino são decisões individuais. Nesse sentido, a autonomia individual é valorizada, não como poder discricionário, mas como ação individualizada, mesmo que o discurso contemple formas de colaboração. É desestimulado o envolvimento com atividades profissionais não diretamente relacionadas com o ensino, como aquelas voltadas para uma reflexão sobre as finalidades da educação, ou aquelas relativas a leituras de formação geral ou atividades de formação continuada, exceto as que se voltam para um saber-fazer – para ações pragmatistas (Hargreaves, 1994).

Assim, as atividades docentes devem ser encaradas como atos intuitivos, como um dom, baseados na experiência e na vocação, para o que é admitida a ideia de colaboração e troca de experiências. Dessa forma, as habilidades docentes também são consideradas valorosas para uma articulação entre teoria e experiência. A valorização da formação em serviço é apresentada como solução eficiente para a educação, desde que articulada a resultados, como formação que desenvolve

as competências necessárias para elevar o desempenho das escolas, sem criticismos políticos, considerados levanos.

Nesse profissionalismo não há muito espaço para um aumento de autonomia. O que tem ocorrido é que o controle sobre os fins sociais e políticos da educação – as definições sobre currículo e programas, sobre o que e como ensinar – tem sido, cada vez mais, transferido das professoras para o controle dos gestores, dos políticos e dos interesses econômicos mais amplos.⁴ Muito embora os docentes sejam constantemente interpelados para uma associação colaborativa com os programas educativos oficiais nas escolas, para uma prática colaborativa e para uma autoadministração, os benefícios para a docência são muito ilusórios.

O que está sendo experimentado nas escolas é muito próximo do que se poderia chamar de uma autonomia imaginada, despersonalizada, uma docência de resultados confundida com profissionalismo, sobre o qual há poucas chances para o magistério negociar em meio a esses novos contratos do seu trabalho. Ao contrário do que afirma o secretário da Educação do Rio Grande do Sul (ver nota 4), nem mesmo o como ensinar está sendo permitido, já que o estado está implantando os Programas de Intervenção Pedagógica que prescrevem não somente os conteúdos e materiais de ensino, como também as metodologias e atividades de ensino, com uma supervisão bem direta e processos avaliativos definidos alhures.

Portanto, o que estaria sendo requisitado é um colaborador para a efetiva realização dos padrões standardizados de um currículo necessário para a reestruturação econômica do capitalismo, no atual contexto de globalização. Esse “novo” profissionalismo inclui práticas de colaboração, trabalhos integrados, formação de equipes e parcerias, busca de desenvolvimento profissional, mas deve ter o foco nos resultados, nos índices e nas metas (Garcia et al., 2005).

Com efeito, esse discurso sobre o profissional endereçado para uma determinada qualidade escolar, sobre o professor eficiente e competente, tende a não reforçar o planejamento político-pedagógico global das escolas e o empoderamento do corpo docente, em termos de incremento do poder discricionário, e a sobrecarregar o trabalho docente (mais tarefas e responsabilidades extras, mais relatórios e registros escolares, maior intensificação do trabalho, menor tempo para

preparação e estudo). Isso aparece em pesquisas que estão sendo realizadas sobre a implantação das parcerias público-privadas e dos programas de intervenção pedagógica, como no caso do RS,⁵ que passa a ser analisado em mais detalhes e sob certos aspectos na seção seguinte.

Gerencialismo e regulação: a rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul

Como é sabido, essa reestruturação educacional conservadora das últimas décadas, tratada neste texto como prática reguladora neoliberal, migra seu epicentro ora para o governo federal, ora para os governos estaduais. No momento atual, as práticas mais conservadoras estão multicentradas, parte nas políticas do governo federal e parte na gestão de vários estados da Federação que exercem forte influência no cenário nacional, tais como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.⁶ O governo federal, embora possa ter ações um tanto destoantes dessas práticas gerencialistas e mais próximas de uma educação progressista, não se distancia muito da lógica gerencialista quando retoma, por exemplo, o exame de certificação para docentes e introduz com maior vigor os processos de avaliação. Assim, pode-se afirmar que, desde os anos de 1990, a escola pública tem sido alvo de uma gestão pública gerencialista.

A Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (SEC-RS) destaca-se como uma das aliadas desses outros governos estaduais para dar continuidade às políticas neoliberais. O modelo proposto tem provocado choques e tensões com os sindicatos e os trabalhadores da educação no estado. O governo do RS tem levado a cabo uma série de programas estruturantes para reorganizar a gestão pública, a partir de uma abordagem gerencialista, no interior dos quais apareceu a proposta de reformulação das políticas educacionais.⁷

Uma das primeiras ideias importantes do plano é a introdução na carreira docente do pagamento por desempenho (*performance*), e por mérito, o que implicaria estabelecer formas de: i) melhoria do processo de seleção e recrutamento; ii) valorização da formação continuada; iii) valorização do desempenho profissional; iv) melhoria dos salários iniciais; v) melhoria do salário em geral;

vi) redimensionamento da gratificação para a gestão; e vii) sustentabilidade das despesas e previdência.

O aspecto que revela um dos lados mais perversos do plano é a introdução do pagamento por *performance*. Este modelo, além de criar uma diferenciação interna na carreira, está associado ao desempenho das escolas, para as quais não há garantia de um padrão mínimo de qualidade e, tampouco, garantia de algum investimento a partir das necessidades das escolas e das comunidades. A tendência é de que ocorra uma competição desenfreada pelo bom desempenho, como se fora uma competição para quem ganha mais no mercado. A possibilidade de um trabalho coletivo, que tenha como critério o entorno escolar e os profissionais envolvidos, fica comprometida pelo imperioso alcance de metas.

No caso, o controle passa a ser feito de cima para baixo e a educação passa a ser orientada pelo alcance das metas, pelos indicadores de desempenho e pelo mérito dos sistemas de avaliação, o que vai influenciar o poder de decisão dos docentes em relação a decisões pedagógicas relativas a seus estudantes, que levem em conta as respectivas condições sociais, econômicas e culturais.

O governo do estado do RS define as estratégias de avaliação externa, com novas diretrizes para o estágio probatório e com a implementação de um sistema de inspeção terceirizado para conduzir a avaliação. Com o desenvolvimento de um sistema próprio de avaliação, SAERS, o governo compara os resultados da sua avaliação com os resultados do SAEB e Prova Brasil, mensura com o IDEB e estabelece suas metas e políticas educativas e gerenciais. Para os cargos de direção e supervisão, por exemplo, propõe um exame de certificação para que os docentes possam pensar em exercer tais funções diretas.

Com relação ao tempo de serviço e crescimento na carreira, a proposta é substituir o adicional de tempo de serviço por exames periódicos de aferição (espécie de certificação), estabelecendo promoções variáveis por desempenho (exames e desempenho dos estudantes), na forma de um décimo quarto salário, definido pelo desempenho da escola, pelo fluxo escolar dos estudantes e por uma avaliação externa e de larga escala – SAERS.

A carreira passará a ser avaliada, segundo a proposta, da seguinte forma: a) ingresso – formação inicial exigida, avaliação por meio de

concurso para ingresso e avaliação de desempenho por intermédio do estágio probatório; b) evolução na carreira – avaliação individual para progressão nas classes, avaliação coletiva pelo desempenho das escolas com a remuneração variável; c) possibilidade de exoneração pela insuficiência de desempenho e pelos resultados mensurados.

A realização desses objetivos depende, evidentemente, das práticas de gestão. Daí a razão para que o projeto preveja o *PROGESTÃO*, que inclui um contrato de gestão a ser estabelecido pelo diretor eleito de cada escola com a *SEC-RS*, no qual são estabelecidas as metas da escola e os compromissos da equipe diretiva com as metas gerais. Não deixa de ser um modelo próximo ao que o *MEC* vem firmando com as universidades federais, no programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (*REUNI*), e com os institutos federais de educação tecnológica, nos projetos de expansão da rede de ensino profissional e tecnológica.

O discurso da *SEC-RS*, como política de gestão, está centrado na qualidade, na competência, no saber-fazer, na eficiência e no bom desempenho. A prescrição constitucional e legal da gestão democrática, tema introduzido na legislação por força dos movimentos sociais, transforma-se em uma ficção, já que a participação das comunidades seria uma politização inadequada, incentivada pelos sindicatos. O que efetivamente importa é a garantia dos conselhos e de formas de administração que garantam o processo descentralizador de responsabilidade.

Na visão oficial, a autonomia é apresentada de duas maneiras: como autonomia financeira e como autonomia pedagógica. A autonomia financeira é vista tanto como processos de municipalização como de descentralização financeira, com variações e continuidades, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola. A autonomia pedagógica proposta indica que o ensino deverá seguir estreitamente os referenciais curriculares, previstos no Caderno Lições do Rio Grande, podendo o professor definir como ensinar os conteúdos escolares, mas não podendo definir o que deve ser ensinado. Isso não é bem verdade e a autonomia passa a ser uma terra prometida (Hypolito, 1999). A introdução do sistema de apostilamento, materialidade da parceria público-privado, já testado e em implementação em vários municípios, com possibilidade de escolha entre três sistemas – *GEEMPA*, Alfa e Beto

ou Acelera da Fundação Ayrton Senna –, faz com que o Estado reduza o poder de decisão docente sobre o que é melhor para seus alunos em cada situação de ensino e de vida.

Como se sabe, estes sistemas de intervenção pedagógica, como são denominados pela SEC-RS, adotam um modelo que deve ser rigorosamente seguido, possuem um sistema de supervisão bastante centralizado e diretivo e fazem com que o coletivo escolar se enfraqueça em termos de práticas colaborativas, podendo criar uma fragmentação da gestão escolar. Em termos pedagógicos, impõem metodologias e materiais de ensino que devem ser seguidos, aplicados e avaliados.

Há, como mencionei antes, indícios de que esses sistemas, na forma como estão sendo introduzidos, sobrecarregam o trabalho docente, alienam os docentes de suas práticas e apresentam resultados duvidosos frente ao seus custos, que é um valor além do custo/aluno já demandado pela rede de ensino. Os custos, incluindo avaliação externa, exames, corpo técnico, acompanhamento e monitoramento externo permanente, mais o valor custo/aluno de cada programa, resultam em gastos muito grandes para os resultados pífios obtidos. Custos muito duvidosos e pouco transparentes.

Fica bem aparente a necessidade de fabricação de uma nova mentalidade docente, o que faz parte da lógica de uma desestabilização do sistema, a partir da introdução de outro reordenamento, não mais baseado no discernimento profissional, mas numa presumível necessidade objetiva, científica, eficiente, adequada ao tempo de uma sociedade do conhecimento, que exige um desempenho escolar capaz de criar habilidades e competências que nos permitam de fato competir.

No cotidiano, o que se encontra é um desmantelamento das escolas e das condições necessárias para uma educação com padrão mínimo de qualidade. Com esse discurso da eficiência em mente, classes de alunos foram enturmadas com quantidades absurdas de estudantes, de forma a obter um custo/benefício mais baixo. No entanto, a educação é um investimento que evidentemente pode onerar a sociedade, mas resultará em benefícios coletivos incomensuráveis.

Para obter saldos de caixa e demonstrar eficiência administrativa, inúmeras turmas foram simplesmente fechadas, bibliotecas tiveram suas portas cerradas para que professoras-bibliotecárias fossem para as salas de aula. Após quase trinta anos de choques de gestão, de

um discurso gerencialista que promete uma educação pública de qualidade compatível com a dos países desenvolvidos, o que a sociedade encontra é algo muito diferente. E os efeitos desses modelos de administração ainda estão por vir com as próximas gerações.

Comentários finais

As propostas analisadas estão em consonância com o modelo gerencialista de administração da educação, não somente no Brasil como em quase todos os países latino-americanos, bem como na maioria dos lugares do mundo que o mercado alcança. Mesmo que as características peculiares estejam presentes em cada caso, essas políticas são muito bem articuladas globalmente, estão definidas por um Estado que é cada vez mais distante de um modelo de Estado-nação, e estão regulando as reformas em todos os campos da sociedade.

No aspecto referente ao magistério, por exemplo, o pagamento por desempenho é uma proposição que adquire corpo em muitos estados da Federação, após já ter sido testado em outros países. No Brasil, este pagamento variável pelo trabalho está associado às formas de contratação temporária, o que incentiva a precarização do trabalho docente e tem-se tornado a regra em muitos contextos locais. Para o magistério, isso é identificado como uma ameaça aos seus direitos e, por isso mesmo, tem sido questionado e se transformado em luta de resistência por muitos docentes. No entanto, no momento, a fragilidade do movimento docente pode permitir que o discurso da competência e da eficiência atraia parcelas significativas do professorado, o que tem feito com que, em muitas situações, a categoria não se mobilize e se apresente dividida.

De certa forma, o sucesso da direita conservadora, muitas vezes apresentada como moderna, na imposição de sua agenda política, é relativamente obtido por meio das promessas de uma educação de qualidade, competente, com métodos eficientes e com bom desempenho. Esse discurso ganha terreno em virtude da existência de um Estado incompetente para garantir uma educação pública de qualidade.

Os sistemas de avaliação, sustentados pela ideia de políticas baseadas em evidências, surgem com a solução para uma prestação de contas à sociedade, com base em exames, aferições, índices e indicadores

capazes de diagnosticar os problemas e fazer com que o nível de qualidade se eleve.

De fato, esta lógica fez com que as políticas neoliberais fossem drásticas para com a educação. Tudo o que foi prometido pelo Estado neoliberal, nessas últimas décadas, não passou de um desmantelamento do sistema público de ensino, com a desestruturação dos serviços pedagógicos e administrativos locais, tanto da educação municipal quanto da estadual, fazendo com que a competência profissional das equipes antes existentes fosse se esmaecendo, tanto em número de quadro técnico-profissional quanto em termos de qualificação. O quadro atual indica que muitas secretarias de educação não possuem as mínimas condições para exercer suas funções, o que se torna um campo fértil para o processo de terceirização das equipes gestoras, dos projetos pedagógicos e do ensino propriamente dito.

Dessa forma, o Estado regulador tem sido eficiente em definir suas políticas educativas e curriculares, submetendo a educação e as escolas ao mercado, tanto em termos de mercantilização dos materiais pedagógicos quanto em termos de métodos de ensinar, com efeitos significativos para a formação docente e para a formação de consumidores – docentes e estudantes –, obtendo sucesso na constituição de identidades docentes coadjuvantes com a agenda neoliberal e conservadora. Lamentavelmente, neste momento, a resposta política do magistério não parece estar sendo capaz de constituir uma resistência ampla e coletiva suficiente para barrar esse quadro político.

Recebido em outubro de 2010 e aprovado em novembro de 2010.

Notas

1. Este deslocamento de uma supremacia da economia sobre o social e o político conduz alguns autores a desenvolver a noção foucaultiana de biopoder, em busca de uma outra noção, complementar, denominada *busnopoder* – poder guiado pelo mercado (ver Peters, Marshall & Fitzsimons, 2000).
2. Este tema é frequentemente trabalhado pelo autor (ver Ball, 1994, 2005, 2008).
3. Esta política educacional de avaliação poderá sofrer alterações com a posse de um novo governo no estado do RS, após as eleições de 2010.
4. O atual secretário de Educação do RS, mandato até 2010, responsável pela continuidade das políticas de avaliação implantadas pela secretária que o antecedeu, disse, em entrevista a um

- influyente jornal diário da mídia gaúcha, que a autonomia docente ficaria restrita a como ensinar, mas não sobre o que ensinar. O que ensinar passaria a ser definido pelos Cader-nos Lições do Rio Grande.
5. Como exemplos de estudos sobre o tema, ver Pires (2009) e Lumertz (2008).
 6. Muitas vezes, essas políticas são articuladas, como é o caso do questionamento jurídico do Piso Nacional de Salário para o magistério, que até o presente momento não foi aplicado amplamente, em função de ação judicial ainda não votada.
 7. As informações analisadas neste texto foram retiradas de documentos obtidos na página oficial da SEC-RS, disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br>>, acesso em: set. 2009.

Referências

ADRIÃO, T.; PERONI, V.M.V. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, n. 3, p. 107-116, 2009.

APPLE, M.W. *Official knowledge: democratic knowledge in a conservative age*. New York: Routledge, 2000.

APPLE, M.W. *Educating the "right" way: markets, standards, god and inequality*. 2. ed. New York: Routledge, 2006.

BALL, S. What is policy?: texts, trajectories and toolboxes. In: BALL, S. *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University, 1994. p. 14-27.

BALL, S. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cader-nos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BALL, S. *The education debate*. Bristol: The Policy, 2008.

BALL, S. Vozes/redes políticas e um currículo neoliberal global. In: PEREIRA, M.Z.C. et al. (Org.). *Diferença nas políticas de currículo*. João Pessoa: UFPB, 2010. p. 21-45.

FERREIRA, M.S. A utilização do conhecimento científico: uma discussão sobre as pesquisas educacionais e a formulação de políticas. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 4, n. 2, p. 123-130, jul./dez. 2009.

GARCIA, M.M.A.; HYPOLITO, A.M.; VIEIRA, J.S. As identidades docentes como fabricação da docência. *Educação & Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 45-56, jan./abr. 2005.

HARGREAVES, A. *Os professores em tempos de mudança: o trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna*. Lisboa: McGraw-Hill, 1994.

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

HYPOLITO, A.M. Trabalho docente e profissionalização: sonho prometido ou sonho negado? In: VEIGA, I.P.A.; CUNHA, M.I. (Org.). *Desmistificando a profissionalização do magistério*. Campinas: Papirus, 1999. p. 81-100.

HYPOLITO, A.M. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

LAWN, M. Os professores e a fabricação de identidades. *Currículo Sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, jul./dez. 2001. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/lawn.htm>.

LIPMAN, P. Paradoxes of teaching in neo-liberal time: education 'reform' in Chicago. In: GEWIRTZ, S. et al. (Ed.). *Changing teacher professionalism: international trends, challenges and ways forward*. New York: Routledge, 2009. p. 67-80.

LUMERTZ, J.S. *A parceria público-privada na educação: implicações para a gestão da escola*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PERONI, V.M.V.; OLIVEIRA, R.T.C.; FERNANDES, M.D.E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PETERS, M.; MARSHALL, J.; FITZSIMONS, P. Managerialism and educational policy in a global context: Foucault, neoliberalism and the doctrine of self-management. In: BURBULES, N.; TORRES, C.A. (Org.). *Globalization and education: critical perspectives*. New York: Routledge, 2000. p. 109-132.

PIRES, D.O. *A configuração jurídica e normativa da relação público-privado no Brasil na promoção do direito à educação*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.