

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO**

A GESTÃO EDUCACIONAL NO PARANÁ 2011-2013

SILMARA ELIANE DE SOUSA

CASCADEL, PR
2013

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO**

A GESTÃO EDUCACIONAL NO PARANÁ 2011-2013

SILMARA ELIANE DE SOUSA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Educação – PPGE, área de concentração Sociedade, Estado e Educação, linha de pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador:
Prof.^a Doutora Isaura Monica Souza Zanardini.

CASCADEL, PR
2013

A todos os profissionais da educação pela batalha travada todos os dias em nossas escolas e aos meus filhos fontes de amor, resistência e esperança.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros e amorosos agradecimentos a todas aquelas pessoas que de forma muito especial contribuíram para o resultado deste trabalho. Em especial gostaria de agradecer com muito carinho a minha orientadora Monica, pelo exemplo de respeito, seriedade, rigor teórico e humanidade. Ao meu amor Maykel, pelo companheirismo, apoio, contribuição, sobretudo amor. Aos meus amados filhos, Luís Antonio, Vitor e Sofia pela inspiração, alegria e razão de lutar. A minha fantástica e amada mãe Sorli pelas inúmeras horas que dedicou a minha família para me ajudar e por muitas vezes disse palavras de amor e coragem. Ao meu pai Antonio, meus irmãos, Francisco, Elisabete, Ana Paula e Jordane, pelos incentivos, afeto e compressão em todos os meus momentos de ausência. Aos meus sogros Jacob e Liane pela bondade e paciência. Ao meu avô já ausente João, e a minha avó Cidália, pelo exemplo de amor e fortaleza. Aos meus amigos pelos incentivos e compreensão. A um amigo em especial João Zanardini, que humanamente me estendeu a mão e sem saber, não permitiu que eu desistisse. Aos meus professores de graduação e especialização em especial a professora Francis e a professora Mônica pessoas determinantes na minha trajetória acadêmica. Meus agradecimentos também a todos os estudiosos da educação entre eles, os teóricos que contribuíram na constituição deste trabalho. E por fim, professores do mundo todo, meus colegas de turma, pelo esforço sobre-humano que fazem entre muitas horas de trabalho e estudo, continuam persistindo na pesquisa, na intenção de compreender a dialética contraditória desta sociedade.

RESUMO

A partir da década de 90 a intervenção dos organismos internacionais na atuação do Estado, sobretudo, na gestão das políticas públicas tem se acentuado. Nessa conjuntura de internacionalização da economia, relações de interesses são estabelecidas e opções políticas são materializadas, implicando em mudanças na forma de implementar as políticas sociais. Nessa dinâmica, a educação assume o papel de protagonista. Em face disso, a gestão educacional é compreendida como o mecanismo essencial para garantir que as contradições sejam amenizadas e o capital se reproduza. Diante do exposto, analisamos a política de gestão educacional do governo Beto Richa no período de 2011 à 2013, inquirindo a confluência com as orientações e os direcionamentos do Banco Mundial presentes a partir da década de 90 na Reforma do Estado no Brasil. De acordo com os documentos analisados, a gestão Beto Richa tem incorporado no seu governo, vários direcionamentos políticos do grupo Banco Mundial que já estavam presentes na gestão Jaime Lerner (1994 a 2002), principalmente nos aspectos referentes à centralidade da educação básica e a qualidade da gestão. A vista disso, organizamos nosso trabalho em capítulos de forma a garantir as relações que constituíram nosso objeto de análise. Dessa forma, no primeiro capítulo pontuamos a disposição da pesquisa. No segundo capítulo tendo em vista a constituição do nosso referencial de análise, apresentamos a origem e o papel do Estado relacionando-o com a categoria democracia para explicitar que a gestão educacional é um instrumento de poder estatal. No terceiro capítulo, pontuamos a organização, o funcionamento e os principais direcionamentos do Banco Mundial, para assinalar o poder de intervenção desses organismos no Brasil, principalmente a partir da reforma do estado brasileiro. No quarto capítulo reiteramos os pressupostos da Reforma do Estado no Brasil relacionando-os com os principais mecanismos da política de gestão educacional no Paraná no governo Jaime Lerner. A partir dos direcionamentos do Banco Mundial e dessas correlações analisamos a Gestão Educacional no governo Beto Richa. Constatamos no processo de pesquisa que, o governo Beto Richa retomou de forma mais diligente e implicativa a concepção política e os encaminhamentos do governo Jaime Lerner que já apresentava os mesmos elementos da Reforma do Estado no Brasil, sobretudo, correlato com os direcionamentos do grupo Banco Mundial. A estreita vinculação desses governos deve-se ao fato de ambos terem se comprometido financeiramente e politicamente com esse grupo. Além disso, os dois governos apresentaram uma concepção de Estado totalmente imbricada na concepção liberal e mercadológica preconizada por estes organismos internacionais. Por conseguinte, a gestão educacional no governo Beto Richa tem se constituído a partir de um revisar da teoria das “Competências e Habilidades e da Gestão Compartilhada” para transformar-se com mais elementos por intermédio das orientações do BM na chamada gestão de resultados.

PALAVRAS CHAVES: Gestão Educacional; Reforma do Estado-1990; Beto Richa ; Banco Mundial.

ABSTRACT

From the 90s the intervention of international agencies in the performance of the State, especially in the management of public policies have been accentuated. At this juncture the internationalization of the economy, relationships are established interests and policy options are materialized, resulting in changes in the way of implementing social policies. In this dynamic, education assumes the role of protagonist. On the face of it, the educational management is understood as the essential mechanism to ensure that the contradictions are ameliorated and capital reproduces itself. Given the above, we analyzed the policy of educational management Beto Richa government in the period from 2011 to 2013, interviewing the confluence with the guidelines and directions of the World Bank present from the 90s in the State Reform in Brazil. According to the documents reviewed, the management Beto Richa has incorporated in his government , various political directions of the World Bank Group that were already present in the management Jaime Lerner (1994-2002), mainly in aspects related to the centrality of basic education and the quality of management. At seen that we organize our work into chapters to ensure the relationships that constituted the object of our analysis. Thus, in the first chapter we pointed out the provision of research. In the second chapter in view of the constitution of our benchmark analysis, we introduce the origin and role of the state relating it to democracy to explain that educational management is an instrument of state power category. In the third chapter, we pointed out the organization, operation and main directions of the World Bank, to mark the empowerment of these organisms in Brazil, mainly from the reform of the Brazilian state. In the fourth chapter reiterate the assumptions of State Reform in Brazil linking them with the main mechanisms of educational management in government policy in Paraná Jaime Lerner. From the directions of the World Bank and these correlations analyzed the Educational Management in government Beto Richa. Found in the research process that the government Beto Richa resumed more diligently and implicative policy design and referrals government Jaime Lerner already had the same elements of State Reform in Brazil, mainly correlate with the directions of the Bank Group World. The close linkage of these governments is due to the fact that both have committed financially and politically to this group. Moreover, the two governments had a conception of fully embedded in the liberal state and market design advocated by these international bodies. Therefore, the educational management in government Beto Richa has constituted from a review of the theory of "Skills and Abilities and Shared Management" to become more elements through the guidance of the BM in the call management results.

Key Words: Education Management; Reform of State-1990; Beto Richa; World Bank

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AAA – Atividade Analítica e Consultiva
- AID – Associação Internacional de Desenvolvimento
- AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
- AC - Comitê de Auditoria
- AMPARE - Assessoria de Mobilização de Pais, Professores e Amigos da Rede Escolar
- ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
- ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
- BC – Banco Central de Orçamento
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial
- BM – Banco Mundial
- BRIC- Brasil, Rússia, Índia e China
- CAS – Estratégia de Assistência ao País
- CDH - Comitê de Recursos Humanos
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe da ONU
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CPS – Estratégia de Parceria
- CODE - Comissão para a Eficácia do Desenvolvimento
- COGAM - Comitê de Governança e Assuntos Administrativos da Diretoria Executiva
- COMECON – Conselho para Assistência Mútua
- CONED – Congressos Nacionais de Educação
- CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação
- DPLs - Empréstimos para Políticas de Desenvolvimento
- DERPs- Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza
- EAP – Estratégia de Assistência ao País
- EFA – Education for All
- EMIS – Sistemas Nacionais de Informação sobre Gestão Educativa
- EMNV- Estudos de Medição dos Níveis de Vida
- EPT- Educação para Todos
- ESW – Trabalho no Setor Econômico

EUA – Estados Unidos da América
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
HIV- Vírus da Imunodeficiência Humana
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFC – Corporação Financeira Internacional
ICB – Licitação Competitiva Interna
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MDM – Metas de Desenvolvimento do Milênio
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU – Organização das Nações Unidas
PAD- Plano de Ações Descentralizadas
PDE – Programa de Desenvolvimento da Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Educação
PQE - Projeto Qualidade da Educação Básica
PROEM - Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio
PPA – Planejamento Plurianual
PPA/distorção idade série (Plano Personalizado de Atendimento)
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEP-Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná
SEBRAE Serviço Brasileiros de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
SEDS/PR – Secretaria da Família e Desenvolvimento Social do Paraná
SEED/PR – Secretaria Estadual de Educação do Paraná
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEPL/PR – Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Paraná
SESI – Serviço Social da Indústria
SILs - Empréstimos de Investimentos Específicos
SPL –Políticas Eficazes de Proteção Social e Trabalho

UIS – UNESCO Institute for Statistics

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

RESUMO	5
ABSTRACT	6
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	7
1 INTRODUÇÃO.....	11
2 ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS.....	16
2.1 Estado e políticas sociais	16
2.2 O Banco Mundial, a Reforma do Estado e as Políticas Sociais: Algumas considerações	28
3 O GRUPO BANCO MUNDIAL: UMA ANÁLISE DOS DIRECIONAMENTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS PARA OS PAÍSES MUTUÁRIOS.....	35
3.1 O grupo Banco Mundial organização e funcionamento.....	35
3.2 Banco Mundial e a Educação: a concepção e as estratégias do BM para acabar com a pobreza extrema por meio da educação	53
3.3 As orientações do Banco Mundial ao Brasil e a Reforma do Estado	69
4 A POLÍTICA DE GESTÃO EDUCACIONAL DO PARANÁ NO GOVERNO BETO RICHA	82
4.1 A política de gestão educacional sob a perspectiva da reforma do Estado brasileiro: elementos do governo Jaime Lerner para compreender o Governo Beto Richa	83
4.2 O governador Beto Richa: Trajetória Política e Plano de Governo	97
4.3 A gestão educacional no governo Beto Richa: algumas recomendações e orientações do Banco Mundial para a educação no Paraná.....	106
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS.....	155

1 INTRODUÇÃO

Na atual organização social, fundamentada na propriedade privada dos meios de produção e alimentada pela relação de exploração entre capital e trabalho, sua dinâmica submersa em contradições, requer constantemente estratégias econômicas, políticas e ideológicas para garantir sua reprodução. A partir dessa dialética, as ações do Estado como regulador dessa relação, se materializam em políticas públicas, que por sua vez, resultam da luta de classes, entre capital e trabalho. Nessa correlação de forças, obtêm-se mesmo que de forma pontual, conquistas efetivas aos trabalhadores, mas em última instância elas objetivam garantir a reprodução do capital. Nessa dinâmica, a escola pública é constituída como parte desta lógica.

A partir desse pressuposto, como fruto de uma inquietação profissional como coordenadora pedagógica em escola pública do Paraná, este trabalho tem como objetivo central analisar a política de gestão educacional do governo Beto Richa (2011 a 2013) inquirindo a confluência com as orientações do Banco Mundial.

A hipótese que perpassou nosso estudo é que a gestão educacional no Paraná com maior ênfase no atual governo incorporou tanto no plano formal como no plano real as orientações, recomendações e os ditames do Banco Mundial consubstanciados em grande medida por uma perspectiva liberal e mercadológica de educação. Nesse sentido, o governo Beto Richa teria retomado algumas estratégias políticas do governo Jaime Lerner e como opção política e comprometimento financeiro junto ao Banco Mundial, implementou uma política educacional de redução de custos e controle de resultados por meio de uma gestão educacional eficiente.

Para o desenvolvimento do estudo, tendo em vista a constituição de nosso referencial de análise, retomamos alguns programas e projetos do governo Jaime Lerner como, por exemplo, o PQE (Projeto Qualidade da Educação Básica) e o PROEM (Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio) para analisarmos as relações referentes à concepção de gestão educacional deste governo, com a gestão educacional do governo Beto Richa. Para tanto, elencamos alguns programas, projetos e planos do Governo Beto Richa que foram apresentados no plano de trabalho da secretaria da Educação. Destacamos alguns

por compreender sua maior relevância para este objeto de estudo, entre eles, o item 1 Sistemas de Informações da Educação, o item 3 Qualifica Paraná – SEED, o item 4 Tecnologias Educacionais, o item 5 Sistema de Avaliação Institucional-BIRD, o item 7 Renova Escola , o item 8.2 Desenvolvimento da Educação Básica – Redes de Proteção, o item 8.8 Desenvolvimento da Educação Básica – Gestão Escolar, o item 8.9 Desenvolvimento da Educação Básica – Pedagógica/Sub-projeto adequação idade-série e ainda o item 9 Desenvolvimento da Educação Básica - Administração Escolar. Nesses programas e projetos, está inserido o SAEP (Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná), o PPA/distorção idade série (Plano Personalizado de Atendimento) o PAD (Plano de Ações Descentralizadas), o Programa Família Paranaense, a criação da AMPARE (Assessoria de Mobilização de Pais, Professores e Amigos da Rede Escolar) entre outras ações desse governo.

Para a exposição de nossa pesquisa sistematizamos em capítulos. Neste primeiro apresentamos o problema, a hipótese, os documentos centrais e a organização dos demais capítulos. No segundo capítulo, apresentamos a concepção de Estado que fundamenta nossa análise das políticas sociais. Nessa medida, para compreendermos o processo dialético que envolve a política educacional, apresentamos a origem do Estado, sua relação com os modos de produção, sua relação com a Democracia, seu papel de classe na sociedade capitalista, a forma como cria e implementa as políticas sociais e como a política educacional componente da política social se apresenta diante da dinâmica de reprodução do capital. Nesse sentido, perpassamos pelas orientações do Banco Mundial e pela Reforma do Estado Brasileiro por compreender sua estreita relação com o nosso objeto. Para constituir esse capítulo, utilizamos como aporte teórico, Engels, Lenine, Marx, Smith, Mézaros, Saes, Faleiros, Fiori, Vieira e Prado.

No terceiro capítulo, por compreendermos a total relevância do grupo Banco Mundial nas formulações e implementações da política educacional no Paraná, abalizamos sua ação sobre as políticas educacionais nos países em desenvolvimento. Dessa forma, pontuamos sua organização e seu funcionamento como meio de compreender sua influência econômica e política. Nesse capítulo totalmente relacionado com o nosso objeto, também apresentamos as orientações do Banco Mundial para os países da América latina e especificamente para o Brasil e a Reforma do Estado no Brasil. Esta análise foi realizada a partir da pesquisa e

análise de documentos coletados junto ao Banco Mundial, ao MEC (Ministério da Educação), a SEED/PR (Secretaria Estadual da Educação do Paraná), a SEDS (Secretaria da Família e Desenvolvimento Social do Paraná) e a SEPL/PR (Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão Geral do Paraná). E como forma dos nos auxiliar na leitura e na apreciação destes documentos, utilizamos teóricos como, Leher, Deitos, Zanardini, Nogueira, Xavier, Hidalgo, Silva, Rizzoto e Bortolotto, entre outros.

Ainda nesse capítulo relacionados com as estratégias do Banco Mundial para a redução da extrema pobreza nos países mutuários, utilizamos como principais documentos, por exemplo, Políticas e Procedimentos para Aquisições do Banco Mundial: Revisão de Política (2012); Making Schools Work, New Evidence on Accountability Reforms(2011),¹ Relatórios Anuais do Banco Mundial de 2011, 2012 e 2013; Vozes dos Pobres, Brasil- Relatório Nacional para o Banco Mundial (2000); Serviços Públicos no Brasil, Melhor Gestão da Dívida (2010), Acordo de Empréstimo entre República Federativa do Brasil e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento: Projeto de Assistência Técnica de Desenvolvimento Humano,(2006); O Banco Mundial e a Educação (2002); Educação, Banco Mundial (2010); Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships (2013)²; Banco Mundial e as Redes de Segurança (2012); Banco Mundial: Consultas sobre a nova estratégia da educação 2020; Educação Infantil: Programas para a Geração Mais Importante do Brasil; e o documento Aprendizagem para Todos: Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento.

No quarto capítulo onde centralizamos nosso objeto de estudo, realizamos um breve resgate histórico da política de gestão educacional no Paraná no governo Jaime Lerner (1994 a 2002) relacionando-o com o processo de Reforma do Estado brasileiro orientada pelos direcionamentos do Banco Mundial. Nosso objetivo foi percorrer nossa hipótese como meio de inquirir a estreita relação do governo Beto

¹ O trabalho feito nas escolas, novas evidências sobre as reformas e a responsabilidade. Tradução de Silmara Eliane de Sousa e revisão de Danielle Bin dos Reis.

² Divulgação de Projetos, Informações e Contratos, Parcerias Público-Privadas. Tradução de Silmara Eliane de Sousa e revisão de Danielle Bin dos Reis.

Richa com esses organismos internacionais e com a concepção de gestão educacional do Governo Jaime Lerner. Para tanto, analisamos os empréstimos externos realizados nesses dois governos, seus programas e projetos na área educacional e a convergência com as premissas que orientaram a Reforma do Estado no Brasil e as diretrizes presentes nos documentos do Banco Mundial. Cabe destacar, que nessa análise nossa maior ênfase foi nos financiamentos externos e nos programas, projetos e planos do governo Beto Richa.

Nesse sentido, justificamos a escolha do nosso objeto, por compreender inicialmente que o governo Beto Richa tem apresentado alguns elementos que sinalizam na implantação de uma política educacional liberal, que inseriu a escola na mesma lógica de uma empresa, isto é, a escola organizada de acordo com a dinâmica do mercado. Não tratamos do governo Roberto Requião porque não encontramos nenhum documento deste governo nos arquivos do Banco Mundial ou qualquer tipo de informação oficial que mencione empréstimos ou qualquer tipo de vinculação política com estes organismos. Além disso, compreendemos por meio da vivência como profissional da educação desse estado em ambas as gestões, que a concepção educacional atual é divergente da concepção do governo anterior³. Nesse sentido, para investigar as orientações dos organismos internacionais para a atual gestão educacional no Estado do Paraná, foi imprescindível conforme já mencionamos, eleger o governo Jaime Lerner para iniciar esta análise, devido as suas implicações na atual conjuntura.

Nosso propósito foi compreender a gestão educacional no governo Beto Richa na sua relação com as intervenções e mediações de toda uma conjuntura econômica e política tanto nacional como internacional. Também apontamos, como

³ Roberto Requião de Mello e Silva (PMDB) foi deputado estadual (1983-85), prefeito de Curitiba (1986-89), secretário do Desenvolvimento Urbano do Paraná (1989-90), governador do Paraná (1991-1994), (2003-2007), (2007-2011) e senador da República (1994-2002), (2011-2019). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86084.shtm>. Acesso em 02 de dezembro de 2013. Na educação, o governo Requião treinou professores e fez o maior programa de construção e recuperação de salas de aula. O programa Escola Oficina, para meninos e meninas de rua, foi levado a todo o Paraná. Os avanços na educação incluem a publicação e distribuição gratuita de livros didáticos; a criação do Portal da Educação, onde professores dividem experiências e ampliam seus conhecimentos; a compra de 40 mil computadores para as escolas; a ligação de toda a rede escolar com fibra ótica; a implantação de um plano de cargos e salários para os professores. “Depois que o governo Lerner praticamente arrasou a educação profissional no Paraná, este governo trabalha incansavelmente para trazer de volta todas as políticas públicas perdidas durante os anos do neoliberalismo”, enfatizou o presidente do Conselho Estadual da Educação, professor Romeu Gomes de Miranda (Paraná (c), 2010).

parte dessa hipótese, determinadas cogações nas opções e ações políticas entre os governos Jaime Lerner e Beto Richa, como meio de compreender as opções políticas do atual governo e suas possíveis decorrências na prática educacional. Nesse capítulo também utilizamos a metodologia de análise de fontes primárias e fontes secundárias. Dessa forma, utilizamos documentos desta gestão que estão no site do Banco Mundial sobre o Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná e que estão relacionados com os Planos de Metas 2011,2012 e 2013, e com o Plano Plurianual (PPA) desse governo, e como desdobramentos destes, os contratos de Gestão 2011-2015, onde se localiza o Contrato de Gestão da Educação com os programas, projetos e planos que destacamos nesse capítulo. Além disso, empregamos para respaldar nossa análise, leis, decretos, instruções, deliberações, resoluções, decretos e orientações por meio de cartilhas e demais reportagens, discursos e documentos presentes no Portal da Educação. O aporte teórico utilizado nesse capítulo percorreu os já apresentados nos capítulos anteriores, bem como estudos de Czernisz, Peroni, Figueiredo, Di Giorgi, Duarte e Oliveira, Fonseca e Oliveira, Castel, Chiavenato, Ferreira e Pereira.

2 ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

Para o desenvolvimento desta pesquisa no que diz respeito à análise de políticas educacionais, como componentes das políticas sociais, entendemos como imprescindível compreender a concepção de Estado que as sustentam e a relação destas, com a reorganização do modo de produção capitalista. Assim, esse capítulo intitulado “Estado e políticas sociais: A construção do referencial teórico e a contextualização da política educacional” trata da origem do Estado, sua organização, sua função nos diferentes modos de produção, seu papel de classe, sua relação com a categoria democracia, a forma como mantêm a coesão entre classes antagônicas e garante a reprodução do capital. Por outras palavras, entendemos que compreender o Estado e seus preceitos democráticos é condição “sine qua non” para analisar as políticas sociais. Portanto, a partir desse pressuposto, como necessidade no processo de análise da gestão educacional no estado do Paraná no período determinado, pontuamos neste capítulo, algumas mediações e relações postas pela conjuntura política e econômica que implicam no desenvolvimento das políticas educacionais.

Assim, entendendo a política social como categoria intrínseca a própria constituição do Estado, recuperamos aqui, a forma de constituição e articulação do Estado como pressuposto teórico e metodológico para a análise das políticas educacionais. Entendemos que a explicitação da forma como compreendemos a compleição e o papel do Estado constitui-se como pressuposto fundamental para análise de nosso objeto.

2.1 Estado e políticas sociais

Diante do exposto, compreendemos o Estado como uma produção social de uma determinada sociedade em desenvolvimento, constituído devido às contradições oriundas desta dinâmica. De acordo com a recuperação histórica realizada por Engels (2012), a partir dos estudos de Morgan, sua constituição foi necessária a partir do processo de mudança na organização econômica e social gentílica que iniciou na fase superior da barbárie e finalizou com a chegada da civilização. Antes disso, a economia e a divisão do trabalho nas tribos era simples, o homem produzia seus próprios instrumentos para caçar, pescar e guerrear e a

mulher os seus instrumentos para fiar, costurar e cozinhar, isto era de domínio particular. Entretanto, a horta, a casa, a canoa eram construídas e utilizadas por todas as famílias. Compreendida como propriedade comum, neste período a economia era familiar e comunista.

Essa organização começou a se modificar a partir da primeira grande divisão social do trabalho com as tribos de pastores mais adiantadas que se dedicaram a criação de gado. Essas tribos destacaram-se da massa dos bárbaros. Neste período, houve um aumento na produção observada tanto na criação de animais, como na agricultura, na utilização dos metais, no tear e nos ofícios domésticos, isto, gerou mais trabalho e excedente na produção, possibilitando as trocas regulares de produtos entre tribos diferentes.

Nesse novo cenário de comércio pelo mar, muito além das fronteiras da tribo, a figura do escravo antes mero auxiliar, passa a ser fundamental na produção do campo e nas oficinas, o que resultou na divisão da sociedade em classes, e na distinção entre homens livres e homens escravos, exploradores ricos e explorados pobres. Segundo Engels, a diferença de riqueza entre os diversos chefes de família destruiu o trabalho comum na terra e a economia doméstica comunista. O cultivo da terra virou usufruto das famílias particulares em paralelo com a transição do casamento pré-monogâmico para a monogamia, o que constituiu em definitivo a propriedade privada. A desigualdade nas posses e nas riquezas despertou a cobiça, o que aumentou as guerras com o propósito de usurpar as riquezas alheias. Isso tornou indispensável o chefe do exército e ainda fortaleceu seu poder. As tribos que antes decidiam por meio das suas assembleias coletivas, seus próprios assuntos, passaram a ter órgãos autônomos para saquear e oprimir tribos vizinhas.

Outra divisão do trabalho importante na fase superior da barbárie foi entre a agricultura e as artes e ofícios, o que ampliou significativamente a produção para as trocas, gerando a terceira divisão do trabalho, com o surgimento do intermediário para a troca de produtos, o comerciante. De acordo com Engels (2012,p.156),

Uma classe que se transforma no intermediário indispensável entre dois produtores e explora ambos. Sob o pretexto de poupar os produtores da fadiga e dos riscos da troca de produtos, de colocar à venda seus produtos até nos mercados mais distantes e de tornar-se assim a classe mais útil da sociedade, forma-se uma classe de atravessadores, uma classe de verdadeiros parasitas sociais que, como recompensa para seus serviços muito reduzidos, fica com a

nata da produção nacional e estrangeira, concentra rapidamente em suas mãos riquezas enormes e adquire uma influência social correspondente a essas, ocupando por isso mesmo, no decurso desse período da civilização, uma posição permanente de maior destaque e logrando um domínio cada vez maior sobre a produção, até gerar um produto próprio: as crises periódicas.

Adjacente ao desenvolvimento da classe dos comerciantes estava o dinheiro na forma de moeda cunhada, ampliando o domínio dessa classe sobre os produtores e sua produção. Com a troca de produtos por dinheiro, surgiu o empréstimo com juros, e a usura. Nesse mesmo período a terra como propriedade privada também se tornou mercadoria, podendo ser vendida ou penhorada, criou-se a hipoteca.

Diante desse contexto de desenvolvimento do comércio e todas as suas implicações, a riqueza ficou concentrada e centralizada nas mãos de uma minoria, os comerciantes, isto, em detrimento do aumento do número de pobres. A revolução nas relações econômicas e sociais das tribos resultou em conflito de interesses, em diferentes necessidades, como por exemplo, as necessidades específicas da cidade, em oposição às do campo. O fim da sociedade primitiva patriarcal, organizada de forma coletiva, comunitária, sem divisão social, deu lugar a uma sociedade aristocrática e escravocrata, dividida em classes antagônicas, com interesses divergentes, razão de uma luta física violenta entre elas.

Dessa forma, para contê-las, foi necessário um poder que estivesse acima dessas classes em luta e que direcionasse essa disputa para o campo econômico. A sociedade gentílica destruída pela divisão do trabalho que resultou na sociedade de classes foi substituída pelo Estado. Por outras palavras, o Estado foi constituído devido à necessidade de controlar conflitos de interesses, divergências políticas e econômicas. Para Engels (2012, p.160),

O Estado não é, portanto, de modo algum, um poder que é imposto de fora à sociedade e tão pouco é “a realidade da ideia ética”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado grau de desenvolvimento. É o reconhecimento de que essa sociedade está enredada numa irremediável contradição com ela própria, que está dividida em oposições inconciliáveis de que ela não é capaz de se livrar. Mas para que essas oposições, essas classes com interesses econômicos em conflito não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, tornou-se necessário um poder situado

aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”.

A partir desse pressuposto, o primeiro traço do Estado apresenta-se pela disposição dos seus súditos de acordo com uma divisão territorial e uma organização para o cumprimento dos seus direitos e deveres sociais independente de sua origem, mas de acordo com o lugar onde estivesse estabelecido. O segundo traço comum a todos os Estados é a instituição de uma força pública organizada como força armada, utilizada para manter a ordem entre os cidadãos com interesses divergentes procedentes da divisão de classes da sociedade. Assim o Estado se constituiu por meio da sua organização política e do seu aparato de força policial e ideológica objetivando, sobretudo, estabelecer o consenso entre classes opostas e irreconciliáveis.

Reafirmando o que fora dito por Engels, para Lenine (1984), o Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. Sua própria existência é a prova concreta dessa contradição que é fruto da divisão da sociedade em classes.

Segundo Marx (1975), se houvesse a convergência de interesses entre as classes, isto é, se a conciliação das classes fosse possível, o Estado não poderia nascer nem subsistir. Todavia, a classe burguesa dissemina que o Estado é um instrumento de conciliação das classes, o apaziguador dos conflitos, o aparato necessário para manter a ordem. Contudo, na sua essência o Estado é um instrumento de dominação de classe, é a concepção de uma "ordem" que convalida e concretiza a submissão de uma classe por outra, abrandando a embate das classes. A materialização dessa concepção de Estado está presente no decorrer da história como necessidade da sociedade dividida em classes.

Para Lênin (1984), a humanidade no processo de desenvolvimento dos modos de produzir sua subsistência, incidiu de uma sociedade primitiva sem classes para uma sociedade escravista, baseada na relação de exploração entre os proprietários de escravos e de todos os meios de produção e os escravos forçados a trabalhar. Com as mudanças nas relações sociais de produção no movimento da história, a escravidão evoluiu para a servidão, a sociedade escravista para a sociedade feudal, permanecia a dependência e a opressão de classe, entretanto, na lei e para a sociedade, o servo (camponês) não era considerado propriedade móvel

do senhor feudal, e sim era obrigado a prestar serviços no âmbito dos feudos onde vivia. Marx e Engels (1989, p.66), esclarecem,

A história de toda sociedade até hoje é a história de lutas de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servos, mestres [...] e companheiro, numa palavra, opressores e oprimidos, sempre estiveram em constante oposição uns aos outros, envolvidos numa luta interrupta, ora disfarçada, ora aberta, que terminou sempre ou com uma transformação (umgestaltung) revolucionária de toda sociedade, ou com o declínio comum das classes em luta. Nas épocas anteriores encontramos quase por toda parte e a completa estruturação da sociedade em diversas ordens, uma múltipla gradação das posições sociais. Na Roma antiga temos patrícios, guerreiros, plebeus, escravos; na Idade Média, senhores feudais, vassallos, mestres, companheiros, aprendizes, servos e, em quase todas essas classes outras gradações particulares.

Com o desenvolvimento do comércio por meio das trocas de mercadorias, as transformações na organização da sociedade, a circulação do dinheiro e a constituição do mercado mundial, a sociedade feudal entrou em declínio e foi superada pela sociedade capitalista. Nesse processo de transição, a divisão de classes continuou, mas com outra organização. A maioria dos camponeses se tornaram proletários que trabalhavam na produção de mercadorias para a nova classe dos detentores do capital, os capitalistas, originária da classe dos atravessadores, os comerciantes.

Nessa nova organização social, constitui-se a igualdade jurídica, todos perante a lei são iguais, os proprietários do capital e dos meios de produção e os proprietários da força de trabalho, tem a proteção do Estado no que se refere a sua propriedade. O termo liberdade é preconizado para toda a população, o Estado se proclama imparcial, acima de qualquer classe. Todavia, ao contrário da ideologia proclamada pelo Estado Capitalista, é importante salientar que sua origem sobrevém da divisão da sociedade em classes, da relação de exploração entre elas e do favorecimento a classe hegemônica. De acordo com Lênin (1984, p.146), “O Estado continuou a ser uma máquina que ajudava os capitalistas a manter os camponeses pobres e a classe operária na sujeição, mas na sua aparência exterior era livre”. Lenin afirma ainda, que na sociedade escravista, o Estado servia aos interesses da classe mais poderosa, favoreceu os proprietários de escravos como aparelho de coação capaz de forçar a grande massa de escravos a trabalhar para seus donos. Estes detinham todos os direitos, as leis só a eles protegiam, em

contrapartida o escravo era excluído de qualquer direito, nem sequer era considerado humano.

Essa configuração do Estado também era evidenciada na sociedade feudal, o camponês tinha que trabalhar a maior parte dos seus dias para o senhor dono da gleba, lhe restando pouco tempo de trabalho no cultivo do seu lote de terra. Em outras palavras, o Estado feudal continuava fortalecendo o poder de exploração de uma classe sobre a outra, protegia os senhores da terra que usufruíam de todos os direitos, enquanto os camponeses não tinham direito algum. A diferença estava no fato do camponês não ser considerado propriedade legal e ainda, numa expectativa maior de emancipação, já que esse servo podia destinar algum tempo do seu trabalho para sua própria produção.

Para Lênin (1984), em ambas as sociedades, era impossível que uma minoria de pessoas dominasse sem coerção a imensa maioria. Com esse propósito, o Estado foi constituído, com o poder capaz de controlar, de manter a ordem, de estabelecer consenso entre classes opostas, sobretudo, de proteger a propriedade privada seja qual for a sua origem. Saes (2001) explicita que, a função social do Estado é a de assegurar a coesão da sociedade de classes, mantendo sobre controle o conflito entre classes antagônicas, com objetivo de impedir que isto, deságue na destruição deste modelo social.

Para Engels (2012), o Estado é a instituição de um poder público que já não corresponde diretamente à população e se organiza também como força armada. Esse poder público separado é indispensável, porque a organização espontânea da população em armas se tornou impossível desde que a sociedade se dividiu em classes. “Essa força pública existe em todos os Estados, sendo constituída não só por homens armados, mas também por acessórios materiais, cárceres, instituições coercitivas de todo o tipo” (ENGELS, 2012 p.161), a razão desta configuração é a alegação histórica da complicação crescente da vida social, e da diferenciação das funções sociais. Para Lênin,

Este aparelho, este grupo de pessoas que governam as outras, dispõe sempre de certos meios de coerção, de força física, e não importa que esta violência exercida sobre as pessoas se exprima pela clava primitiva, ou por tipos mais aperfeiçoados de armas na época escravista, ou pelas armas de fogo que apareceram na Idade Média, ou, por fim, pelas armas modernas, que no século XX são maravilhas da técnica e inteiramente baseadas nas recentes

conquistas da tecnologia moderna. Mudaram os métodos de violência, mas sempre que houve um Estado existiu em todas as sociedades um grupo de pessoas que governaram, que mandaram, que dominaram e que para conservarem seu poder dispuseram de um aparelho de coerção física, um aparelho de violência, com armas correspondentes ao nível técnico da época dada. (LÊNIN,1984, p.137-138).

Engels (2012), explícita que, para sustentar todo esse aparato, essa força pública, o Estado arrecada os impostos, que são pagos obrigatoriamente por todos os sujeitos da sociedade, e, além disto, quando esta arrecadação não é suficiente, realiza empréstimos, resultando em grandes dívidas para o Estado. O poder de polícia, o exército permanente, a política e as instituições, são os principais instrumentos do poder estatal, utilizados na manutenção da ordem e do consenso entre as classes. Isso deriva, em princípio, que o Estado é sempre o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante que, também graças a ele, se torna a classe politicamente hegemônica e adquire, assim, novos meios de premer e explorar a classe dominada.

Segundo Lênin (2011), o Estado é "uma força especial de repressão dos trabalhadores pela burguesia, sendo a república democrática a melhor forma de governo para o proletariado sob o regime capitalista, todavia sem esquecer que a escravidão assalariada é o quinhão do povo mesmo na república burguesa mais democrática" (pag. 23). Isto significa compreender as possibilidades e os limites que a democracia no contexto liberal e capitalista implica para a luta de classes e conseqüentemente para a criação e implementação das políticas sociais.

A democracia, como forma de Estado estabelecida no reconhecimento da liberdade e da igualdade formal entre os homens, é um fio condutor da sociedade capitalista. Nela, o direito é para todos, no plano da lei os homens são iguais, sua organização é democrática fundamentada na liberdade e na igualdade jurídico-política. O que garante a legalidade ao contrato de trabalho como troca de equivalentes, a mercadoria do trabalhador é sua força de trabalho que a vende ao capitalista detentor dos meios de produção (capital). Assim, ambos dotados de competência jurídica, como homens livres e de direitos, acordam as condições para a venda, trocam valores equivalentes no plano formal. Para Marx, no domínio da circulação, os homens estabelecem um relacionamento entre si, como sujeitos livres e iguais, estes princípios essenciais da democracia orientam a troca e a circulação.

A esfera da circulação ou do intercambio de mercadorias, dentro de cujos limites se movimentam compra e venda de força de trabalho, era de fato um verdadeiro éden dos direitos naturais do homem. O que aqui reina é unicamente Liberdade, Igualdade, Propriedade e Bentham. Liberdade! Pois comprador e vendedor de uma mercadoria, por exemplo, da força de trabalho, são determinados apenas por sua livre-vontade. Igualdade! Pois eles se relacionam um com o outro apenas como possuidores de mercadorias e trocam equivalente por equivalente. Propriedade! Pois cada um dispõe apenas sobre o seu. Bentham! Pois cada um dos dois só cuida de si mesmo. (MARX, 1983, p. 145).

Todavia, no plano material a igualdade não existe, o que ocorre é a expropriação do trabalhador que recebe parte do valor pelo que produz e não realmente o que vale o seu trabalho. Nessa relação de exploração, abalizada pelos preceitos ideológicos liberais de liberdade e igualdade, ocorre à extração da mais valia, e por meio da igualdade jurídico-política é garantida a manutenção da ordem capitalista. A democracia como regime político próprio da sociedade burguesa, tem a capacidade de equiparar todos os sujeitos a um mesmo plano, no qual todos passam a existir como iguais munidos de liberdade, isto, como meio de convalidar a dominação do capital sob o trabalhador. Para Faleiros (1991, p.4),

Essa liberdade aparece aos indivíduos como a livre escolha tanto do trabalho (patrão) como dos serviços e condições oferecidos pelo Estado. Ilusoriamente, crêem eles ser donos de seu destino e depender deles adotar uma ou outra opção, fazendo maior ou menor esforço para superar suas dificuldades. As situações sociais são transformadas em problemas individuais, como se as oportunidades fossem iguais para todos, dominantes e dominados, exploradores e explorados, ricos e pobres, e como se ascensão social dependesse de cada um.

Por outras palavras, sendo a democracia uma configuração de Estado, seus limites são claros, já que o Estado está a serviço da classe hegemônica, e, portanto sua estrutura jurídico-política também se apresenta como estratégia de dominação da burguesia. Para Prado (2009), os interesses políticos são constituídos por interesses econômicos, a própria organização política e a democracia são também determinadas pelas relações econômicas. Contudo, no movimento contraditório da ordem capitalista, a democracia mesmo inerente a essa lógica, torna-se também uma tática de luta para classe trabalhadora, principalmente se considerarmos uma maior participação popular nos processos decisórios, uma real ampliação e efetivação das políticas sociais por meio das lutas organizadas, como também a possibilidade de eleger melhores representantes. E, sobretudo, se pensarmos em

governos ditatoriais, o governo democrático é um avanço no terreno da luta de classes.

Nesse sentido, não interessa a burguesia ampliar os espaços democráticos, mas também não pode suprimi-los, porque colocará em risco a relação capital e trabalho, a troca de equivalentes, em alguns momentos utiliza com primor os preceitos democráticos, se beneficiando dos seus resultados. Nesse movimento contraditório a democracia se constitui como ferramenta no embate entre classes antagônicas. Para a classe burguesa o respaldo legal e ideológico da relação capital e trabalho, e para a classe trabalhadora maiores espaços de organização e luta tanto no plano formal, pela ampliação de direitos, como no plano real, na efetivação concreta desses direitos. Para BOBBIO, é necessário ter claro os limites da democracia formal para compreender seu real significado e suas implicações no terreno da luta de classes.

Nós devemos, dada à falta de alternativa, defender as regras do jogo: democracia formal, apesar de suas falhas e contradições, ou seja, sua garantia do direito à liberdade, eleições periódicas através do sufrágio universal, governo de maioria, ou como quer que o mesmo seja interpretado de parte a parte. Todas as demais promessas a respeito da soberania popular, igualdade, transparência do poder, equidade etc., são simplesmente promessas excessivas e vãs que não poderiam ser cumpridas... Em outras palavras, vamos ficar com essa democracia pelo que ela é, um mal menor. (BOBBIO, 1986, p.78).

Para Lênin (1984), a república democrática e o sufrágio universal constituíram um avanço histórico progressivo comparado ao feudalismo, sobretudo porque permitiu a organização de luta do proletariado. Todavia, considerando Lênin (1984, p.148), “quanto mais democrática é a república, mais acirrado e descarado é o comando do capitalismo”. A classe dominante dissemina sua ideologia segundo a qual o Estado está a serviço de todos, que a democracia como universal, garante o direito à liberdade e a igualdade entre os homens de qualquer lugar do mundo.

Entretanto, a forma de organização do Estado no plano formal como no plano real, objetiva implementar e manter o projeto político da classe dominante em detrimento do projeto político da classe dominada, mas não sem contradições. Em primeiro lugar por meio da influência do capitalismo central, da classe dominante internacional que objetiva preservar os seus interesses e a lógica do sistema global do capital, em segundo lugar por interesses hegemônicos internos, o capitalismo

local, a classe dominante nacional. Diante disso, na correlação de forças o que favorece a classe hegemônica, desfavorece a classe trabalhadora, que por sua vez, em meio às contradições do sistema democrático, encontra meios para lutar e obter conquistas pontuais. Todavia, quando esses ganhos se tornam ameaças a lógica do capital, a democracia constituída a partir do direito legal, torna-se apenas uma categoria de discurso e a força de repressão do estado como seu representante assume a cena.

Consequentemente, sempre que os antagonismos se tornam sérios demais para ser tratados por meios “consensuais”, abandonam-se os simulacros democráticos normais para preservar a relação de forças estabelecida no sistema global do capital, garantindo a permanente sujeição e dominação desses povos “rebeldes” por meios nada democráticos. Significativamente, esse tipo de solução é adotado ou defendido não apenas por personalidades abertamente autoritárias, mas também por políticos que explicitamente reivindicam “credenciais democráticas” (MÉSZÁROS, 2002, p. 228).

Nesse sentido, o Estado⁴ na ordem capitalista se apresenta para defender o capital tanto no sentido ideológico como quando necessário no sentido de força repressiva, “a formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” (MÉSZÁROS, 2002 p.106).

Em todas essas questões, o papel totalizador do Estado moderno é essencial. Ele deve sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômico, complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo. Além do mais, o Estado deve também assumir a importante função de comprador/consumidor direto em escala sempre crescente. Nessa função, cabe a ele prover algumas necessidades reais do conjunto social (da educação à saúde e da habitação e manutenção da chamada “infra-estrutura” ao fornecimento de serviços de seguridade social) e também a satisfação de “apetites em sua maioria artificiais” (por exemplo, alimentar não apenas a vasta máquina burocrática de seu sistema administrativo e de imposição da lei, mas também o complexo militar-industrial, imensamente perdulário, ainda que diretamente benéfico ao capital) – atenuando assim, ainda que não para sempre, algumas das piores complicações e contradições que

⁴

Quanto ao papel do Estado indicamos a leitura de MÉSZÁROS, ISTVÁN (2002). Mézszáros trata dessa questão de modo particular nas páginas 106 a 110.

surtem da fragmentação da produção e do consumo (MÉSZÁROS, 2002, p.110).

Para fins didáticos e de forma sinóptica, é importante diferenciarmos neste trabalho, Estado de governo. Dessa forma, a partir dos estudos de Faleiros (1991), o Estado apresenta-se como um contíguo de instituições constantes, são partes inseparáveis dele: o exército, os órgãos legislativos, tribunais, entre outras que são utilizadas por um dado governo. Este por sua vez, é constituído por um grupo de representantes políticos eleitos pelo voto da maioria da sociedade, por técnicos e demais organismos da sociedade civil, que assumem e exercem por um determinado período as funções de Estado. Cada governo orientado por uma determinada concepção de Estado e como resultado da própria rearticulação do mercado capitalista e dos conflitos de classe elabora e implementa um conjunto de programas e projetos por meio das instituições do Estado. Assim o aparelho do Estado é utilizado por um determinado governo de acordo com a conjuntura econômica, política e social de um dado período histórico.

Nesse contexto é que estão colocadas as Políticas sociais como resultado da relação social de exploração, condição inerente do processo de acumulação do modo de produção capitalista. Na análise de Faleiros (1991), o trabalhador como explorado precisa ser mantido vivo e produzindo, para que a mais valia aconteça e o capital continue se reproduzindo. Dessa forma, torna-se imprescindível a intervenção do Estado no processo de reprodução e manutenção do trabalhador, oferecendo mão de obra em condições razoáveis para o mercado, o que se efetiva por meio das políticas sociais. Assim, o Estado garante a reprodução do capital, ameniza o conflito de classes, e ainda mantém em grande medida o consenso entre exploradores e explorados. No entanto, para compreender as políticas sociais é preciso partir da compreensão de Faleiros (1991), segundo a qual o Estado é como uma “relação social”, não pode ser considerado acima da sociedade ou fora dela, mas atravessado pelas tensões sociais, pela luta entre classes antagônicas. Dessa relação resulta a articulação das exigências econômicas e das necessidades sociais em cada conjuntura. Logo, para compreender o Estado e as políticas sociais, dentre elas as educacionais, é preciso partir das tensões colocadas na luta de classes.

O Estado é hegemonia e dominação. A hegemonia representa a capacidade de orientar o conjunto da sociedade, de arbitrar os conflitos entre as classes e os conflitos de classe, de estabelecer

uma certa coesão social, Pela dominação, o Estado impõe a repressão, a força e manu militari, destrói as oposições e resolve os conflitos. Esta natureza contraditória do Estado, somente pode ser compreendida de maneira histórica e concreta, de acordo com sua força ou sua fraqueza, em face à força à fraqueza das forças da sociedade civil. A ação do Estado se situa, então, em relação à correlação das forças sociais (FALEIROS, 1980, p.47).

Assim, na luta entre capital e trabalho, o Estado também é pressionado pelos trabalhadores por meio dos sindicatos, partidos e demais organizações sociais, no sentido de valorizar ao máximo sua força de trabalho, com melhores salários, benefícios e melhores condições de vida. Diante disso, o Estado para regular e amenizar o conflito entre capitalistas e trabalhadores, concede benefícios sociais, melhores condições de trabalho e vida a classe trabalhadora. Dessa forma, mantem a ordem social, garante a produção e evita o questionamento essencial dessa formação social, a relação de exploração.

Nesse sentido, as políticas sociais implementadas pelo Estado, referem-se à ação desse Estado na criação e implementação de projetos e programas destinados a setores específicos da sociedade. É um processo de intervenção estatal entre os divergentes interesses de classe, com objetivo de manter a coesão entre as classes, garantir a força de trabalho, a produção da mais valia e a manutenção deste modo de produzir a vida. A dinâmica de implantação e implementação das políticas sociais é intrínseca as crises do processo de acumulação capitalista, que implica diversas contradições e diversos conflitos. As formas de organização tanto da classe dominante como da classe dominada, a força de pressão e articulação dos diferentes grupos sociais no processo de asseveração e reivindicação das políticas sociais, refletem as contradições próprias deste modo de produção social.

As transformações que se processam no Estado capitalista estão condicionadas pelas que se dão na base material de produção e nas relações de produção presentes nesta base, as quais induzem, por sua vez, e ao mesmo tempo, a transformações nas lutas de classes. Como o Estado age também para legitimar a estrutura hierárquica, no sentido da estabilidade entre as classes, encarregando-se de uma série de medidas para obtenção de equilíbrio e acomodação de interesses de natureza inerentemente contraditória, as relações que se estabelecem – avanços e recuos, alianças e conciliações – são determinadas pela capacidade que as classes, ou grupos dentro das próprias classes, têm de se organizar e realizar estes interesses. Nesse sentido é que se colocam os poderes de classe no interior da luta de classes, em termos de luta e dominação política (FERREIRA, 2006, p.24).

O movimento das políticas sociais está constantemente articulado à dinâmica do modo de produção capitalista e da luta de classes. De acordo com Faleiros (1991), as crises no sistema capitalista, as contradições que lhe são inerentes, a pressão da classe trabalhadora, a conjuntura política, formam um complexo de elementos que resultam na intervenção do Estado na economia e consequentemente na ampliação ou na redução das políticas sociais, além de implicar no direcionamento de sua distribuição e a quem se destinará ou beneficiará.

2.2 O Banco Mundial, a Reforma do Estado e as Políticas Sociais: Algumas considerações

Para Faleiros (1991), nas sociedades capitalistas mais desenvolvidas, a retórica da igualdade presente no discurso dominante, refere-se à garantia que todos tenham acesso a bens e serviços de forma universal. Por outras palavras, seguindo a lógica da igualdade formal, é o mínimo oferecido a todos sem qualquer discriminação racial, partidária, física ou religiosa, mesmo que seja trabalhador de baixa renda ou desempregado, idoso ou criança, todos tem acesso a programas especiais que residem no campo das chamadas políticas compensatórias.

O “acesso geral” à educação, à saúde e à justiça existente na Europa decorre de direitos estabelecidos numa vasta legislação que se justifica em nome da cidadania. O cidadão é um sujeito de direitos sociais que tem igualdade de tratamento perante as políticas sociais existentes. Entretanto, tal igualdade, no âmbito das políticas sociais, refere-se a um mínimo de garantias para manter a subsistência do indivíduo em circunstâncias de menoridade (abono familiar) ou velhice (assistência à velhice), que, contudo, não altera a distribuição da renda, pois tanto os ricos como os pobres recebem os subsídios universais de infância ou velhice (FALEIROS, 1991, p.20).

Nesse sentido, os países do capitalismo central tem buscado unificar essas políticas sociais de assistência, como clarifica Faleiros (1991) “através de um mecanismo fiscal chamado garantia de renda mínima ou imposto negativo”, que consiste na determinação por meio do governo de um limite de renda, também denominado limite da pobreza.

No contexto de relações sociais e econômicas desiguais, é necessário a ação do Estado regulador e mantenedor da relação capital e trabalho e das contradições do capitalismo, como forma de amenizar ou mesmo superar as crises econômicas e os conflitos sociais, garantindo a nível global a conglobação da riqueza no sistema capitalista. Em outras palavras, todos os indivíduos precisam ter acesso aos direitos básicos, educação, saúde, moradia, trabalho, condições mínimas de sobrevivência. O Estado precisa garantir que o trabalhador mantenha-se vivo, todavia cabe ao indivíduo progredir, ascender socialmente e colaborar com o desenvolvimento da nação. Nessa lógica, por exemplo, o Estado investe na Educação com acesso para todos, entretanto a garantia de permanência, o resultado final, será de acordo com os méritos individuais dos sujeitos.

No Brasil esse contexto torna-se ainda mais incisivo a partir da década de 90 com a necessidade de reformar o Estado para que este possa atender com eficiência as políticas sociais, aumentar a produtividade dos setores econômicos e conseqüentemente melhorar a inserção do país no mercado internacionalizado. Nessa lógica a equidade social é preconizada, tanto no discurso dos organismos internacionais como no discurso do Estado.

Por meio de políticas sociais, o Estado deveria assumir o desafio de corrigir as desigualdades existentes, sem realizar qualquer ruptura com princípios liberais clássicos, como a garantia de propriedade. A equidade, nessa perspectiva, contribuiria para a reprodução ampliada da nova ordem do capitalismo, uma vez que o conceito se pauta em uma concepção de justiça cujo princípio se refere ao acesso aos “mínimos sociais”, a fim de garantir a sobrevivência e a reprodução da força de trabalho nas novas condições de flexibilização, precarização e desregulamentação.

No caso brasileiro, é possível afirmar que as políticas sociais, durante toda a década de 1990 e início da década seguinte, pautaram-se na ideia liberal de equidade, assumindo características focalizadas, residuais e compensatórias, em grande medida decorrentes da concepção de Estado que os governos do período assumiram, das reformas que realizaram na estrutura mesma deste Estado e das políticas econômicas adotadas, que limitaram a capacidade e as possibilidades de intervenção estatal no campo social. Políticas estas decorrentes da assimilação das orientações advindas do Consenso de Washington e dos acordos de ajuste realizados entre os governos, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. (RIZZOTTO; BORTOLOTO, 2011, p. 794-795).

Nos documentos do grupo Banco Mundial a equidade relacionada ao termo empoderamento “empowerment” é apresentada por meio do princípio de ofertar

oportunidades iguais para os grupos menos favorecidos, oferecendo-lhes o poder para que possam alcançar por meio dos seus esforços individuais uma vida sem privações. Nesse sentido, o termo equidade⁵ é apontado como fundamental para desenvolver políticas sociais produtivas, tanto no sentido de contribuir com o desenvolvimento econômico como no sentido de acabar com a extrema pobreza.

Na lógica do BM “tratar de forma igual os desiguais” significa superar a desigualdade de oportunidades para todos os grupos que apresentam condições predeterminadas de gênero, etnia, pobreza, história familiar, origem, educação entre outras diferenças. Nesse pressuposto, a iniquidade é apontada como a desigualdade de oportunidades, assim a grande injustiça, a grande perversidade seria não oferecer as mesmas condições iniciais para os menos favorecidos, para que estes, por meio de seus méritos individuais, de seus esforços, possam ascender socialmente, melhorar sua condição humana, consumir⁶ e ainda contribuir para a dinâmica do desenvolvimento econômico e social.

O objetivo central disseminado nas orientações e direcionamentos do Banco Mundial para seus mutuários é acabar com a extrema pobreza por meio de uma melhor governança, que cristalize o conceito de equidade implantando políticas sociais que contemplem todos esses grupos menos favorecidos.

Assim, uma parcela das desigualdades econômicas e políticas que observamos em todo o mundo pode ser atribuída a oportunidades desiguais. Essa desigualdade é questionável tanto do ponto de vista intrínseco quanto instrumental. Ela contribui para a ineficiência econômica, conflito político e fragilidade institucional...

Afirmamos que uma lente de equidade aprimora a agenda de redução da pobreza. As pessoas de baixa renda geralmente têm menos expressão, menor renda e menos acesso a serviços do que a

⁵

Por equidade entendemos que as pessoas devem ter oportunidades iguais de buscar a vida que desejam e serem poupadas da extrema privação de resultados. A mensagem principal é que a equidade é complementar, em alguns aspectos fundamentais, à busca da prosperidade de longo prazo. Instituições e políticas que promovam um campo de atuação equilibrado – onde todos os membros da sociedade tenham as mesmas oportunidades de se tornarem socialmente ativos, politicamente influentes e economicamente produtivos – contribuem para o crescimento sustentado e o desenvolvimento. Mais equidade é, portanto, duplamente útil para a redução da pobreza: por meio de possíveis efeitos benéficos para o desenvolvimento de longo prazo agregado e por intermédio de mais oportunidades para os grupos menos favorecidos dentro de qualquer sociedade (Banco Mundial, 2006, p.2).

⁶

Com essas diferenças em educação e saúde, acrescidas de grandes disparidades de acesso à infraestrutura e outros serviços públicos, não é de surpreender que as oportunidades para o consumo de bens privados sejam tão diferentes entre países ricos e pobres (Banco Mundial, 2006, p.6) .

maioria das outras pessoas. Quando as sociedades se tornarem mais igualitárias de modo a conduzir a maiores oportunidades para todos, as pessoas de baixa renda estarão em condições de aproveitar um “duplo dividendo”. Primeiramente, a ampliação de oportunidades beneficia os pobres diretamente, por intermédio da participação no processo de desenvolvimento. Segundo, o processo de desenvolvimento propriamente dito pode obter mais êxito e tornar-se mais flexível à medida que a maior equidade produz melhores instituições, gestão mais eficaz do conflito e um melhor uso de todos os potenciais recursos da sociedade, inclusive os recursos das pessoas de baixa renda. Os consequentes aumentos das taxas de crescimento econômico nos países pobres, por sua vez, contribuirão para a redução das desigualdades mundiais. (BANCO MUNDIAL, 2006, p.10).

Nesse sentido, o Banco torna explícito que a igualdade entre os sujeitos se limita a “igualdade de oportunidades”,⁷ em nenhum momento a ordem desigual da distribuição de renda é questionada, obviamente na sua condição de coordenador da lógica econômica capitalista global, isso, é inerente a esse sistema. Ao contrário do questionamento, é necessário propor estratégias para que este sistema econômico se mantenha e se fortaleça e suas contradições possam ser amenizadas.

Em alguns documentos o Banco aponta a distribuição extremamente desigual de renda como um dos fatores responsáveis pela extrema pobreza e pelo baixo desenvolvimento econômico nos países mutuários. Todavia, para o Banco Mundial é necessário um “certo equilíbrio” na distribuição de renda, porque a concentração exacerbada de renda, de privilégios agrava o quadro de extrema pobreza, mas se limita a apresentar como solução principal a igualdade de oportunidades, o investimento em capital humano, o empoderamento dos sujeitos, a ação solidária da sociedade civil.

O BM recomenda que é necessário superar a desigualdade inicial de renda, por meio de iguais oportunidades para os grupos menos favorecidos, além de ofertar incentivos econômicos iniciais, tanto em termos de assistência como, por exemplo, o Bolsa Família, como em termos de pequenos empréstimos e incentivos fiscais para começar um negócio, nessa lógica todos poderão consumir contribuindo para movimentar o mercado. Isso resultará no “empoderamento” dos pobres, na redução

⁷

Com mercados imperfeitos, as desigualdades de poder e riqueza traduzem-se em oportunidades desiguais, que acarretam o desperdício de potencial produtivo e ineficiência na alocação de recursos (Banco Mundial, 2006, p.8).

da extrema pobreza, no desenvolvimento econômico e no consenso social. Para tanto, o BM aponta a necessidade de reformas nas instituições que compõem o Estado já que estas tem apresentado ineficiência em ofertar igualdade de oportunidades, *“As desigualdades econômicas e políticas estão associadas à deterioração do desenvolvimento das instituições”* (BANCO MUNDIAL, 2006, p.9).

Para responder a esta preocupação, o BIRD publicou em 1997 um relatório sobre o desenvolvimento mundial com o título *O Estado num Mundo em Transformação*, onde afirma a necessidade de um Estado efetivo, capaz de superar os limites que o modelo anterior impôs para sua capacidade de gerar desenvolvimento.

Neste documento, o Banco Mundial afirma o papel do Estado como “essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador” deste desenvolvimento. Neste documento é dado destaque para a capacidade que alguns Estados teriam para promover desenvolvimento, a qual produziria disparidades econômicas e sociais entre os países, sendo que as nações mais desenvolvidas teriam Estados mais eficientes.

Sustentado por essa lógica é que o Estado brasileiro foi reformado, seguiu as orientações e os ditames do Banco Mundial, para reorganizar e movimentar suas instituições. Em última instância a elaboração e a implementação das políticas sociais no Brasil tem seguido os pressupostos do BM. Vale destacar, que os resultados dessa conjuntura tem se configurado de acordo com a organização política que estabelece acordos políticos e econômicos internos e externos, de acordo com os recursos governamentais disponíveis, e também de acordo com a organização e a pressão dos trabalhadores pela ampliação das políticas sociais.

Na medida em que as políticas sociais num país como o Brasil compõem a lógica do estado burguês, constituem-se como fragmentadas, insuficientes, se limitam ao assistencialismo, são descontínuas e contraditórias. Diferentemente dos países centrais do capitalismo que apresentaram uma trajetória econômica e política bastante diversa da trajetória brasileira, as políticas sociais nestes países em determinados períodos históricos, resultaram no estado de bem-estar social.

Para Faleiros (1991), não existiu e não existe nos países periféricos um sistema de bem-estar com acesso gratuito, igual e aberto a todos os sujeitos como

existiu em alguns países do capitalismo central. Faleiros (1991) explicita que, nessas condições não prevalece o direito de acesso universal do cidadão aos serviços, mas um sistema clientelístico de favores e vantagens, um sistema muito mais de integração e exclusão controlada de certos grupos e categorias da população.

Diante desses desdobramentos em grande medida resultantes de uma conjuntura histórica de dependência econômica, política e cultural, a situação social brasileira principalmente em determinados governos tem se agravado. Sua submersão na concepção liberal como orientação política e ideológica e sua participação na materialização da economia globalizada, tem favorecido a reprodução do capital internacional e nacional. Tudo isso, em detrimento de políticas sociais de Estado que efetivamente garantiriam não só no plano formal, mas no plano material, melhores condições de vida a classe trabalhadora. Cabe assinalar, que a opção política de alguns governos, como por exemplo, o governo Lula e o governo Dilma ao criar e implementar programas como o Bolsa Família, Mais Médicos, Minha Casa Minha Vida, amenizam nessa conjuntura as perdas dos trabalhadores e ao mesmo tempo garantem a reprodução do capital ampliando a capacidade dos sujeitos de consumir.

Nessa dinâmica contraditória, o ideário liberal tem se tornando o suporte teórico, universal e hegemônico de todos os países capitalistas. Mesmo com algumas diferenças devido às especificidades de cada país, seus pressupostos tem sido o fundamento das estratégias para superar as recorrentes crises do capital. Sua fonte de nutrição são as categorias motrizes do liberalismo de Adam Smith⁸ liberdade, individualidade, propriedade privada e Estado mínimo. Essa concepção, resulta em menos políticas sociais e, sobretudo uma redefinição da ação do Estado na regulação dos mercados.

Diante dessa compreensão, a atuação do Estado deve envolver as áreas de interesse coletivo que não sejam rentáveis para os capitais privados, amenizar a extrema carência social, aliviar a pobreza como preconiza o Banco Mundial e em última instância garantir a reprodução do capital. Para o liberalismo a equidade, o

⁸ SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

individualismo, a meritocracia, são categorias ordenadas e resolutas, por outras palavras, é necessário possibilitar aos sujeitos as mesmas condições iniciais de avançar; seu progresso vai depender das suas competências individuais.

Para Fiori (1997), na concepção neoliberal as competências de cada um gerariam inevitavelmente resultados diferentes, perfeitamente legítimos e necessários para a própria dinâmica da sociedade democrática capitalista. Além disso, os princípios do liberalismo já explicitavam o mínimo de instrução para todos como meio de garantir a ordem.

Ainda que o Estado não aufera nenhuma vantagem da instrução das camadas inferiores do povo, mesmo assim deveria procurar evitar que elas permaneçam totalmente sem instrução. Acontece, porém, que o Estado aufera certa considerável vantagem da instrução do povo. Quanto mais instruído ele for, tanto menos estará sujeito às ilusões do entusiasmo e da superstição que, entre nações ignorantes, muitas vezes dão origem as mais temíveis desordens. Além disso, um povo instruído e inteligente sempre é mais decente e ordeiro do que um povo ignorante e obtuso (SMITH, 1983 p. 217).

Nesse sentido, as políticas educacionais centralizadas na educação básica materializam estes pressupostos ao ofertar as mesmas condições de acesso e um mínimo de educação para todos. Isto implicará diretamente em demandas para a modernização da gestão educacional consubstanciadas nessa lógica liberal já indicada por Smith, que por sua vez, serve de pressuposto para os documentos do grupo Banco Mundial. Esses têm apresentado como elemento norteador algumas categorias como, por exemplo, melhor governança, empoderamento, responsabilização,⁹ prosperidade compartilhada, equidade, resiliência, flexibilidade, proatividade, sinergia entre outras diretamente ligadas à gestão do Estado, logo, a gestão das políticas sociais, entre elas a gestão educacional.

⁹

A análise da experiência de desenvolvimento demonstra claramente a centralidade das condições políticas em geral – apoiando a ênfase na governança e, nos últimos anos, o empoderamento. Contudo, esse não é nem o mandato nem a vantagem comparativa do Banco Mundial ao proporcionar assessoramento em questões de projeto político. Ao abordarmos as implicações das políticas, focamos, em vez disso, as áreas essenciais da política de desenvolvimento, reconhecendo, ao mesmo tempo, que o planejamento da política precisa levar em conta o contexto social e político mais amplo e que os mecanismos de responsabilidade influenciam a eficácia do desenvolvimento (Banco Mundial, 2006, p.11).

3 O GRUPO BANCO MUNDIAL: UMA ANÁLISE DOS DIRECIONAMENTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS PARA OS PAÍSES MUTUÁRIOS

Neste capítulo que segue intitulado “O Banco Mundial: Uma análise dos direcionamentos políticos e econômicos para os países mutuários” expusemos como instrumento didático para compreensão e esclarecimentos, sua organização e seu funcionamento. Na sequência desse capítulo algumas considerações sobre as estratégias do Banco Mundial para garantir a reprodução do capital, disseminar e fortalecer os preceitos liberais e ainda reduzir a extrema pobreza nos países mutuários como meio de manter esta ordem social e aliviar suas contradições. Nosso objetivo centra-se na relação dessas estratégias com a Reforma do Estado no Brasil e com a atual conjuntura das políticas para o campo da gestão educacional no Paraná.

Dessa forma, por meio dos documentos já elencados e do aporte teórico já mencionado na introdução deste estudo, apresentamos alguns direcionamentos e algumas orientações do Banco Mundial para o Brasil e submerso na mesma lógica, para o Paraná.

3.1 O grupo Banco Mundial organização e funcionamento

O Banco Mundial é composto por cinco organizações: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) com a função de conceder empréstimos a governos de países de baixa renda, de renda média e com credibilidade; a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) que tem o papel de fornecer empréstimos sem juros chamados créditos e subvenções para os governos dos países mais pobres; a International Finance Corporation (IFC), também membro do Grupo Banco Mundial, é a maior instituição de desenvolvimento global focada exclusivamente no setor privado com a função de ajudar os países em desenvolvimento a alcançar o crescimento sustentável, financiamento de investimentos, mobilização de capital nos mercados financeiros internacionais, e prestação de serviços de consultoria para empresas e governos; a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), criada em 1988 com o objetivo de

promover o investimento estrangeiro direto nos países em desenvolvimento para apoiar o crescimento econômico, reduzir a pobreza e melhorar a vida das pessoas, oferece seguro de risco político (garantias) aos investidores e credores; e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID) oferece mecanismos internacionais de conciliação e arbitragem de disputas sobre investimentos.¹⁰

De acordo com o documento do Banco Mundial, as organizações que compõem este Grupo são de propriedade dos governos dos países-membros, estes, com poder de decisão dentro das organizações em todos os assuntos, incluindo questões de associação política, financeira ou problemas na adesão. Os países-membros governam o Grupo Banco Mundial, através das Assembleias de Governadores e do Conselho de Administração Executivo.

Para se tornar um membro do Banco, nos termos dos Estatutos do BIRD de Acordo um país deve primeiro aderir ao Fundo Monetário Internacional (FMI).¹¹

Embora qualquer país possa se tornar membro do FMI, o caminho para o ingresso é digno de observação. Quando o pedido de ingresso é apresentado à diretoria executiva do FMI, um "Compromisso de Participação" é feito à Junta de Diretores, que trata a cota do membro, os direitos de subscrição e de votação. Se aprovado pela diretoria, o país candidato precisa fazer emendas em suas próprias leis de modo a permitir que assine os Artigos do Acordo do FMI e cumpra as obrigações requeridas dos membros. Em outras palavras, o país-membro subordina certa porção de sua soberania nacional ao FMI. Isto arma o cenário para o FMI assumir um papel ativo nos assuntos do país-membro. O FMI é visto por alguns como uma organização global, mas é preciso observar que o governo dos EUA tem um poder de voto de 18,5% na diretoria do FMI, ou três vezes mais do que qualquer outro país-membro. Além disso, a organização está sediada em Washington DC (Wood,¹² 2007).

¹⁰

Disponível em:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,pagePK:50004410~piPK:36602~theSitePK:29708,00.html>. Acesso: 20 de Agosto de 2012.

¹¹

O FMI foi criado em Bretton Woods, depois da Segunda Guerra Mundial, para ajudar as potências capitalistas a coordenarem as suas políticas econômicas e evitarem crises semelhantes às recessões que antecederam a guerra. Em particular, o FMI seria um instrumento dos Países membros para ajudar e coordenar a reciclagem de défices e excedentes das suas balanças de pagamentos, de modo a evitar incerteza, pânico e medidas unilaterais de algumas economias que prejudicassem outras (CASTEL-BRANCO, 1999, p.2).

¹²

Disponível em: Patrick M. Wood, 2007 (The August Review), <http://www.augustreview.com/>

Dessa forma, para os países obterem os créditos ofertados pelo FMI, eles precisam aceitar um conjunto de regras rígidas impostas por este organismo. Essa condicionalidade¹³ tem como objetivo o cumprimento de um programa de política econômica que garanta a viabilização da balança de pagamentos, isto é, trata-se de uma imposição para que os países efetuem o pagamento de seus empréstimos, sem prejuízo algum ao Fundo. Essas regras visam salvaguardar os interesses do FMI e do grupo Banco Mundial por meio da estabilização monetária, financeira e econômica desses países.

A participação em IDA, IFC e MIGA estão condicionadas a participação no BIRD. Em conjunto com o FMI, e em consulta com outro pessoal¹⁴ do Grupo Banco Mundial, a empresa Secretaria Vice-Presidência coordena o processo para o ingresso de novos membros e mantém a informação relativa ao estado de filiação, que inclui as listas de filiação.¹⁵

O Banco Mundial se auto pronuncia como uma cooperativa. Entretanto, ao tomarmos o conceito de cooperativa apresentado nos dicionários, como a associação de pessoas ou grupos com os mesmos interesses, que por sua vez, buscam por meio da cooperação e do auxílio mútuo as mesmas vantagens, as mesmas conquistas, o que beneficiaria todo o grupo, podemos considerar que bem distante desse conceito está à relação dos países da América Latina com o Banco Mundial. Estes países constituem-se como mutuários, isto é, recebem empréstimos, logo, sua condição é de devedor, de forma alguma uma cooperativa. É pertinente salientar que o termo devedor nesse sentido se reporta ao compromisso político e

Acesso: 12 de setembro de 2012

¹³

Literalmente, *condicionalidade* significa que o recurso aos fundos do FMI pelos países membros ao abrigo das *tranches* superiores de crédito e, principalmente, do "mecanismo alargado de crédito" e da "política de acesso alargado", está sujeito à condição genérica de cumprimento de um programa de política econômica que o Fundo entenda ser susceptível de conseguir uma posição viável e duradoura da Balança de Pagamentos --- ela própria condição para garantir o reembolso dos financiamentos concedidos. Disponível em: Antonio Manoel de Almeida Serra.

<http://www.iseq.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/cap9.htm#biblio> Acesso em: 20 de setembro de 2012.

¹⁴

O documento do Banco Mundial não nomeia quem é o outro pessoal do Banco que em conjunto com o FMI realiza a consulta.

¹⁵

Disponível:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/0,,contentMDK:22427666~pagePK:64020054~piPK:64020408~theSitePK:278036,00.html>

Acesso : 25 de setembro de 2012.

financeiro desses mutuários para com o Banco e toda a lógica do capital que ele representa.

Assim como o FMI, O Banco Mundial é composto por 188 países-membros. Estes países membros ou acionistas são representados por um Conselho de Governadores, que são os políticos finais no Banco Mundial. Geralmente, os governadores são os ministros dos países-membros das finanças ou ministros de desenvolvimento. Eles se reúnem uma vez por ano nas Reuniões Anuais dos Conselhos de Governadores do Grupo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Nos documentos próprios do FMI, sua função é promover a cooperação monetária internacional e a estabilidade da taxa de câmbio, facilitar o crescimento equilibrado do comércio internacional, além de fornecer recursos para ajudar os membros em dificuldades de balança de pagamentos ou para ajudar com a redução da pobreza. Através de sua supervisão econômica, o FMI manteria o controle da saúde econômica de seus países membros, alertando-os para os riscos no horizonte e prestando assessoria política. Ele também empresta aos países em dificuldade, e oferece assistência técnica e treinamento para ajudar os países a melhorar a gestão econômica. Este trabalho é apoiado pelo FMI por meio de pesquisas e estatísticas.¹⁶

Nos documentos do Banco Mundial e do FMI consta que estas organizações adotam um sistema ponderado de votação. Todavia, sabemos que o razoável, o sensato para essas instituições consiste em centralizar o poder nas mãos de um pequeno grupo de países membros, como por exemplo, os quase 20% do poder de voto dos EUA como informam os referidos documentos do BM.

Ainda de acordo com os artigos do Acordo do BIRD, a participação no Banco está aberta a todos os membros do FMI. Um país candidato à adesão ao Fundo é obrigado a fornecer dados sobre sua economia, que são comparados com dados de outros países membros cujas economias são semelhantes em tamanho. A quota é então atribuída, o equivalente a subscrição do país ao Fundo, e isso determina seu poder de voto no Fundo. Este contingente também é usado para determinar o número de ações atribuídas a cada novo país membro do Banco. A distribuição do poder de voto difere de agência para agência dentro do Grupo Banco Mundial.

¹⁶ _Informações retiradas do site: <http://www.imf.org/external/about/overview.htm>. Acesso: 05 de outubro de 2012.

Os governadores delegam atribuições específicas a 25 Diretores Executivos, que trabalham no Banco. Os cinco maiores acionistas, França, Alemanha, Japão, Reino Unido e Estados Unidos com maior poder de decisão, nomeiam um diretor-executivo cada um, enquanto que outros países membros todos juntos, são representados por 20 diretores executivos eleitos. O Presidente do Grupo Banco Mundial, preside as reuniões dos Conselhos de Administração e é responsável pela gestão global do Banco. Ele é escolhido pelo Conselho de Administração Executivo para um período de cinco anos, prazo renovável.

Os Diretores Executivos compõem os Conselhos de Administração do Banco Mundial. Eles normalmente se reúnem duas vezes por semana para supervisionar os negócios do Banco, incluindo a aprovação de empréstimos e garantias, novas políticas, o orçamento administrativo, estratégias de assistência aos países, empréstimos e decisões financeiras.

O Banco Mundial atua no dia-a-dia sob a liderança e direção da gestão do presidente e dos altos funcionários, e os vice-presidentes encarregados de regiões, setores, redes e funções. Os Diretores Executivos trabalham por meio de sessões contínuas e reúnem-se em conformidade com os requisitos e necessidades do Banco, decidem sobre os empréstimos do BIRD, os créditos e subsídios da AID, os investimentos da IFC e as garantias da MIGA, além dos mecanismos internacionais de conciliação e arbitragem de disputas sobre investimentos (ICSID). Os diretores executivos também são responsáveis por apresentar aos Conselhos de Governadores de uma auditoria de contas, um orçamento administrativo e um relatório anual sobre as operações e políticas do Banco, bem como outros assuntos nas reuniões anuais.

Todos os diretores executivos são membros do Comitê Gestor, que produz os Conselhos que acompanham os programas de trabalho. Cada Diretor Executivo também serve em uma ou mais das cinco comissões permanentes: Comitê de Auditoria (AC) - Termo de Referência 1; Comissão de Orçamento (BC) - Termo de Referência; Comissão para a Eficácia do Desenvolvimento (CODE) - Termo de Referência; Comitê de Governança e Assuntos Administrativos da Diretoria Executiva (COGAM) - Termo de Referência, e Comitê de Recursos Humanos (CDH) - Termo de Referência. Essas comissões auxiliam os Conselhos na fiscalização e tomada de decisões sobre as políticas do Grupo Banco Mundial, procedimentos de

condição financeira, de gestão de risco, de processos de avaliação, de adequação de governança e controles, e da eficácia das atividades de desenvolvimento e redução da pobreza.¹⁷

Os Conselhos de Governadores do Grupo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) mantêm reuniões anuais para discutir uma série de questões relacionadas com a redução da pobreza, desenvolvimento econômico e finanças internacionais. As reuniões anuais de acordo com o BM têm como objetivo, proporcionar um fórum para a cooperação internacional entre seus países membros. Essas reuniões são tradicionalmente realizadas em Washington por dois anos consecutivos, e a fim de refletir o caráter internacional das duas instituições, a cada três anos em um país-membro diferente. Nessas reuniões dos Conselhos de Administração, o Comitê de Desenvolvimento do Fundo Monetário Internacional e o Comitê Financeiro (IMFC) são oficialmente convocados. O Comitê de Desenvolvimento e o IMFC é chamado para aconselhar os Conselhos de Governadores sobre questões de interesse global, incluindo o World Economic Outlook, a erradicação da pobreza, desenvolvimento econômico e as responsabilidades e deveres na eficácia da ajuda.

A Comissão de Orçamento deve articular as orientações estratégicas para o grupo, fornecer insumos, procedimentos de alocação de recursos, bem como drivers de custos, criados para apoiar o grupo nas orientações estratégicas com orçamentos anuais necessários. Além disso, deve fazer o alinhamento estratégico de orçamentos (incluindo fundos fiduciários), rever os planos de negócios, orçamentos e resultados de cada Grupo do Banco Mundial, verificar o uso eficiente e eficaz dos recursos próprios do Grupo Banco Mundial, bem como os fundos externos que lhe são confiados para administração. Neste sentido, o comitê deve ser informado e rever quaisquer novos grandes programas, iniciativas e mudanças organizacionais com implicações orçamentárias e monitorar qualquer mudança na prioridade, estratégia ou organização que tem um orçamento significativo.

¹⁷

Disponível em :
<http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/ResolutionStandingCommittee.pdf>
RESOLUTION NO. 2009- RESOLUTION NO. IDA 2009- RESOLUTION NO. IFC 2009 Adopted-2009.
Standing Committees. Acesso em: 10 de outubro de 2012.

Em torno destas reuniões, o Banco Mundial e o FMI organizam uma série de fóruns para facilitar a interação dos governos e dos funcionários do Banco Mundial e do FMI com as organizações da sociedade civil, os jornalistas, os executivos do setor privado, os acadêmicos e os representantes de outras organizações internacionais. De acordo com as publicações do Banco Mundial, toda essa organização e esforço são feitos para garantir que as Reuniões Anuais forneçam um fórum eficaz para explicar ao público diretamente e através da mídia, as atividades, desafios e conquistas de ambas as instituições. Esse contato direto com o público seria viabilizado através de eventos transmitidos e conversas on-line no Banco Mundial Live, Twitter e outras plataformas.

De acordo com informações do documento reunião anual do Banco Mundial, em média, 10.000 pessoas assistem às reuniões, incluindo cerca de 3.500 membros das delegações dos países membros do Banco Mundial e do FMI, cerca de 1.000 representantes da mídia, e mais de 5.000 visitantes e convidados especiais principalmente a partir das empresas privadas, da comunidade bancária e ONGs. Além disso, o Banco e os funcionários do FMI participam das reuniões com funcionários de delegações governamentais.

Em cada Primavera e Reunião Anual, o Comitê de Desenvolvimento do Banco Mundial em conjunto com o Comitê Financeiro do Fundo Monetário Internacional (FMI) realizam reuniões para discutir o progresso no trabalho do Banco e do Fundo. Também apresentam seminários, reuniões regionais e conferências de imprensa, com foco na economia global, desenvolvimento internacional e os mercados financeiros do mundo. As sessões plenárias do Banco Mundial e Assembleias de Governadores do FMI só estão programadas durante as Reuniões Anuais no Outono.

As reuniões anuais ocorrem antes das reuniões do Comitê Monetário e Financeiro Internacional. Na conclusão de suas reuniões, o Comitê Monetário e Financeiro Internacional e da Comissão de Desenvolvimento, bem como vários outros grupos, emitem comunicados. As Reuniões Anuais incluem um dia de sessões plenárias, durante as quais, Governadores apresentam questões de negócios e fazem consultorias um com o outro. Além disso, os Conselhos de

¹⁸

Disponível em : Annual Meetings World Bank Group and International Monetary Fund (FMI)
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/0,,contentMDK:20042540~menuPK:283023~pagePK:64020054~piPK:64020408~theSitePK:278036,00.html>
Acesso em: 21 de outubro de 2012.

Governadores tomam decisões sobre como atuar em questões monetárias internacionais abordando e aprovando resoluções correspondentes.¹⁹

A função do grupo Banco Mundial de acordo com os seus pronunciamentos e demais documentos intitulados Banco Mundial: Consultas sobre a nova estratégia da educação 2020²⁰ ; Educação Infantil: Programas para a Geração Mais Importante do Brasil; Aprendizagem para Todos Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento; Making Schools Work New Evidence on Accountability Reforms entre outros documentos, é promover a educação por considerar que ela desempenha um papel fundamental na missão de reduzir a pobreza. O apoio do Banco à educação por meio dos empréstimos e da assistência técnica, objetiva ajudar os países em desenvolvimento a alcançar a universalidade no ensino primário e a desenvolver habilidades no ensino secundário e superior, que seriam vitais para competir nos mercados globais atuais. Os empréstimos são apenas parte de um pacote mais amplo de serviços. O financiamento do Banco complementa a sua orientação na análise de políticas públicas, a partilha de conhecimento global, de experiências exitosas, de assistência técnica e outros tipos de apoio.

O discurso do Banco Mundial é repleto de palavras significativas para as nações, tais como participação, prosperidade compartilhada²¹, transparência de

¹⁹

Disponível em: <http://www.imf.org/external/spring/2013/about.htm> As Reuniões Anuais trazem um número tão grande de funcionários dos países membros em conjunto, eles oferecem oportunidades para consultas grandes e pequenas, formal e informal. Inúmeros seminários são realizados em conjunto com as reuniões, incluindo seminários realizados por membros da equipe para os membros da imprensa. O Programa de Seminários da Reunião Anual é projetado para promover o diálogo criativo entre o setor privado, os delegados do governo e altos funcionários do FMI e do Banco Mundial. A Palestra Per Jacobsson em finanças internacionais, que é patrocinado por uma fundação criada em honra de terceiro Diretor Geral do FMI, também é dada a cada ano em conjunto com as reuniões. Acesso em: 01 de novembro de 2012.

²⁰

Disponível em:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:22474207~menuPK:282402~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282386,00.htm>

Nova estratégia de educação do Banco Mundial estabelece uma agenda de dez anos focada no objetivo fundamental de "aprendizagem para todos". A linha inferior: investir cedo, investir de forma inteligente e investir para todos. A estratégia baseia-se em consultas com governos, parceiros de desenvolvimento, estudantes, professores, pesquisadores, sociedade civil e representantes de empresas de mais de 100 países. Acesso em novembro de 2012.

²¹

De forma simplificada entendemos que compartilhar, significa oferecer a outros o que me é conveniente, isto é, oferecer o que eu quero dar, na medida adequada aos meus interesses.

informações, assistência, colaboração mútua, descentralização, autonomia, redução da extrema pobreza. Entretanto, essas palavras têm como função central, respaldar um ideário que garanta a dinâmica de reprodução do capital internacional. A preocupação com a extrema pobreza nos países mutuários, se evidencia a partir da orientação e do direcionamento de estratégias para a criação e a implementação das políticas sociais. Nesse sentido, sua função perpassa pelo equilíbrio e controle em relação ao aumento da pobreza extrema no mundo para que isto não implique em maiores ameaças ao capital e pela inserção dessa demanda no mundo produtivo e do consumo. Todavia em termos da divisão desigual de renda, está não se questiona, além disso, na ordem econômica globalizada, as grandes vantagens, os maiores lucros, estes se concentrarão nas mãos dos países centrais do capitalismo.

Seguem esse mesmo pressuposto do BM, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Estas quatro agências multilaterais em atuação contígua com o governo brasileiro, estabeleceram um acordo político para implementar as Metas do Desenvolvimento do milênio (MDM). É a partir delas que outros documentos e relatórios do Banco Mundial foram elaborados, como por exemplo o documento Estratégia 2020 para Educação do Banco Mundial.

As MDM fixadas para 2015 visam erradicar a pobreza extrema e a fome, atingir o ensino básico universal, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade infantil em dois terços e a mortalidade materna em três quartos, combater o HIV/aids e a malária, garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento, com metas de assistência externa, alívio do ônus da dívida, comércio e transferência de tecnologia.

²²

Informações retiradas do site:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20139750~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>

As quatro agências internacionais consideram possível que os países da região alcancem um grande número das metas com uma ação decidida para a inclusão dos excluídos no processo de desenvolvimento. A região iniciou o novo século com grandes resultados, tais como sua adesão aos regimes democráticos, políticas macroeconômicas responsáveis e importantes reformas para promover o crescimento econômico. É a única região em desenvolvimento nas quais as meninas não enfrentam desvantagens em relação à escolaridade e à expectativa de vida. No entanto, persistem ainda grandes desafios, como reverter o recente aumento da pobreza em um grande número de países, reduzir a desnutrição infantil e as diferenças de gênero no mercado de trabalho e nas oportunidades de participação política e melhorar o acesso a serviços básicos de água e saneamento

Essas quatro agências internacionais, se reuniram em Brasília em outubro de 2010, para discutir e acordar sobre uma série de metas para alcançar os objetivos do milênio para os países da América Latina e Caribe. As quais ficaram assim definidas:

Alcançar as MDM implica um forte compromisso tanto dos países como da comunidade internacional para promover, principalmente, i) condições que conduzam a um crescimento sustentável, à melhoria do acesso dos pobres aos serviços sociais básicos e à eliminação dos altos níveis de desigualdade e exclusão na região; ii) estratégias nacionais que incorporem as dimensões de equidade e de gênero, étnicas e culturais das MDM e se vinculem estreitamente com os processos nacionais de formulação e execução orçamentária; iii) sistemas de monitoramento orientados à medição e avaliação de resultados e que facilitem maior transparência, prestação de contas e incentivos para o bom desempenho; e iv) uma coordenação mais efetiva dos esforços dos países e do apoio da comunidade internacional. A reunião em Brasília é parte de uma colaboração entre as quatro agências multilaterais para implementar atividades conjuntas específicas de apoio aos países da região para implementação e consecução das MDM. Esta colaboração inclui também atividades regionais de avaliação do avanço das metas e apoio conjunto à elaboração de relatórios de progresso por parte dos países (BANCO MUNDIAL, 2010).²³

Para o Banco Mundial a educação aumenta a renda, a produtividade e a qualidade de vida dos indivíduos. Estudos feitos pelo BM apontam que cada ano adicional de escolaridade traduz-se em um aumento médio de 10% sobre a renda dos indivíduos, o que proporcionaria uma melhor força de trabalho, bem treinada e flexível, além de reduzir e controlar a natalidade e melhorar significativamente problemas de saúde entre as mulheres. O estudo demonstra ainda, que a cada ano adicional de escola reduz a fertilidade em 10%, as mulheres mais instruídas têm bebês mais saudáveis e menor incidência de mortalidade infantil. Além disso, as

nos países de baixo investimento e nas regiões mais pobres com investimentos médios. Acesso em: 02 de dezembro de 2012.

²³

Para maiores dados e esclarecimentos sugerimos a consulta aos documentos I Conferência Internacional de Monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Setor Saúde: Rumo ao Alcance das Metas de 2015, Declaração de Brasília: Proposta sobre a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Site Agenda 21: www.mma.gov.br Site PNUD: <http://www.pnud.org.br> Site Ministério das Cidades (Planos Diretores): www.cidades.gov.br Site Ministério do Planejamento (PPA): www.planejamento.gov.br Rede de Laboratórios de Acompanhamento dos ODM: (www.pnud.org.br/estudos) disponíveis para download.

crianças com melhor educação apresentam menores taxas de infecção por HIV / AIDS (Banco Mundial (a), 2010, p.23).²⁴

Nas publicações realizadas nas páginas do site do Banco Mundial, a educação é uma das cinco prioridades da estratégia de assistência global do Banco Mundial aos países membros para combater a pobreza, desse modo declara-se como objetivo garantir que até 2015 todas as crianças tenham acesso à educação primária de qualidade. O que se daria por meio de uma combinação de financiamento e transferência de conhecimento, objetivando intervir e orientar a gestão educacional, englobando formação de professores, reforma curricular, redução de custos e controle dos resultados. O Banco tem abordando questões que contrafazem os setores de descentralização, gestão e financiamento. Na atual agenda do Banco Mundial, novos procedimentos e orientações políticas são necessários para a aquisição dos empréstimos.

O objetivo da revisão é posicionar as políticas e procedimentos de aquisição do Banco Mundial no contexto da agenda de modernização do Banco Mundial e de seus múltiplos compromissos internacionais. Entre estes figuram melhorar a eficácia do desenvolvimento e avançar os objetivos correlatos de política comercial e competitiva, governança e anticorrupção, governança do setor público e investimento na infraestrutura, entre outros elementos. Ao mesmo tempo, como líder da promoção de melhores práticas da aquisição pública, o objetivo do Banco Mundial é adaptar-se e incorporar novos conceitos e métodos cada vez mais refletidos nas aquisições públicas em âmbito mundial. A revisão consiste em examinar não somente as políticas aplicáveis nas operações financiadas pelo Banco Mundial, mas também as políticas postas em vigor, inclusive o modelo de supervisão e monitoramento das procurações (BANCO MUNDIAL(d), 2012 p. iv-v).²⁵

²⁴

Disponível em : Educação do Banco Mundial - Educação Lending Na visão global do Banco, investir na educação é uma das formas mais poderosas que são conhecidas para reduzir a pobreza extrema, a desigualdade e promover o crescimento econômico sustentado. A Educação para Todos é um compromisso internacional que visa que todas as crianças do mundo em desenvolvimento tenham acesso à educação primária de qualidade. O Banco também tem parceria com organizações como a UNESCO, UNICEF e outras organizações nacionais que prestam apoio a longo prazo para recolha, análise e gestão de dados (Instituto de Estatística da UNESCO) análise e formulação de políticas (Associação para o Desenvolvimento da Educação em África) e avaliações de políticas (Associação Internacional para a Avaliação da Educação, IEA). Acesso em: 05 de janeiro de 2013.

²⁵

Disponível em : http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/PolíticasProcedimentos_DocumentoParaIniciarDiscussao.pdf. As aquisições públicas são agora grandes negócios: o mercado de aquisições

De fato, de acordo com esse documento, o interesse do Banco Mundial em rever as suas políticas e práticas vai muito além das transações específicas no âmbito das operações financiadas pelo Banco no intuito de alcançar a meta mais ampla de melhorar a eficácia do desenvolvimento, incentivando o uso de sistemas nacionais e harmonização, criando indústrias locais competitivas, fortalecendo a gestão do setor público, melhorando a governança e anticorrupção, promovendo a sustentabilidade, acelerando o investimento na infraestrutura e intensificando o comércio internacional, entre outros aspectos (Banco Mundial (d), p.22, 2012).

Todas estas agendas convergem de uma forma ou de outra, nas aquisições públicas. A nova versão, da Lei modelo promulgada em 2011 sobre aquisições públicas da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL) tem cumprido um papel importante no estabelecimento de padrões internacionais de leis de aquisições públicas (Banco Mundial (d), p. viii, 2012).

Nesse documento do Banco Mundial sobre políticas e procedimentos, os instrumentos, acordos e modelos acompanharam um reconhecimento crescente do tamanho e importância dos mercados, resultando em novos conceitos e novas práticas sobre o que constitui uma boa aquisição pública. Os sistemas modernos de aquisições públicas são também impulsionados pelo desejo dos governos, sejam países em desenvolvimento ou desenvolvidos, de conseguir maior valor para o seu dinheiro, de conseguir os meios mais adequados e tornar seus sistemas de aquisições mais rápidos e mais baratos. Essas reformas refletem uma importante mudança, um número cada vez maior de governos veem agora as aquisições como uma função estratégica e uma ferramenta-chave da gestão do setor público no âmago da prestação de serviços públicos de qualidade e como uma forma de atribuir valor aos contribuintes. Essas mudanças implicam conseguir o equilíbrio correto das políticas e procedimentos de aquisições entre os princípios, normas e cumprimento, resultados e desempenho, levando ao mesmo tempo em consideração os riscos e a capacidade de implementação (BANCO MUNDIAL (d), 2012, p.ix.).

As questões de governança e probidade são integradas nesses novos enfoques nas aquisições públicas com a expectativa de altos padrões éticos por parte tanto das firmas como das contrapartes do setor público. Portanto, as

públicas contestáveis entre os países em desenvolvimento eleva-se a cerca de US\$ 825 bilhões ou mais por ano (Banco Mundial (d), 2012, p.9.).

aquisições públicas são o nexa da governança, anticorrupção e concorrência, oferecendo oportunidades para aproveitar valores comuns de abertura, transparência, equidade, concorrência, valor do dinheiro e prestação de contas (BANCO MUNDIAL (d), 2012, p.ix).

Nesse documento, o novo enfoque do Banco Mundial em macro políticas e instituições, foi acompanhado de um papel mais amplo na avaliação das despesas públicas, gestão do setor público e instituições, incluindo sistemas e capacidade nacional de aquisições. Refletindo mudanças setoriais nos empréstimos pelo Banco Mundial, a parcela de contratos nos setores sociais, que tipicamente envolvem contratos menores do que os de infraestrutura, aumentou de 7% para 40% no número de contratos revisados (BANCO MUNDIAL (d), 2012, p.17).

A estratégia do Banco a partir de 1997 contemplava a descentralização da gestão e as aptidões técnicas. A vista disso foram contratados técnicos representantes do Banco Mundial para atuar nos programas nacionais, a fim de prestar assessoramento direto e prático, bem como apoio aos clientes.

Outra abordagem apresentada nesse documento do Banco Mundial, diz respeito à governança e a corrupção, a forma de gestão dos recursos, resultando numa ineficiente administração e no cancelamento dos recursos do empréstimo e exclusão do fornecedor de futuros contratos financiados pelo Banco Mundial por um determinado período. Outra medida foi reforçar a capacidade do Banco de determinar riscos fiduciários: o Programa de Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA) foi fundado em 2001 como parceria de múltiplos doadores para avaliar as condições dos países no tocante às despesas públicas, aquisições e responsabilização financeira. Os novos compromissos com harmonização, geração de capacidade e uso de sistemas nacionais ainda não foram cumpridos plenamente. Dessa forma foram articuladas novas prioridades no tocante à agenda da Governança e Anticorrupção (GAC); o uso mais intenso do financiamento de Parcerias Público-Privadas (PPP) foi proposto pelo G-20; e novos instrumentos, tais como os Programas para Resultados (PforR), estão sendo desenvolvidos e implementados (BANCO MUNDIAL (d), 2012, p.21-22).²⁶

²⁶

De fato, os interesses do Banco Mundial em incentivar mutuários a reformar seus sistemas de aquisições públicas vão muito além das operações individuais do Banco Mundial para cumprir metas de desenvolvimento mais amplas destinadas a melhorar a eficácia global do desenvolvimento. Isso implica, entre outros elementos, incentivar a harmonização e o uso de sistemas nacionais, construir

O documento Divulgação do Projeto e Informação do Contrato em Parcerias Público-Privadas do Banco Mundial objetiva orientar a forma de divulgar os contratos com as PPP(s) de maneira que estes por meio da sua transparência, demonstrem sua produtividade e eficiência. Todavia, de acordo com o Banco Mundial algumas informações comerciais devem ser preservadas, isto é, devem ser confidenciais, para não prejudicar os interesses comerciais.²⁷

Ainda não existe um corpo de evidências relacionadas aos impactos de uma maior divulgação de informações dos contratos e projetos sobre PPP do seu desempenho e da sua eficiência nos programas não menos em parte. Porque neste aspecto da PPP governança é relativamente recente. No entanto, há razões para acreditar que nos programas significativos de PPP a divulgação pode ajudar a atingir o valor desejado para o dinheiro e melhores resultados. Exemplos incluem a revelar informações sobre como aquisição de PPPs podem melhorar a governança, como divulgar informações sobre as contribuições do governo quanto ao levantamento dos riscos em PPPs podendo melhorar a gestão dos custos fiscais de PPPs, como na divulgação de informações sobre o desempenho de PPPs. Isto fornece aos usuários de serviços a compreensão dos níveis de serviço que deveria estar recebendo. A divulgação do contrato pode muito bem produzir contratos mais sustentáveis e beneficiar o setor privado, nos riscos renegociação reduzida. (BANCO MUNDIAL, 2013, p.16)

indústrias locais competitivas, reforçar a gestão do setor público, melhorar a governança e a anticorrupção, promover a sustentabilidade, superar o déficit das infraestruturas e aprofundar a política comercial internacional. Todas essas agendas incluem as aquisições públicas. Portanto, a revisão pode ajudar a identificar tanto oportunidades como compensações no cumprimento dos objetivos de políticas do Banco Mundial, no intuito de explorar sinergias que avancem esses objetivos de política e a posição do Banco Mundial como líder no campo das aquisições públicas no futuro (BANCO MUNDIAL (d), 2012, p.22).

²⁷

Como observado anteriormente, a divulgação deverá ser feita de uma forma que leve em conta que a liberação certas informações pode prejudicar as posições competitivas das empresas para participar de licitação em PPPs, nem divulgar outras informações confidenciais. Ao mesmo tempo, sem a informação essencial em preços, pagamentos, transferências de ativos, o desempenho e as penalidades não seria muito útil para os interessados. É sem dúvida importante também para divulgar ou não se o contrato concede algum tipo de exclusividade ou monopólio sobre os serviços, inclusive conferindo à festa privada do primeiro de recusar o direito no desenvolvimento de recursos concorrentes. Portanto, se os contratos foram divulgados sem a seguinte informação que seria de uso limitado: os pagamentos totais feitos pelo governo, bem como subvenções de capital e de outras instituições financeiras de direto suporte. Os principais riscos a serem assumidos pelo governo no âmbito do projeto (incluindo a receita, garantias, responsabilidades termo); os principais parâmetros de desempenho e penalidades associadas a estas e alterações no contrato desde a assinatura (BANCO MUNDIAL (d), 2013, p.25)

As Parcerias Público Privadas são orientações do Banco Mundial que somadas as de “empoderamento” dos sujeitos, de envolver toda a sociedade, de dividir responsabilidades, tem sido uma estratégia para os governos dos países mutuários no sentido de corte de gastos e transferências de recursos para o setor privado. Além disso, também como forma de “aliviar” o papel do Estado e favorecer o setor privado, vem se materializando o aumento do uso da terceirização por parte dos governos, abandonando realmente o uso da administração direta, exceto para obras pequenas. A terceirização mudou a forma como as empresas privadas participam das operações financiadas pelo Banco Mundial, que no passado como exemplo, teria financiado a aquisição de equipamentos de terraplenagem para serem utilizados por um mutuário para construir uma estrada sob administração direta, mas na atualidade financia o contrato de construção firmado entre o governo e um empreiteiro privado de construção de estradas²⁸ no qual o empreiteiro privado adquire seus próprios equipamentos (BANCO MUNDIAL (d), 2012, p.27). O uso de PPPs (Parcerias Público Privadas) é outra tendência nova que altera as relações comerciais entre o Estado e o setor privado, além da forma como é feita a contratação nos termos de operações financiadas pelo Banco Mundial.

Assim, os esforços de reforma das aquisições em todo o mundo tendem a ter como consequência um reequilíbrio ao longo do ciclo de conformidade versus desempenho, normas versus princípios e transações versus sistemas. Muitos países foram inspirados pelos procedimentos do setor privado, tais como os contratos-quadro e a gestão da cadeia de suprimentos, e estão buscando formas de reproduzir esses métodos. Isso também levou à terceirização dos serviços públicos, que tradicionalmente eram fornecidos internamente, e criou novas maneiras de adquirir aqueles serviços em parceria com o setor privado. O uso da tecnologia da informação – e-procurement – tornou-se outro recurso para fazer com que as aquisições sejam mais transparentes e menos dispendiosas e permitir a melhor gestão dos sistemas de aquisição (BANCO

²⁸

O governo federal é responsável pelas estradas interestaduais, ferrovias interestaduais, aeroportos e portos marítimos, enquanto estado e prefeituras municipais são responsáveis pela distribuição de água, esgoto, vias urbanas e estaduais, saúde e educação. O Ministério dos Transportes tem o maior volume de projetos de PPP (principalmente concessões rodoviárias e ferroviárias) e divulga informações por meio de suas agências, Ou seja ANTT (*Agência Nacional de Transportes Terrestres*) para transporte terrestre e ANTAQ (*Agência Nacional de Transportes Aquaviários*) para o rio / mar transporte portuário (BANCO MUNDIAL(b), 2013, p. 43).

MUNDIAL, 2012, p.33).²⁹

Como pudemos observar no documento Políticas e Procedimentos para Aquisições do Banco Mundial, os mutuários do Banco entre eles o Brasil, operam mudanças nas aquisições públicas descritas acima de acordo com suas respectivas capacidades. Há um forte paralelo entre a crescente parcela dos mercados mundiais ocupados pelos países em desenvolvimento, como resultado da globalização e integração, com a crescente força desses mesmos países em termos de políticas macroeconômicas e instituições nacionais. Essas melhorias abrangem desde a infraestrutura para lidar com o transporte de produtos a serem comercializados para melhorar escolas até o treinamento de trabalhadores e sistemas de arrecadação de impostos para financiar a prestação de serviços públicos (BANCO MUNDIAL (d), 2012, p.41).³⁰

Nessa lógica do BM de tornar os estados mutuários mais eficientes, suas orientações e seus direcionamentos para os serviços públicos são ampliados, assim como os empréstimos que antes se destinavam mais a infraestrutura. De forma correlata o grupo Banco Mundial na sua atual gestão, anuncia nas páginas do seu

²⁹

As aquisições públicas constituem uma dimensão-chave da administração pública que une com eficiência e eficácia o sistema de gestão financeira do governo aos resultados sociais e econômicos. Uma boa estrutura de aquisições públicas: recompensa processos e soluções inovadoras; identifica os melhores resultados adaptados a uma finalidade específica; oferece excelente valor para o dinheiro; promove o desenvolvimento e a competitividade dos fornecedores; fortalece a confiança pública no governo. A boa aquisição não se resume em encontrar o caminho de menor custo entre os insumos e os resultados, mas é uma função gerencial que agrega valor ao mesmo tempo em que protege a integridade no uso dos recursos públicos. Fonte: Documento de apoio de aquisições do GAC II (BANCO MUNDIAL (d), 2012, p.43).

³⁰

A segunda principal mudança nas atividades financeiras do Banco Mundial tem sido a introdução de novos instrumentos de empréstimos e novas formas de distribuir o apoio. O pilar das atividades financeiras do Banco Mundial desde o início tem sido os Empréstimos para Investimentos Setoriais (SILs). De muitas maneiras, há operações, principalmente nos setores de infraestrutura, para as quais as políticas para aquisições do Banco Mundial foram originalmente elaboradas e que continuam a ser apropriadas. Com o passar do tempo, outros instrumentos de empréstimos foram adicionados: notadamente, Empréstimos para Investimento e Manutenção Setoriais (SIMs), que apoiam investimentos setoriais de natureza programática, e Empréstimos Intermediários Financeiros (FILs), que fornecem crédito para empresas privadas, aproximadamente em 1950; Empréstimos de Assistência Técnica (TALs), em 1966; Empréstimos de Recuperação de Emergência aproximadamente em 1970; e Empréstimos Adaptáveis pro Programa (APLs) e Empréstimos para Aprendizado e Inovações (LILs) em meados da década de 1990. Também vale observar que uma parte crescente da atividade financeira do Banco Mundial é a gestão de fundos fornecidos por terceiros como subsídios e fundos fiduciários. Todos esses instrumentos, em sua maioria, usam os mesmos procedimentos de aquisição dos SILs, com exceção de DPLs, FILs, Garantias e do novo instrumento de financiamento PforR (BANCO MUNDIAL (d), 2012, p.49)

site e em alguns documentos já mencionados neste trabalho, como metas principais acabar com a extrema pobreza dentro de uma geração e aumentar a prosperidade compartilhada. Nesse sentido, por meio dessas instituições, direciona e orienta políticas globais para a gestão econômica e social. O objetivo de acordo com o Banco é alcançar um crescimento inclusivo nos países em desenvolvimento. De acordo com o atual presidente do Banco, Jim Yong Kim, a prosperidade deve ser equitativamente compartilhada, por sustentar o crescimento econômico que favorece relativamente os desfavorecidos em toda a sociedade. Dessa forma é necessário buscar o progresso econômico, incluindo o sustentável, o social, o fiscal e o ambiental. No social são fundamentais modelos equitativos de educação e de saúde.

O Comunicado também ressaltou que o objetivo da prosperidade compartilhada - fomentar o crescimento da renda dos 40 por cento da base da população em todos os países - não será alcançado sem abordar a desigualdade. Investimentos que criam oportunidades para todos os cidadãos e promover a igualdade de gênero são um fim importante em seu próprio direito, além de ser essencial para a criação de um crescimento econômico sustentado. Prosperidade compartilhada também significa concentrando-se em todos aqueles que, embora atualmente não pobres, são vulneráveis a cair na pobreza. O papel do setor privado para promover o crescimento e a criação de emprego na consecução das metas também foi observado no comunicado. Com um ambiente adequado, capacitação, infraestrutura adequada e de políticas que promovam a concorrência, o empreendedorismo e a criação de emprego, o setor privado pode apoiar prosperidade partilhada e oferecer oportunidades reais a todos os cidadãos, especialmente as mulheres e adultos jovens (BANCO MUNDIAL, 2013).³¹

³¹

Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/20/historic-goals-to-end-extreme-poverty-endorsed-by-world-bank-governors> **WASHINGTON, 20 de abril de 2013** - O Comitê de Desenvolvimento aprovou no sábado a meta do Grupo Banco Mundial para acabar com a pobreza extrema dentro de uma geração, como "ambicioso", dizendo que este esforço do Banco foi uma "oportunidade histórica" para fazer a diferença. O Comitê também confirmou a visão do Grupo para promover uma prosperidade partilhada e adicionou esses objetivos devem ser alcançados sem comprometer o meio ambiente, aumentando a dívida econômica ou exclusão de pessoas vulneráveis. Presidente do Grupo Banco Mundial Jim Yong Kim, que empurrou esta abordagem de duas frentes em seu discurso, há duas semanas, recebeu o apoio do Comitê. *Eu não tenho nenhuma dúvida de que o mundo pode acabar com a pobreza extrema no prazo de uma geração. Mas não é um dado, e não podemos fazê-lo sozinhos. Ela exige foco, inovação e compromisso de todos. Esta aprovação é um passo importante. Se conseguirmos, juntos, estaremos conseguindo um marco histórico".* Acesso em: 05 de fevereiro de 2013.

Nos fóruns realizados constantemente pelo Banco Mundial, o combate à extrema pobreza é o tema central das discussões e dos pronunciamentos do BM. O presidente assinala que as estratégias para atingir esse objetivo perpassam pela descentralização de poder e pela participação de toda a sociedade.

As pessoas perguntavam por que a pobreza ainda é prevalente, onde podemos começar a acabar com ela, o que deve ser feito sobre a corrupção, e o que mais precisa ser feito para alcançar os objetivos globais além de acabar com a pobreza, e, a partir de Gana, Como podemos garantir o envolvimento dos pobres em acabar com a pobreza?

"Falamos de líderes e governos, mas não de cidadãos ativos, e que é o ingrediente essencial, ninguém se concentra em suficientemente". "Porque o governo eficaz tem que ser um resultado não apenas de eleições livres e justas, mas de um tipo diferente de participação. Devemos reabilitar a palavra empowerment (Presidente do Grupo Banco Mundial Jim Yong Kim juntou ONU Secretário-Geral Ban Ki-moon para o Global Voices sobre a Pobreza, um evento com líderes mundiais, formadores de opinião e uma audiência global on-line discutir o que é preciso para acabar com a pobreza)³²

Diante de tais considerações, o BM se anuncia como o defensor dos vulneráveis, o guardião da justiça social por meio da equidade, o colaborador na prosperidade e no desenvolvimento das nações. Para tanto, orienta e direciona seus mutuários para que estes possam intervir na sua organização econômica, política e social como forma de acabar com a extrema pobreza e crescer economicamente.

Dessa forma, o Banco Mundial, explicita a necessidade de estimular a solidariedade e a participação de toda a sociedade, realizar parcerias entre o Estado, o mercado e a sociedade, dar poder aos pobres para que eles resgatem sua capacidade de conquistar melhores condições de vida (empowerment) e saibam agir em momentos de crise, isto é, se tornem resilientes.

A **resiliência** é um conceito psicológico emprestado da física, definido como a capacidade de o indivíduo lidar com problemas, superar obstáculos ou resistir à pressão de situações adversas - choque, estresse etc. - sem entrar em surto psicológico. No entanto, Job (2003), que estudou a resiliência em organizações, argumenta

³²

Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/04/19/what-will-it-take-to-end-poverty-in-a-generation-a-global-audience-dialogues-with-jim-yong-kim-and-ban-ki-moon>
<http://live.worldbank.org/global-voices-poverty> Acesso em 06 de fevereiro.

que a resiliência se trata de uma tomada de decisão quando alguém depara com um contexto entre a tensão do ambiente e a vontade de vencer. Essas decisões propiciam forças na pessoa para enfrentar a adversidade. Assim entendido, em 2006, Barbosa propôs que se pode considerar a resiliência como uma combinação de fatores que propiciam ao ser humano condições para enfrentar e superar problemas e adversidades.

Além disso, o BM preconiza combater a corrupção e melhorar a governança e ainda, reformar as instituições por meio da lógica da responsabilização da gestão de resultados. Nessa ordem, o grupo Banco Mundial detêm o poder de controle e dominação sob a lógica de reprodução do capital, objetivando os melhores encaminhamentos como forma de amenizar conflitos, evitar maiores riscos e estabelecer consensos.

3.2 Banco Mundial e a Educação: a concepção e as estratégias do BM para acabar com a pobreza extrema por meio da educação

Na concepção do Banco Mundial, a educação é a melhor estratégia para alavancar o desenvolvimento econômico dos países mutuários, tanto assim, que apresenta nos seus diversos documentos inúmeras vantagens que podem ser obtidas por meio do investimento em educação. Nesse sentido, as orientações e os direcionamentos presentes nos documentos do grupo Banco Mundial convergem em termos de pressupostos e em termos de estratégias.

1. A educação desempenha um papel central no desenvolvimento nacional. As pessoas são a verdadeira riqueza das nações - e a educação que lhes permite viver mais saudável, mais produtivo e com vidas mais satisfatórias. A Educação ajuda as pessoas a tomar melhores decisões, sustentar a vida, adotar novas tecnologias, ser melhores pais, lidar com choques e serem cidadãos responsáveis e eficazes administradores do meio ambiente natural. E os benefícios da educação vão além do indivíduo e da família: eles promovem a prosperidade econômica, reduz a pobreza e privação em uma escala social. 2. Comparado com há duas décadas, muito menos crianças nos países em desenvolvimento estão agora fora da escola, graças a uma combinação de investimentos em educação, políticas eficazes e sustentadas de forma nacional. Governos, organizações não governamentais (ONGs), comunidades, e as empresas privadas têm construído mais escolas e salas de aula e professores recrutados em níveis sem precedentes (BANCO MUNDIAL (a), 2010, p.3).³³

³³ Traduzido por Silmara Eliane de Sousa e revisado por Danielle Bin dos Reis, 2013.

Com efeito, observamos que é essa concepção e essas estratégias presentes nos documentos já apresentados neste trabalho, que tem orientado e porque não dizer ditado a formulação e a implementação da política educacional no Brasil principalmente a partir da década de 90 com a Reforma do Estado Brasileiro.

O documento produzido pelo Banco Mundial em 2010, intitulado Aprendizagem para todos: Investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento, apresenta três pilares “Investir cedo, Investir de forma inteligente, Investir para todos”. O Banco retoma seus objetivos para a educação ³⁴ dos países mutuários, já produzidos nos documentos a partir da década de 90, Educação para Todos, Metas de Desenvolvimento do Milênio entre outros, acrescenta novos objetivos, aponta que com os avanços tecnológicos atuais é necessário rever a forma de capacitar a força de trabalho, possibilitar uma aprendizagem mais acelerada e reformar os sistemas educacionais. ³⁵

A estratégia enfatiza a necessidade de: Investir cedo. Investir de forma inteligente. Investir para todos. Investir cedo. Garantir que na primeira infância, os jovens a adquirir as habilidades fundamentais que irão traduzir-se em uma vida de aprendizagem. Investir de forma inteligente. Apoiar intervenções eficientes e reformas políticas que resultem em ganhos de escolarização e de aprendizagem. Investir para todos. Certifique-se de que todos os alunos, incluindo-as

³⁴

A paisagem tecnológica também molda a demanda potencial para a educação. A economia cada vez mais globalizada e as novas tecnologias de informação transformaram as formas das pessoas viver e se comunicar as formas das empresas fazer negócios, como também os tipos de postos de trabalho que estão disponíveis, e as habilidades que estão em maior ou menor demanda. A economia e as mudanças tecnológicas estão redefinindo o desafio de crescimento para todos os países. Os países com mais força de trabalho altamente qualificados e mais ágeis têm uma clara vantagem na economia global, e a quantidade e qualidade da educação precisa responder às novas oportunidades de emprego e crescimento da produtividade a ser criado por essas mudanças. Isso coloca pressão sobre os sistemas de ensino para adaptar-se (BANCO MUNDIAL (a), 2010, p.4 tradução Silmara Eliane de Sousa e revisão Danielle Bin dos Reis).

³⁵

Estamos a viver num período de extraordinária transformação. A impressionante ascensão dos países de renda média, liderada pela China, Índia e Brasil intensificou o desejo de muitas nações de aumentar a sua competitividade mediante o desenvolvimento de forças de trabalho mais capacitadas. Os avanços tecnológicos estão a mudar os perfis e as qualificações profissionais e, ao mesmo tempo, a oferecer possibilidades de aprendizagem acelerada. Os níveis implacavelmente elevados de desemprego, especialmente entre os jovens, ressaltaram a incapacidade dos sistemas de educação para formar jovens com as competências corretas para o mercado de trabalho e incentivaram os apelos de mais oportunidades e responsabilidades. (Prefácio do documento Aprendizagem para todos: Investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento (BANCO MUNDIAL (a), 2010).

meninas e grupos desfavorecidos-são capazes de adquirir o conhecimento e as habilidades que eles precisam para ter sucesso na vida (BANCO MUNDIAL (a), 2010, p.2).

De acordo com esse documento o objetivo do Banco Mundial é criar uma base global forte de conhecimento para liderar as reformas nos sistemas educacionais. Neste sentido, deve-se considerar o que as pessoas aprendem dentro e fora da escola, desde a educação infantil até o mercado de trabalho. Para o BM é necessário investir na mente humana, sendo ela a responsável pelo desenvolvimento econômico dos países. Logo, caberia aos mutuários inovar e aprender com o manancial de ideias no nível global, para se adequar as mudanças no cenário mundial.³⁶

Nos níveis regional e global, o Banco Mundial ajudará a desenvolver uma base de conhecimento de elevada qualidade sobre a reforma do sistema educacional. O trabalho de análise, as provas concretas e o saber-fazer relativo a programas e políticas de educação são essenciais para melhorar o desempenho dos sistemas educacionais em todo o mundo. Ao investir em avaliações de sistemas, aferição de impactos e verificação da aprendizagem e de competências, o Banco estará a ajudar os países parceiros a responder às questões-chave que informam a reforma da educação: Quais são os pontos fortes do nosso sistema? E as suas fraquezas? Que intervenções se têm mostrado mais eficazes para a sua solução? Está a alcançar os grupos mais desfavorecidos? Quais são os papéis essenciais a serem desempenhados pelos setores públicos e privados na prestação dos serviços? Estão as crianças e os jovens a adquirir os conhecimentos e competências de que necessitam?(BANCO MUNDIAL (d), 2011, p.6)

Nesse sentido, o Banco Mundial desde sua anterior estratégia para a educação em 2000, tem se aproximado cada vez mais dos países clientes por meio da descentralização das suas operações, tendo agora 40% do pessoal nas

³⁶

Além disso, o panorama global para a educação está a mudar. Um conjunto de mudanças é a demografia: taxas de fertilidade mais reduzidas estão a alterar os perfis populacionais das populações muito jovens, típicas de muitos países de baixo rendimento, para “explosões juvenis”, mais comuns nos países de rendimentos médios e cada vez mais concentradas nas áreas urbanas. Ao mesmo tempo, o aumento impressionante de novos países de rendimento médio tem intensificado o desejo de muitas nações de aumentar a sua competitividade mediante a criação de novas forças de trabalho, capacitadas e ágeis. Há outro conjunto de alterações que é tecnológico: avanços incríveis nas tecnologias de informação e comunicação (TICs) e outras tecnologias estão a mudar os perfis dos empregos requeridos pelos mercados de trabalho, ao mesmo tempo a oferecer possibilidades de aprendizagem acelerada e melhor gestão dos sistemas de educação (BANCO MUNDIAL (a), 2010, p. 2).

representações nacionais. O objetivo de acordo com o documento do BM tem sido melhorar a medição e orientação dos seus resultados e também investir numa melhor avaliação dos impactos dos programas, aspecto em que o setor da educação lidera o caminho. O Banco Mundial também coloca como inovação o co-financiamento setorial, os instrumentos com base no desempenho e outras abordagens, além de reconhecer o setor privado na educação, promover ações coletivas globais, reforçar a governança, para tanto é necessário investir na “Aprendizagem para todos, para além da escolarização”.

A nova estratégia centra-se na aprendizagem por uma simples razão: o crescimento, desenvolvimento e redução da pobreza dependem dos conhecimentos e qualificações que as pessoas adquirem, não no número de anos que passaram sentados numa sala de aula. No nível pessoal, embora um diploma possa abrir as portas para um emprego, são as competências do trabalhador que determinam a sua produtividade e capacidade para se adaptar a novas tecnologias e oportunidades. Conhecimento e qualificações contribuem também para que um indivíduo possa ter uma família saudável e instruída, e participe na vida cívica (Banco Mundial (a), 2010, p.3).

Nesse sentido, o Banco Mundial vem orientando as políticas educacionais nos países mutuários seguindo o pressuposto de que a aprendizagem precisa iniciar na primeira infância, tanto na educação formal como fora dela, sendo necessária uma educação primária sólida que forneça a base da alfabetização e da aritmética como forma de garantir a base para a aprendizagem para o resto da vida.

A aprendizagem tem que ser encorajada desde cedo e continuamente, tanto dentro como fora do sistema escolar formal. A ciência emergente do desenvolvimento cerebral mostra que para desenvolver adequadamente, o cérebro em crescimento de uma criança precisa ser acalentado muito antes do início do ensino formal, aos 6 ou 7 anos. Os investimentos na saúde pré-natal e os programas de desenvolvimento na primeira infância, que incluem educação e saúde, são essenciais para realizar este potencial. Na fase primária o ensino de qualidade é essencial para os estudantes a alfabetização e aritméticas básicas, das quais depende a aprendizagem para o resto da vida. A adolescência é outro período fértil de aprendizagem, mas é também uma altura em que muitos estudantes deixam a escola para casar (em especial as raparigas) ou para trabalhar o tempo inteiro. Segundas oportunidades e oportunidades de aprendizagem informais são assim essenciais para garantir que todos os jovens possam adquirir competências para o mercado de trabalho (Banco Mundial (a) 2010, p.4).

É oportuno assinalar a defesa do Banco para o investimento na educação básica formal para a grande massa da classe trabalhadora. A lógica é oferecer o mínimo de conhecimentos necessários para viver em harmonia na ordem contraditória do capital, o que inclui a base escolar como pré-requisito para o trabalho e quando necessário posteriormente qualificar o trabalhador de preferência em instituições privadas ou em instituições públicas não estatais, tanto assim, que são assinalados outros encaminhamentos para a educação dos adolescentes e jovens, direcionando-os também para o ensino informal. Salienta-se no discurso do BM, uma forte tendência em defender a educação fora da instituição escola. E ainda que os sistemas de ensino são compreendidos sobre uma outra perspectiva, mais ajustada, mais produtiva e mais conveniente ao processo de internacionalização da economia.

10. No nível nacional, o Banco Mundial apoiará reformas para fortalecer os sistemas de ensino. O termo sistemas de educação normalmente se refere às escolas, universidades e programas de treinamento que oferecem serviços de educação. A nova estratégia do Banco Mundial redefine o termo sistema de educação para incluir um grupo de atores mais amplo que as instituições de ensino por si só, juntamente com as relações entre esses atores. Neste ponto de vista, um sistema de educação pertence à gama completa de aprendizado e oportunidades disponíveis para crianças, jovens e adultos, essas oportunidades são fornecidos e / ou financiados pelas entidades estatais ou não estatais (por exemplo, particulares, empresas privadas, organizações comunitárias ou organizações baseadas na fé). Um sistema de ensino inclui, assim, programas formais e os programas não formais, bem como toda a gama de beneficiários e atores-professores, formadores, administradores, funcionários, alunos e suas famílias, bem como empregadores, cujas escolhas coletivas e-voz pode ser um poderoso motor na reforma da educação. Por último, inclui as regras, regulamentos e políticas (bem como a forma como são aplicadas e implementadas, e quem responsabilizar), juntamente com os recursos e financiamentos os mecanismos que ligam um sistema educacional em conjunto. Em outras palavras, um sistema de ensino é tanto uma complexa rede de participantes (agências governamentais, prestadores públicos e privados, indivíduos, comunidades e organizações) preocupado com a prestação, financiamento e regulação de serviços funcionais de aprendizado, o poder e as relações de prestação de contas que vinculam esses participantes juntos (BANCO MUNDIAL (d), 2011, p.6).

A qualidade no processo educacional é preconizada pelo BM como aquela alcançada indiretamente por meio da melhora na governança e na administração.

Nesse sentido, o mecanismo se concentra na redução dos custos do setor público para o estado por meio de parcerias com o setor privado, com organizações não governamentais (ONGs) pela transferência de responsabilidades para os profissionais da educação e a comunidade em geral. Isso, em última instância tem se traduzido em uma maior pressão aos gestores e professores das escolas da rede pública para que empreguem com maior eficiência suas competências e habilidades obtendo melhores resultados no ranking educacional.

8. Embora haja muito debate sobre o que constitui um ambiente de aprendizagem adequado e como melhorar este ambiente, é claro que o foco em insumos sozinho (por exemplo, a construção salas de aula, contratação de professores, compra de livros didáticos) terá sucesso limitado. A capacidade de um sistema de educação para transformar de forma eficiente os recursos disponíveis para a aprendizagem de todos, especialmente para estudantes pobres, depende da sua capacidade de formulação de políticas, planejamento, financiamento, avaliação dos alunos, e gestão de recursos humanos, bem como a sua capacidade de envolver-se em parcerias intergovernamentais e externos. Como a maior parte do financiamento da educação é derivado dos orçamentos do governo, em vez de contribuições de doadores, é fundamental que cada país tem a capacidade de governar e gerenciar seu sistema de ensino de acordo com padrões de qualidade e equidade (BANCO MUNDIAL (a), 2010,p.5)

Destacamos ainda o documento Estratégia de Proteção Social e Trabalho do Banco Mundial para 2012-22: Resiliência, Equidade e Oportunidade, este documento convergente com os demais já apresentados neste trabalho que objetivam a redução da extrema pobreza, aponta por meio das trocas de conhecimentos entre países,³⁷ estratégias de gestão política para formação de redes de proteção social e emprego produtivo, as denominadas SPL (Políticas eficazes de proteção social e trabalho). É imprescindível destacar que o grupo Banco Mundial considera como pobreza extrema, aqueles que vivem com menos de um dólar por

³⁷

A estratégia não é um enfoque de “tamanho único”. Pede, ao contrário, melhor evidência, fortalecimento de capacidade e partilha de conhecimentos entre países, para facilitar programas e sistemas de SPL informados, específicos de cada país e fisicamente sustentáveis. O Banco Mundial apoiará essa agenda por meio não somente de empréstimos como pelo melhoramento crítico da evidência, pelo fortalecimento da capacidade e pelo apoio à partilha de conhecimentos e colaboração entre países (BANCO MUNDIAL (e), 2012. p.xii)

dia, logo sem o mínimo existencial, e a pobreza moderada para aqueles que vivem entre um dólar a dois dólares.

Para tanto, a estratégia leva em conta a importância de dispor de redes de segurança social em bom funcionamento, com capacidade provada de reduzir a pobreza e a desigualdade, promover o acesso das crianças pobres à saúde e à educação e habilitar as mulheres; e programas sustentáveis de seguridade social que ajudem a atenuar o impacto de crises nas famílias. E a estratégia promove políticas visando empregos produtivos, que ajudem as pessoas a ganhar acesso aos mercados de trabalho e acumular aptidões, tanto durante a recuperação de crises econômicas como em tempos normais (BANCO MUNDIAL (e), 2012.p. v).

Esse documento aponta que com o processo de internacionalização da economia, o mundo está mais integrado e com maiores riscos de crises econômicas para além das fronteiras nacionais. Nesse sentido são necessárias novas formas de proteção social e trabalho para ajudar os países neste contexto de rápida transformação econômica.³⁸ O Banco Mundial propõe para reduzir a extrema pobreza nesse novo cenário, o crescimento sustentável³⁹ incluyente. Para tanto, nesse documento são apontados três objetivos gerais, uma orientação estratégica e princípios de engajamento.

³⁸

O mundo está ficando cada vez mais interligado e arriscado, com choques e epidemias econômicas a ultrapassar fronteiras nacionais. Embora não tenha precedentes o número de jovens que procuram emprego em alguns lugares, em outros o envelhecimento está contraindo a população produtiva e trazendo novos desafios fiscais. Em todos os países, persistem ainda a pobreza, a desigualdade e a exclusão, enquanto a falta de “igualdade de oportunidades” de acesso à educação de qualidade, à saúde e à nutrição torna a mobilidade econômica inatingível para um grande número de pobres. Ademais, o futuro dos empregos produtivos parece incerto para uma parcela considerável dos trabalhadores do mundo, que enfrentam o desemprego ou subemprego (BANCO MUNDIAL (e), 2012 p. xii).

³⁹

A iniciativa One-UN Social Protection Floor, atualmente liderada pela Organização Internacional do Trabalho e pela Organização Mundial da Saúde, foi endossada pela ONU, pelo G-20 e por diversos governos e organizações não governamentais. Ela defende a importância de programas e políticas de proteção social e trabalho eficazes. Ademais, bancos multilaterais, agências da ONU, a Comissão Europeia e parceiros bilaterais estão ajudando cada vez mais os países a melhorar seus esforços de proteção social e trabalho. Mais importante ainda é que países de baixa renda estão formulando programas bem sucedidos de proteção social e trabalho e experimentando reformas, inclusive: ■ Asignación Universal por Hijo para Protección Social na Argentina ■ Programa Bolsa Família (e o novo Brasil Sem Miséria) no Brasil ■ Programa Productive Safety Nets na Etiópia ■ Programa Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee na Índia ■ Reformas Di bao na China ■ Programas Progreso e Oportunidades no México (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.4).

Os objetivos gerais da estratégia são ajudar a melhorar a resiliência, a equidade e a oportunidade para as pessoas em países tanto de baixa renda como de renda média. **A orientação estratégica** tem por objetivo ajudar os países em desenvolvimento a abandonar enfoques fragmentados em favor de sistemas mais harmonizados de proteção social e trabalho. Essa nova estratégia atende às lacunas da prática atual, ajudando a tornar a proteção social e trabalho mais sensível, mais produtiva e mais incluyente para as regiões e grupos excluídos notadamente os países de baixa renda e os muito pobres, os inválidos e os que trabalham no setor informal, bem como, em muitos casos, as mulheres. **Os princípios de engajamento** para o trabalho com clientes deverão ser dimensionados para os países e ter fundamento provado em operações e trabalho de conhecimento, e colaborar com diferentes setores e atores (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.xi-xii).

De acordo com esse documento, os instrumentos para aumentar a resiliência, a equidade e a oportunidade colaboram significativamente para reduzir os riscos e a volatilidade, protegendo a sociedade contra a pobreza extrema. Os programas de proteção social envolvem assistência social por meio de programas como, por exemplo, de transferência de dinheiro (Bolsa Família), merenda escolar e assistência alimentar dirigida, a seguridade social como pensões de aposentadoria e por invalidez, seguro desemprego e ainda programas de mercado de trabalho como programas de aquisição de aptidões, programas de procura de empregos e alinhamento e melhores relações trabalhistas. Nesse sentido, os direcionamentos do Banco Mundial para as Redes de Proteção e Trabalho nos países mutuários reiteram,

Resiliência, mediante garantias contra diminuições do bem estar devidas a diversos choques. As principais fontes de resiliência são os programas de seguridade social que minimizam o impacto negativo dos choques econômicos sobre indivíduos e famílias — como seguro desemprego e seguro contra invalidez, aposentadorias na velhice e programas de frentes de trabalho escaláveis. Programas complementares em outros setores são também extremamente importantes para a resiliência — como o seguro de safra e contra o mau tempo, e o seguro saúde. Também são vitais os esquemas privados informais (como, por exemplo, poupança, ativos e apoio de base familiar ou comunitária). **Equidade**, pela proteção contra privações e pela promoção da igualdade de oportunidades. Os programas de assistência social (também denominados programas de redes de segurança — compreendendo transferências em dinheiro e em espécie, como merenda escolar e assistência alimentar dirigida) aliviam a pobreza crônica e protegem contra privações. Ademais, protegem os indivíduos e famílias pobres contra perdas catastróficas e irreversíveis de capital humano (nutrição, saúde e educação), assim contribuindo para a igualdade de oportunidades. **Oportunidade** para pessoas, mediante a promoção

de melhor saúde, nutrição, educação e desenvolvimento de capacidade, bem como ajuda a homens e mulheres para que tenham acesso a trabalho produtivo. Muitas vezes, as instituições que promovem oportunidades são integradas com aquelas que apoiam a resiliência e a equidade. Os programas de mercados de trabalho, por exemplo, proporcionam benefícios aos desempregados, constroem aptidões e fortalecem a produtividade e a empregabilidade dos trabalhadores. As transferências em dinheiro incentivam investimentos em capital humano mediante a promoção de demanda por educação e saúde e ajudam a corrigir as desigualdades de gênero. E os programas de frentes de trabalho proporcionam pagamentos em dinheiro aos pobres, aumentando ao mesmo tempo os investimentos de capital físico (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.xiii).

Nesse sentido, o Banco coloca como necessário a articulação entre os programas, além de uma estrutura normativa, jurídica e institucional, como também uma série de ferramentas e colaboração entre setores econômicos.⁴⁰ Seria assim, função do governo em consenso com as metas da sociedade, deliberar a agenda de proteção social e supervisionar as medidas de proteção social e trabalho tanto públicas como privadas ou informais. Nas orientações do BM para seus países membros, é necessária uma rede de proteção social como meio de investir na proteção e na formação do capital humano e conseqüentemente na redução da extrema pobreza.⁴¹

Na direção estratégica o BM considera três lacunas a serem superadas como forma de evitar a fragmentação dos programas de proteção social, melhorar a cobertura e a competência de resposta a riscos.

⁴⁰

Por exemplo, o seguro de safras agrícolas confere resiliência aos agricultores, assim como o fazem os esquemas de micropoupança e as associações de poupança rotativa. Em muitas sociedades, as instituições beneficentes e as remessas de trabalhadores proporcionam transferências que promovem a equidade. a disponibilidade de boas escolas e clínicas é essencial para os pobres que desejam **melhorar o capital humano (grifo nosso)** de seus filhos. As empresas privadas constituem os mais importantes veículos de bons empregos e oportunidades, frequentemente investindo no fortalecimento das aptidões dos trabalhadores. Muitas vezes, as redes sociais informais são melhores para os jovens à procura de melhores oportunidades de usar tais aptidões (BANCO MUNDIAL (e), 2012, xiv).

⁴¹

Muitos programas de proteção social e trabalho são fragmentados e carecem de harmonização, o que diminui sua eficácia. O principal objetivo da nova estratégia de proteção social e trabalho do Banco Mundial é ajudar os países a passar de enfoques fragmentados a sistemas harmonizados. Ela se concentra em tornar tais sistemas mais incluídos, quanto aos que são vulneráveis, e mais consentâneos com a formação de aptidões das pessoas e o melhoramento da produtividade de seu trabalho. Ademais, procura torná-las pessoas mais capazes de responder a crises e choques (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p. xiv).

A estratégia concentra-se também em três lacunas atuais em proteção social e trabalho: exclusão, em que programas existentes deixam de atingir grupos vulneráveis chave; vinculação deficiente com oportunidades, em que os programas e sistemas nem sempre se ligam a pessoas com vistas ao potencial produtivo; e inflexibilidade, em que os programas não são capazes de acomodar aqueles que se tornaram recentemente vulneráveis em virtude de choques sistêmicos (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p. XIV).

O Banco Mundial orienta aos países clientes implementar abordagens sistêmicas “SMART”⁴² no programas de proteção social. O S de sincronia entre distintos programas, o M de monitoramento, avaliação e adaptação, o A de acessível em termos fiscais, programas de baixos custos, o R de respostas rápidas em virtude de crises e choques, o T de transparentes e responsáveis. O objetivo central do BM é aumentar a produtividade por meio da lógica de investir no capital humano, além de evitar a falta de competitividade.⁴³

Esse trabalho de fortalecimento da produtividade das pessoas exigirá que as equipes de proteção social e trabalho do Banco Mundial colaborem com diferentes setores e com parceiros, em apoio aos países clientes. Para muitos programas de proteção social e trabalho, é essencial tomar por base as dimensões de resiliência e

⁴²

Cinco aspectos são centrais na formação de sistemas de SPL bastante funcionais. Esses aspectos estão resumidos no acrônimo SMART: Sincronizado: Ferramentas e programas conectados, com coordenação normativa geral. Esta é a chave da característica “sistêmica” de um sistema de SPL — para assegurar que programas individuais com impacto em diferentes grupos e riscos possam ser harmonizados. A coordenação entre os atores e as funções de resiliência, equidade e oportunidade apoia um sistema dinâmico, estimulando o deslocamento para sair da pobreza e respondendo a diferentes necessidades. Mensurável: Monitorado, avaliado e adaptado de acordo com resultados. É importante uma meta cuidadosa, para ver se estão sendo obtidos os resultados desejados — e, com igual importância, os resultados devem ser usados para aprimorar ou alterar o desenho, conforme seja necessário para aumentar a eficácia. Acessível: Os sistemas de SPL devem ter custo econômico e fiscalmente sustentável hoje e no futuro. Parte da solução é desenhá-los de uma forma econômica, visando, muitas vezes, grupos ou intervenções específicas, para depois se expandir progressivamente para outros grupos ou riscos, ao crescerem os recursos e a capacidade. Responsivo: Reage anticíclicamente a crises. A carteira de programas e a estrutura financeira do sistema precisam ter capacidade de expansão para estarem em condições de crescer em épocas de choques — seja mediante novos programas específicos para a crise ou por meio de desenhos que permitam aos programas existentes incluir os que se tornaram recentemente elegíveis em virtude do choque. Transparente e responsável: Bem governado, com regras, funções e controles claros. Um enfoque sistêmico delinea normas claras, define papéis e controles rígidos para corrigir, para os vários órgãos e pessoas que prestam serviços, quaisquer fugas às normas e funções (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.19).

⁴³

Para fortalecer a produtividade, é necessário também encontrar o equilíbrio adequado entre proteção e competitividade. Embora reconhecendo a necessidade de proteção e equidade, é preciso que as políticas de proteção social e trabalho sejam configuradas visando evitar desincentivos, especialmente no que se refere a empregos (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p. xvii).

equidade e fazer uso delas para ligar a programas complementares em outros setores. Por exemplo, um país necessitará de colaboração entre os setores da educação, da saúde, da nutrição e da agricultura para formar capital humano para as crianças, mediante transferências de recursos, merenda escolar e outros programas. Para ajudar os trabalhadores a desenvolver aptidões e fortalecer sua própria produtividade, são essenciais as parcerias com setores que se concentram no desenvolvimento de empresas privadas, garantindo acesso a crédito e financiamento e proporcionando treinamento e educação vocacional. Em conjunto, essas parcerias podem formar programas de aptidões, ajudar os trabalhadores a se conectarem com empregos produtivos e facilitar o acesso a insumos e créditos (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p. xvii).

No que se refere aos princípios de engajamento, o BM explicita que os países clientes podem e devem dividir experiências, conhecimentos bem sucedidos em proteção social. Entretanto é necessário conhecer bem os programas, compreender os resultados e transmitir boas práticas sobre eficácia e desempenho.⁴⁴

Nesse documento o BM aponta a necessidade de aumentar a proteção social sem descuidar da sustentabilidade fiscal. Para tanto, recomenda o estabelecimento de parcerias.

Os atores do setor privado são parceiros críticos não somente para gerar empregos e crescimento, mas, muitas vezes, como provedores diretos de serviços de proteção social ou desenvolvedores de soluções inovadoras, inclusive tecnologia da informação e comunicação. No nível nacional, organizações da sociedade civil, sindicatos e entidades de cunho religioso são atores-chave no conhecimento de desafios, na configuração da opinião e na representação de grupos excluídos. As políticas de proteção social e trabalho requererão colaboração aberta e mútua com todos esses interessados (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.xix).

O Banco Mundial objetiva políticas sociais de baixo custo, por meio da criatividade do Estado em programas econômicos com alto retorno e com a

⁴⁴

Disponível em:
http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/2805581274453001167/7089867-1279223745454/7253917-1291314603217/SPL_Strategy_2012-22_PORT.pdf Acesso em: 07 de março de 2013.

Os próprios países em desenvolvimento estão gerando boa parte do conhecimento mais importante sobre êxitos e fracassos em proteção social e trabalho. Um tema principal desta estratégia é assegurar que esse conhecimento seja amplamente disponível e utilizado. o banco Mundial usará essa vantagem comparativa como destilador, facilitador e costumizador global do conhecimento a ser investido fortemente no intercâmbio de conhecimentos sul-sul, especialmente no fomento do intercâmbio de conhecimentos entre profissionais de país a país, com relação ao planejamento e execução eficaz (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p. xvii).

transferência para a sociedade em geral do compromisso de ajudar os menos favorecidos por meio de doações e transferências. A lógica é dividir a responsabilidade.

45

É pertinente reiterar que nesse documento como nos demais já apresentados, a lógica de melhorar a governança está presente, sendo a gestão a responsável por organizar e supervisionar com competência as políticas sociais.

Em proteção social, pode-se definir governança como o conjunto de incentivos e relações de responsabilidade que influenciam a maneira pela qual os fornecedores são responsabilizados por seu comportamento e sua capacidade de prestar serviços com qualidade e eficiência. Os esforços para fortalecer a governança podem ser categorizados em três grandes áreas:

■ Regras que definam o contexto das relações de responsabilidade entre formuladores de políticas, provedores e cidadãos. Em nível de programa, isto se refere ao ordenamento jurídico que rege o sistema ou programa individual de SPL, inclusive legislação e regulamentação, e diretrizes operacionais secundárias, tais como claros critérios de qualificação, entrada e saída de programas; e mecanismos previsíveis e transparentes para determinação de níveis de benefícios.

■ Os papéis e responsabilidades dos atores envolvidos, em diferentes níveis de governo e instituições. Os mecanismos para fortalecimento de funções e responsabilidades incluem o estabelecimento de relacionamentos institucionais, o esclarecimento de especificações de trabalho para provedores e a instituição de incentivos ao desempenho.

■ Mecanismos de controle e prestação de contas que ajudem a garantir que “o benefício certo chegue à pessoa certa no momento certo”. A maioria dos programas de proteção social — especialmente os de transferência de recursos — necessitam de medidas para assegurar fluxos apropriados de informação e de numerário. Os mecanismos de controle e prestação de contas compreendem medidas do lado da oferta, inclusive verificação, processos de MeA (Monitoramento e Avaliação) tais como auditorias, mecanismos de

45

Finalmente, é preciso que os esforços de proteção social e trabalho sejam sustentáveis, com uso econômico de recursos para atingir metas nacionais — dado que programas ineficientes desperdiçam recursos. devido a isso, o Banco Mundial deverá continuar fortalecendo as provas de que os sistemas de proteção social e trabalho não têm de ser caros nem complexos e ajudando os países a escolher enfoques de custo mais econômico para cobrir suas necessidades específicas. No que se refere à busca de enfoques de custo econômico e à garantia de sustentabilidade fiscal, a acessibilidade financeira é um constante desafio. Os bons sistemas são acessíveis financeiramente. O programa Bolsa Família, no Brasil, tem mostrado resultados significativos a um custo de cerca de 0,5% do PIB. Muitas vezes, o desafio da acessibilidade está em tomar difíceis decisões normativas sobre como investir escassos recursos públicos. Vários países, contudo, logram êxito na reorientação e organização dos recursos disponíveis em apoio a sistemas mais fortes e mais eficientes (BANCO MUNDIAL, (e), 2012, p.xx).

controle de qualidade, políticas para garantir o acesso à informação e mecanismos formais de reparação de agravos (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p. 21).

Nesse documento e nos demais, a concepção do Banco Mundial sobre equidade é clara, é a garantia do mínimo existencial, oferecer oportunidades para aqueles excluídos de alguma forma, os mais vulneráveis, no sentido de investir de forma gradativa nos grupos mais carentes na intenção de melhorar seu capital humano, torná-los produtivos, logo, reduzir a extrema pobreza e estimular o desenvolvimento econômico internacionalizado. Cabe apontar que nesses documentos em nenhum momento, o BM assinala a ampliação das políticas sociais para todos, apenas para os grupos de risco, distante da ideia de universalizá-las.

No documento acima citado, o BM explicita sua análise referente a programas de Transferência Condicional de Recursos (TCR) como, por exemplo, o Bolsa Família entre outros vinculados.⁴⁶

Os programas de Transferência Condicional de Recursos (TCR) tornaram-se rapidamente uma das iniciativas mais amplamente adotadas para combate à pobreza no mundo, crescendo de um punhado de países em fins da década de 1990 para sua presença em mais de 40 países de todo o mundo hoje em dia. Os TCR são percebidos como uma maneira eficaz de proporcionar apoio básico à renda de famílias pobres, fortalecendo ao mesmo tempo a saúde, a educação e a nutrição das crianças — alicerce no rompimento do ciclo de pobreza de geração a geração. As TCR proporcionam dinheiro a famílias pobres — geralmente por meio de pagamentos diretos às mães — com a condição de que invistam em seus filhos. As “corresponsabilidades” típicas de uma família incluem atendimento pré-natal para as mães, check-ups regulares, vacinação, monitoramento do crescimento de crianças de menos de

⁴⁶

É creditada às políticas de proteção social no Brasil a ajuda no sentido de ajudar a reduzir dramaticamente a pobreza e a desigualdade na última década. A pobreza moderada caiu de 26% da população em 2003 para 14% em 2009, e a pobreza extrema foi reduzida à metade, de 10% para 5% (Soares 2010). A desigualdade também caiu de um coeficiente de Gini de 0,59 (entre os mais altos do mundo) para 0,54. Um grande contribuinte para isso foi o programa capitânia de assistência social do governo, Bolsa Família, lançado em 2003, integrando diversos programas de assistência social existentes, tais como o Bolsa Escola (orientado para o ensino primário e secundário), o Bolsa Alimentação (necessidades nutricionais das mulheres e crianças), o Cartão Alimentação (segurança alimentar) e o Auxílio Gás (subsídios para o gás de cozinha). Coletivamente, esses programas existentes haviam coberto quase um quarto de todos os gastos em assistência social e tinham metas similares, sofrendo, porém, de uma coordenação normativa insuficiente, sobreposição de populações alvo e diferentes disposições administrativas. Isso criava deficiências na prestação de serviços, combinadas com duplicação e lacunas na cobertura que deveria ser atendida pelo Bolsa Família (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p. 31).

5 anos e matrícula e frequência para crianças em idade escolar (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.26).

O BM aponta o que tem dado certo nesses programas, mas também questiona possíveis falhas, acenando com outras orientações quanto à forma e a quantidade das transferências.

Há ainda importantes lacunas de conhecimento sendo atualmente exploradas numa nova geração de programas e avaliações afins. Uma pergunta é se o dinheiro é mais importante para os resultados e se poderiam ser obtidos resultados semelhantes por meio de transferências incondicionais de recursos (TIR). Há também problemas de desenho, referentes, inclusive, aos tamanhos das transferências, a qual a melhor maneira de monitorizar condicionalidades e como combinar TCR com serviços complementares para garantir impactos de longo prazo na pobreza e no desenvolvimento humano (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p. 26).

Nesse documento construir e proteger o capital humano significa investir nas crianças,⁴⁷ condição irrefutável para a produtividade futura e para romper o ciclo “intergeracional da pobreza”, além de investir nos jovens que estão em transição da escola para o mercado de trabalho como também qualificar melhor os adultos,⁴⁸ isto, seria possível por meio de parcerias com o setor privado como em alguns programas na América Latina, no caso do Brasil o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)⁴⁹ instituído pela lei 12.513/11 que resulta na diminuição da oferta de profissionalização na rede pública de ensino, transferindo para a rede privada esta incumbência. Nessa lógica, o Banco Mundial orienta como

⁴⁷ Proteger e promover o capital humano pode ser particularmente importante — e desafiador — em face de crises. A mortalidade infantil pode projetar-se rapidamente durante uma crise — segundo uma estimativa, uma insuficiência de 1% no Pib per capita em relação às tendências esperadas resulta num aumento da mortalidade infantil em 10% a 15%.⁶¹ a mortalidade de meninas é também significativamente mais sensível que a de meninos a choques econômicos agregados (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.27).

⁴⁸ Um efetivo enfoque em aptidões muitas vezes envolve uma reformulação das atuais políticas de treinamento, frequentemente concentradas em educação técnica e formação vocacional ou na provisão Ad Hoc de incentivos ao treinamento em serviço. Será preciso que os países construam a partir das experiências de outros, da Turquia, Tunísia, Jordânia e República dominicana, bem como do conjunto de programas Jovens na América Latina, que envolvem o setor privado na provisão de treinamento e experiência de trabalho para os jovens (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.28).

⁴⁹ Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a ser executado pela União, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (BRASIL, lei 12.513/11).

necessário para aumentar e fortalecer a produtividade, um aperfeiçoamento das estruturas institucionais, um engajamento multissetorial e a aquisição de conhecimentos para elaborar e executar programas que efetivamente apresentem resultados no sentido de cumprir metas propostas.

O Banco Mundial apresenta para serem usadas pelos países clientes algumas estruturas com uma concepção multissetorial: a estrutura MILES de formato operacional e normativo auxilia no planejamento de estratégias para ampliar a qualidade e criar um número maior de empregos no mercado de trabalho. E ainda a estrutura STEP⁵⁰ totalmente multissetorial para “fortalecer aptidões e aumentar a Produtividade”.

O MILES é em sua concepção multissetorial, enfocando cinco áreas tidas como essenciais para a criação de empregos (donde o acrônimo MILES [em inglês]): políticas Macroeconômicas; clima, instituições e infraestrutura para Investimentos; regulação e instituições do mercado de Trabalho (Labor); Educação e aptidões; e proteção Social (programas de seguridade social e redes de segurança social). Baseando-se em diversos instrumentos de diagnóstico em áreas centrais do crescimento dos empregos, a estrutura procura identificar limitações-chave à criação de empregos em um dado país, propõe prioridades de política e reformas necessárias e ajuda a pô-las em prática. A implementação do MILES requer a obtenção de apoio dos principais interessados-chave e estreita a cooperação entre diferentes ministérios, instituições e parceiros sociais. O Banco Mundial está numa boa posição para levar a cabo essa tarefa, fazendo uso de sua Atividade Analítica e Consultiva (AAA) e do trabalho no setor econômico (ESW) para proporcionar conteúdo analítico e diversos empréstimos e doações para outorgar o financiamento necessário, já tendo usado o MILES em projetos piloto em mais de 15 países (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.40).

Uma estrutura conceitual simples — STEP (DEGRAU) — pode ajudar os formuladores de políticas, analistas e pesquisadores a pensar no desenho de sistemas, para comunicar aptidões que fortaleçam a produtividade e o crescimento. A estrutura concentra-se

50

As políticas de SPL (Proteção Social e Trabalho) podem desempenhar um papel crucial no fomento de cada um dos cinco degraus. Programas de TCR (Transferência Condicional de Recursos) podem ajudar a melhorar os resultados nutricionais, bem como a frequência escolar (Primeiro e Segundo Degraus). ALMPs (Programas de Mercado de Trabalho Ativos) e programas de fomento de aptidões podem abordar o Terceiro Degrau. Programas de gestão de riscos e treinamento focalizado podem ajudar a promover o Quarto Degrau. E a provisão de mecanismos de SPL que atenuem as assimetrias de informação e promovam a mobilidade são críticos para o Quinto Degrau (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.49).

em cinco degraus interligados: Primeiro Degrau. Colocar as crianças no caminho certo, desenvolvendo as aptidões técnicas, cognitivas e de comportamento que levem a uma alta produtividade durante o seu desenvolvimento inicial, dando ênfase à nutrição, ao estímulo e às aptidões cognitivas básicas. Segundo Degrau. Garantir que todos os estudantes aprendam, construindo sistemas mais fortes, com claros padrões de aprendizagem, bons professores, recursos adequados e um ambiente regulamentar apropriado. Terceiro Degrau. Construir aptidões relevantes para a demanda dos empregadores, desenvolvendo a estrutura de incentivos adequada para programas e instituições de treinamento tanto antes do emprego como no local de trabalho. Quarto Degrau. Estimular o empreendedorismo e a inovação, criando um ambiente que estimule investimentos em conhecimento e criatividade. Quinto Degrau. Combinar a disponibilidade com a demanda de aptidões, passando para mercados de trabalho mais flexíveis, eficientes e seguros, como último degrau complementar da transformação de aptidões em empregos e produtividade reais (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.49).

Nesse documento entre outros já analisados, o Banco Mundial aponta a necessidade de aumentar a produtividade e a coesão social dos países clientes, o que seria realizado por meio do investimento em capital humano com equidade, da oferta de proteção social aos mais vulneráveis, do estabelecimento de parcerias com o setor privado para investir em educação e trabalho, do incentivo à responsabilização, isto é, da participação de toda a sociedade na criação e implementação das redes de proteção social. Nesse sentido, a proposição do BM é o intercâmbio de conhecimentos entre países⁵¹ e ampliação de seus guias “de como fazer”⁵² utilizando as TIC(s) (Tecnologias da Informação e Comunicação).

51

Assim como na década passada, o conhecimento será baseado na geração de evidência sobre desempenho, seguida de conversão do engajamento profundo no nível de país em sistemática partilha global de conhecimentos. A prática de SPL do Banco Mundial dará maior ênfase à disseminação e intercâmbio de conhecimentos. O intercâmbio de conhecimentos entre diferentes países e quadros de pessoal terá prioridade, fundada especialmente na aprendizagem sul-sul e garantindo o acesso por meio de plataformas de conhecimento, com uso de enfoques baseados na internet. A prática de SPL está empenhada em continuar dando prioridade às trocas de conhecimentos sul-sul, à partilha de conhecimentos entre profissionais e à promoção de intercâmbio sobre questões de implementação relevantes para a atual e futura agenda de SPL (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.58).

52

Os “cursos básicos” altamente respeitados do Banco Mundial sobre redes de segurança, aposentadoria e mercados de trabalho continuarão a evoluir, usando mais tecnologia (como, por exemplo, cursos introdutórios baseados na internet), tanto como mais experiência prática sobre formulação e administração de programas. O treinamento em avaliação de impacto será também uma prioridade para HDN (Rede de desenvolvimento humano), mediante a colaboração nas áreas de SPL, saúde e educação. Além disso, a prática de SPL dará prioridade a um investimento maior para

3.3 As orientações do Banco Mundial ao Brasil e a Reforma do Estado

A partir dos estudos de Nogueira (2001 e 2003), Zanardini (2006 e 2008), Deitos e Xavier (2006), Leher (1998), Czernisz (1999), Hidalgo (2001), Figueiredo e Borges (2003), Lima, Viriato e Zanardini (2003), Deitos (2003) e Figueiredo (2008) e, sobretudo, por intermédio dos documentos elencados nesta pesquisa, podemos explicitar que o escol maciço do liberalismo, explicitado nas categorias, meritocracia, desregulação, privatização e abertura comercial têm sido consagrado pelo grupo Banco Mundial, como categorias que expressam os interesses e as perspectivas da lógica do capital em seu atual estágio de configuração e, deste modo, realizam os necessários ajustes econômicos e políticos nos países da América Latina, como vem ocorrendo no Brasil. Isto se materializa por meio das recomendações e orientações desses organismos internacionais, na criação e implementação das políticas sociais, isto, como contrapartida aos empréstimos financeiros fornecidos a estes países.

Para Nogueira (2007), no Brasil a partir do golpe militar de 1964, acirrou-se o processo de desnacionalização e transnacionalização da economia, os interesses norte americanos se acentuavam no contexto econômico, político e cultural brasileiro. O incentivo exacerbado ao endividamento externo pelos governos militares (64 a 82) juntamente com as medidas governamentais com objetivo de acelerar o desenvolvimento, condicionou o Brasil a uma exasperação da dependência econômica, política e cultural.

No final dos anos de 1970, os países da América Latina tiveram suas economias mergulhadas num processo de estrangulamento do modelo econômico, de déficit público, de desequilíbrio tributário e fiscal e de agravamento dos problemas sociais, resultando na crise da dívida externa de 1982. Segundo estimativa da Cepal, o número de habitantes latino-americanos vivendo na pobreza e na indigência aumentou de 136 milhões (41% da população), em 1980 para aproximadamente 196 milhões (46% da população), em 1990. Ao mesmo tempo, a faixa dos 5% mais ricos não teve reduzida sua renda, antes conseguiu aumentá-la (Silva, 2002, p.23).

tornar o conhecimento mais acessível, mediante o desenvolvimento de políticas facilmente digeríveis e guias de “como fazer” para ajudar tanto o pessoal como os clientes em todo o mundo a tomar melhores decisões normativas (BANCO MUNDIAL (e), 2012, p.59).

Nesse contexto, para Leher (1998), a preocupação do presidente do Banco Mundial McNamara na época (1968 a 1981), estava em controlar o crescimento da pobreza nos países periféricos, principalmente a pobreza absoluta, e ainda amenizar as contradições próprias do desenvolvimento capitalista. McNamara ao apontar a necessidade de combater a pobreza, agregou componentes sociais às orientações políticas do Banco, como estratégia pacífica de controle. Ainda, de acordo com Leher (1998), a estratégia de investir nas necessidades humanas básicas propostas por McNamara, trazia como objetivo central, garantir a segurança e a estabilidade internacional. Assim, seria possível realizar um controle preventivo, evitando que a população desses países se organizasse e se fortalecesse, atalhando a ameaça à hegemonia capitalista.

Dessa forma, de acordo com Nogueira (1999) para fortalecer o bloco capitalista na luta contra o bloco socialista no período da guerra fria, os organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, aproximaram-se ainda mais do Brasil. Com efeito, além da segurança, outros aspectos do desenvolvimento passam a ser considerados com maior ênfase pelos organismos internacionais. Os empréstimos tornam-se meios de pressão e em grande medida de imposição para cumprimento das orientações e prescrições do Banco Mundial para a economia e as políticas sociais no Brasil. Nesse período, aumentam os empréstimos para educação concomitantemente com as orientações e ditames do Banco Mundial, que interviu significativamente neste setor.

E fato conhecido que ha pelo menos uma década, organismos internacionais tem exigido dos países da América Latina reformas econômicas profundas, que implicam redução das funções do Estado, um novo modelo de acumulação, abertura de mercado, privatização e inserção "aberta e competitiva" no mercado mundial. Em termos mais concretos, exige-se: a) equilíbrio orçamentário b) abertura comercial c) liberalização financeira d) desregulamentação do mercado doméstico e) privatização das empresas e serviços públicos f) reforma tributária g) reforma previdenciária, com incentivos a formas de previdência privada h) flexibilização da legislação trabalhista. E também fato que esses organismos têm insistido que um dos pontos chave para esta "inserção aberta e competitiva" e a reforma dos sistemas educacionais da região (DI GIORGI, 2008, p.15).

Destarte, a cooperação dos clientes do Banco, torna-se fundamental para obter novos empréstimos, neste contexto a educação passa a se aproximar ainda

mais do setor produtivo, tanto na perspectiva da sua organização, como do seu desenvolvimento e do seu crescimento.⁵³

Para o Banco era necessário combater a pobreza pela via do Estado na efetivação de políticas sociais que suprissem as necessidades básicas, procedendo a uma determinada “repartição” da riqueza. A educação básica tornou-se um elemento central na política do Banco, pois atenderia as reivindicações populares ao mesmo tempo em que possibilitaria a participação dos pobres nas atividades econômicas, conseqüentemente favoreceria uma determinada perspectiva de desenvolvimento econômico dos países. Para tanto, na concepção desses organismos internacionais, é necessário diagnosticar os problemas na educação e corrigi-las. Essa lógica tem orientado toda a reformulação e a implantação das políticas educacionais no Brasil.

Very few topics command as much attention in the development field as school effectiveness. Schooling is a basic service that most citizens expect from their governments, but the quality available is quite variable, and the results too often disappointing. What will it take for schools in developing countries to deliver good quality education? Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms seeks to answer this question. The 2004 World Development Report developed a conceptual framework to analyze the kind of government and market failures in service delivery that exist in a large number of developing countries: weak accountability leading to poor motivation and inadequate incentives for performance. That report proposed a set of approaches to remedy those failures that rely on stronger accountability mechanisms. But the empirical evidence supporting those approaches was limited—and uncomfortably so. Over several years, World Bank researchers and project staff have worked with academic researchers and their counterparts in government and civil society to remedy this evidence gap. Their studies isolate and measure the impacts of reforms and expand the evidence base on the best methods for improving school effectiveness, especially through better information, devolution of authority, and stronger incentives for teachers. This volume is a systematic stock-taking of the evidence on school accountability reforms in developing countries. It provides a measured and insightful review and assessment of the results of a variety of approaches was limited—and uncomfortably so. Over several years, World Bank researchers and project staff have

⁵³

A década de 90, segundo essa vertente, está sendo caracterizada por um processo de transformação e globalização da economia, com abertura dos mercados e redefinição do papel do Estado. Prevê-se a radicalização desta tendência na segunda metade da década. Estar-se-ia passando de uma economia industrial a uma economia "global" onde o principal recurso é o conhecimento (DI GIORGI, 2008, p.16).

worked with academic researchers and their counterparts in government and civil society to remedy this evidence gap. Their studies isolate and measure the impacts of reforms and expand the evidence base on the best methods for improving school effectiveness, especially through better information, devolution of authority, and stronger incentives for teachers. This volume is a systematic stock-taking of the evidence on school accountability reforms in developing countries. It provides a measured and insightful review and assessment of the results of a variety of approaches that developing countries are experimenting with in their quest for better (Elizabeth King, Diretora de Educação, BANCO MUNDIAL (d), 2011, p.ix).⁵⁴

A lógica central do Banco Mundial por meio da escolarização, tem em vista capacitar minimamente e controlar adequadamente os pobres, para inseri-los na produção e no consumo, evitando insatisfações e conflitos de classe. Segundo Leher (1998), seria fundamental também, o controle da natalidade, para conter o aumento da população e o aumento da desigualdade, ação essencial para o conceito de sustentabilidade praticado pelo Banco. Além disso, as mulheres inseridas na educação básica teriam um maior planejamento familiar, evitariam filhos e estariam mais capacitadas e disponíveis para o mercado de trabalho. O Banco

54

Disponível em:

<http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/2782001298568319076/makingschoolswork.pdf>. Acesso em: 29 de março de 2013.

Poucos temas demandam tanta atenção no desenvolvimento fiel sobre a eficácia da escola. A escolaridade é um serviço básico que a maioria dos cidadãos espera dos respectivos governos, mas a qualidade disponível é bastante variável, e a resultados também muitas vezes decepcionantes. O que será necessário para que as escolas dos países em desenvolvimento possam oferecer educação de boa qualidade? Fazendo escolas de trabalho: Novas Evidências de Responsabilidade nas Reformas, procura responder a esta pergunta. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2004 desenvolveu uma estrutura conceitual para analisar o tipo de falhas do governo e do mercado na prestação de serviços que existem em um grande número de países em desenvolvimento: a responsabilidade, fracos líderes, a falta de motivação e incentivos inadequados para o desempenho. Esse relatório propôs um conjunto de abordagens para corrigir essas falhas que contam com fortes mecanismos de responsabilização. Mas a evidência empírica limitada e tão incomoda apoia essas abordagens. Ao longo de vários anos, os pesquisadores do Banco Mundial e funcionários do projeto têm trabalhado com pesquisadores, acadêmicos e os seus homólogos do governo e da sociedade civil para remediar esta lacuna. Os seus estudos inclui isolar e medir os impactos das reformas, expandir a base de evidências sobre os melhores métodos para melhorar a eficácia da escola, especialmente através de uma melhor informação, descentralização de autoridade, e maiores incentivos para os professores. Este volume é uma sistemática, um levantamento das provas em escolas, das reformas de prestação de contas nos países em desenvolvimento. Ele fornece uma medida perspicaz de análise e avaliação dos resultados de uma variedade de abordagens que os países em desenvolvimento estão experimentando em sua busca por melhores escolas. Não é a palavra final sobre o assunto, mas espero contribuir para melhorar as escolhas políticas, baseadas na evidência disponível no momento. (BANCO MUNDIAL (d), 2011, p. ix) (Tradução de Silmara Eliane de Sousa e revisão de Danielle Bin dos Reis)

também objetivava reduzir a mortalidade infantil, diminuir dados quantitativos de perdas, para mascarar a desigualdade macro, oriundas das contradições do desenvolvimento capitalista internacionalizado.

Contudo, para os organismos internacionais no combate à pobreza, a distribuição de renda, em momento algum se daria pelas modificações na ordem econômica, e sim pela ação social do Estado orientado por suas recomendações. As ações do Estado brasileiro cristalizadas por meio de suas políticas sociais anódinas, compensatórias e insuficientes, explicitam uma grande contradição dessa ordem econômica, a impossibilidade de universalizá-las.

Nesse mesmo cenário também havia a pressão por parte dos trabalhadores da educação, dos movimentos sociais e de parte da classe trabalhadora usuária da escola, por uma educação pública, gratuita e laica, em todos os níveis e para todos. Esse movimento de luta pela erradicação do analfabetismo, pela universalização do ensino e pela democratização, resultou conquistas pontuais no campo das políticas educacionais para a classe trabalhadora. Entretanto, mesmo com a incorporação de algumas reivindicações desse movimento contestatório e de alguns avanços do ponto de vista histórico da educação, a política educacional expressava em grande medida os interesses hegemônicos internacionais e nacionais.

A partir de 1982, com a crise da dívida, o Banco Mundial intervêm com uma nova política de ajustes estruturais e ajustes setoriais. Diante disso, os Estados deveriam cortar gastos no setor público⁵⁵ para economizar e honrar suas dívidas junto aos seus credores internacionais. Nessa nova configuração, Leher (1998), dentre outros pesquisadores, chama atenção para o fato de que por parte desses organismos internacionais a doutrina desenvolvimentista, o fim da pobreza, cede lugar a outro tipo de proposições; crescimento sustentável, alívio da pobreza e o atendimento das necessidades básicas da classe trabalhadora.

O Brasil passou a fazer parte da globalização, do processo de internacionalização econômica, sendo gerenciado com maior força, pelos

55

Na mesma época em que se faz evidente a crise do modelo social-burocrático do Estado e em que a globalização exige novas modalidades, mais eficientes, de administração pública, cresce a importância de uma forma não privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não-estatais, operando na área de oferta de serviços de educação, saúde e cultura com o financiamento do Estado. Por outro lado, a mesma crise, convergindo com a de caráter mais estritamente político, revelava a necessidade de formas de controle social direto sobre a administração pública e do próprio Estado (PEREIRA; CUNILL, 1999, p.16).

organismos internacionais que compõem o grupo Banco Mundial no controle e na elaboração das reformas políticas.

Na reforma estrutural e setorial preconizada pelo Banco, a Educação básica passou a ter um papel fundamental no alívio da pobreza, por meio dela, a desigualdade social pode ser reduzida, as pessoas podem ascender socialmente e as contradições do capitalismo podem ser amenizadas. Por conseguinte, o BM tem explicitado como já evidenciamos neste trabalho em inúmeros documentos, a necessidade de melhorar a governança dos Estados clientes, para isto, é necessário combater a corrupção e a ineficiência na administração pública. O Estado precisaria rever sua atuação, controlar seus gastos, constituir metas para resultados, estabelecer relações de responsabilização, constituir parcerias, instituir incentivos ao desempenho, criar mecanismos de controle e avaliação, por fim, tornar-se eficiente, flexível, dinâmico para atender as novas demandas do processo de globalização.

A estratégia de cooperação do Banco no Brasil é de apoiar políticas de investimentos que encorajarão o crescimento econômico e o desenvolvimento social num contexto de estabilidade macroeconômica. Níveis extremamente baixos de escolarização minam o potencial do Brasil para o crescimento econômico a longo prazo e parecem ser um fator que contribui para o alto grau de desigualdade de renda no Brasil, que ameaça a evolução de uma sociedade democrática. Em todos os setores, nossa estratégia para o Brasil enfatiza melhoras na eficiência dos gastos públicos e, nos setores sociais, melhor escolha da população alvo e ampliação da prestação de serviços aos pobres (BANCO MUNDIAL, 1993, p.25).

Para atuar com eficiência e eficácia nesse novo cenário da década de 90, o Estado brasileiro deveria, a partir dos pressupostos liberais, ser reformulado. Para o ministro da reforma do Estado Bresser Pereira (1995), “é fundamental admitir a necessidade da combinação ou complementariedade de mercado e Estado, capital e organização, empresários e administradores públicos e privados, essencial para o bom funcionamento dos sistemas econômicos e para a consolidação do regime democrático.

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que,

em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRASIL, 1995, p.13).

O ministro Bresser Pereira, ratificava então os preceitos do liberalismo, ao apontar o Estado como responsável pela crise do capitalismo no século vinte. De um lado, pelo seu caráter cíclico de intervenção na economia e de outro lado, pelo próprio processo de globalização. As causas seriam a ineficiência de sua administração, a captura do Estado por interesses privados, sua incapacidade em atender a crescente desigualdade das demandas da população, a crise fiscal e a nova conjuntura econômica oriundas do processo de globalização. Para ele, o Estado tornou-se muito grande, forte na aparência mais fraco na essência, dominado pela indisciplina fiscal. Consubstanciado nas preposições do Banco Mundial, recomendava a adoção de novas formas de gestão pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos e com o aumento das finanças internacionais, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos. Com efeito, a partir de tais ajustes, o Brasil estaria na perspectiva de Bresser Pereira, inserido e ajustado ao processo de globalização e ao avanço da democracia no mundo, o que exigiria, segundo o ex-ministro, uma participação mais direta da sociedade na gestão pública.

Os objetivos da reforma do Estado tinham como orientação a administração pública gerencial.⁵⁶ Bresser Pereira propunha para que o Estado atendesse o cidadão cliente: contratos de gestão para controlar os resultados, fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, que inclui a separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades

⁵⁶

Administração Pública Gerencial - Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995, p.15-16).

descentralizadoras, executoras dessas mesmas políticas; distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, e as organizações sociais, que realizam os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder do estado não está envolvido; transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; mecanismos de controle direto com indicadores de desempenho claros e definidos para medir resultados da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada; terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Para Pereira (2001), o mercado seria o melhor dos instrumentos de controle. Por intermédio da concorrência seria possível obter os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder seja ele democrático ou hierárquico. A lógica proposta para a reforma do Estado foi de delimitar sua abrangência institucional, reduzir custos, torná-lo eficiente por meio do tríplice processo, privatização, publicização e terceirização. Sobretudo, percorrendo os princípios de ampliação democrática, maior prolixidade do poder, maior autotocidade dos controles, maior eficiência econômica e aumento do espaço público não-estatal.

O setor produtivo público não-estatal é também conhecido por “terceiro setor”, “setor não-governamental”, ou “setor sem fins lucrativos”. Por outro lado, o espaço público não-estatal é também o espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos. [...] a expressão “público não-estatal” [...] define com maior precisão do que se trata: são organizações ou formas de controle “públicas” porque estão voltadas ao interesse geral; são “não estatais” porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais. A expressão “terceiro setor” pode considerar-se também adequada na medida em que sugere uma terceira forma de propriedade entre a privada e a estatal, mas se limita ao não-estatal enquanto produção, não incluindo o não-estatal enquanto controle. A expressão “não-governamental” é um anglicismo, que reflete uma confusão entre Estado e governo; finalmente, a expressão “sem fins lucrativos” carece de limites porque as organizações corporativas também não tem fins lucrativos, sem que por isso sejam necessariamente públicas. O que é estatal é, em princípio, público. O que é público pode não ser estatal, se não faz parte do aparato do Estado (PEREIRA; CUNILL, 1999, p.16).

Para Zanardini (2006), a reforma do Estado significou garantir a produção e reprodução dos interesses do mercado, principalmente ao cristalizar a categoria público não estatal. É pertinente destacar, que a reforma e a implementação da administração pública gerencial no aparelho do Estado e conseqüentemente nas suas instituições, materializou a concepção mercadológica das políticas sociais fundamentada nas proposições do liberalismo.

Por meio da análise do processo de Reforma do Estado, é possível analisar a política educacional inserida neste mesmo movimento. Ora, se o Estado precisava de reforma nesta nova configuração da economia global e da ampliação democrática, logo todas as instituições que dele são componentes, também precisariam. Portanto são apontadas como ineficazes, insuficientes, centralizadoras, burocráticas e de custos altíssimos para o Estado.

Desse modo, a partir de 1990 a política educacional de modo mais acirrado constitui-se como protagonista das políticas sociais e, nessa direção, acontece à formulação de várias leis, resoluções decretos, isto é, uma extensa legislação com a finalidade de construir uma proposta educacional direcionada para as necessidades do mercado e conseqüentemente para o desenvolvimento econômico do país.

Outrossim, ocorre por exemplo, a formulação das diretrizes curriculares, e a implementação de outros mecanismos operacionais e organizacionais, como forma de tornar a instituição escola mais adequada ao processo de concretização da internacionalização da economia além de atender as reivindicações por escola de grande parte da sociedade brasileira. Em outras palavras, essa nova dinâmica educacional é resultado do processo de reorganização do capital, mas também da organização e pressão dos trabalhadores. Entretanto, na correlação de forças ela refletiu, em última instância, muito mais os interesses das classes hegemônicas e conseqüentemente do mercado capitalista globalizado, o que concretizou de forma mais acentuada o ideário liberal no Brasil.

Segundo Deitos e Xavier (2006), a implementação da política educacional a partir desse período, garantiu o sucesso do processo de abertura econômica, de consolidação da economia internacionalizada, do processo de flexibilização e desregulamentação institucional, de privatização e dinamização de controles estatais e privados, e de agências reguladoras nacionais em todos os setores econômicos e sociais.

Para estes autores a argumentação liberal tem sido convincente e fértil, quando propõe a superação do desajuste educacional, atacando a ineficiência operacional e curricular, e mais recentemente, a falta de uma organização educacional mais flexível e criativa, capaz de se integrar ao processo de globalização. No ideário liberal, a ineficiência na organização escolar, o elitismo, a dualidade educacional, resolver-se-iam por meio da igualdade de oportunidades iniciais, incentivo nas competências e habilidades individuais (meritocracia) e uma nova forma de administrar a escola.

Nesse contexto de inserção econômica internacional competitiva, é recomendado como necessário para a materialização dos pressupostos liberais, reformar o Estado para que ele garanta uma dinâmica harmônica que favoreça a reprodução do capital. Sobretudo, por meio do seu papel de apaziguador dos conflitos entre exploradores e explorados. Para tanto, caberia ao Estado superar sua ineficiência administrativa e superar nossa desigualdade educacional e tecnológica.

No mundo globalizado e competitivo em que vivemos é freqüente se imaginar que só existe espaço para expansão das atividades privadas. Esta visão, entretanto, só será verdadeira se confundirmos a esfera pública com a estatal. De fato, o papel do Estado, enquanto produtor de bens e prestador de serviços está sendo reduzido dada a crise fiscal e à ineficiência da administração pública burocrática. Em contrapartida, porém, as organizações públicas não-estatais só tendem a crescer. Primeiro, porque podem ser tão eficientes quanto as empresas privadas. Segundo, porque são uma forma de propriedade mais adequada para uma série de atividades, como a educação superior, a pesquisa científica, a saúde, e a cultura, que envolvem direitos humanos fundamentais, e produzem amplas economias externas (economias que extravasam o âmbito da organização que as produzem, não podendo ser vendidas e transformados lucros). Terceiro, porque, devido ao controle social a que estão submetidas, são mais compatíveis com o regime democrático - um regime que tende historicamente a universalizar-se⁵⁷ (PEREIRA, 1995).

Essa perspectiva na retórica liberal seria um caminho para melhorar nosso desempenho no cenário econômico nacional e internacional. O resultado seria o alívio da pobreza, um crescimento sustentável, um Estado eficiente com políticas sociais adequadas à nova conjuntura.

⁵⁷ Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=743>. Acesso em: 22 de abril de 2013.

O argumento ideológico do liberalismo atribui à desigualdade social e econômica a desigualdade educacional. Dessa forma, se todos os cidadãos tivessem acesso a escolarização, eles por seus próprios méritos poderiam se inserir na distribuição da renda e no acesso aos bens sociais e culturais da humanidade, além de contribuir com o desenvolvimento econômico. No discurso oficial de caráter liberal, a mão de obra pouco qualificada e a iniquidade educacional seriam os responsáveis pelo atraso econômico e social no Brasil.

Essa valorização da educação, particularmente da educação elementar, já estava presente em Adam Smith:

O Estado pode facilitar essa aprendizagem elementar criando em cada paróquia ou distrito uma pequena escola, onde as crianças possam ser ensinadas pagando tão pouco que até mesmo um trabalhador comum tem condições de arcar com este gasto, sendo o professor pago em parte, não totalmente, pelo Estado, digo só em parte porque, se o professor fosse pago totalmente, ou mesmo principalmente, com o dinheiro do Estado, logo começaria a negligenciar seu trabalho. “O Estado pode estimular a aquisição desses elementos mais essenciais da educação oferecendo pequenos prêmios e pequenas distinções aos filhos das pessoas comuns que neles sobressaírem. O Estado pode impor à quase totalidade da população a obrigatoriedade de adquirir tais elementos mais essenciais da educação, obrigando cada um a submeter-se a um exame ou período de experiência em relação aos mesmos, antes que ele possa obter a liberdade em qualquer corporação ou poder exercer qualquer atividade, seja em uma aldeia, seja em uma cidade corporativa (SMITH, 1983, p. 215-216).

Diante do exposto, pensar a educação elementar, tornou-se elemento central para resolver os problemas sociais e econômicos do país. Para isto, foi fundamental, como já procuramos mostrar, rever a dinâmica e a organização do Estado e das suas instituições, como meio de superar seus problemas internos. Para Deitos e Xavier (2006), a base econômico-social é tomada como produto de uma crise educacional e estatal, operando uma inversão ideológica que expressa a sedimentação de um liberalismo de forte controle social e ideológico.

Em convergência com esta ideologia, estão os documentos do grupo Banco Mundial que orientam, recomendam e em grande medida determinam as políticas sociais no Estado brasileiro. Dessa forma, podemos abalizar que as políticas para a educação pública são a materialização desses documentos e, tanto resultam do

poder de empréstimo financeiro do BM, como do seu poder de orientar, convencer e administrar com a aquiescência do governo e da elite hegemônica brasileira.

Seguindo esta perspectiva, como já mencionamos aqui, o que vem se configurando no campo das políticas educacionais, reflete muito mais uma concepção meritocrática, e mercadológica do que as reivindicações dos trabalhadores em educação. Uma conjuntura econômica e política que objetiva a reorganização da ordem capitalista e expressa os interesses do capital internacional, com a concordância por meio das decisões políticas dos governos nacionais e estaduais.

Essa configuração é resultado em grande medida, do comprometimento financeiro dos nossos governos e da opção política destes, tanto ao realizar empréstimos externos como na materialização destes direcionamentos externos na implementação das políticas sociais. De acordo com Silva (2002), são estabelecidas condições prévias para os empréstimos do BIRD/BM (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - Banco Mundial) e FMI: solidificar a estabilização econômica por meio de reformas estruturais e setoriais; estabelecer as condições para um crescimento capitaneado pelo setor privado; implementar programas de privatização; suprimir barreiras para fluxo do capital; concretizar reformas constitucionais que extingam monopólios estatais (telecomunicações, eletricidade e transporte rodoviário); implementar programas sociais de alívio a pobreza; amortizar o endividamento do setor público; promover a competitividade e o desenvolvimento do setor privado; diminuir sucessivamente o déficit público; fortalecer o sistema bancário; modernizar o Estado por meio de privatizações de empresas estatais; redefinir e redistribuir as funções do setor público entre os níveis federal, estadual e municipal; priorizar a produtividade e competitividade internacional do setor privado; intensificar o comércio no exterior; acrescer a eficiência dos investimentos em capital humano e melhorar a infraestrutura no país.

Com efeito, a partir das leituras que realizamos, esses objetivos políticos e econômicos do Banco Mundial são mais acirrados a partir da década de 90, cristalizados na Reforma do Estado brasileiro e nas políticas sociais tanto no âmbito nacional como no âmbito estadual, como podem ser evidenciadas no Estado do Paraná. Diante disso, e ainda considerando o poder de convencimento dos organismos internacionais e o consentimento dos nossos governos estaduais

podemos explicitar que, no Paraná tanto o governo de Jaime Lerner como o governo de Beto Richa além da cogação na forma de governar, contribuíram e contribuem em maior medida para a concretização do ideário liberal convergente com a proposta do Banco Mundial.

Essas relações e mediações já mencionadas nesta pesquisa, entre a conjuntura econômica e política internacional e a conjuntura econômica e política nacional resultam num contíguo de reformas, leis, programas e projetos que compõem, perpassam e implementam a política educacional no Brasil. É inserido nessa lógica que o Estado do Paraná implementa estratégias e mecanismos no campo da gestão.

4 A POLÍTICA DE GESTÃO EDUCACIONAL DO PARANÁ NO GOVERNO BETO RICHA

Nesse capítulo apresentamos nosso objeto central intitulado “A política de Gestão educacional do Paraná no Governo Beto Richa”. Para iniciar essa análise compreendemos como fundamental primeiramente contextualizá-la, no sentido de clarificar que elementos econômicos, políticos e sociais materializaram a atual gestão educacional. Nesse sentido, os dados e as fontes documentais já elencadas neste trabalho, constituídas pelas orientações e direcionamentos do grupo Banco Mundial, principalmente a partir do contexto da reforma do estado brasileiro, nos apontaram um acoplamento da atual gestão educacional do governo Beto Richa com a gestão educacional do governo Jaime Lerner realizada no mesmo período dessa reforma. É sob essas relações, consentimentos, acordos, intervenções e ações que iremos estruturar este capítulo, o que justifica a necessidade de retomar a Reforma do Estado no Brasil e percorrer a gestão educacional no governo Jaime Lerner.

A partir dessas correlações e dos elementos analisados nos capítulos anteriores apresentamos a política de gestão educacional no governo Beto Richa de 2011 a 2013, suas preposições para a educação no Paraná. Para esta análise utilizamos como documentos principais desse governo, o Plano de Governo, os Planos de Metas 2011-2012 e 2013, o Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, o Plano Plurianual (PPA) que apresenta como desdobramentos, os contratos de Gestão 2011-2015, além de leis, decretos e demais documentos. Cabe destacar, que o Projeto Multissetorial para o desenvolvimento do Paraná foi elaborado pelo atual governo para obter empréstimos do Banco Mundial, neste documento é possível evidenciar as convergências com as recomendações e as orientações do Banco Mundial. Nesse sentido realizamos uma análise desses documentos em concomitância com os documentos já mencionados do Banco Mundial.

4.1 A política de gestão educacional sob a perspectiva da reforma do Estado brasileiro: elementos do governo Jaime Lerner para compreender o Governo Beto Richa

A partir de um contexto de mudanças na organização do Estado brasileiro direcionada pelos organismos internacionais e consentidas pelas lideranças nacionais e estaduais, categorias como globalização, competição, flexibilização, inovação, descentralização, participação, autonomia se articulam e se complementam, resultando na Reforma do Estado em toda a sua amplitude. De acordo com o documento organizador dessa reforma, o Estado deixa de ser o responsável direto pela produção de bens e serviços para se fortalecer enquanto promotor e regulador do desenvolvimento (BRASIL, 1995, p.12). As instituições que o compõem são revistas, é necessário tornar o Estado mais eficiente, estimular o desenvolvimento do mercado e diminuir os gastos com o setor público.

Nesse sentido, o Estado precisa atuar de forma racional, atender a demanda do mercado globalizado competitivo, mas também atender a demanda social de forma mais eficiente, para isto, é preciso ser flexível nas relações do mercado, descentralizar o poder, convencer a sociedade a participar das instituições para melhorá-las. O imperativo consiste em unir forças, dividir a responsabilidade para resolver as fragilidades do Estado e prosperar economicamente. Para delimitar a abrangência do Estado considerado ineficiente, amplo demais, e com altos custos de manutenção, as estratégias incidem na privatização, na tercerização, na publicização, uma “nova racionalidade” se manifesta.

O Estado brasileiro, portanto, para alcançar a capacidade competitiva e enfrentar a essência do problema da eficiência, propõe uma “nova racionalidade” via a implementação da chamada administração pública gerencial que, segundo seus defensores, é orientada para o cidadão e para o controle dos resultados e deposita sobre os administradores e demais servidores públicos certo grau de confiança, incentiva a criatividade e a inovação, implementa a descentralização e o contrato de gestão como formas de controle da administração empreendida pelos gestores públicos (ZANARDINI, 2006, p. 74).

Segundo apresentamos no capítulo sobre a Reforma do Estado no Brasil, o Estado precisa se reestruturar para se fortalecer, controlar seu déficit público no sentido de diminuir suas despesas e produzir mais, arrecadar mais. Para isso,

empresas estatais foram privatizadas, os serviços auxiliares ou de apoio foram terceirizados e os serviços sociais e científicos estão sendo transferidos para o setor público não estatal como resultado da publicização. Pereira (1999), afirma que a criação do terceiro setor é o equilíbrio necessário entre o mercado e o Estado. Segundo Zanardini (2006, p. 76) “Através da instituição da propriedade pública não-estatal e das agências autônomas (reguladoras), que residem no âmbito das atividades exclusivas e que requerem contratos de gestão, temos a chamada desregulamentação, que concretamente significa a ampliação da relação parceira entre Estado e mercado, no controle das políticas públicas”.

Conforme explicitamos no início desse capítulo, as categorias centrais da lógica do capital nesse período se materializam por meio dessa reformulação do Estado, que estabelece e implementa estratégias políticas que objetivam em última instância garantir a reprodução do capital em escala mundial. Todas essas categorias estão relacionadas à lógica de melhorar a governança, criar mecanismos de responsabilização, combater a extrema pobreza, estimular a competitividade e o desenvolvimento econômico. Vale destacar, que toda a lógica imposta pelos preceitos liberais dos organismos internacionais na Reforma do Estado Brasileiro tanto no âmbito nacional como estadual, tem obtido maior respaldo político quando em governos que se comprometeram financeiramente e politicamente por meio de grandes empréstimos, como é o caso do Paraná no governo Lerner e no governo Beto Richa.

De acordo com Deitos (2005), na década de 1990 no Paraná a política industrializante do governo Lerner, foi desenvolvida por meio de doações em infraestrutura para investimentos privados com participação acionária do Estado e do arribe de renúncia tributária, como foi o caso das montadoras de veículos. Esse período foi marcado pela entrada de capital e investimentos internacionais associados ao processo de privatização de setores públicos, como os de energia e telecomunicações, além de um efetivo adensamento da situação social no Paraná.

Com efeito, essa política de concessão aos interesses privados resultou como consequência, na redução de investimentos nos setores sociais, respaldando e contribuindo com o processo de rearticulação do capital. Conforme já mencionamos neste trabalho, nesse mesmo período, apontado como causa dessa crise do capital, o Estado brasileiro passou por um processo de reformas tanto

estrutural como setorial o que refletiu no Plano de Ação para a Educação Escolar no início do governo Lerner. Além disso, os empréstimos realizados para atender a política educacional no seu governo entre outros fins, teve como contrapartida o consentimento de políticas implementadas de acordo com a lógica liberal do Banco Mundial, além dos juros, taxas e a contrapartida financeira exigida pelo grupo BM em todos os empréstimos concedidos.

No contrato de garantia para o Projeto Qualidade da Educação Básica (PQE) no Paraná número 3766/BR, firmado em 1994 com o BIRD no valor de 96 milhões de dólares, o Banco estabelece obrigações ao mutuário não só no sentido financeiro, quando impõe a contrapartida de 102 milhões de dólares, mas no sentido político também, quando estabelece os direcionamentos do projeto. Entre as orientações do Banco a gestão educacional de maneira ampla se apresenta de forma significativa, isto na mesma lógica de eficiência apresentada na Reforma do Estado. No referido contrato são explicitados os encaminhamentos acordados com o Banco para a Educação no Paraná: a descentralização em consonância com a participação, a autonomia e a responsabilização como mecanismos essenciais para constituir escolas de excelência.

Parte E: Fortalecimento da Gestão e Planejamento

Fortalecimento da gestão e planejamento da Educação Básica no Território do mutuário, incluindo: (a) definição, em conjunto com os municípios elegíveis, de mínimo indicadores de qualidade; (b) assistência técnica ao Mutuário e Municípios elegíveis e formação em gestão para cerca de 1.880 funcionários da SEED e dos elegíveis. municípios ; (c) avaliação de mecanismos de gestão no âmbito dos Acordos de Parceria ; (d) desenvolvimento de uma proposta para a reorganização da SEED visa refletir as alterações de responsabilidades dentro de um sistema descentralizado (e) o desenvolvimento de uma série de manuais de gestão escolar destinado a ajudar conselhos escolares e diretores na gestão dos recursos não- salariais. Parte F: qualidade da educação atividades de melhoria, recompensas para escolas elegíveis, Municípios elegíveis ou escritórios regionais da SEED para as atividades que visam à melhoria da educação básica. Parte G: Estudos e Avaliação

1. Realização de estudos de políticas de educação, incluindo, entre outros: (a) uma avaliação da implementação da alfabetização básica do Mutuário ciclo (Ciclo Básico de Alfabetização) ;(b) um estudo sobre as implicações financeiras de longo prazo da descentralização no Estado e as finanças municipais e(c) um estudo sobre os fatores que contribuem para a repetição do aluno.

2. Realização de estudos de avaliação do projeto, incluindo, entre outros: (a) um estudo de acompanhamento dos projetos, que visam a complementar de monitorização da SEED com pesquisas periódicas;

(b) avaliação contínua da Parte B do Projeto , e (c) uma avaliação de impacto do projeto em uma amostra estratificada das escolas.
3. Divulgação dos resultados do estudo (BANCO MUNDIAL, 1994, p.12).⁵⁸

A partir do estudo de Zanardini, Czernisz, Hidalgo, Ferreira e Nogueira, dentre outros, pudemos observar que, seguindo as mesmas orientações dos documentos dos organismos internacionais, as quais já elencados neste trabalho, o governo Lerner implementou uma gestão educacional considerada sob a sua ótica, mais moderna e eficiente. Para tanto, a escola tornou-se uma empresa, com clientes que deveriam ser bem atendidos, uma mercadoria em concorrência com outra mercadoria, na lógica da competição entre escolas, com prêmios para as escolas que oferecem os melhores serviços. Nessa concepção os pais e os próprios professores são estimulados a procurar as melhores escolas por meio da disputa por vagas e excluir as escolas que não apresentam boa classificação. Nesse sentido, no subcomponente do PQE Fortalecimento da Gestão e Planejamento criou a AVA⁵⁹ (Avaliação do Rendimento Escolar), composta por relatórios como meio de monitorar e expor o desempenho das escolas. No relatório nº 24364 do Banco Mundial a AVA seria como uma ferramenta de gestão para cada escola, no sentido de contribuir na implementação de estratégias internas, na formação de professores, e no melhor relacionamento com a comunidade.

As seguintes atividades foram apoiadas pelo projeto: Definição, em conjunto com os municípios de "indicadores de qualidade fundamentais" para ajudar no rastreamento dos dados a nível de escola em ambas as escolas estaduais e municipais. Este conjunto de indicadores e padrões de qualidade é para ser usado como parte de um programa de monitoramento e avaliação regular do desempenho escolar , em particular escolas municipais em acordo de parceria , mas não foi implementado. Em 2001, foi parcialmente substituído com a preparação de boletins escolares (Boletim da

⁵⁸

Tradução Silmara Eliane de Sousa e revisão Danielle Bin dos Reis.

⁵⁹

Essas estratégias se expressam na introdução da AVA – Avaliação do Rendimento Escolar, cujo papel, diferentemente do SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica, e muito mais sofisticado, foi de controle e auto-avaliação em nível da escola (NOGUEIRA; FIGUEIREDO; BORGES, 2006, p.97).

Escola) para todas as escolas que participaram da AVA em 2000. Este boletim consolida dados da escola a partir de várias fontes para fornecer uma imagem do desempenho escolar em testes de AVA, taxas de repetência e evasão, número de alunos em sala de aula, total de professores para a escola, em comparação com outras escolas do município e do Estado. Também inclui dados acerca da satisfação dos pais e dos alunos com relação à qualidade, participação, informação, segurança. Produção desses boletins foi financiado em 2000/2001 com recursos do projeto (BANCO MUNDIAL, 2002, p.12).

A gestão educacional no governo Lerner implementou a política da escola de excelência. Submersa na lógica da administração empresarial, da produtividade, o lucro consiste no maior índice de aprovação dos alunos, uma escola de “qualidade”, sem reprovação, sem evasão. O imperioso incidia em atingir os fins, não importavam os meios, isto é, o gestor, os professores, a comunidade, precisaria ter criatividade e assumir a responsabilidade, resolver os problemas, para tornar a escola melhor, ser resilientes e empoderados como preconiza o Banco Mundial na atual gestão. Dessa forma, a APM (Associação de Pais e Mestres) teve um papel de protagonista na gestão educacional do governo Lerner.

A SEED tem promovido uma intensificação do papel da APM na captação de recursos junto aos pais dos alunos para financiamento das atividades escolares, mediante argumentos de que os recursos repassados pelo Estado não são suficientes. Os repasses de recursos do Estado para reformas e compras são feitos via APM, primeiro, com o objetivo de fazer com que a escola valorize como suas as melhorias obtidas e, segundo, para que a comunidade conheça as restrições impostas pelas parcas verbas governamentais ao desenvolvimento de atividades na escola, e então passe a contribuir para o desenvolvimento de um ensino diferenciado, propondo-se a complementar esses recursos para que seus filhos possam frequentar uma escola diferenciada (HIDALGO, 2001, p.183-184).

Destarte, como já evidenciaram estudos a respeito da gestão Jaime Lerner⁶⁰ categorias como competição, responsabilização, avaliação e premiação reinaram em absoluto nesse governo, orientadas pelas proposições de organismos internacionais. No documento da CEPAL “Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade” (1992), por exemplo, há um consenso entre a Reforma do Estado e as ações necessárias para tornar a educação um dos eixos da

⁶⁰ A esse respeito sugerimos, por exemplo, a leitura de LIMA; VIRIATO E ZANARDINI, 2003.

reestruturação produtiva. Entre essas ações, submersa na lógica do capital humano e da eficiência administrativa está a atuação do gestor escolar. De acordo com o documento, o gestor precisa ser capaz de administrar com organização e eficiência, ser criativo, flexível, dinâmico, para exercer a liderança e motivar sua equipe para tornar a escola mais produtiva, ampliar sua qualidade. Ainda segundo o documento, os gestores precisam ser capacitados com modernas técnicas de gestão, já que estes não apresentam a qualificação necessária para atuar, o que contribuiu de forma significativa para a falta de sucesso no contexto escolar.

As proposições do governo Lerner corroboram com o documento que apresenta a Declaração Mundial sobre Educação Básica para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, produzido na Conferência de Educação para Todos,⁶¹ realizada no ano de 1990, em Jomtien na Tailândia, financiada pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, assim como outros documentos produzidos pós-conferência, que expressam a necessidade da Reforma da Educação Básica, seguindo os mesmos preceitos da Reforma do Estado, eficiência, racionalidade, produtividade.

A seletividade na educação elementar e a focalização nos pobres são evidências claras de que a reforma do Estado Brasileiro se vincularia aos empréstimos para os setores sociais, particularmente à educação, mediante a implantação de projetos e programas de ação que pudessem operacionalizar tais orientações. Neste sentido o 4º Programa de Ação “Desenvolvimento Institucional” indicou alterações na gestão do sistema educacional desdobrado em cinco sub-programas: a) instituição de uma unidade de coordenação do projeto dentro da SEED; b) desenvolvimento da capacidade em nível de estado para a avaliação quantitativa do aprendizado do aluno; c) reestruturação e descentralização dos sistemas existentes de informação gerencial; d) atividades para fortalecer a gestão em vários níveis; e) instituição de um fundo de premiação (NOGUEIRA; FIGUEIREDO; BORGES, 2003, p.89).

Como resultado dessas orientações, o governo Lerner implementou na sua primeira gestão o PQE como já mencionamos, o PROEM - Programa Expansão,

61

Há, nesse documento, que pode-se dizer inaugura a série de outros que são elaborados na década de 1990, a fim de fundamentar e indicar os pressupostos e perspectivas da reforma da educação desencadeada a partir dessa década, o entendimento de que a partir das suas proposições, os problemas mundiais poderiam ser gradativamente solucionados, porque: “...a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e ambientalmente mais puro, e que, ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional.” (ZANARDINI, 2006, p.89).

Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná e a proposta de gestão compartilhada como meio capaz de alcançar a preconizada excelência da educação. Nessa lógica, de acordo com Czernisz, 1999, o PQE e o PROEM têm como meta a inovação, a busca pela qualidade total, assim como as empresas, requer a eficiência, o lucro por meio dos resultados e da diminuição dos custos, a educação também precisa ser reorganizada nessa dinâmica.

O Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná contempla ações como ampliação de rede física e investimentos em materiais pedagógicos; capacitação de recursos humanos; implementação do espaço escolar com envolvimento da escola, Associação de Pais e Mestres, Núcleos e Secretaria de Educação. Este projeto também tem como meta redefinir o modelo de gestão do sistema educacional, permitindo a descentralização e autonomia. O Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná também traz como característica esta lógica descentralizadora. Os princípios básicos do programa são eficiência, eficácia, equidade e excelência. Conforme documento “Ensino de 2.º Grau no Estado do Paraná: realidade atual” (1995) princípios como envolvimento de alunos, professores e comunidade são contemplados no programa (CZERNISZ, 2001, p.9).

Para implementar o PROEM assim como o PQE o governo Lerner realizou um empréstimo de 100 milhões dólares do BID com a contrapartida do Estado de 122 milhões de dólares. Além dos juros e das taxas, este governo consentiu seguir as condicionalidades políticas do Banco. De acordo com Deitos (2000), o PROEM se apresenta em linhas gerais com a finalidade de preparar os sujeitos para o mercado de trabalho e para a cidadania, utilizando-se de categorias como a empregabilidade, a competitividade, a eficiência e a otimização dos recursos humanos, financeiros e de infraestrutura. O referido autor pontua ainda que o empréstimo externo para esse projeto como os demais no Brasil resultam numa transferência líquida de recursos para os países centrais na medida em que os juros e as taxas num período de até 25 anos elevam o valor devido.⁶² Essas categorias

62

O Brasil é o principal tomador de recursos do BID, “[...] tendo recebido até 1993 um total acumulado de US\$ 9.7 bilhões, consumindo historicamente uma média de 15% dos empréstimos totais do BID, percentual que se mantém nos últimos anos. Isso indica que esses valores são significativos, mas relativamente, pois se trata apenas de um organismo multilateral, afóra as relações diretas com outras agências e o capital privado. Mas são relações financeiras significativas e contribuem para a transferência líquida de recursos do Brasil para o exterior. Nesse “bolo”, estão incluídos os financiamentos para os setores educacionais. Portanto, também o BID contribuí com o processo de endividamento e transferência de recursos líquidos do país, juntamente com outros organismos e instituições financeiras e econômicas internacionais. Nesse processo, é que “[...] o Banco Mundial e o BID têm sido responsáveis pela transferência líquida de recursos do Brasil para o exterior. Ou seja, pagamos mais juros e amortizações do que estes desembolsam de novos empréstimos [...]. Só no

sempre presentes em diferentes documentos do Banco Mundial seguem a lógica da “contenção e consentimento”, isto é, conter a extrema pobreza, conter os conflitos sociais, conter as crises frequentes da ordem capitalista, e ainda consentir no sentido de convencer, acordar com os países mutuários a melhor forma de organizar e implementar suas políticas econômicas e sociais de forma a garantir a manutenção e a reprodução do capital em escala internacional.

A educação brasileira, e no caso o PROEM, como um projeto individual integrante do conjunto de empréstimos e projetos educacionais brasileiros, inseridos no conjunto de projetos e estratégias para o conjunto da sociedade e economia brasileira, fazem parte (a educação brasileira, e conseqüentemente o PROEM) da mesma lógica que permeia os outros setores sociais e econômicos, com financiamentos externos junto aos organismos internacionais multilaterais, e internos oriundos dos governos federal, estaduais e municipais. Essa dinâmica, sob o controle dos países centrais, contribuiu internamente para o arcabouço ideológico e a configuração financeira exigidos pelo processo de desenvolvimento capitalista, ao nível nacional e internacional. Cabe aos protagonistas internos, a tarefa da consolidação dessas políticas, nas condições e peculiaridades do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, evidenciando a configuração das articulações e dos interesses individuais e institucionais das forças econômicas e políticas hegemônicas locais, nacionais e internacionais (DEITOS, 2001, p.275).

A partir dos estudos de Zanardini (2001), na concepção desse governo em convergência com a lógica do Banco Mundial, a gestão compartilhada seria o instrumento eficaz para reorganizar a educação no Paraná. A proposta se centraria no trabalho de sujeitos organizados coletivamente em prol de objetivos comuns, convocando todas as instâncias do sistema para que assumam sua corresponsabilidade no processo educacional de forma a aperfeiçoar suas ações continuamente. Assim, como meio de operacionalizar sua proposta, o governo dividiu o Plano de Ação para Educação em três linhas de ação que foram desenvolvidas obedecendo alguns componentes principais: maior participação da comunidade na escola; a ampliação da competência do professor na sua atuação escolar; e a permanência com sucesso do aluno na escola.

As principais prioridades de atuação do governo Lerner envolviam a ampliação e melhoria do currículo básico; a avaliação do rendimento escolar do

período 1988/93, essa transferência foi de mais de 7 bilhões de dólares, ou seja, quase 18% do total de US\$ 41 bilhões que saíram do país no período (DEITOS, 2001, p.269- 270).

aluno para revisão e aperfeiçoamento da dinâmica do currículo e da gestão escolar; a correção do fluxo escolar; a organização de instrumentos institucionalizados, elaboração de proposta de ação em parcerias e criação de entidades jurídicas sem fins lucrativos para a integração de segmentos da comunidade junto ao sistema educacional; a efetivação de parcerias com os setores produtivos da sociedade com objetivo de desenvolver o ensino médio técnico-profissionalizante; a revisão do processo de integração entre estado e município e a participação e mobilização da comunidade para o aperfeiçoamento e monitoramento das ações na escola, apresentando periodicamente os resultados do desempenho do sistema educacional.

Inserida como aporte fundamental na proposta educacional do governo Lerner a gestão compartilhada preconizava alguns princípios básicos os quais novamente ressaltamos: as escolas como centros de excelência; as parcerias com a comunidade para obter sucesso no cumprimento das metas de excelência; o fortalecimento da gestão descentralizada da SEED-PR como apoio no desenvolvimento da competência do sistema; a valorização do profissional da educação mediante a ampliação da sua competência; o envolvimento da comunidade externa e interna à escola tomado como fundamental no processo de avaliação; e a sistematização e o acesso às informações. Esses princípios seriam a base para a concretização do processo decisório e de inovações educacionais.

Nogueira (2001) aponta que, as prioridades propaladas pelo governo Lerner estão presentes no PQE (Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná) financiado em contrapartida pelo Banco Mundial. Acompanhando a lógica dos empréstimos financeiros⁶³, estão as orientações e determinações do Banco Mundial na forma de empregar este dinheiro, condicionando as políticas sociais do Estado do Paraná aos objetivos econômicos e políticos do Banco. Entretanto, nessa lógica de consentimento e acordo do governo do Paraná com o Banco Mundial, este também apresenta de certa forma uma flexibilidade nos contratos, quando realoca recursos

⁶³

No caso específico deste Projeto, ao Estado do Paraná caberia a equivalência de um pouco mais de 50%, U\$\$102.431.200,00 para U\$\$ 96.000.000,00 do Banco Mundial, exigência comum do Banco para os empréstimos efetuados aos Estados brasileiros e que na maioria das vezes extremamente difícil de ser cumprida devido a condição econômica do Estado. Outro fator de exigência do Banco Mundial para os empréstimos além dos juros anuais e demais taxas, é o levantamento e o diagnóstico do setor a ser investido, sendo os altos custos dessa avaliação financiados pelo próprio Estado (BANCO MUNDIAL, 1994, s/p).

de um componente para outro, por compreender como necessidade específica do Estado de forma a obter melhores resultados.

[...] A possibilidade de re-alocação das rubricas derruba definitivamente um dos mitos construídos no plano retórico, que existem em torno da rigidez dos contratos assinados do Banco Mundial com os países tomadores de empréstimos, e sua inflexibilidade diante de qualquer alteração dos contratos no percurso da implementação dos projetos. Há também que desmontar um outro mito; que os projetos com empréstimo do Banco Mundial seriam a expressão apenas das exigências e imposições do Banco, no que se refere à orientação pedagógica e as definições financeiras. No entanto, o que foi possível verificar é que os técnicos do Banco Mundial em negociação com os técnicos da SEED-Pr, no processo de aprovação do projeto PQE re-allocaram as rubricas dos outros programas de ação para o programa “Desenvolvimento Institucional”⁶⁴ e “Capacitação de Professores”, em razão de que estes dois programas de ação se constituíram efetivamente como os de maior impacto, seja na perspectiva da reestruturação do aparelho do Estado, seja no impacto ideológico que atingiu o conjunto dos professores, a comunidade escolar em geral, e os pais/APMs... (NOGUEIRA; FIGUEIREDO; BORGES, 2003 p.91).

Destarte, o grupo Banco Mundial incorpora nos seus direcionamentos algumas decisões e estratégias locais de seus mutuários, na medida em que percebe que estas são fundamentais para se obter resultados mais significativos do ponto de vista da sua política de controle e domínio na manutenção e reprodução do capital internacionalizado.

No passado recente, o Brasil fez progressos impressionantes no seu programa de reformas econômicas e sociais, com o objetivo de se tornar uma economia moderna, impelida pelo setor privado e integrada nos mercados internacionais. Esses avanços incluíram um progresso rápido no programa de privatizações, um maior fortalecimento e a modernização do setor bancário privado e um esforço maior para melhorar a educação. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 263).

64

De acordo com o Banco Mundial este componente apoiaria: (a) o estabelecimento de uma unidade de coordenação do projeto no âmbito da Secretaria de Estado da Educação (Secretaria de Estado da Educação- SEED), (b) o desenvolvimento de capacidades em nível estadual para avaliação quantitativa da aprendizagem dos alunos, (c) reestruturação e descentralização dos sistemas de informação de gestão existentes; (d) atividades para fortalecer a gestão em vários níveis, incluindo a formação de administradores regionais e municipais, e (e) promoção da melhoria da qualidade das escolas e municípios por meio do estabelecimento de um prêmio, e, (v) Estudos e Avaliação (EUA \$ 27 milhões equivalente, incluindo as contingências, 1,2 por cento do total projeto de custo). O componente para apoiar a política, a avaliação do projeto e estudos de impacto (BANCO MUNDIAL, 2002, p.2, tradução Silmara Eliane de Sousa e revisão Danielle Bin dos Reis).

Ainda de acordo com os documentos do Banco Mundial (2003, p.43),

...A estabilidade macroeconômica e a boa governabilidade formam a base para um Brasil justo, sustentável e competitivo. Esses fatores abrangem, em particular, uma política fiscal e monetária eficiente, reformas estruturais para diminuir a rigidez dos gastos, medidas para melhorar a qualidade das despesas, bem como reformas na gestão do setor público, processos decisórios transparentes e inclusivos, e um sistema judiciário eficaz. Uma maior integração comercial, que depende das iniciativas do Brasil e de seus parceiros comerciais, poderia reduzir a vulnerabilidade externa...

Com esse propósito, categorias como: descentralização, autonomia, participação, gestão democrática, que são bandeiras de luta dos educadores, foram incorporadas de forma útil e conveniente aos interesses hegemônicos e, sobretudo, a ideologia liberal. Essas categorias somadas à categoria responsabilização, são partes fundantes dos documentos do Banco Mundial que por meio dos empréstimos realizados nestas duas gestões, orientaram a proposta de gestão educacional do governo Lerner e está orientando a proposta de gestão do governo Beto Richa.

Para Zanardini (2001), a descentralização imposta tem sinônimo de desconcentração, que significa delegar determinadas funções para a comunidade, mantendo centralizadas num núcleo fechado as principais decisões, referentes aos aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos. Outrossim, a categoria participação é empregada por esses governos, como fiscalizadora, auto-sustentadora, em outras palavras, a comunidade é chamada a participar para assumir a responsabilidade da manutenção financeira da escola e para fiscalizar os professores e as ações visando os resultados.

Outra categoria imposta que está distante da perspectiva utilizada na luta dos educadores, é a de autonomia. Nos governos Jaime Lerner e Beto Richa no Paraná, este termo se resume em a escola gerir com eficácia e criatividade os poucos recursos emanados do Estado e a buscar parcerias para obter mais recursos financeiros visando à manutenção das escolas.

Lima, Viriato e Zanardini a partir de pesquisa realizada em escolas estaduais a respeito da gestão no governo Jaime Lerner, afirmaram que:

De um modo geral, a análise dos documentos que tratam da proposta da gestão compartilhada e o conjunto de entrevistas realizadas permitiu-nos afirmar que a autonomia seria materializada na liberdade da escola em pensar seu projeto político pedagógico em

busca da excelência e na liberdade do professor para introduzir inovações pedagógicas ao seu cotidiano de sala de aula, desde que, é claro, também providenciem os recursos necessários para implantar tal projeto, tais inovações. Desta concepção de autonomia decorre o significado de participação da comunidade no processo de gestão escolar, o qual tem em vista o comprometimento financeiro da comunidade local com a manutenção da escola pública (LIMA; VIRIATO; ZANARDINI, 2003, p.165).

Nessa concepção, apreende-se que a escola não tem autonomia para tomar decisões políticas e pedagógicas, isto se centraliza no governo por meio da Secretaria da Educação (SEED) e dos núcleos regionais. A autonomia da escola limita-se a resolver problemas cotidianos como a falta de segurança e principalmente, se resume em conseguir recursos por meio de rifas, promoções, parcerias e cobranças de taxas para manter ou melhorar a estrutura física das escolas.

Essas categorias incorporadas pela classe no poder e pelo liberalismo, estão cristalizados no Plano de Ação para a Educação Escolar conforme apontamos nos princípios orientadores e nas prioridades do governo Lerner. Nesse sentido, é possível explicitar por meio do relatório nº 24364 do Banco Mundial toda a lógica desse governo para a gestão educacional.

O objetivo do projeto foi melhorar o desempenho educacional no Estado do Paraná, definido pelo aumento da aprendizagem dos alunos e a universalização da escola primária, por meio de entrega de um pacote de insumos educacionais essenciais para as escolas e ainda melhorias na gestão da educação primária. Mais especificamente, os objetivos do projeto foram: (a) melhorar o acesso e as quantidades de materiais de aprendizagem a crianças e professores, (b) melhorar a eficácia dos professores na sala de aula , (c) proporcionar às crianças em áreas urbanas de baixa renda , com espaço físico adequado para a aprendizagem , (d) fornecer escolas nos municípios e administradores a nível regional com as ferramentas , habilidades e incentivos para melhorar as práticas de gestão e assumir novas responsabilidades , e (e) alcançar uma maior equidade entre os sistemas de ensino estaduais e municipais , em termos de gastos por aluno e da disponibilidade de insumos educacionais essenciais. Em uma declaração de política , o Estado reafirmou seu compromisso de garantir a continuidade de um número de iniciativas políticas importantes que formaram o contexto do projeto , incluindo : (i) o Ciclo Básico de Alfabetização (ii) o programa de parceria com os municípios ;(iii) a participação da comunidade na escolha dos diretores de escolas , e (iv) promover uma maior autonomia de tomada de decisão ao nível da escola , por

meio da transferência de recursos não-salariais para as escolas por meio de um fundo rotativo (BANCO MUNDIAL, 2002, p.3).⁶⁵

De fato, para Nogueira (2001), no governo Lerner para atingir as finalidades básicas dos componentes do Plano de Ação do PQE, foram criados cinco programas: avaliação do rendimento escolar; aperfeiçoamento do Sistema de informações da Educação; aperfeiçoamento gerencial; premiação; administração da Unidade de Coordenação do Projeto. À vista disso, são apresentadas como meio de controle e obtenção de resultados,⁶⁶ ferramentas centrais, responsáveis pela promoção e funcionamento desse projeto e de outros mecanismos que atuaram de maneira incisiva na reorganização e reformulação das condições institucionais e administrativas do aparelho do estado.

O Monitoramento Físico e Financeiro do PQE feito pelo Sistema de Administração Financeira e Física (SAFF) foi desenvolvido e instituído por uma firma especializada, supervisionada pela RDR – (firma de Consultoria Nacional) que foi contratada para realizar na UCP- Unidade de Coordenação do Projeto - todos os relatórios de acompanhamento físico e financeiro do projeto - projetaram o

⁶⁵

(Tradução Silmara Eliane de Sousa e revisão Danielle Bin dos Reis).

⁶⁶

Monitoramento tornou-se a principal responsabilidade do acompanhamento da unidade de coordenação (UCP), para a avaliação foram contratados avaliadores de fora. A grande inovação no programa de treinamento provocada pelo projeto desde o início foi o estabelecimento de uma unidade de monitoramento e avaliação do programa. A unidade foi criada em 1996 e tem realizado regularmente avaliações anuais, com base em uma série de instrumentos: formulários de avaliação preenchidos pelos participantes após cada evento; opiniões escritas dos peritos contratados para atender todos os eventos visitas do site a uma amostra representativa de escolas, e reuniões de grupos de trabalho dos funcionários do escritório regional e do avaliadores contratados. Estas avaliações fizeram grandes contribuições para a identificação dos sucessos e problemas e para a reformulação de uma série de estratégias. No entanto, o trabalho da equipe precisava ser complementado em três aspectos: (a) monitoramento mais abrangente e sistemática de implementação do programa e do desempenho dos prestadores de formação, (b) a análise estatística mais sofisticada da relação entre formação e desempenho dos alunos ao nível da escola, e (c) o uso regular de avaliações. Em 2000, a estratégia de avaliação foi formulada. A equipe UCP foi reorientada para monitoramento da implementação do programa e avaliação dos prestadores de serviços, a fim de permitir melhor planejamento e oportuna eliminação dos provedores ruins e eventos irrelevantes. A UCP, desde então, estabeleceu uma base de dados informatizada que permite a avaliação de eventos e prestadores de acordo com as taxas de participação e avaliações de satisfação num certo número de critérios fundamentais. Além disso, a UCP está em processo de criação de uma base de dados que permitirá a identificação individual de todos os participantes, permitindo análises das relações entre a formação de capital de cada escola, o desempenho escolar e as realizações dos alunos. Em paralelo, duas firmas de fora do Estado, foram contratados para desenvolver melhores metodologias para avaliação do impacto da formação no desempenho dos alunos e oferecer uma visão independente da UCP (BANCO MUNDIAL, 2002, p.8-9).

sistema M&A- Monitoramento e Avaliação. Com essa prática bem sucedida o SAFF foi convidado a se incorporar no LACI - Programa Piloto da Iniciativa de Mudança da Administração do Empréstimo. Tanto o SAFF como LACI são evidências de mudanças na gestão do aparelho do estado, introduzindo esta forma de monitoramento e controle, como também se efetivou uma das estratégias legais de transferência do dinheiro público para o setor privado, na medida em que é implementado por uma empresa terceirizada – RDR. A própria RDR ajudou a implementar em outros lugares esse sistema, demonstrando o processo de difusão das propostas implementadas no interior do PQE (NOGUEIRA; FIGUEIREDO; BORGES, 2003, p.95).

Todas as prioridades e ações do governo Lerner estão fundamentados em conceitos de competitividade, mercadoria e meritocracia, os quais podem ser evidenciados por exemplo, quando premia municípios e NREs, estimulando-os a buscarem melhor desempenho; quando por meio da proposta de gestão compartilhada pretende-se a excelência na educação pela capacidade dos sujeitos; quando por intermédio de incentivos financeiros e oferta de eventos presenciais e a distância, objetiva desenvolver competências nos professores; quando avalia alunos e escolas e divulga resultados, estabelecendo um ranking entre as instituições além da pressão por melhores resultados; quando realiza mudanças no currículo básico fundamentado no Liberalismo e Pragmatismo de Jacques Delors⁶⁷; quando organiza instrumentos institucionalizados, realiza ação em parcerias e cria entidades jurídicas sem fins lucrativos para integração de segmentos da comunidade ao sistema educacional com objetivos de aliviar custos do Estado e atender de certa forma a pressão da população, dos educadores por participação e descentralização.

O ponto central dessa lógica que cristaliza as políticas educacionais está na eficiência e eficácia na gestão do Estado e conseqüentemente na eficiência e eficácia na gestão escolar, seguindo o preceito de produzir mais com menos custo. Ainda no governo Lerner submerso nessa lógica, o relatório do Banco Mundial explicita como satisfatório os resultados do PQE.

O projeto levou a uma importante redução nas taxas de repetência e evasão ao longo do ensino primário no Paraná, resultando em maior eficiência e menores custos por aluno. O projeto resultou em melhor acesso ao espaço físico adequado, material didático, e as

⁶⁷

Trata-se do Relatório intitulado *Educação um tesouro a descobrir*, produzido para a UNESCO e organizado por Jacques Delors, que presidiu a Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI entre os anos de 1993 e 1996.

oportunidades de formação para professores e gestores particularmente no sistema de ensino do Estado (BANCO MUNDIAL, 2002, p.6).

Como consequência desses direcionamentos e dessas orientações do Banco Mundial, Fonseca (2009), assinala que, a administração pública adquiriu um formato gerencial, mais flexível e ágil, mais compatível com a atual fase do capitalismo global e competitivo. Afirma também que por meio da descentralização como uma das suas ações prioritárias, foram transferidas funções da burocracia central para estados e municípios e para as nominadas organizações sociais, constituídas como entidades de direito privado, públicas não-estatais que atenderiam aos serviços de saúde e educação, considerados fundamentais, entretanto não exclusivos do Estado. A ideia reside em mecanismos de transferência de responsabilidades de forma a avaliar que o Estado reduza seus gastos em investimentos públicos e ainda garanta e fomente a lógica de reprodução do mercado capitalista nos seus inúmeros tentáculos.

Com efeito, esses mecanismos, intenções e ações presentes no governo Lerner e que se constituem como elementos centrais no governo Beto Richa são resultado da própria lógica da Reforma do Estado brasileiro orientada pelos organismos internacionais sob a perspectiva liberal de favorecer a ordem de manter e reproduzir o capital.

4.2 O governador Beto Richa: Trajetória Política e Plano de Governo

No estado do Paraná foi eleito para governar no período de 2011 a 2014, Carlos Alberto Richa conhecido como Beto Richa, filiado ao partido PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), nasceu em Londrina em 1965, filho de José Richa ex-governador do Paraná (1983-1986), formou-se em Engenharia Civil, mas a sua maior atuação tem se constituído na área política. Em 1992 iniciou sua carreira como político disputando como vereador em Curitiba, porém não se elegeu, já em 1994 foi eleito deputado e reeleito quatro anos depois, em 2000 foi vice-prefeito de Curitiba no governo Cassio Taniguchi assumindo no primeiro ano a Secretaria de Obras Públicas. Em 2002 pleiteou a eleição para governador do Paraná, mas não se elegeu, no ano seguinte retornou a função de vice-prefeito. Já em 2004 disputou a prefeitura e foi eleito prefeito de Curitiba com reeleição em 2008 onde apresentou

um governo com significativas orientações dos organismos internacionais. Entretanto, renunciou a esse mandato em 2010 para concorrer também pelo PSDB, à eleição para governador do Paraná, sendo eleito em 2011 juntamente com seu vice, Flávio Arns, então secretário da Educação no Paraná.

No Plano de Governo, Beto Richa apresentou como “visão de futuro” a integração entre governo e sociedade, uma necessária convergência e sinergia. Vale lembrar, que vários documentos do grupo Banco Mundial, como já mencionamos apresentam esta integração e estes conceitos. Nessa visão, é fundamental unir forças, dividir responsabilidades, isto é, cada sujeito precisa fazer a sua parte, contribuir com eficiência no desenvolvimento social e econômico do Paraná.⁶⁸

Ocupando o papel central, como ponto de convergência de todo o esforço da sociedade e do Governo, deverá estar o **desenvolvimento estadual e regional integrados**, com base territorial em **Regiões de Desenvolvimento**, caudatário das estratégias de todas as demais políticas de desenvolvimento e criação de valor, que explorem as potencialidades empreendedoras locais para a geração de oportunidades, riqueza e serviços resolutivos. A chave do sucesso será manter um contínuo esforço de convergência e sinergia do Governo, das empresas e do terceiro setor. Um desenvolvimento desta natureza não pode ser compreendido como ônus ao desenvolvimento econômico e ao Estado, mas como parte fundamental de uma dinâmica onde o social e o econômico interagem sistemicamente, num processo de efetivo desenvolvimento integrado (PARANÁ (a), 2010, p.25).

Na mesma lógica do governo Lerner, o Estado precisa se tornar mais eficiente de forma a melhorar a gestão pública, com maior ação no setor público e econômico e ao mesmo tempo reduzir os gastos do Estado. Para tanto, é fundamental convocar e convencer a sociedade da importância da sua participação para melhorar o Paraná. A ideia do “empoderamento” (empowerment), da cooperação, da responsabilização, das parcerias, está presente como estratégia central desse governo. Nesse sentido, na gestão educacional as instâncias

⁶⁸

Um projeto dessa envergadura precisa da **educação** e suas contribuições no campo da **ciência, tecnologia & inovação**, como principal substrato para sua viabilização. Nessa construção serão imperativas políticas voltadas ao **desenvolvimento econômico sustentável** visando a integração de cadeias produtivas, com agregação de valor e competitividade internacional, principalmente no campo de nosso potencial superior que é o agronegócio, com inovação biotecnológica. Deve-se também diversificar a economia a partir do potencial específico de cada região, com apoio às empresas já existentes, no contexto dos arranjos produtivos locais, e com fomento ao surgimento de novas pequenas e médias empresas, com ampla qualificação do trabalhador, em arranjos educacionais organizados para atender diretamente à atividade econômica instalada ou emergente. (PARANÁ (a), 2010, p.25-26).

colegiadas são estimuladas a participar, principalmente como meio de assumir a responsabilidade do estado nas benfeitorias escolares e na obtenção de mais recursos.

A promoção do desenvolvimento integrado no Paraná terá que passar pela reconstrução do Governo. Um novo jeito de governar, com uma autêntica liderança. Um Governo transparente e agregador, aberto à cooperação e à pactuação de objetivos de desenvolvimento com o mercado e o terceiro setor. Só um pacto com essas características, de efetiva **nova liderança**, poderá garantir as condições necessárias para o desenvolvimento.

Esta postura, responsável e inovadora, deverá ser construída a partir do desenvolvimento das competências de gestão, da renovação dos métodos de trabalho e das estruturas de Governo, numa verdadeira **nova gestão, voltada a resultados efetivos**. Tal capacidade supõe grande investimento no desenvolvimento dos servidores públicos, submetidos a um processo de desprofissionalização ao longo dos últimos anos, saneamento das finanças do Estado e contratualização de resultados (PARANÁ (a), 2010, p.26).

O governo Beto Richa além de fazer a crítica ao governo anterior⁶⁹ retoma os pressupostos do Banco Mundial direcionadores da Reforma do Estado no Brasil, corte de gastos públicos, redução da burocracia, descentralização, maior ênfase no mercado e parcerias público privadas (PPP)s. A cerca das PPP(s) esse governo por meio do direcionamento do BM institui por intermédio da Lei Estadual nº 17.046, de 11 de janeiro de 2012 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 5.272, de 16 de julho de 2012, o Programa de Parcerias Público-Privadas - "Paraná Parcerias".

Nos termos da Lei, Parceria Público-Privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Na concessão patrocinada o parceiro privado será remunerado pela tarifa paga pelos usuários, bem como pela complementação de contraprestação pecuniária paga pelo Estado. Já na concessão administrativa, a remuneração será paga tão somente pelo Estado. Nos contratos de PPP's, as empresas passam a ser responsáveis pelo projeto, execução das obras de infraestrutura, financiamento, operação e manutenção das obras em níveis pré-fixados de qualidade definidos no edital e no contrato. Assim, o parceiro privado somente será remunerado a partir da efetiva prestação do serviço público, de acordo com os padrões estabelecidos pelo Poder Público, a quem caberá a fiscalização da concessão (PORTAL DA EDUCAÇÃO, 2012).

Esse programa atenderá outro programa o "Tudo Aqui Paraná, que segue as metas desse governo de integrar setores e a orientação do BM para fortalecer as

⁶⁹ Roberto Requião (2003-2010) dois mandatos.

redes de proteção social e aumentar a utilização das PPP(s). Neste sentido, o programa objetiva reunir de forma articulada em um mesmo espaço físico, inúmeros serviços públicos das esferas federal, estadual e municipal. As Unidades de atendimento serão implementadas por intermédio da promoção de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, objetivando uma divisão de responsabilidades entre o Poder Público e o setor privado na mesma lógica do BM de favorecer o mercado por meio da privatização do setor público.

Assim, a PPP possibilita a transferência eficiente dos riscos relacionados com as fases de projeto, construção, manutenção, operação e gestão dos serviços para o parceiro privado. Por outro lado, cabe ao parceiro público estabelecer os padrões e as metas de qualidade e disponibilidade dos serviços a serem prestados. Além do mais, a PPP estabelece que cabe ao parceiro privado a realização dos investimentos de implantação e execução da infraestrutura necessária. Ademais, a contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto da parceria público-privada. A melhoria da qualidade, a eficiência na implantação e gestão dos serviços prestados, bem como a longa duração do contrato justificam os investimentos realizados pelo parceiro público e remunerado, a longo prazo, pelo Poder Público. Os recursos para o pagamento da contraprestação do parceiro privado são do orçamento do Estado. O contrato garante 85 serviços a serem disponibilizados pelo governo do Estado. O valor de R\$2.917.754.000,00 (dois bilhões novecentos e dezessete milhões, setecentos cinquenta e quatro mil reais) é o valor máximo do contrato, o qual será pago no prazo de 25 anos. O parceiro privado somente receberá a contraprestação pecuniária do Poder Público após a implantação e disponibilização dos serviços prestados com eficiência e qualidade previstas no contrato (PORTAL DA EDUCAÇÃO, 2012).

No atual governo o que impera é o favorecimento do setor privado ao invés de ampliar os serviços públicos do estado. Além disso, uma cobrança excessiva pela modernização em todas as áreas para se obter a redução dos custos e os melhores resultados, o pressuposto é a transferência de responsabilidades e a culpabilização dos sujeitos que não cumprirem as metas propostas.

De acordo com Zanardini (2006), por meio da instituição da propriedade pública não-estatal e das agências autônomas (reguladoras), localizadas na esfera das atividades exclusivas e que demandam contratos de gestão, é possível visualizar o processo de desregulamentação, que significa ampliar a relação de parceria entre Estado e mercado, nas estratégias e no controle das políticas públicas. Nesse sentido, apresentamos alguns objetivos do seu plano de governo

que já sinalizam nessa direção.

1. Investir no **desenvolvimento do servidor público**
2. Implantar modelo de **gestão pública para resultados**
3. Aumentar a **capacidade de investimento** do Estado
4. Promover **justiça fiscal**
5. Reorganizar a **máquina administrativa** do Estado
6. Implantar **planejamento intersetorial** integrado
7. Apoiar a melhoria da qualidade dos **serviços municipais**
8. **Reestruturar a atuação institucional** do Estado no nível regional
9. Constituir arranjos supra-municipais – **consórcios e redes de cidades** – para ações de Governo
10. Aumentar a **transparência** e o controle social do Estado aproximando **Governo e cidadão**
11. Promover **arranjos de cooperação** para governança entre instâncias públicas empresariais e terceiro setor
12. Melhorar o **ambiente de negócios**
13. **Aglutinar as forças políticas do Paraná** melhorando a capacidade reivindicatória do Estado
14. Respeitar **contratos juridicamente perfeitos** (PARANÁ (a), 2010, p.28-29).

Nesse sentido, o plano de governo Beto Richa, se apresenta em grande medida convergente com o Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro. Nessa relação, retomamos Zanardini, (2006, p.76),

Detendo-nos nessa forma de regulação, é possível considerar que, conforme é anunciado no próprio Plano Diretor, o objetivo da reforma, particularmente a da administração pública gerencial, é mais garantir a definição de novas instituições – agências reguladoras e organizações sociais, do que propor estratégias de gestão. Até mesmo porque, através dessas instituições, acirra-se a materialização dos preceitos sociais-liberais na medida em que amplia-se a relação acima apontada, que tem no mercado a busca da eficiência necessária no âmbito do setor não-exclusivo do Estado, implementa-se a descentralização que é incentivada pela administração pública gerencial e, ao mesmo tempo, assegura-se o controle do Estado através dos chamados contratos de gestão: “Através do contrato de gestão, o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução.

Na educação os objetivos presentes no plano de governo consistem nessa ideia da descentralização para implementar a gestão para resultados que se traduz na gestão gerencial eficiente com todas as suas implicações, entre elas, a participação da sociedade e da família de modo assumir responsabilidades. Em face

disso, esse governo criou o programa “Pais Presentes na Escola”⁷⁰ com a afirmação que as escolas precisam ser bem administradas, ter um projeto político-pedagógico claro, articular-se com as famílias, integrar-se com a sociedade. A ideia também está centrada na vigilância e controle das instituições educativas como meio de garantir os melhores resultados.

61. Promover ações que elevem a **qualidade do processo de ensino e aprendizagem**
62. Valorizar o quadro de **profissionais do magistério e trabalhadores da educação**
63. Expandir a **oferta da educação básica** em seus diferentes níveis
64. Garantir elevado nível de qualidade na **gestão da educação** para melhoria de suas ações pedagógicas
65. Consolidar o regime de **colaboração com os municípios**
66. Estimular a **integração da escola com a comunidade** (PARANÁ (a), 2010, p.31-32).

No plano de metas para o governo, Beto Richa retoma vários direcionamentos políticos do grupo Banco Mundial que orientaram as ações e as estratégias do governo Jaime Lerner e em grande medida tem orientado a política pública no Brasil, principalmente nos aspectos referentes à centralidade da educação básica e a qualidade da gestão.

3.3 Nova Gestão

As instituições do Estado, no Paraná, necessitam de renovação na direção da nova administração pública ou do “choque de gestão” como se tornou conhecido no Brasil o estilo de governança do Partido da Social Democracia Brasileira / PSDB. O mesmo estilo que Beto Richa implantou como Prefeito de Curitiba e que consiste basicamente em:

1. Aplicar políticas de desenvolvimento dos gestores e dos servidores públicos (inclusive dos aposentados)
2. Implementar estratégias e práticas de excelência em gestão, que potencializem a qualidade, a produtividade e a inovação
3. Implantar a gestão pública para resultados através da celebração dos Contratos de Gestão entre as diversas áreas de governo com o Governador
4. Aumentar a capacidade de investimento do estado
5. Promover justiça fiscal

⁷⁰

Lançado na Semana Pedagógica/2012, esse programa visa fortalecer todas as oportunidades de contato com os pais para a construção e a troca de informações sobre objetivos, resultados, problemas e questões pedagógicas que envolvem o cotidiano escolar, estabelecendo uma relação de parceria e corresponsabilidade pela melhoria da qualidade da educação (PORTAL DA EDUCAÇÃO, 2012).

6. Reorganizar a máquina administrativa do Estado
7. Implantar planejamento intersetorial integrado
8. Promover a qualidade e a agilidade dos serviços estaduais por meio do uso racional das tecnologias
9. Combater à corrupção fortalecendo as instituições e os controles (PARANÁ (a), 2010, p.38).

A linha central do governo Beto Richa, está na Gestão eficiente e eficaz, o que implica tornar competente os gestores, os servidores de forma a atingir as metas e alcançar a excelência na gestão, mesmo que para isto, seja necessário processos de intervenção e formas de punição como por exemplo, nas ações realizadas pela Ampare como veremos no desenvolver deste capítulo. Para isso, o Estado precisa fortalecer as instituições por meio de um controle eficaz e de uma gestão “inovadora” capaz de alcançar os melhores resultados, uma gestão composta por toda a sociedade.

A presença da sociedade, do empresariado e do terceiro setor, a motivação dos servidores e o trabalho cooperativo entre as distintas esferas de Governo é imprescindível para a renovação. É preciso definir objetivos comuns a todos, alinhar interesses individuais e de segmentos da sociedade e do Governo com os objetivos globais do Estado. Desta forma, a convergência e a sinergia se farão presentes (PARANÁ (a), 2010, p.38).

No plano de governo do Beto Richa já estão presentes muitos elementos que compuseram a Reforma do Estado no Brasil e o governo Jaime Lerner. “Um Novo Jeito de Governar” como é denominada a gestão de Beto Richa, alude como objetivos, manter as contas em equilíbrio, ter transparência e qualidade dos gastos, realizar avaliação de desempenho com metas e resultados e utilizar de forma racional as tecnologias. Nesse sentido o mecanismo reside na articulação com os diferentes setores da sociedade, na valorização de parcerias com as empresas para atrair investimentos e com as organizações não governamentais para ampliar o alcance das ações sociais, concretizando mais com menos como assinala seu Plano de Governo.

A maior parte das ações para o desenvolvimento sustentável demanda recursos financeiros para sua realização. Mas, quase sempre, não é só dinheiro o necessário para fazer as coisas saírem do papel. O capital social, ou seja, a capacidade de organização das instituições, de articulação do conjunto das forças de distintos representantes da sociedade, é um poderoso recurso muitas vezes negligenciado. Só numa situação de união de forças em torno de objetivos comuns de desenvolvimento é que uma sociedade poderá realizar o seu melhor (PARANÁ (a), 2010, p. 41).

Essa concepção, fundamentada nas categorias, descentralização, autonomia, participação, responsabilização já mencionadas no governo Jaime Lerner como resultado dos direcionamentos do Banco Mundial constituíram o Plano de Metas do Governo Beto Richa e tem se materializado na sua atuação por meio dos contratos de Gestão. Nessa política de metas e resultados por intermédio do monitoramento e controle, é possível destacar que na nossa análise, fruto também da prática profissional como servidora pública, essa proposta fundamentada no liberalismo, na lógica da “nova racionalidade”, da acumulação flexível,⁷¹ também resgata os princípios de controle de Taylor e Fayol.

Para Chiavenatto (1993), na teoria de Taylor o controle é a garantia do cumprimento das ordens e das normas estabelecidas pelo planejamento na execução das tarefas, o objetivo é corrigir, aperfeiçoar e premiar os níveis de eficiência e produtividade alcançados. Já em Fayol o controle incide na verificação para asseverar que as coisas funcionem em conformidade com o plano adotado, de forma que sejam seguidos os princípios e os encaminhamentos dados. O objetivo é encontrar as fraquezas e os erros no sentido de retificá-los e prevenir a ocorrência.

Submersa na lógica mercadológica que prescreve o controle de resultados e a recomendação para a produtividade, o governo Beto Richa criou por meio do decreto 3505/2011, a Unidade de Gerenciamento dos Contratos de Gestão-UGCG,⁷² com a finalidade de monitorar e controlar os contratos de gestão, para que estes cumpram com eficiência e eficácia as suas metas.⁷³

⁷¹ Para a efetiva análise dos processos de gestão e de controle do trabalho engendrados pelo capitalismo, é preciso entender, portanto, a acumulação flexível enquanto uma resposta a uma crise do capital... (ZANARDINI, 2006, p.60).

⁷² **Art. 3º.** A Unidade de Gerenciamento dos Contratos de Gestão – UGCG, será composta por um Coordenador e por Supervisores de Área. **Art. 4º.** A Unidade de Gerenciamento dos Contratos de Gestão – UGCG contará com uma instância consultiva integrada por representantes dos seguintes Órgãos: **I** - Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP; **II** - Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL; **III** - Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA; **IV** - Casa Civil – CC (PARANÁ (d), 2011, p.1).

⁷³ As ideias têm de sair do papel e isso é o que distingue os Governos atualmente. Os discursos precisam ser desdobrados em planos de execução consistentes, que estabeleçam as prioridades para os investimentos, dando maior peso aos que têm maior alcance social, privilegiando-os sobre os gastos correntes. Os parâmetros de gestão devem ser definidos a partir da qualidade das obras e serviços que se pretende, dos custos adequados para os mesmos, dos prazos para sua execução e dos respectivos responsáveis por cada etapa, tudo fixado em Contratos de Gestão como ferramenta de alto desempenho (PARANÁ (a), 2010, p.40).

Art. 1º. Fica instituída, a nível de assessoramento na estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP, a Unidade de Gerenciamento dos Contratos de Gestão – UGCG, que tem por finalidade coordenar a implantação da Gestão para Resultados dos Contratos de Gestão, competência exclusiva da Pasta, bem como verificar sua adequação ao longo da sua execução (Paraná (d), Decreto 3505, 2011).

Nos contratos de Gestão, estão os programas e projetos implementados no governo Beto Richa que são componentes dos empréstimos realizados no BIRD consubstanciados na lógica da gestão pública inovadora e eficiente, denominada pelo atual governador como “Gestão para Resultados”, que, de acordo com o decreto 3505 “considera-se: Gestão para Resultados: modelo de gestão que prioriza o resultado em todas as ações”.⁷⁴ Nesse processo, os contratos de gestão são o resultado dos desdobramentos do Plano Plurianual 2012 (PPA), neles o governo faz um contrato de resultados com cada secretaria do governo. Por exemplo, no contrato de Gestão da Educação, de um lado se apresenta o governador Beto Richa e do outro lado, o secretário da educação Flavio Arns para celebrar o referido contrato.

CLÁUSULA PRIMEIRA

O presente CONTRATO tem por objeto a contratação de resultados voltados à melhoria das ações da **Secretaria de Estado da Educação**, bem como do gerenciamento da execução dos Projetos, cujas metas visam assegurar o cumprimento do objeto e a adequação ao Objetivo de Governo denominado “Um Novo Jeito de Governar” tendo como diretriz a Gestão para Resultados.

§ Primeiro – O gerenciamento da execução dos Projetos será feito mediante o acompanhamento dos seus marcos e entregas, e a avaliação do cumprimento das metas pactuadas. (PARANÁ (e), 2012, p.1).

Esses contratos de Gestão consistem num plano de trabalho do contratado, formado a partir do PPA e dos contratos de Empréstimos 2012 (Lei Orçamentária Anual-2012), onde constam todos os projetos por ordem de prioridade com a descrição dos seus objetivos e metas. No contrato cada projeto terá um gerente indicado pelo contratado para coordenar o projeto que deverá ser auxiliado pelos responsáveis pelas ações que o integram. O contrato assinala a obrigação do

⁷⁴

II - Contrato de Gestão: instrumento de contratualização de resultados, celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão (PARANÁ (d), 2011, p.1).

contratado⁷⁵ em alcançar os resultados pactuados, zelar pela utilização dos recursos e providenciar no prazo os relatórios parciais de execução.⁷⁶

CLÁUSULA QUINTA

O CONTRATADO se compromete a buscar a eficiência nos gastos com despesas de custeio administrativo, adotando medidas de gestão que visem a economicidade nas despesas administrativas do Órgão, propiciando economia e melhor uso dos recursos com o objetivo de obter a reversão orçamentária da modalidade de despesa de custeio administrativo para investimentos, do valor total economizado.

§ Único – O CONTRATADO apresentará à Unidade Gerenciadora dos Contratos de Gestão (UGCG) um plano de redução de despesas de custeio administrativo de 15% (quinze por cento) da previsão orçamentária de 2012 (PARANÁ (e), 2012, p.3).

A lógica que se impõem nesses contratos é de maior produtividade com menos custo, isto é, dar “autonomia” para as secretarias gerenciar de forma competente e eficaz o plano, para que todas as metas sejam cumpridas. Nessa medida, o governo vem investindo vorazmente na política do monitoramento e de controle dos resultados principalmente na área da educação.

4.3 A gestão educacional no governo Beto Richa: algumas recomendações e orientações do Banco Mundial para a educação no Paraná

Para os documentos do Banco Mundial, um nível mínimo de educação pode ser um dos requisitos de toda estratégia para a redução da pobreza definida em termos amplos. De acordo com suas pesquisas, as provas empíricas sugerem que o acesso ao ensino básico e os resultados deste ensino, têm um efeito extraordinário nas possibilidades das crianças pobres escaparem da pobreza.

⁷⁵

CLÁUSULA SEXTA

O CONTRATADO designará um servidor responsável pela relação de sua Secretaria com a UGCG, o qual será responsável pela transmissão da metodologia, apoio técnico às equipes do CONTRATADO e solução de problemas relacionados a boa execução deste CONTRATO (PARANÁ (e), 2012, p.2).

⁷⁶

DO CONTRATADO

CLÁUSULA QUARTA

Obriga-se o CONTRATADO a: I – alcançar os resultados pactuados; II – zelar pela fiel utilização dos recursos destinados aos Projetos cujas metas forem pactuadas neste CONTRATO; III – observar na execução das atividades relacionadas ao CONTRATO, as diretrizes governamentais expressas no PPA-2012-2015 e na LOA 2012; IV – zelar para que os Relatórios Parciais de Execução sejam encaminhados nos prazos previstos com a demonstração da real execução do objeto pactuado. V – executar as ações previstas em projeto(s) de outro(s) órgão(s), cuja execução lhe compete, conforme especificado nos respectivos Planos de Trabalho (PARANÁ, 2012, p.2 2012).

Nessa lógica, a educação exerceria uma função catalítica para aqueles que têm mais probabilidades de cair na pobreza: a mulher, as minorias étnicas e os habitantes das comunidades rurais. Para o Banco o ensino básico dá lugar a maiores possibilidades de renda, a uma maior mobilidade trabalhista e a uma melhoria da saúde dos adultos e das crianças. Ademais, além dos benefícios privados para as pessoas instruídas e suas famílias, os países em que a maioria da população completa pelo menos o ciclo básico do ensino podem ter melhores perspectivas de crescimento econômico e coesão social.

Nessa medida, na área da educação a ênfase está nos mecanismos de avaliação institucional, como meio de controlar a forma de gerir a escola, isto é, o trabalho de professores e gestores como forma de obter melhores resultados, maiores índices de escolaridade e contribuir para reduzir a extrema pobreza. Essa preocupação com a avaliação pode ser constatada, por exemplo, no relato abaixo:

How can it be that a teacher sleeps in a classroom in the middle of a school day while students wait patiently outside? That grants intended for schools arrive with most of the funds siphoned off by intermediate layers of administration? That classrooms in slum areas teem with students, graffiti, and broken windows while schools in richer districts enjoy ample resources? That national school systems function without the periodic tests that would reveal how little students are learning over time and across districts? These are not the only problems facing education systems in the developing world, but they are some of the most egregious—and in some sense, puzzling. While inadequate funding may be the biggest challenge that developing countries face, the proximate cause of the phenomena observed above is not a lack of resources. The teacher is in the classroom, his salary paid. The school grants program was funded by the central ministry. A fixed pot of resources may be distributed more or less equally across schools. While not simple or costless, the technology for tracking learning progress is readily available to developing countries, and many have started to implement it while others have not. This book is about the threats to education quality that cannot be explained by lack of resources. It focuses on publicly financed school systems and the phenomenon of service delivery failures: cases where programs and policies that increase the inputs to education fail to produce effective delivery of services where it counts—in schools and classrooms. It documents what we know about the extent and costs of service delivery failures in public education in the developing world (BANCO MUNDIAL (d), 2010 p.01).

⁷⁷

Como é possível que um professor durma em uma sala de aula no meio do dia de uma escola, enquanto alunos esperam pacientemente do lado de fora? Que os subsídios destinados a melhorias nas escolas são como a maioria dos fundos desviados por camadas intermediárias de administração? Que as salas de aula com os alunos em áreas de favelas, tem graffiti, e janelas quebradas, enquanto

Em documentos como esse, o Banco Mundial deixa claro seus direcionamentos para a gestão educacional, para esse organismo o ponto nevrálgico da educação nos países como o Brasil não está na falta de financiamento, mas na gestão educacional. O Banco assinala que esses países se preocupam em aumentar os recursos para educação, todavia, “o que ameaça à qualidade na educação não podem ser explicadas pela falta de recursos”. Para o Banco os países em desenvolvimento não alcançam bons resultados porque não implementam ações de monitoramento e avaliação em relação ao progresso na aprendizagem, é necessário uma forma de rastrear o trabalho do gestor escolar, do professor para encontrar as falhas na prestação de serviços. Nesse sentido, o governo Beto Richa tem criado mecanismos para efetivar esses direcionamentos, isto, como resultado da sua concepção política e do seu comprometimento financeiro com os organismos internacionais. Vale lembrar, que a partir de 2011, o grupo Banco Mundial tem ampliado seu poder de ação de forma bastante significativa na ideia de fortalecer a governança dos países mutuários, intervindo cada vez mais dentro do campo dos países clientes.

Uma verdadeira comunidade global, o pessoal do Banco Mundial compreende mais de 10.000 pessoas de 168 países (a partir do exercício financeiro de 2011, os números relativos ao recrutamento incluem funcionários em nomeações condicionais em tempo integral). Mais de 38% do total dos funcionários do Banco Mundial trabalham nas 124 representações do Banco Mundial. A maior presença no campo ajuda o Banco Mundial a compreender melhor, trabalhar mais

escolas em bairros mais ricos desfrutam amplos recursos? Que os sistemas escolares nacionais funcionam sem periódicos testes que revelam o quão pouco os alunos estão aprendendo ao longo do tempo e entre os estados? Estes não são os únicos problemas enfrentados pelos sistemas de educação nos países em desenvolvimento no mundo, mas eles são alguns dos mais notórios e, em certo sentido, intrigantes. Enquanto o financiamento inadequado pode ser o maior desafio que os países em desenvolvimento face, **a causa imediata dos fenômenos observados acima não é a falta de recursos.** O professor está na sala de aula, o seu salário é pago. Para a formação o programa de bolsas de estudo foi financiado pelo ministério e os recursos podem ser distribuídos mais ou menos igualmente entre as escolas. Embora não seja simples ou sem custo, a tecnologia para rastrear o progresso de aprendizagem está prontamente disponível para os países em desenvolvimento, e muitos começaram a implementá-lo, enquanto outros não têm. Este livro é sobre as ameaças à qualidade da educação que não podem ser explicados pela falta de recursos. Ele se concentra em sistemas escolares publicamente financiado e o fenômeno de falhas na entrega de serviços: casos em que os programas e políticas que aumentem as entradas para a educação não conseguem produzir eficaz prestação de serviços, onde ele conta em escolas e salas de aula. Ele documenta o que sabemos sobre a extensão e os custos de falhas de prestação de serviços na educação pública em países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2010 p.01, tradução Silmara Eliane de Sousa e revisão Danielle Bin dos Reis).

de perto e prestar serviços mais rápidos aos seus parceiros nos países clientes (BANCO MUNDIAL (b), p. 26).

Fortalecer a governança. O Banco Mundial continua a dar grande prioridade a agenda da governança e combate a corrupção. A avaliação das lições do trabalho recente inclui: a importância de utilizar os sistemas dos países necessidade de identificar e medir o efeito da governança sobre os resultados para o desenvolvimento nos níveis setorial, nacional e global; a necessidade de uma abordagem mais informada do gerenciamento do risco; e a necessidade de um aprendizado mais rigoroso e sistemático das lições e gerenciamento do conhecimento. O Banco Mundial está em preparação para uma segunda etapa do seu trabalho relativo a governança e ao combate a corrupção que incluirá a análise de como áreas temáticas específicas (aquisição, reforma judicial, setor privado e gestão do setor público) podem contribuir com mais eficácia para os objetivos gerais e de que modo o Banco Mundial pode ser o catalisador para o fortalecimento da boa governança em todo o mundo (BANCO MUNDIAL, (b), 2011, p. 27).

Os programas e projetos do governo Beto Richa tem sido materializados por meio dos ditames e das orientações do Banco Mundial, na condição de devedor e também como concepção política, Beto Richa tem seguido a cartilha do BM com todos os seus itens. Nela, a orientação intensa está na modernização da gestão para se obter resultados mais eficazes, mais intensos.

Modernizar produtos e serviços com foco mais intenso nos resultados. O Banco Mundial está adotando uma abordagem mais baseada em projetos, mudando o seu foco para o apoio a implementação. Está projetando um novo instrumento de empréstimos que faça desembolsos diretamente dos resultados — o Programa para Resultados — e está analisando seus serviços de conhecimento para alcançar e medir melhor o impacto.

• ***Modernizar a organização para aumentar a integração, abertura e responsabilização.*** O Banco Mundial está experimentando maneiras de tornar a descentralização ainda mais eficaz e de interligar os serviços de conhecimento em todo o mundo de modo a aumentar a excelência técnica.

• ***Modernizar processos e sistemas para maior eficiência e flexibilidade.*** O Banco Mundial está trabalhando para atualizar suas políticas de salvaguardas socioambientais e realizara uma revisão completa das suas políticas de aquisição. Está implementando soluções de tecnologia de gerenciamento da informação para melhorar o apoio as operações de empréstimo, ao conhecimento, bens públicos globais e processos e sistemas de recursos humanos (BANCO MUNDIAL (b), 2011, p. 28).

Nessa mesma concepção de modernização do BM⁷⁸ estão às ações do governo Beto Richa⁷⁹ numa forma de retomar de forma mais diligente e implicativa encaminhamentos e ações presentes no Governo Jaime Lerner. Nessa medida, as orientações do Banco Mundial para fornecer assistência técnica e financeira ao Brasil se estendem ao estado do Paraná, estas perpassam por programas que objetivam aumentar e melhorar os investimentos públicos e privados no estado e fornecer um acesso equitativo aos serviços públicos. Nesse sentido, parcerias com a rede privada são firmadas concomitantes com a transferência de recursos do setor público para elas. Podemos indicar como exemplo desta relação, o fato de que o ensino profissionalizante formal ofertado pelo estado (PROEJA), está sendo progressivamente substituído pelo preconizado PRONATEC (Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego) que consiste na sua maioria em cursos de qualificação profissional de rápida duração, ofertado pelo sistema S⁸⁰ – formado por organizações criadas pelos setores produtivos, entre elas o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas, o Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) o Sesi(Serviço Social da Indústria) e o Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial).

⁷⁸

Os últimos cinco anos representaram um período de teste para o Grupo Banco Mundial com relação à nossa capacidade de atender às necessidades dos clientes. Os países em desenvolvimento e desenvolvidos enfrentam o desafio da tríplice ameaça das crises de alimentos, combustível e financeira. Enfrentam fome, pobreza, desemprego e dívida — uma crise econômica, social e humana com implicações políticas. Nesses tempos difíceis, o Grupo Banco Mundial tem intensificado o apoio a nossos clientes com flexibilidade, rapidez, inovação e enfoque nos resultados. Em consequência do desafio, estamos em busca de oportunidades e esperança. Vimos modernizando o multilateralismo para uma economia mundial com múltiplos polos de crescimento e democratizando o desenvolvimento por meio de maior abertura e responsabilização, compartilhando conhecimento e informação. Estamos lançando os fundamentos para expandir a responsabilização social, combater a corrupção e criar melhor governança (BANCO MUNDIAL (a), 2012 p.2).

⁷⁹

A proposta do Projeto de Desenvolvimento tem como objetivo, modernizar a gestão do setor público para melhorar a prestação de serviço e fazer acesso a oportunidades de desenvolvimento econômico e humano mais justo e ambientalmente sustentável no estado do Paraná (BANCO MUNDIAL (b), 2012, p.3).

⁸⁰

“O sistema S é importante, mas não tem a função de fazer formação básica estratégica. Sua natureza é muito centrada na qualificação emergencial, algo que estamos fazendo há muitos anos e não resolvemos o problema ainda”. “São mais certos os efeitos duradouros dos cursos de qualificação se eles tiverem uma base sólida, daí que seria melhor investir parte desses recursos na elevação da escolaridade” (GABROWSKI, Gabriel, Carta na Escola, 2013, p.12) Disponível em: <http://www.cartanaescola.com.br/single/show/53>. Acesso em: 29 de junho de 2013.

No nível dos países, o Grupo do Banco irá concentrar-se em apoiar reformas dos sistemas educacionais. O termo “sistema educacional” refere-se tipicamente às escolas públicas, universidades e programas de formação que fornecem serviços de educação. Nesta estratégia, “sistema educacional” inclui a gama completa de oportunidades de aprendizagem que existem num país, quer sejam fornecidas ou financiadas pelo sector público quer privado (incluindo organizações religiosas, organizações sem fins lucrativos ou com fins de lucro). Inclui programas formais ou não formais, para além de toda a gama de beneficiários e interessados nestes programas: professores, formadores, administradores, funcionários, estudantes e as suas famílias e empregadores. Inclui também as regras, políticas e mecanismos de responsabilização que aglutinam um sistema de educação, bem como os recursos e mecanismos de financiamento que o sustentam. Este conceito mais inclusivo do sistema educacional permite ao Grupo do Banco e aos países parceiros aproveitar as oportunidades e eliminar as barreiras que se situam fora dos limites do sistema tal como ele é tradicionalmente definido (BANCO MUNDIAL, 2013. p.5).

É nessa lógica que as políticas educacionais estão sendo criadas e implementadas no Brasil e de forma, mas significativa no Paraná no atual governo. Para Gabrowski (2013), ao referir-se ao exemplo acima indicado, o ponto crucial está na gestão dos recursos públicos sendo transferidos para a gestão privada, ao invés de fortalecer a escola brasileira com estes recursos e ofertar uma educação profissionalizante sólida de qualidade.

Sim, há mais recursos nominais para o ensino técnico e profissionalizante hoje, disso não há dúvidas, mas eles estão sendo geridos pelo sistema privado, o Sistema S. Um recurso público sob gestão privada. Eu diria que, na esfera pública, conseguiríamos resultados em escala maior com custo menor. Se o governo coloca essa verba na estrutura da escola pública instalada, ele pode fazer tanto ou mais. Por exemplo, no Rio Grande do Sul, temos em torno de 200 escolas públicas que fazem educação profissional. Se elas tiverem autonomia e recursos, terão condições de fazer isso em escala muito rápida e elevada. O problema é que a concepção do Estado brasileiro não permite essa descentralização. Por que o Estado vai financiar a expansão de uma rede vinculada a uma rede empresarial e esse dinheiro não poderia ir para as escolas públicas (GABROWSKI, 2013, p.14 -15).

Nesse sentido, na lógica da transferência de responsabilidades por meio da descentralização, da conclamada participação da sociedade, do “empowerment” dos sujeitos, da gestão “inovadora” no Paraná, os empréstimos de Investimentos Específicos (SILs) têm como proposta avançar no sentido da nova Estratégia de Parceria do Banco Mundial com o Brasil 2012-2015 (CPS na sigla em inglês) esta

lógica também é apresentada na nova estratégia do BM para educação até 2020 conforme documentos já mencionados neste trabalho.

O Governo do Estado projetou investir R\$ 1 bilhão nas áreas de saúde e educação utilizando parte do empréstimo de US\$ 350 milhões (cerca de R\$ 730 milhões) solicitado ao Banco Mundial. O bloqueio imposto ao projeto pelo senador Roberto Requião, durante votação da proposta no Senado Federal nesta semana, vai prejudicar a aplicação do dinheiro. A instituição já havia aprovado a forma de destinação dos recursos. O financiamento⁸¹ vai apoiar o Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, que envolve aproximadamente R\$ 2 bilhões. Deste valor, R\$ 1,3 bilhão é próprio do Estado. Segundo Richa, a proposta prevê que para cada R\$ 1,00 liberado pelo banco internacional o governo investirá outros R\$ 2,00 como contrapartida em ações nas áreas de saúde, educação, agricultura, meio ambiente e gestão pública (PARANÁ (e), 2012).

Inserido de forma consentida nessas estratégias propostas pelo Banco Mundial para o projeto multissetorial, incluiu-se para sua elaboração a abordagem sistêmica SMART e para o processo de engajamento como denomina o BM, a utilização da estrutura MILES e STEP já apresentadas no capítulo anterior que basicamente significa, criar uma legislação apropriada, estabelecer relações de responsabilização, criar mecanismos de avaliação e controle por meio de sistemas, intervenções e auditorias, propor estratégias de participação da sociedade com a cooperação entre diferentes secretarias, instituições e parceiros sociais.

À vista disso, o governo Beto Richa como estratégia para modernizar a gestão do setor público em geral, vem implementando uma política de orientação para os resultados como forma de melhorar a prestação dos serviços públicos. O objetivo também é estabelecer medidas de racionalidade nos gastos públicos e garantir que os recursos públicos sejam direcionados para onde eles seriam mais produtivos, isto, inclui o setor da educação. Isto corrobora com a atual afirmação do

81

As negociações com o banco foram concluídas após um ano de intenso trabalho. Depois disso, a proposta do Paraná passou por outras instâncias federais de avaliação. Houve plena aprovação de órgãos como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Banco Central, Casa Civil e da presidência da República (PARANÁ (e), 2012).

Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=4112> Acesso em: 03 de julho de 2013.

BM “melhorar os sistemas de educação significa ir além de fornecer simplesmente recursos”⁸².

O novo Plano nacional de Educação, ao traçar as metas que orientam as ações de planejamento dos sistemas de ensino, traz a expectativa de que possamos superar os desafios mais prioritários até 2020, incitando-nos a prosseguir no aperfeiçoamento da gestão da educação pública. A universalização e ampliação do acesso à educação de qualidade em todos os níveis, a avaliação e o acompanhamento periódico dos resultados, a expansão das redes físicas e das tecnologias educacionais, vem sendo destacadas como políticas de Estado e, no Paraná, é constante o incentivo a novas práticas de gestão que dinamizem a busca por soluções integradas e cada vez mais eficazes (PARANÁ (b), 2013, p.3).

Nesse sentido, as ações do governo Beto Richa têm seguido os preceitos do BM que constituíram em grande medida a Reforma do Estado no Brasil e o governo Jaime Lerner e ainda incorporado nos contratos de gestão as atuais estratégias do Banco Mundial para a organização econômica e política dos países mutuários. Nessa medida, os mecanismos políticos do governo Beto Richa tem materializado de forma mais correlata e sofisticada essas “novas” estratégias do BM. Como evidência dessa relação convergente, podemos citar, por exemplo, que, para além do SAEB, o governo criou e implementou um sistema próprio de avaliação no Paraná, o SAEP (Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná), como o resultado das orientações e exigências de rastreamento e controle do BM.

Outra iniciativa que conta com recursos externos é o Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná, desenvolvido para medir a aprendizagem dos estudantes e para subsidiar os professores na prática docente, facilitando a formulação e o monitoramento de políticas educacionais. O programa já está em funcionamento, com recursos do Estado. Neste ano, houve uma prova, envolvendo 250 mil estudantes. Em 2013, serão feitas duas avaliações. O financiamento do Banco Mundial vai arcar com um terço dos custos (PARANÁ (e), 2012).

⁸²

Mas melhorar os sistemas exige também garantir que os recursos serão utilizados de forma mais eficaz, para acelerar a aprendizagem. Ainda que estratégias anteriores reconhecessem este objetivo, a nova estratégia dá-lhe mais ênfase, situando-o num contexto de avaliação e reforma do sistema educacional (BANCO MUNDIAL, 2013, p.5).

⁸³

Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=4112>. Acesso em: 14 de julho de 2013.

O SAEP apresenta questões avaliativas de conhecimento da Língua Portuguesa e da Matemática para os alunos e questões pedagógicas e de gestão escolar para os professores destas disciplinas e para os diretores. De acordo com a revista eletrônica elaborada pela SEED sobre o SAEP os objetivos básicos deste sistema são: a definição de subsídios para a formulação de políticas educacionais; o acompanhamento ao longo do tempo da qualidade da educação; a produção de informações capazes de desenvolver relações significativas entre as unidades escolares e órgãos centrais ou distritais de secretarias, bem como iniciativas dentro das escolas. Os instrumentos de aplicação consistem em testes padronizados e questionários contextuais que depois de aplicados e processados constituíram a base de dados da avaliação. Para análise dos resultados utiliza-se da Teoria Clássica dos Testes e da Teoria da Resposta ao Item, objetivando a produção dos resultados, a construção e interpretação das escalas da proficiência, a elaboração de relatórios gerais e pedagógicos (PARANÁ (c), 2012, p.13).

As matrizes de referência são constituídas “por um conjunto de descritores que apresenta as habilidades mínimas esperadas dos estudantes, em seus diversos níveis de complexidade, em cada disciplina e etapa de escolaridade. Cada Matriz de Referência é estruturada em Tópicos ou Temas e respectivos descritores”. De acordo com esse material de divulgação as matrizes são formadas “a partir de estudos das propostas curriculares de ensino vigente no país, além de pesquisas em livros didáticos e debates com educadores atuantes e especialistas em educação” (PARANÁ (c), 2012, p.15). Todavia na prática, não encontramos em lugar nenhum, documentos e informações que comprovassem o chamamento e a participação desses profissionais na criação do SAEP.

O SAEP é um sistema próprio de avaliação do Estado do Paraná e tem como objetivo disponibilizar informações relevantes quanto ao desenvolvimento cognitivo dos estudantes, descrevendo os conhecimentos desenvolvidos em Língua Portuguesa e Matemática, além de se deter nos fatores associados a esse desempenho, com resultados e análises produzidos desde o nível do estudante até o do Estado. A avaliação externa fornece informações para que gestores da escola e professores possam realizar um diagnóstico nas áreas em que atuam e planejar ações educativas mais eficientes. Em Língua Portuguesa é avaliada a leitura, prática que perpassa todas

as disciplinas da escola. Na disciplina de Matemática, os conceitos são avaliados por meio da metodologia de resolução de problemas. Essa metodologia pode proporcionar ao estudante condições para que pense matematicamente, aplicando conhecimentos matemáticos, também, em situações problemas do cotidiano (Revista Eletrônica, PARANÁ (e), 2012).⁸⁴

Este ano a SEED (Secretaria de Estado da Educação) fará duas aplicações desse sistema avaliativo, a ideia consiste em ampliar para as demais disciplinas. A justificativa do atual governo para a criação e implementação de um sistema próprio de avaliação, é a demora em se ter acesso aos resultados das avaliações feitas pelo governo federal dificultando ações mais rápidas e pontuais para melhorar os índices de aprendizagem.⁸⁵ Todavia, na lógica do monitoramento e controle o objetivo do governo para além do acesso rápido aos resultados, é avaliar a gestão escolar a ação pedagógica dos profissionais da educação no sentido de apontar quem e como estão falhando na obtenção de melhores resultados. A estratégia que se impõe é, rastrear, encontrar, comparar e corrigir, a escola, os sujeitos, na contramão de uma análise qualitativa de totalidade educacional que perpassa principalmente pela ampliação dos investimentos públicos na educação. Nessa medida, o secretário da educação afirma “Todos, inclusive eu, devem ser avaliados o tempo todo, para serem aperfeiçoados em sua prática diária, seja como estudantes ou profissionais” (PARANÁ(c), 2012, p.5). Não queremos afirmar com isto que somos contra sistemas que avaliam o processo ensino-aprendizagem, somos contra essa concepção meritocrática e punitiva de avaliação que em nada tem demonstrando melhorar a qualidade da educação. Nessa medida, o governo Beto Richa além de seguir fielmente a orientação do Banco Mundial para criar um sistema próprio de avaliação também tem seguido a orientação de criar mecanismos informatizados,⁸⁶ espaços

⁸⁴

Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/saep/>. Acesso em: 05 de agosto de 2013.

⁸⁵

“O sistema próprio permitirá ações mais rápidas e pontuais para melhorar a qualidade da educação no Estado. Ele também é mais fiel, pois leva em consideração as diretrizes curriculares do nosso Estado” Eliane Rocha, atual superintendente da Educação no Paraná, Portal da Educação, 2013).

⁸⁶

Aliado aos materias de divulgação de resultados, o Portal da Avaliação é o espaço interativo para a discussão e divulgação de informações e dados. Pelo link www.saep.caedufif.net e www.educacao.pr.gov.br é possível ter acesso à coleção Saep, às Matrizes de Referencia, aos roteiros das oficinas, aos vídeos instrucionais e aos fóruns (PARANÁ (c), 2012, p.9).

interativos de rápido acesso, para que informe e envolva toda a sociedade no desenvolvimento da gestão pública por meio dos mecanismos de “empoderamento” que envolve a participação de toda a sociedade na oferta dos serviços públicos, a transferência de responsabilidade e a transparência das ações do governo.

[...] É possível dizer na atualidade que a exigência de uma educação de qualidade – direito de nossas crianças, de nossos jovens e de todos os brasileiros – não pode ser mais formulada dispensando os processos de avaliação. Sem os dados e informações por ela produzidos, não há como realizar um debate público consistente, nem como escolher ações orientadas para a democratização do ensino, para a melhoria na educação pública e para a promoção da equidade. No caso paranaense, não é difícil perceber a relação entre a qualidade do ensino público e a implementação do Sistema de Avaliação da Educação do Paraná (SAEP). Trata-se de um sistema implantado como um instrumento de promoção do ensino **eficaz** e projetado de modo a fornecer diversos tipos de informação aos professores, aos gestores e a toda a sociedade do estado (PARANÁ (c), 2012, p.12, grifo nosso).

Inserido nessa concepção, os resultados do SAEP são apresentados por meio de uma nota geral do Estado, por Núcleos Regionais de Educação, por município, por escola, por turmas e por alunos, no sentido de monitorar toda a rede educacional. Com efeito, as escolas ficam submersas na lógica da comparação e da competição, a melhor escola ou a pior escola, isto é próprio da lógica mercadológica, o melhor e o pior produto, qual a melhor opção para o cliente.⁸⁷ Cabe destacar, que a SEED realizou uma parceria com o Centro de políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). No nosso ponto de vista, além de um contrassenso a ação do governo foi intencional, contratou uma universidade externa para elaborar o SAEP, desprezando qualquer tipo de intervenção crítica das nossas universidades, dos nossos educadores. O objetivo sob nossa análise seria, contratar alguém que pudesse seguir todas as orientações

87

Disponível em: <http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1159>
A Secretaria de Estado da Educação aplicou nesta quinta-feira (22) a primeira prova do Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná (Saep). A superintendente da Educação, Meroujy Cavet, disse que a criação do Saep não interfere na realização das avaliações nacionais e que o Paraná continuará usando as informações resultantes das avaliações do governo federal, como a Prova Brasil, Saeb e o Enem, mas decidiu fazer uma avaliação interna própria, para ter um diagnóstico melhor da aprendizagem dos estudantes da rede estadual de educação básica e subsidiar a prática docente além de fornecer indicadores para a elaboração de ações de gestão. (PARANÁ (e), 2012). Acesso em: 25 de agosto de 2013.

sem questionar, principalmente por não conhecer a realidade educacional do Paraná.

A partir da análise dos resultados do SAEP⁸⁸ o governo criou e implementou em 2013, o PAD (Plano de Ações Descentralizadas) que consiste na prática, na presença e monitoramento constante dos núcleos de educação nas escolas, objetivando de certa forma averiguar o que possivelmente possa estar sendo realizado de forma errada, buscando em princípio orientar a maneira adequada de gerir a escola tanto no campo pedagógico como no administrativo. Cabe assinalar, que o SAEP e o PAD entre outros programas, projetos e ações compõem os Contratos de Gestão e o Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, ambos desdobramentos do PPA (Plano Plurianual 2012-2015).

A Secretaria de Estado da Educação (SEED), tendo em vista a busca pela melhoria da qualidade da educação paranaense, propôs durante a semana pedagógica do início do ano de 2013 uma auto avaliação institucional envolvendo todas as escolas da rede estadual e equipes dos NREs (Núcleos Regionais de Educação). A partir dos resultados apresentados, criou-se o Plano de Ações Descentralizadas (PAD), que tem o intuito de assessorar todos os estabelecimentos de ensino na realização do plano de ações referentes à diminuição das taxas de abandono, reprovação, aprovação por conselho de classe; à melhoria da proficiência em Leitura e interpretação de textos e à resolução de problemas de forma disciplinar e interdisciplinar. Reconhecendo que muitas soluções estão nas próprias comunidades e que elas, a partir de diretrizes e investimentos do estado e do apoio de todas as esferas da rede estadual de ensino, podem fazer com que alcancemos o êxito esperado para a escola pública, é que foi pensado em um plano de ações descentralizadas, que oportuniza a cada região, a cada escola, práticas que fortaleçam sua autonomia (PARANÁ (e),⁸⁹ 2013).

⁸⁸

DESEMPENHO - Na primeira avaliação do SAEP, as escolas da rede estadual ficaram no padrão de desempenho básico tanto para Língua Portuguesa como em Matemática. Os padrões são: abaixo do básico, básico, adequado e avançado. Por ano, serão aplicadas provas no começo e no fim do ano letivo. Da primeira avaliação, em novembro passado, participaram 200 mil estudantes do 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio. Em março foi aplicada a segunda avaliação para 300 mil alunos do 6º ano do ensino fundamental (antiga 5ª série) e do 1º ano do ensino médio. Os resultados de março estão sendo processados. Paralelamente, a Secretaria de Estado da Educação elaborou um plano de ação, a partir dos resultados do SAEP, que contempla o atendimento para escolas e estudantes, com encontros de formação técnica e pedagógica, bem como a implementação de tecnologias educacionais (PARANÁ (e), 2013).

⁸⁹

Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=342>.
Acesso em: 02 de setembro de 2013.

Com o PAD, a Secretaria vai acompanhar e assessorar de maneira individual e contínua cada uma das 2,2 escolas, mas garantindo a autonomia delas. “Não podemos trabalhar de forma generalizada, tendo realidades tão diferenciadas em todo o Paraná. Precisamos respeitar essas diferenças e ajudar a resolver problemas que nem sempre são comuns a todas as escolas”, diz a superintendente de Educação, Eliane Rocha. O ponto de partida do PAD é o Plano de Ação das escolas, elaborados pela comunidade escolar durante a Semana Pedagógica, em fevereiro. Para a execução do plano foi criado na Secretaria um Grupo de Articulação e Acompanhamento Estadual composto por 32 técnicos responsáveis por orientar as regionais. Nos Núcleos Regionais de Educação foram montados os Grupos de Articulação e Acompanhamento Regionais, que farão o atendimento dentro das escolas. Cada técnico do Grupo Regional será responsável direto por, no máximo, cinco escolas, e fará contato semanal com elas para acompanhar as ações. “O técnico será uma espécie de padrinho da escola que vai ajudá-la a encontrar respostas para superar as dificuldades e garantir que aprendizagem do aluno aconteça de maneira adequada”, (PARANÁ (e), 2013).⁹⁰

O PAD foi formulado por meio das categorias, avaliação, descentralização, participação e resultados, um plano que envolve descentralizar “poderes”, técnicos da SEED para orientar núcleos, técnicos de núcleo para orientar escolas, o que resulta no envolvimento e na responsabilização de todos esses níveis, além de possibilitar ao governo, um monitoramento e um controle mais incisivo nas ações dentro das escolas.

O Plano de Ações (PAD) apresenta-se como uma resposta de atuação institucional de responsabilidade compartilhada entre governo e representantes da comunidade escolar. Professoras/es, equipe de direção, equipe pedagógica, agentes educacionais, estudantes, pais e/ou responsáveis, que integram a rede estadual de ensino podem participar efetivamente, somando esforços pelo bem da escola pública. Quanto mais inteirados da situação escolar e dos resultados educacionais, melhor podemos avaliar as condições de alcance dos objetivos da educação.

Muitas soluções estão nas próprias comunidades, que, de forma consciente e intencional, a partir de diretrizes e investimentos do estado e do apoio de todas as esferas da rede estadual de ensino, farão com que alcancemos o êxito esperado para a escola pública. Neste sentido, a descentralização oportuniza a cada região, a cada escola, práticas que fortaleçam sua autonomia (PARANÁ (b), 2013 p.3).

⁹⁰

Disponível em: <http://www.comunidade.diaadia.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1259>. Acesso em: 02 de setembro de 2013.

Na mesma direção do Banco Mundial, o governo do Paraná tem criado estratégias para envolver a sociedade civil na gestão dos serviços públicos, no sentido de transferir responsabilidades, convencer para que cada um faça a sua parte para alcançar o objetivo maior, contribuir para acabar com a extrema pobreza por meio da educação.

Todos nós, seja no governo, da sociedade civil ou do setor privado, temos uma participação no fornecimento de soluções para acabar com a pobreza global. É por isso que eu gostaria de pedir os do setor privado, do governo e da sociedade civil, para encontrar novas maneiras de trabalhar mais eficazmente em conjunto. Os do setor privado, muitas vezes não confiam nas ONGs. As ONGs muitas vezes não confiam no setor privado. Se for para dobrar o arco da história para a justiça, e se for para livrar o mundo do flagelo da pobreza extrema, é preciso pensar estrategicamente e de forma cooperativa (BANCO MUNDIAL, 2013).⁹¹

De forma correspondente o PAD tem como finalidade oferecer assessoria às escolas na efetivação de ações que visem reduzir as taxas de abandono, reprovação e aprovação por conselho de classe. A cartilha sobre o PAD assinala também que o “objetivo é melhorar a proficiência em leitura e a resolução de problemas de forma disciplinar e interdisciplinar”, além de estimular a participação da comunidade na obtenção de um melhor desempenho.

3.1 Objetivo Geral

Promover, nas instâncias educacionais sob a égide da SEED, uma atuação proativa e colaborativa, com o comprometimento de toda a comunidade escolar, priorizando ações que conduzam a melhoria da qualidade da educação (PARANÁ (b), 2013, p.4).

As escolas selecionadas para tal acompanhamento são aquelas localizadas na periferia com comunidades pobres. Os critérios para seleção consistem no baixo desempenho no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e nos altos números de abandono, reprovação e aprovação por conselho. Essas escolas são acompanhadas por técnicos dos núcleos regionais, por meio de contatos e visitas semanais objetivando “identificar as necessidades das escolas e, a partir daí, promover capacitação para os profissionais que nelas atuam” (PARANÁ (e), 2013).

⁹¹ Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2013/06/27/building-a-movement-to-end-poverty>. Acesso em 13 de setembro de 2013.

No Material da Semana Pedagógica foram distribuídos instrumentos em que se solicitava a compilação de informações quanto alguns indicadores, tais como taxas de reprovação, aprovação por Conselho de Classe, abandono e outros. Com os indicadores mencionados, os profissionais da educação, tanto da Seed quanto dos NRE, **como especialmente, os de escola, puderam visualizar mais claramente as necessidades de revisão e adequação de procedimentos, com a valorização das boas práticas pedagógicas e de gestão**, de modo a prever ações e metas que assegurem o atendimento progressivo às reais demandas e à melhoria contínua no sistema educacional como um todo, em cumprimento do disposto no Plano de Metas da atual gestão do governo estadual (PARANÁ (b), 2012, p.4, grifo nosso).

Esse plano retoma as estratégias do governo Lerner de valorização e premiação de boas práticas pedagógicas e de gestão, como era bastante evidenciado naquele período por intermédio dos relatos expostos em Faxinal do Céu e nos prêmios para as escolas de destaque. No governo Beto Richa também é bastante evidenciado o incentivo às escolas para participar do Prêmio Gestão Escolar,⁹² promovido pelo CONSED (Conselho Nacional de Secretários da Educação).

Os participantes serão avaliados em quatro dimensões de gestão: pedagógica (planejamento e ações pedagógicas, resultados educacionais), participativa, gestão de pessoas e liderança e de infraestrutura (serviços e recursos). O prêmio é um reconhecimento para projetos inovadores em gestão na educação básica do ensino público brasileiro. A premiação incentiva a escola buscar um processo de melhoria contínua pela qualidade da educação. São avaliados os seguintes critérios para indicar a escola vencedora do prêmio estadual: gestão pedagógica, gestão participativa, gestão de serviços e recursos, gestão de resultados e gestão de pessoas. Premiação: As escolas representantes dos estados e do Distrito Federal recebem o diploma de destaque estadual/distrital e R\$ 6 mil. As seis escolas finalistas, além do diploma de destaque nacional, recebem R\$ 10 mil cada. A primeira colocada ganha R\$ 30 mil e o título de Referência Brasil. Os prêmios em dinheiro não são cumulativos. Os diretores de todas as instituições de ensino selecionadas para representar seus estados também são contemplados com uma viagem de intercâmbio para os Estados Unidos (PARANÁ (a), 2013).

⁹²

A edição de 2013 tem como parceiros a Embaixada dos Estados Unidos, Fundação Roberto Marinho, Instituto Unibanco, Fundação Santillana, Fundação Itaú Social, Instituto Gerdau, Fundação Victor Civita, Instituto Natura, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Ministério da Educação (MEC), assessoria técnica; Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) e Consultoria em Sistemas e Tecnologia da Informação (ConsisTI) (PARANÁ (a), 2013).

Nessa medida, o imperativo perpassa pela criatividade do gestor escolar e dos professores em inovar, em criar estratégias para que a escola seja a melhor entre as demais. O objetivo desse governo é responsabilizar os gestores, os professores, a comunidade pela melhoria nas escolas. O pressuposto é descentralizar, expor, comparar e intervir na escola que não está apresentando melhores resultados. Isso, por meio de um suposto “acompanhamento e assessoramento pedagógico intensivo e permanente no NRE e SEED” conforme abaliza o documento de referência.

É pertinente expor que o PAD foi elaborado e está sendo implementado utilizando categorias e estratégias próprias do mercado, por exemplo, no objetivo geral do PAD são apresentadas as categorias colaborativa e proativa, que são categorias estratégicas da lógica produtiva atual baseada nos princípios da acumulação flexível. Nesse pressuposto, em linhas gerais, ser colaborativo, é saber trabalhar em conjunto, é buscar mecanismos para cumprir todos juntos as metas, e ser proativo,⁹³ é ter a capacidade de se antecipar no tempo, antes do problema, antes da mudança, é ter inspiração, carisma, ser inovador, persistente, conseguir estimular o grupo para produzir mais. Vale lembrar, que essas categorias estão presentes em muitos documentos do Banco Mundial, conforme já destacamos.

Nesse sentido, o discurso do governo sobre o PAD e o SAEP é de uma intervenção consentida e colaborativa, para melhorar a qualidade do processo ensino-aprendizagem e contribuir na implementação de políticas educacionais efetivas. Entretanto, de acordo com o já vivenciado na prática, o governo tem implementando uma concepção liberal meritocrática, de responsabilização e culpabilização dos profissionais da educação, uma lógica burocrática de controle e intervenção técnica que se constitui em planilhas, metas e ações premiativas ou punitivas. Isso se comprova, por exemplo, com a criação da Ampare (Assessoria de Mobilização de Pais, Professores e Amigos da Rede Escolar) que apresenta como finalidade, ações de intervenção nas escolas na direção de “Vigiar e punir”, como

⁹³

Disponível em: <http://grupopdca.com.br/blog/2013/07/04/as-vantagens-de-ser-proativo-no-ambiente-de-trabalho/>. Acesso em: 21 de setembro de 2013. No mercado de trabalho atual, uma das habilidades mais procuradas em profissionais é a proatividade. Funcionários proativos são aqueles que não precisam receber ordens para trabalhar; aceitam os desafios e esforçam-se para resolvê-los sem que o chefe precise pedir. Sua coragem a frente das adversidades contagia e motiva os colegas, ajudando na construção de um ambiente de trabalho mais integrado.

diria Foucault. Em face disso, o núcleo de Educação de Cascavel também implementou uma avaliação institucional online que foi criada por meio da orientação do Sebrae, o questionário consiste na avaliação de todos os setores da escola, para ser respondido pelos alunos, pelos pais, pelos professores, pelos pedagogos, pelos diretores, pelos agentes educacionais, no sentido de monitorar os problemas referentes a gestão escolar.

Nessa medida, o governo Beto Richa segue convergente com o discurso do Banco Mundial que, o problema da Educação no Brasil consiste na gestão da educação, na forma de atuação dos gestores e professores, desconsiderando o contexto social e a preocupação com um financiamento adequado as necessidades de uma educação de qualidade.

Nessa lógica, os mecanismos para melhorar a gestão de recursos humanos estão correlatos às novas CPS (Estratégias de Parceria) para o Brasil,⁹⁴ que sinalizam a necessidade de melhorar o desempenho dos sistemas de gestão que enfatizam as habilidades, a competência e experiência dos sujeitos, como necessárias para vários trabalhos específicos, uma forma de ressignificar para além do currículo escolar, a teoria das “Competências e Habilidades”. Nessa medida, as estratégias específicas para o setor da educação e saúde precisam ser inovadas de forma a oferecer serviços mais eficazes.

A operação proposta é totalmente coerente e intimamente ligada aos objetivos da Estratégia de Parceria com o Brasil País (CPS) para 2012-2015, atualmente em preparação. No período próximo quatro anos, o Banco vai concentrar-se: (i) o aumento do volume e produtividade do investimento público e privado, (ii) melhorar a qualidade dos serviços públicos para famílias de baixa renda e expandir sua prestação através de canais públicos e privados, (iii) promover o desenvolvimento econômico regional através de melhores políticas, investimentos estratégicos de infra-estrutura e suporte para os atores do setor privado em áreas de fronteira, e (iv) melhorar ainda mais a gestão sustentável dos recursos naturais e melhorar a resiliência aos choques climáticos, maximizando as

94

Esse projeto irá apoiar o Governo de Estratégia do Paraná a introduzir um novo jeito de governar, com foco na prestação de serviços eficiente e eficaz e que visa promover mais desenvolvimento inclusivo e equitativo no Paraná. A operação é totalmente consistente com os objetivos da estratégia atual do Banco Mundial, grupo de países Parceria (CPS) 2012-2015 para Brasil (Relatório n° 63731-BR), discutida pela Diretoria Executiva em 1 de Novembro, 2011, e iria avançar o programa do Banco nos quatro pilares da CPS. Além disso, por apoiar a melhoria da saúde infantil e materna, o projeto está alinhado com as CPS que tem como objetivo reduzir a desigualdade de gênero, especialmente em termos de acesso a serviços de saúde de qualidade (BANCO MUNDIAL (b), 2012, p.4).

contribuições para o desenvolvimento da economia local e ajudar a atender à crescente demanda mundial de alimentos (BANCO MUNDIAL (b), 2011, p.3).

A participação do Banco Mundial por meio dessa operação será construída dando mais ênfase à competitividade, empreendedorismo, diversificação econômica, melhores serviços públicos. Além disso, o projeto se concentrará em investimentos estratégicos em reabilitação e manutenção de estradas, o que contribuiria para melhorar a acessibilidade aos mercados e serviços, e incentivar o uso de abordagens baseadas em resultados⁹⁵ e participação do setor privado e assessorias técnicas ao setor público.

Assim, como elemento alvo da componente de assistência técnica, o projeto irá ajudar no fortalecimento da gestão pública na capacidade de resposta ao risco de desastres do Estado, contribuindo para a redução das vulnerabilidades que podem ter grande impacto nos meios de subsistência e da atividade econômica, como anuncia o Banco Mundial no combate a extrema pobreza.⁹⁶ Por conseguinte, O BM

⁹⁵

O Conselho de Administração do Banco Mundial aprovou o Programa por Resultados (PforR), um instrumento de financiamento inovador para os países clientes do Banco que vincula o desembolso de recursos diretamente à geração de resultados predefinidos. O dinheiro é liberado tão logo os resultados sejam comprovados. Em alguns países, o PforR ajudaria a oferecer e ampliar a cobertura da atenção pré-natal para mães e recém-nascidos ou serviria para aumentar a cobertura de programas de imunização de crianças. Em outros, o PPR ajudaria na oferta de serviços sustentáveis de saneamento e abastecimento de água; reforçaria a cobertura e a qualidade do ensino pré-escolar e fundamental e contribuiria para um programa de governo que visa reduzir o número de famílias na área rural que vivem abaixo da linha da pobreza. O PforR também ajudará a aumentar a transparência e melhorar a prestação de contas nos programas dos países em desenvolvimento, além de reforçar os sistemas de combate à fraude e à corrupção. Por meio deste novo instrumento, o Banco oferecerá parte do total de recursos de um programa de maior porte financiado por um país em desenvolvimento, mas estará apto a oferecer seus conhecimentos técnicos ao programa geral do governo. Por exemplo, o compromisso do Banco com a abertura e a transparência será aplicado a toda a extensão do programa apoiado — inclusive ao aplicar às operações do PforR a política do Banco sobre o Acesso à Informação (BANCO MUNDIAL(b), 2012, p.6).

⁹⁶

Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2011/11/01/new-world-bank-group-strategy-help-brazil-lift-16-million-extreme-poverty-2014>. Acesso em: 27 de setembro de 2013.

Uma nova iniciativa do Grupo Mundial Banco ajudará os esforços do Brasil para erradicar a pobreza extrema. A Diretoria do Banco aprovou hoje uma Estratégia de Parceria (CPS) de US\$ 8 bilhões (aproximadamente R\$ 13.3 bilhões) para o Brasil, que guiará as atividades do Grupo no País durante os anos fiscais 2012-2015 (julho 2011 a junho de 2015). A estratégia está coordenada com o programa de erradicação da extrema pobreza, Brasil sem Miséria, que visa melhorar as oportunidades sociais e econômicas para 16 milhões de pessoas mais vulneráveis no País. “A nova Estratégia está estreitamente alinhada com o pedido do Governo Federal para que o Grupo Banco Mundial aprofunde o seu trabalho com estados e municípios, mantendo uma participação ativa na esfera federal em desafios complexos e estruturantes”, disse Arno Augustin, Secretário do Tesouro Nacional. “Esse enfoque garante o máximo de impacto nas parcerias sub-nacionais, através de uma

utiliza-se também da categoria resiliência para orientar as políticas públicas dos países mutuários como forma de agregar força as categorias responsabilização, “empoderamento” conforme já mencionamos nos documentos do BM.

O documento do governo Beto Richa⁹⁷, enviado ao Banco Mundial para a obtenção do empréstimo para o Projeto Multissetorial do Paraná, faz a crítica ao governo anterior e aponta que a administração pública ineficiente e ineficaz que não estimula o setor privado, tem dificultado a capacidade do Estado para combater as desigualdades regionais e melhorar seu desempenho econômico. Segundo este documento, ao contrário de outros estados brasileiros ao longo dos últimos 15 anos, a administração pública do Paraná ainda não havia empreendido esforços de modernização significativos. Esse relatório assinala que desde 1995, quando o Governo Federal lançou uma ampla discussão sobre a reforma do setor público no Brasil, e à luz de suas necessidades de ajuste fiscal, vários governos estaduais empreenderam reformas e programas para restaurar o equilíbrio fiscal e melhorar o desempenho do setor público. Enquanto o Governo do Paraná (GOP) optou pela adoção de algumas medidas isoladas de modernização, ele ainda não teria feito um esforço de reforma mais abrangente.

A relação controversa com o setor privado foi mais evidente nas demandas judiciais contra as concessionárias e o parceiro privado da empresa de saneamento do Estado, bem como na obstrução à emissão de licenciamento ambiental para investimentos específicos. Finalmente, o agravamento do clima de investimento devido a fatores políticos também é mencionado como principais razões para as empresas já instaladas no Paraná decidiram expandir suas operações em outros estados. Uma administração pública ineficiente e ineficaz é, portanto, associada a persistência das desigualdades regionais e a deterioração do desempenho econômico do Paraná (BANCO MUNDIAL (b), 2012, p.2).

Além disso, nesse relatório, compreende-se que pouco ainda teria sido feito para mudar o foco de procedimentos formais e controles de entrada para resultados na gestão. Portanto, a capacidade da administração pública de contribuir

abordagem que complementa as intervenções federais para maior alavancagem no enfrentamento dos desafios de desenvolvimento do Brasil”.

⁹⁷

Documento do Banco Mundial, relatório 67388-BR. Projeto de avaliação do documento em um empréstimo proposto no valor de EUA \$ 350 milhões ao Estado do Paraná com a garantia da República Federativa do Brasil. Swap para PARANA desenvolvimento multissetorial.

eficazmente para o desenvolvimento social e econômico do Estado estaria sendo prejudicada. Cabe destacar, que no governo Beto Richa a ordem estabelecida para os programas finalísticos,⁹⁸ não prioriza a área educacional, o que difere do governo anterior.⁹⁹ Isso se evidencia com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 17.219/12.

Art. 2º As metas e prioridades da Administração Pública Estadual, para o exercício de 2013, serão estabelecidas no Projeto de Lei do Plano Plurianual, relativo ao período de 2012 a 2015, desdobradas em ações dos programas a seguir discriminados: Programa Acesso à Justiça; Programa Desenvolvimento das Cidades; Programa Desenvolvimento Integrado da Cidadania/PDI-CIDADANIA; Programa Desenvolvimento Sustentável e Abastecimento; Programa Desenvolvimento Sustentável do Turismo; **Programa Educação para Todos**; Programa Energia; Programa Excelência no Ensino Superior; **Programa Inova Educação**; Programa Morar Bem Paraná; Programa Paraná Competitivo; Programa Paraná Inovador; Programa Paraná Seguro; Programa Paraná Sustentável; Programa Paraná Tem Cultura; Programa Paraná Esporte, Lazer e Atividade Física; Programa Proteção e Desenvolvimento Social; Programa Rede Paraná Multimodal de Transportes e Logística; Programa Saúde para Todo Paraná; Programa Trabalho, Emprego e Empreendimentos Solidários; Programa Universalização do Saneamento Básico; Programa Gestão Estratégica; Programa Gestão Administrativa; Programa Gestão de Serviços; Programa Gestão Institucional - Outros Poderes e Ministério Público; Programa Obrigações Especiais (PARANÁ (b), 2012, p.1, grifo nosso).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é aprovada no ano anterior ao seu exercício, assim em 2011 já no governo Beto Richa, a LDO correspondia ainda ao PPA do governo Roberto Requião 2008/2011, e para o exercício de 2012 a LDO

⁹⁸

I – Programas Finalísticos: Instrumentos que articulam um conjunto de Iniciativas (orçamentárias e não orçamentárias), para alcançar os resultados desejados, em conformidade com a agenda de governo (PARANÁ (c) 2011, p.1).

⁹⁹

Art. 2º. As metas e prioridades da Administração Pública Estadual, para o exercício de 2011 estarão voltadas ao encerramento do previsto no PPA 2008/2011, desdobradas em ações dos programas, a seguir discriminados: **Programa Educação de Qualidade**; Programa Ensino Superior e Desenvolvimento Científico-Tecnológico; Programa Cultura Paranaense; Programa Transporte Integrado e Logística; Programa Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos; Programa Desenvolvimento Regional e Metropolitano; Programa Desenvolvimento na Área Energética; Programa Diversificação da Agropecuária e Fortalecimento do Agronegócio Familiar; Programa Desenvolvimento da Produção; Programa Turismo, Esporte e Lazer; Programa Leite das Crianças; Programa Saúde e Saneamento; Programa Trabalho, Emprego e Assistência Social; Programa Habitação Popular; Programa Segurança Integrada; Programa Promoção da Justiça e Cidadania; Programa Gestão do Estado; Programa Apoio e Desenvolvimento do Ministério Público; Programa Ação Legislativa; Programa Controle Externo ao Estado; Programa Ação Judiciária; Programa Valorização e Capacitação do Servidor Público; Programa Proteção à Criança e à Juventude (PARANÁ (b) 2010).

16.889 ainda não nomeava os programas, de acordo com esta lei ainda o PPA 2012-2015 não estava finalizado.¹⁰⁰ Como consequência, só na LDO com exercício para 2013 são apresentados os programas do governo Beto Richa.

Retomando os documentos para o Banco Mundial que envolvem o Projeto Multissetorial, é explicitada a direção que a atual gestão pública seguirá, com um programa agressivo para modernizar seu setor público e aumentar o incentivo fiscal para os investimentos privados a fim de promover o desenvolvimento social e econômico integrado.

Assessment recognized that its ability to promote integrated development depends on introducing significant public administration reforms. Such reforms are essential to increasing public sector efficiency and effectiveness, and access to quality public services, especially among the poorest population groups and lagging regions. Increasing fiscal space for investment, modernizing and simplifying bureaucratic procedures are also central to improve conditions for private investments in the State. Finally, fostering economic activities in lagging regions and better management of risks and vulnerabilities are central for the State to reclaim its position in the Brazilian economy in a socially and environmentally sustainable manner (BANCO MUNDIAL (b), 2012, p. 2).¹⁰¹

Nesse documento é assinalado que o objetivo central do governo Beto Richa, é a gestão do setor público, reformar o setor público para introduzir um "novo jeito de governar", o que implica uma nova forma de liderança do setor público focado em resultados. A justificativa é que a estrutura administrativa do Paraná é retrógrada e excessivamente burocrática, é necessário modernizá-la, orientá-la para melhores resultados.¹⁰²

¹⁰⁰

Art. 2º As metas e prioridades da Administração Pública Estadual, decorrentes das três grandes Estratégias de Governo: Paraná do Futuro, Novo Jeito de Governar e Desenvolvimento Integrado, para o exercício de 2012, são estabelecidas no projeto de lei do Plano Plurianual relativo ao período de 2012 a 2015.

¹⁰¹

A avaliação do governo reconheceu que a sua capacidade de promover o desenvolvimento integrado depende da introdução de reformas significativas da administração pública. Tais reformas são essenciais para o aumento da eficiência e eficácia do setor público e acesso a serviços públicos de qualidade, especialmente entre os mais pobres. Aumentar o incentivo fiscal para os investimentos, modernizar e simplificar os procedimentos burocráticos também é fundamental para melhorar as condições para os investimentos privados no Estado. Finalmente, fomentando as atividades econômicas nas regiões mais atrasadas e uma melhor gestão dos riscos e vulnerabilidades são fundamentais para o Estado para recuperar a sua posição na economia brasileira de forma socialmente e ambientalmente sustentável. (BANCO MUNDIAL (b), 2012, p.2, tradução Silmara Eliane de Sousa e revisão Danielle Bin dos Reis).

¹⁰²

Modernizar a organização para aumentar a integração, abertura e responsabilização. O Banco Mundial está experimentando maneiras de tornar a descentralização ainda mais eficaz e de interligar

O enfoque desse governo instituído a partir das prerrogativas do BM, é restaurar a eficiência administrativa, ajustar as finanças públicas do Estado e apresentar resultados com base na gestão através do estabelecimento de acordos de desempenho e metas setoriais. Para tanto, as estratégias do governo estão organizadas sob três pilares, a qualidade fiscal, a modernização institucional (incluindo a introdução de novas ferramentas e práticas nas áreas de planejamento, orçamento e gestão), e mais gestão estratégica e eficiente de recursos humanos.

A abordagem da nova estratégia ao sistema educacional centra-se em maior responsabilização e resultados como complemento de proporcionar recursos. Reforçar os sistemas educacionais significa alinhar a sua governança, a gestão de escolas e professores, regras de financiamento e mecanismos de incentivo, com o objetivo da aprendizagem para todos. Isto implica uma reforma das relações de responsabilização entre os vários atores e participantes no sistema educacional, para que esse relacionamento seja claro, coerente com as funções, medido, monitorado e apoiado. Significa também estabelecer um ciclo claro de retorno entre o financiamento (incluindo a ajuda internacional) e os resultados. E porque as falhas de governança e responsabilização têm geralmente os seus efeitos mais nefastos nas escolas que servem os grupos mais desfavorecidos, este sistema de gestão promove equidade educacional para além da eficiência (BANCO MUNDIAL (a), 2010, p.5-6).

Destarte o Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná formulado por meio das orientações do Banco Mundial como exigência aos empréstimos realizados pelo atual governo, apresenta como finalidade apoiar o Governo na modernização da gestão do setor público, com objetivo propalado de tornar menos desigual o acesso às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano. Para tanto, o governo pagou por essa assistência técnica o valor de 30 milhões de dólares já descontados no montante do empréstimo conforme expressa o relatório PIDC51.

Duas formas de suporte seriam fornecidos através de dois componentes separados: a. Componente 1 - Assistência Técnica :

os serviços de conhecimento em todo o mundo de modo a aumentar a excelência técnica. Modernizar processos e sistemas para maior eficiência e flexibilidade. O Banco Mundial está trabalhando para atualizar suas políticas de salvaguardas socioambientais e realizará uma revisão completa das suas políticas de aquisição. Está implementando soluções de tecnologia de gerenciamento da informação para melhorar o apoio às operações de empréstimo, controle de resultados e melhor governança (BANCO MUNDIAL (a), 2010, p.12).

Esta componente terá um valor total de USD30 milhões e vai prestar assistência técnica e apoio financeiro para a concepção e implementação inicial dos elementos-chave da estratégia do Governo. b. Componente 2- Apoio à implementação de estratégias setoriais: Este componente com um montante total de USD 320 milhões vai oferecer apoio técnico e financeiro a programas setoriais selecionados (Programas de Despesas Elegíveis), que fazem parte da estratégia do Governo para promover um desenvolvimento mais equitativo no estado (BANCO MUNDIAL (b), 2012, p.6).

De acordo com os documentos referentes ao Projeto Multissetorial, apoia-se uma abordagem integrada para promover o desenvolvimento e a qualidade de vida, com especial atenção para áreas com menor desempenho econômico e humano. O projeto foi estruturado por meio de ações distribuídas em dois componentes centrais; a Promoção Justa e Ambientalmente Sustentável do Desenvolvimento Econômico e Humano e Assistência Técnica para Gestão Pública mais Eficiente e Eficaz.¹⁰³ Nestes componentes estão inseridos subcomponentes e programas de gastos elegíveis.

O Componente Promoção Justa e Ambientalmente Sustentável do Desenvolvimento Econômico e Humano, co-financiará programas inseridos nos dois eixos principais desenvolvimento integrado e desenvolvimento humano. Isto, como estratégia integrada desse Governo para promover o desenvolvimento social e econômico do Paraná, de forma equitativa e ambientalmente sustentável referendando algumas das preposições do Banco Mundial.¹⁰⁴

Enquanto o primeiro eixo apoiará as iniciativas para promover o crescimento sustentável no Estado, com foco na redução das

¹⁰³

Componente 1 – Promoção Justa e Ambientalmente Sustentável do Desenvolvimento Econômico e Humano: voltado ao apoio de iniciativas para o desenvolvimento econômico sustentável, com foco na melhoria do equilíbrio regional de desenvolvimento e tendo como base princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental. Visando potencializar as iniciativas de desconcentração do desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida das populações nas regiões menos desenvolvidas, apoiará também intervenções nos setores de desenvolvimento rural, meio ambiente e gestão de riscos de desastres naturais e antrópicos. Componente 2 – Assistência Técnica para Gestão Pública mais Eficiente e Eficaz: de caráter transversal, objetiva apoiar o fortalecimento da área fiscal e de gestão do setor público, com a introdução de uma gestão voltada a resultados. Esta postura, responsável e inovadora, deverá ser construída a partir do desenvolvimento das competências de gestão, da renovação dos métodos de trabalho e das estruturas de governo, numa verdadeira nova gestão, focada em resultados efetivos. (BANCO MUNDIAL (b), 2012, p. 06).

¹⁰⁴

O Banco está empenhado em promover, junto a seus mutuários, parceiros, instituições cooperantes, cidadãos, o desenvolvimento ambiental e socialmente sustentável como um bem público global. (BANCO MUNDIAL (c), 2012, p. 04).

desigualdades regionais e com base na sustentabilidade social, ambiental e econômica o segundo eixo apoiará a melhoria do acesso e qualidade dos serviços públicos fundamentais, com foco na educação e saúde. Este apoio será através do co-financiamento de Programas de Gastos Elegíveis do Governo selecionados que representam o foco desta abordagem integrada (BANCO MUNDIAL (b), 2012, p. 06).

Nesse segundo eixo estão os programas: Sistema de Avaliação da Aprendizagem, com o desenvolvimento e a implantação do já exposto sistema de avaliação anual no Ensino Fundamental e no Médio (SAEP); Programa Formação em Ação, o desenvolvimento de 400 oficinas de formação continuada dos professores da rede estadual e a capacitação de 40.000 profissionais da rede, por meio do PDE; Programa Renova Escola que consiste na Promoção da renovação e recuperação de edificações escolares com vistas a melhorar o ambiente de ensino, ampliando e readequando os espaços físicos, além de adquirir equipamentos e mobiliários escolares.

É necessário destacar que no segundo eixo, o programa Formação em Ação tem sido desenvolvido com o objetivo único de reduzir gastos ao contrário do que afirma o governo que o “Estado conta com o empréstimo para ampliar o programa de formação e qualificação de docentes da rede estadual de ensino”.¹⁰⁵

Para reduzir custos, o governo tem ampliado a implantação de cursos à distância e a formação continuada tem acontecido na própria escola ou no mesmo município, com carga horária reduzida e com docentes da própria rede estadual que se inscrevem para ministrar as disciplinas sem receber honorários. Ao contrário da gestão anterior que, contratava com honorários, mestres e doutores especialistas nos requeridos temas para ministrar as capacitações que aconteciam em períodos mais longos, objetivando uma formação de qualidade, além de valorizar o trabalho do docente. Além disso, quando necessário subsidiava o deslocamento dos professores para capacitação em outros municípios. Nesse sentido, enquanto profissional do estado, posso afirmar que essa política vigente de formação tem reduzido de forma significativa à qualidade na formação dos profissionais da educação. Nessa medida, o governo também implementou um curso a distância para capacitar gestores preferencialmente das escolas selecionadas para o PAD, na

¹⁰⁵

Para maiores esclarecimentos consultar, PARANÁ (e), 2012 (Portal da Educação).

imperativa ideia que os problemas da educação podem ser resolvidos por meio de uma gestão eficiente.

A Secretaria de Estado da Educação lançou com a Escola de Governo do Paraná um curso de capacitação para diretores de escolas da rede estadual. As inscrições no curso de Especialização em Gestão Pública, com Habilitação em Gestão Educacional, podem ser feitas até 4 de novembro. O curso será na modalidade Educação a Distância, em quatro polos presenciais, nas cidades de Maringá, Guarapuava, Londrina e Ponta Grossa. Estão disponíveis 100 vagas para diretores e diretores auxiliares, preferencialmente de escolas que participem do Plano de Ações Descentralizadas (PAD) da Seed. “O objetivo do curso é principalmente oferecer formação a gestores que ainda não possuem especialização. É uma ferramenta para que eles desempenhem suas funções de maneira ainda mais eficaz”, afirma Eziquiel Menta, diretor de Políticas e Programas Educacionais (PARANÁ (a), 2013).

No outro componente denominado Assistência Técnica para Gestão Pública mais Eficiente e Eficaz, o objetivo é oferecer apoio técnico e financeiro às atividades de modernização do setor público e também para a concepção e implementação inicial de elementos-chave da estratégia de Governo. O mesmo está dividido em sete subcomponentes¹⁰⁶, dos quais apontaremos neste trabalho o subcomponente Gestão mais Eficiente de Recursos Humanos e o subcomponente que se refere à Educação devido à relevância para nosso objeto de estudo.

De acordo com este documento, as atividades objeto do financiamento do subcomponente Gestão mais Eficiente de Recursos Humanos, incluem o fortalecimento dos controles de gastos com pessoal, a implementação de auditorias na folha de pagamento no setor da saúde, da educação e das carreiras do serviço público no governo central, bem como na administração descentralizada, a modernização da folha de pagamento para o setor saúde; consolidação de um banco de dados único para todo o pessoal das administrações central e descentralizada, avaliação do atual sistema da folha de pagamento para a administração central e uma estratégia de comunicação para assessorar a Secretaria de Administração no planejamento e implementação de medidas de

¹⁰⁶

O conjunto dos sete componentes pode ser consultado em: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/04/26/000020953_20120426144628/Rendered/PDF/RP12990BR0Parana0multi0sector.pdf. Acesso em: 23 de setembro de 2013.

modernização dos Recursos Humanos. É pertinente assinalar, que nessa gestão as escolas são coagidas a informar para o setor de recursos humanos dos núcleos regionais, todas as faltas de professores e funcionários mesmo as justificadas com atestados médicos. O núcleo por sua vez, alimenta o sistema registrando no dossiê da vida profissional todas as faltas do profissional, numa forma de expor e coibir as referidas faltas, principalmente devido ao fato do dossiê ser utilizado em processos seletivos e também poder ser visualizado pelos diretores de escolas por intermédio do núcleo. Parte significativa dessa preocupação com o desempenho dos Recursos Humanos, podemos evidenciar na criação da AMPARE uma assessoria escolar interventora com autonomia para criar e implementar programas nesta instituição.

Foi criada a Assessoria de Mobilização de Pais, Professores e Amigos da Rede Escolar (AMPARE), com o objetivo de auxiliar as ações referentes à Gestão Escolar. A presença da equipe nos municípios é o ponto alto do trabalho, com a função de mobilizar, aprimorar, acompanhar, observar as atividades desenvolvidas nas unidades escolares, socializando e sugerindo melhorias. A Ampare é uma iniciativa da Superintendência de Educação (SUED) da Secretaria de Estado da Educação (SEED),(PARANÁ (d), 2011).

Ainda segundo sua caracterização no portal da educação, a AMPARE tem o papel de realizar ações no âmbito escolar para melhorar o desempenho da gestão e dos profissionais da educação, utilizando-se do respaldo da comunidade para agir e atingir bons resultados. De acordo com informações divulgadas no site da SEED, a Ampare tem trabalhado “na observância do papel preponderante dos nossos gestores/educadores no processo cujo objetivo final é construir a escola dos nossos sonhos – democrática e inclusiva capaz de transformar a sociedade em que vivemos a partir da sua ação”. A Ampare¹⁰⁷ tem por incumbência assessorar as unidades de ensino nas dimensões administrativa e pedagógica realizando um acompanhamento a curto, médio e longo prazo. Para tanto, tem utilizado a bandeira da integração da comunidade na escola para justificar seu trabalho e se fortalecer, além do apoio incondicional do governo, SEED e núcleos de educação. A respeito da atuação da

¹⁰⁷

"A Ampare é uma proposta da Secretaria para promover ações de mobilização que venham a integrar a comunidade com a escola. O objetivo é proporcionar a melhoria da qualidade da educação pública no Estado do Paraná", explicou Arns. Criada há cerca de dois meses, a Ampare é coordenada por Lúcio Sérgio Ferracin, que implantou uma gestão de trabalho semelhante a da assessoria no Colégio Estadual Milton Carneiro, em Curitiba. "Um dos fatores que contribuiu para os bons resultados que conseguimos no Milton Carneiro foi que não impusemos nada aos alunos, apenas oferecemos a eles uma chance para quem quisesse acelerar os estudos e bastante estímulo. Todo o resto foi alcançado por meio do esforço individual", explicou (PARANÁ (d), 2011).

AMPARE, divulgou-se, por exemplo, no site que:

Durante esta semana, a equipe da Assessoria de Mobilização de Pais, Professores e Amigos da Rede Escolar (Ampare) visitou alguns colégios do Núcleo Regional de Educação (NRE) de Cascavel com o objetivo de viabilizar ações de integração entre comunidade e escola. Para isso, a Ampare está realizando um diagnóstico da rede pública de ensino em todo o Paraná. Segundo o coordenador da Ampare, Elival do Couto Souza, **serão realizadas ações em alguns colégios estaduais que apresentam índices de reprovações, violência e abandono da comunidade escolar. “Mapeamos as escolas em situação de risco em toda a rede estadual.** Realizaremos o diagnóstico individualmente. Depois, será efetivado o trabalho de campo em rede e, por fim, aplicaremos o **Controle de Qualidade Educacional (CQE)**”, explicou o assessor técnico-pedagógico Lúcio Sérgio Ferracin (PARANÁ (d), 2011, grifos nossos).

Sua estratégia consiste no rastreamento das escolas do Paraná que apresentam “problemas”, de forma a intervir para encontrar as razões de tais problemas, no sentido de saná-los por meio de ações como o afastamento do gestor e demais funcionários entre outros encaminhamentos abusivos de poder. A retórica da assessoria é que por meio da sua ação, do seu trabalho, será possível “fortalecer a gestão compartilhada em toda sua amplitude, com a mobilização da comunidade escolar”. Ainda de acordo com a SEED:

A Ampare, na sua visão ampla de educação, é uma assessoria que levará a cada gestor o projeto “olhos nos olhos”, onde cada um terá a oportunidade de repassar as suas expectativas, suas conquistas, suas experiências, seus projetos desenvolvidos, suas angústias, dúvidas e ou necessidades, que por sua vez serão registradas, encaminhadas, divulgadas e acompanhadas sistematicamente no sentido de viabilizar o atendimento naquilo que se fizer realmente necessário ao bom andamento e a garantia do controle da qualidade de ensino em nosso Estado. Escolas: precisam ser bem administradas, ter um projeto político pedagógico claro, articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola. Nossa estratégia é a análise sistêmica da rede de ensino do Estado do Paraná para o sucesso de uma escola pública de qualidade, fortalecimento da gestão compartilhada em toda sua amplitude, com a mobilização da comunidade escolar. Se queremos uma educação de qualidade para todos, precisamos de todos pela qualidade da educação. Atue na sua comunidade. Nela residem as famílias dos estudantes, professores, lideranças sociais e religiosas, membros de conselhos escolares e tutelares, promotores, vereadores, pequenos empresários, como donos de restaurante, de padaria, de farmácia. Converse com todos sobre o papel que cada um pode ter na mobilização pela educação (PARANÁ (d), 2011).

Com a criação da AMPARE observamos o retorno à proposta de gestão compartilhada com todas as suas preposições e implicações, além do acirramento da premissa individualista e meritocrática liberal. A atuação dessa assessoria nas escolas do Estado que apresentam uma conjecturada dificuldade com a gestão, tem sido de total intervenção e controle. O governo também deu autonomia para a Ampare criar planos e projetos para essas escolas, o projeto “Olhos nos Olhos”¹⁰⁸, por exemplo, se resume na realidade, na pressão e afastamento do diretor da escola. Cabe destacar, que todas as escolas onde houve a ação dessa assessoria, o diretor titular, o diretor auxiliar e o secretário foram afastados e responderam ou responderam processo administrativo. A Ampare também implantou o Programa Personalizado para Atendimento (PPA) que consiste na adequação de distorção idade-série de acordo com a instrução nº 008/2012.

PLANO PERSONALIZADO DE ATENDIMENTO – PPA

Propõe corrigir a distorção idade/série por meio de estudos independentes e a reclassificação para estudantes matriculados, que estão frequentando o Ensino Fundamental e Médio, com defasagem de dois ou mais anos idade/série.

A Instituição de Ensino poderá ofertar o programa, sempre que julgar necessário, desde que contemplado no Regimento Escolar. As decisões deverão ocorrer com a anuência dos envolvidos no processo, equipe diretiva, equipe técnico-pedagógica, professores, pais ou responsáveis e estudantes (PARANÁ (e), 2012, instrução nº 008/2012).

A ideia do PPA está atrelada a formas aligeiradas de aumentar os índices quantitativos, mostrar melhor desempenho educacional por meio do falseamento da realidade excludente, do contexto social, da falta de financiamento e de políticas educacionais efetivas que contribuam para que as escolas possam cumprir com qualidade sua função. Segundo uma professora que participou desse plano, “é ofertado ao aluno uma provinha por disciplina, este, pode reprovar e fazer quantas vezes quiser, além disto, o aluno não tem nenhum tipo de revisão ou aula para fazer as provas, ele precisa se virar sozinho”. Nessa lógica, o que importa são os índices não o conhecimento, nem o aprendizado do aluno, nem a qualidade do processo

¹⁰⁸

Uma das ações da assessoria é o projeto Olhos nos olhos que pretende traçar estratégias e metas para operacionalizar o plano de trabalho da escola diagnosticada em situação de risco a fim de proporcionar a melhoria da qualidade da educação. “Queremos o fortalecimento da gestão compartilhada em toda sua amplitude, com a mobilização da comunidade escolar”, comentou Ferracin (PARANÁ (d), 2011).

educacional são considerados.

Diante das evidências quanto à ação da Ampare, esta pode ser considerada como a porta voz¹⁰⁹ de um governo autoritário, que apresenta uma concepção mercadológica de educação, convergente com a concepção do Banco Mundial.

A função da Ampare se constituiu a partir dessa concepção, o resultado real, tem sido a culpabilização do indivíduo gestor e dos demais membros da escola.

Em Cascavel, um diretor ao sofrer um episódio grave de vandalismo na sua escola, acionou a imprensa para tentar mobilizar os órgãos responsáveis, mas a decorrência foi a ação do núcleo que convocou essa assessoria que vem agindo de forma coercitiva e punitiva em várias escolas do Paraná. A assessoria suspendeu as aulas, afastou diretores e secretários, nomeou pessoas do núcleo de educação para estas funções e convocou professores e funcionários para repassar por meio de infindáveis reuniões as novas regras da escola. De acordo com uma professora da escola “a ação desses sujeitos foi de total desrespeito com os profissionais, além da pressão psicológica e das ameaças constantes, todos que tentavam se defender eram achacados, ninguém tinha coragem de se defender, na fala deles nos todos éramos os únicos responsáveis pelos vândalos terem quebrado a escola”. No entanto, nos discursos presentes no site da SEED, o trabalho dessa assessoria seria de contribuição e complementação do trabalho já realizado na escola. Para apreciarmos a real intenção interventora dessa assessoria nos reportamos a uma notícia exposta no Portal da Educação.

Um mutirão de limpeza foi realizado, na última semana, no Colégio

¹⁰⁹

Para termos uma dimensão das relações estabelecidas pela AMPARE: A Secretaria de Estado da Educação (Seed), representada pela Assessoria de Mobilização de Pais, Professores e Amigos da Rede Escolar (Ampare), participa do Congresso Internacional de Avaliação Educativa, que será realizado de 26 a 30 de setembro, em Bogotá, na Colômbia. Serão apresentadas propostas de melhoramento e promoção da qualidade da educação, período em que os 1.200 participantes poderão trocar experiências sobre avaliação educativa. O evento contará com autoridades dos setores educacionais de vários países, diretores de escolas, professores e pesquisadores vinculados a Instituições de Ensino Superior. Na oportunidade, estará repassando as ações realizadas no Colégio Estadual Milton Carneiro, em Curitiba, bem como a Avaliação Institucional do colégio, considerado hoje uma escola de superação. “É uma satisfação apresentar o que o Estado do Paraná está fazendo para melhorar a educação”, comentou Elival do Couto Souza, coordenador da Ampare. O Congresso Internacional de Avaliação Educativa, que este ano tem como tema “Avaliação para a qualidade da Educação”, é uma iniciativa da Secretaria de Educação de Bogotá e conta com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), da Revista Internacional Magistério, do Instituto Colombiano para Avaliação da Educação (ICFES), da Câmara de Comércio de Bogotá, da Companhia Cátedra E-learning e das Universidades São Tomás e Unipanamericana, ambas de Bogotá (PARANÁ (d), 2011).

Estadual Jardim Interlagos, em Cascavel. A atividade contou com a participação de alunos, pais, professores e funcionários. O objetivo foi à recuperação física de determinados ambientes, criando um espaço agradável e motivador. Esta é uma das ações realizadas pela Assessoria de Mobilização de Pais, Professores e Amigos da Rede Escolar (Ampare). Na quarta-feira (31), a assessoria realizou uma reunião com os pais dos alunos para esclarecer os procedimentos que estão sendo adotados pela equipe técnica pedagógica que assumiu a direção da escola. Na quinta-feira (01), os alunos retornaram às aulas e receberam orientações sobre as novas medidas disciplinares e pedagógicas. De acordo com a atual diretora, durante a semana foram estabelecidas normas quanto à avaliação, postura profissional, relação interpessoal, disciplina dos alunos e comprometimento com a comunidade escolar, fundamentais para a credibilidade, a confiança e o respeito, necessários ao sucesso escolar. A Patrulha Escolar também realizou reunião com os professores e alunos, além de ser discutido o Regimento Escolar. A diretora nomeada comentou que os alunos lavaram e pintaram a escola, organizaram a dispensa, o laboratório e a biblioteca (PARANÁ (d), 2011).

Essa assessoria vem atuando em várias escolas do Estado, na mesma direção, de afastar o diretor, nomear um interventor e impor novas regras, sem respeitar qualquer princípio democrático, como no caso da eleição de diretores. Contudo, utiliza-se das instâncias democráticas (APMF, GRÊMIO ESTUDANTIL E CONSELHO ESCOLAR) para agir e impor suas determinações. A retórica do governo Beto Richa, é que esta assessoria contribui para a efetivação de uma gestão eficiente, auxilia na resolução dos problemas escolares, incentiva a comunidade a participar e fiscalizar, estimula a criação de parcerias com empresários, comerciantes e demais membros da sociedade com objetivo de trazer melhorias nas escolas. No discurso para a mídia, o governo, afirma a necessidade de toda a sociedade se responsabilizar pela escola e que este é o caminho para descentralização e para a autonomia da educação pública.

Nessas medidas para inovar a gestão educacional por meio do subcomponente Recursos Humanos, também incluiu como estratégia, a atração e retenção de pessoal por meio da elaboração de um plano estratégico de pessoal com visão de longo prazo e um plano de ação de curto prazo, o desenvolvimento de uma carreira de planejamento, orçamento e gestão, a assistência técnica para melhorar as políticas de classificação e revisão das diferentes carreiras e dos salários praticados pelo Estado.

Dessa forma, outra maneira possível de melhorar a coerência na distribuição de docentes é a seguinte: Reformar as normas de remuneração dos docentes para reduzir o salário médio do professor a níveis sustentáveis para as finanças do Estado (por exemplo, reduzir todos os salários de forma homogênea; criar uma nova iniciativa para a contratação de docentes em nível nacional, com uma nova estrutura de salários; descentralizar a contratação de professores, passando-a para as comunidades locais, de acordo com um plano de transferências) (BANCO MUNDIAL (c), 2010, p.3).

Esta modernização e reorganização¹¹⁰ na gestão de recursos humanos materializa as orientações do Banco Mundial, para uma política de resultados e desempenho, com redução nos gastos públicos, informatização e controle na gestão pública. A orientação acima de reduzir os salários dos profissionais da educação está num documento do BM para os países de baixa renda, todavia, mesmo num país em desenvolvimento como o nosso, o fator salário sempre é objeto de discussão e embate. Nessa medida, orientações como essa, ainda não se efetivaram no Paraná, devido ao movimento de resistência dos educadores e a luta constante pela política inversa, isto é, o aumento na remuneração salarial de forma a conquistar a valorização profissional.

No subcomponente educação, o documento explicita que o projeto proporcionará assistência técnica para planejar, reformular, implementar e criar estratégias e ações na área da gestão educacional que envolvem: a estrutura do novo sistema de avaliação e aprendizagem do Estado que inclui a elaboração da arquitetura do sistema, a previsão de custos, plano de implementação, a elaboração de testes e treinamento do pessoal técnico e de suporte a SEED para a implementação do sistema; a criação de um sistema de informações sobre infraestrutura educacional, a fim de obter informações em tempo real sobre as necessidades para a reforma, reparos e manutenção, incluindo o desenvolvimento e

110

São recomendações do BM: Modernização da Secretaria de Administração e unidades de gestão de recursos humanos no interior do Estado. Reengenharia dos processos de seleção de pessoal elaboração de manual, aquisição de equipamentos de tecnologia da informação para as unidades de gestão de recursos humanos no interior do Estado, desenvolvimento e implementação da estratégia de saúde ocupacional para o Paraná e aquisição de equipamentos e mobiliário para as diferentes unidades de saúde em todo o Estado, Fortalecimento da Escola de Governo e de promoção de uma administração baseada em desempenho. Desenvolvimento de uma política de formação contínua e um plano de ação para a Escola de Governo, workshops com funcionários da alta gerencia para definir modelo do Estado de gestão por desempenho, treinamento de 4.700 funcionários públicos da administração central no modelo de gestão de desempenho a ser adotada pelo Estado, e a aquisição de equipamentos de tecnologia a informação, software e mobiliário para a Escola de Governo. (BANCO MUNDIAL (b) 2012 p. 11).

implementação de um modelo de manutenção preventiva de prédios escolares; a reformulação do conteúdo e das modalidades do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),¹¹¹ que incluirá a realização de uma avaliação qualitativa do PDE propondo ajustes e melhorias, além de realizar uma avaliação comparativa de outros países e Estados do Brasil com programas similares; a projeção e controle dos Índices de Qualidade Municipal de Educação para capturar informações sobre o desempenho escolar a ser utilizado pelas escolas do Estado para monitorar o progresso; também a preparação de um plano de investimento para introduzir e desenvolver a utilização da informação, comunicação e tecnologia em educação, que incluirá uma fase de diagnóstico e avaliação do uso das TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação) nas escolas do Estado.

Para o monitoramento e controle da gestão do Projeto Multissetorial, foi criada uma unidade de gerenciamento conforme já ponderamos assessorado por meio de um comitê gestor formado por representantes das secretarias estaduais envolvidas na execução dos programas.¹¹²

A lógica proposta pelo BM e implementada pelo governo Beto Richa no Paraná resulta na mercantilização da educação, no incentivo a privatização do setor

¹¹¹

A partir de 2003, a Secretaria de Estado da Educação do Paraná - SEED/PR realizou uma análise do ensino público paranaense, por uma necessidade de desencadear políticas para a Educação no Estado. Como parte da reformulação das políticas públicas no Estado, foi criado o Programa de Desenvolvimento Educacional - PDE. Este foi idealizado durante a elaboração do Plano de Carreira do Magistério (Lei Complementar nº 103/04) e implementado inicialmente pelo Decreto nº. 4.482, de 14/03/05. Em 2010, o Programa passou a ser regulamentado pela Lei Complementar nº130, tornando-se uma política de estado para a formação continuada dos professores da Rede Pública Estadual de Ensino do Paraná. O Programa tem como base o movimento contínuo de aperfeiçoamento de formação dos professores no espaço escolar, fortalecendo a articulação entre a Educação Básica e o Ensino Superior. Assim, é desenvolvido em parceria com a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior/SETI, Secretaria Estadual de Educação/SEED e as Instituições de Ensino Superior/IES públicas do estado do Paraná (PARANÁ (g), 2012 p.2).

¹¹²

Para a gestão do projeto, será constituída no âmbito da Coordenação de Desenvolvimento Governamental – CDG da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral – SEPL uma Unidade de Gestão do Projeto – UGP, composta por um coordenador geral e coordenadores de planejamento, técnico e administrativo. Estes terão a atribuição de coordenar os trabalhos de uma equipe composta por responsáveis de áreas afins, incluindo um técnico responsável pela coordenação do Marco Referencial das Diretrizes de Reassentamento Involuntário. Subordinadas a UGP estarão os Responsáveis Técnicos pelos Programas indicados pelas instituições executoras, sendo elas: Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento – SEAB, Secretaria de Estado de Administração e Previdência– SEAP, Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA, Secretaria de Estado da Educação – SEED, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA e Secretaria de Estado da Saude – SESA (PARANÁ (a), 2012) .

público, no estímulo a educação informal ou na formal na rede privada de ensino , na responsabilização dos gestores e professores quanto ao desempenho da escola formal pública e ainda na transferência de responsabilidades do Estado para a comunidade. Na análise de Di Giorgi (2008, p.17),

As reformas dos sistemas de ensino, dentro desta visão, devem dar-se em sua direção a adaptação as novas necessidades de qualificação, de transformação da ciência em capital. Isto se faz através de um processo de desinstitucionalização da escola, uma vez que se diagnostica que a escola, institucionalizada como está, é incapaz desta tarefa. A escola, portanto, deve ser assumida ativamente pelos atores sociais (comunidade local, empresas,...) adquirindo um caráter mais flexível, ao mesmo tempo em que outros espaços sociais deveriam adquirir também um caráter educativo. Gera-se assim uma nova concepção da articulação entre as relações econômicas e as relações simbólicas: para dar conta da nova realidade econômica, é preciso por os atores sociais em cena, romper a fronteira entre a escola e o extra escola, através de uma nova cultura, de novas soluções simbólicas. Assim, tendo em vista que o novo sistema econômico (baseado na competitividade e flexibilidade) exige recursos humanos de um novo tipo (de alta adaptabilidade), a Educação tem papel central não apenas na formação "cognitiva" destes recursos humanos, mas, sobretudo na formação "ideológica" de mentalidades que se adequem e legitimem esta nova realidade. Gente preparada para o emprego temporário, sem garantias trabalhistas, rapidamente recicláveis. Gente criativa e pioneira. Gente que goste de desafios e não de segurança.

Observa-se que é fundamental implementar novas estratégias governamentais, investir de forma significativa em redes de segurança social, isto é, políticas sociais básicas. Nesse sentido, o mecanismo consiste em reduzir os gastos do estado, por meio do envolvimento de toda a sociedade na “missão” de melhorar os serviços públicos, a comunidade local, as parcerias público-privadas, o setor privado, todos devem assumir a responsabilidade de melhorar as condições de vida dos mais pobres.

O apoio do Banco para a construção de redes de segurança da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) - Fundo do Banco Mundial para os países mais pobres, chegou a 769 milhões

113

Esta também é uma recomendação do Banco: Ampliação do mercado privado da educação. No país Y existem poucos fornecedores privados nos diversos graus da educação. Não obstante, existe um financiamento da educação pública pelo setor privado. O gasto público em ensino básico poderia ser ampliado e destinado mais diretamente ao alívio da pobreza se existisse um setor de educação privada mais sólido que prestasse serviço às populações que querem e podem pagar diretamente pelos serviços educativos. O gasto privado reduz a carga no orçamento nacional. A educação particular também pode dar lugar a uma melhoria da qualidade em todo o sistema ao oferecer opções às famílias e estabelecer a concorrência entre fornecedores (BANCO MUNDIAL (c), 2010, p.10).

dólar no último ano fiscal, um aumento de oito vezes na última década. Financiamento do Banco global de redes de segurança em ambos os países de baixa e média renda totalizaram 6700 milhões dólares ao longo dos últimos três anos. "Todos os anos, as redes de segurança nos países em desenvolvimento levantam mais de 50 milhões de pessoas da pobreza absoluta", disse Keith Hansen, vice-presidente do Banco Mundial, Atuar, Rede de Desenvolvimento Humano. "O Banco está empenhado em ajudar os países a construir sistemas de rede de segurança eficaz e acessível necessários para acabar com a pobreza, construir a prosperidade compartilhada, e proteger o acesso à saúde, educação e outros serviços sociais básicos (BANCO MUNDIAL, 2013).

Na mesma direção dessas prerrogativas do Banco Mundial o PPA 2012/2015 (Plano Plurianual) e os Contratos de Gestão 2011-2015 estão sendo implementados correlatos com o Projeto Multissetorial. Neles conforme estamos apresentando, estão os programas, projetos, seus respectivos objetivos e metas para serem alcançadas. Nesses documentos e demais portarias, decretos, resoluções e instruções, estão presentes as mesmas categorias e conceitos do governo Lerner, boa parte dos procedimentos utilizados na Reforma do Estado Brasileiro e a presença significativa de novos empréstimos e orientações do Banco Mundial para diversos setores do Paraná no sentido de modernizar os serviços públicos do Estado.

Fazendo referência a problemas na gestão e na eficiência das escolas, declara-se no PPA que:

[...] o enfrentamento a tais situações tem sido buscado com o fortalecimento da gestão pedagógica e administrativa das escolas, tornando os mesmos espaços agradáveis e acolhedores, com a construção e definição de projetos e programas focados na solução da distorção idade-série e conseqüentemente na gradual diminuição da evasão e reprovação escolar. As taxas de analfabetismo total e funcional indicam a necessidade também de políticas públicas para esta clientela, com ações planejadas com o coletivo escolar, objetivando a produção intelectual e a atualização permanente dos estabelecimentos. As condições físicas dos espaços escolares apresentam problemas de infraestrutura e conservação, referentes a cobertura, instalações elétricas e hidráulicas, e pisos, propondo procedimentos de reforma e ampliações das unidades escolares, por meio do fortalecimento da descentralização, efetivando o acervo de materiais didáticos e a otimização do uso dos espaços e salas, para a ampliação da jornada escolar, firmando parcerias visando a melhoria das condições de trabalho. Nestes esforços, a Secretaria de Estado da Educação do Paraná com o Programa Educação para Todos, promove a organização escolar, por meio da gestão compartilhada, valorizando a escola pública e gratuita e o direito do

aluno em aprender. (PARANÁ (c), 2011 p. 51-52).

O documento PPA conforme mencionamos, explicita os novos programas, projetos e ações como resultado de uma concepção política liberal comprometida financeiramente com empréstimos externos. Nessa conjuntura, o governo Beto Richa tem consentido e implementado os direcionamentos do Banco Mundial, que em linhas gerais, apontam como componente central a gestão do Estado e das suas instituições com todos os seus desdobramentos, principalmente os de eficiência e redução nos gastos públicos. Nessa medida, as políticas educacionais estão voltadas para o alcance de metas e resultados na denominada “Gestão para resultados”. Para cumprir esses objetivos, o PPA foi constituído por meio de uma ferramenta digital¹¹⁴ que também fará a monitoramento e o controle de todo o desempenho dos programas, correspondendo às orientações do BM para informatizar e monitorar a Gestão Pública, além de assinalar o caráter gerencial do PPA.

A construção deste PPA, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, foi trabalho conjunto das Secretarias e órgãos do Estado, considerando as diretrizes previamente determinadas e as necessidades regionais. Elaborado a partir de uma ferramenta digital especialmente desenvolvida para a sua elaboração, monitoramento e avaliação – SIGAME (Sistema Integrado de Gestão, Avaliação e Monitoramento Estadual), suprimindo a demanda por informação sobre a execução de programas, permitindo o seu monitoramento, avaliação e revisão, bem como as atualizações que se fizerem necessárias (PARANÁ (c), 2011, p.29).

Os referidos Programas e projetos centram-se na inovação¹¹⁵ de forma a modernizar e aprimorar a gestão, com ênfase no “desenvolvimento econômico sustentável”. Para tanto, utiliza-se das estratégias da terceirização, parcerias com empresas privadas e as Parcerias Público Privadas para os serviços públicos como

¹¹⁴

A revisão é parte do processo de retroalimentação do ciclo de gestão, possibilitando especialmente a superação de falhas ocorridas durante as etapas de planejamento e execução dos programas, com o objetivo de readequar os programas de governo à base estratégica. É importante ressaltar que o comprometimento deste instrumento com os resultados esperados enseja o seu monitoramento permanente e avaliações periódicas, que permitirão a cada órgão de governo reconhecer a eficiência, eficácia e efetividade das suas Iniciativas e, propor as alterações e atualizações que, em última instância, **conferem o caráter gerencial deste PPA**. (PARANÁ (c), 2011 p.29-30, grifo nosso).

¹¹⁵

É objetivo do Paraná nesse governo. i) moldar o Sistema de Inovação por conceitos de Inovação Aberta que permitem uma maior integração e interação do Governo, Setor Privado e Terceiro Setor (PARANÁ (c), 2011, p.118).

no Programa Paraná Inovador,¹¹⁶ dos sistemas de monitoramento e controle setorial, os mesmos mecanismos presentes em muitos documentos do Banco Mundial. E ainda, o governo Beto Richa retoma os conceitos de competência, excelência, competitividade, eficiência, eficácia e as categorias, participação, programa de nº 06, Educação Para Todos e o programa nº 09 Inova Educação. O programa Educação Para Todos, apresenta como objetivo central o fortalecimento da gestão pedagógica e administrativa por meio da gestão compartilhada, tendo como principais propostas à expansão da educação básica,¹¹⁷ a gestão educacional democrática e a integração com a comunidade, nele se localiza o projeto Renova Escola¹¹⁸ vinculado ao programa Família Paranaense. O Programa Inova Educação apresenta como escopos centrais a “valorização” das ações dos gestores, professores e demais funcionários da educação e o “aperfeiçoamento dos processos de avaliação”. A base desses programas se centra no aperfeiçoamento da gestão educacional, no desempenho dos profissionais da educação, na participação da sociedade para atingir as metas propostas. A respeito do Programa Educação para Todos, afirma-se:

[...] o enfrentamento a tais situações tem sido buscado com o fortalecimento da gestão pedagógica e administrativa das escolas, tornando as mesmas espaços agradáveis e acolhedores, com a

¹¹⁶

Nesse contexto, o Programa Paraná Inovador volta-se ao incentivo ao desenvolvimento científico, tecnológico e à inovação mediante parcerias com instituições empreendedoras - empresas, instituições de ensino superior, centros de pesquisa, organizações não governamentais e Governo do Estado - com o objetivo viabilizar programas e projetos que possam fomentar atividades nas áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável do Estado: biotecnologia, tecnologias da informação e comunicação, insumos para a saúde, biocombustíveis, energia e agropecuária (PARANÁ (c), 2011 p.117).

¹¹⁷

No que se refere ao desenvolvimento da Educação Básica tem-se em vista: Viabilizar a descentralização de recursos por meio do fundo rotativo. Manter o Programa Transporte Escolar. Garantir e aprimorar o Programa de Merenda Escolar. Adquirir materiais pedagógicos e suprimentos que atendam a Educação Básica. Realizar Jogos Estudantis do Paraná. Garantir o enfrentamento à violência no âmbito escolar. Ofertar recursos para preservação do patrimônio público. Promover a Educação Especial e Inclusiva. Implementar o desenvolvimento da política pública de Educação e Diversidade. Manter convênio com a Associação de Cooperação Agrícola e Reforma Agrária do Paraná (ACAP). Fortalecer a Educação de Jovens, Adultos e Idosos (EJA). Implementar e efetivar a proposta pedagógico-curricular de EJA. Ofertar o Programa Paraná Alfabetizado. Promover o ensino de língua estrangeira plurilíngue. Implantar e organizar a educação em tempo integral. Reorganizar os espaços de funcionamento e atendimento do Parque Newton Freire Maia. Capacitar diretores e secretários das escolas estaduais e técnicos pedagógicos dos NREs. Adequar à rede física escolar (PARANÁ (c), 2011, p.55).

¹¹⁸

O projeto Renova Escola pretende: Adequar a rede física escolar a fim de proporcionar condições de acesso e permanência da população estudantil na escola. Recuperar espaços físicos escolares descentralizando recursos. Adquirir equipamentos e mobiliário escolar para atender salas de aula, bibliotecas, laboratórios e setores administrativos da escola (PARANÁ (c), 2011, p.54).

construção e definição de projetos e programas focados na solução da distorção idade-série e conseqüentemente na gradual diminuição da evasão e reprovação escolar. A taxa de analfabetismo total e funcional indicam a necessidade também de políticas públicas para esta clientela, com ações planejadas com o coletivo escolar, objetivando a produção intelectual e a atualização permanente dos estabelecimentos. As condições físicas dos espaços escolares apresentam problemas de infraestrutura e conservação, referentes a cobertura, instalações elétricas e hidráulicas, e pisos, propondo procedimentos de reforma e ampliações das unidades escolares, por meio do fortalecimento da descentralização, efetivando o acervo de materiais didáticos e a otimização do uso dos espaços e salas, para a ampliação da jornada escolar, firmando parcerias visando a melhoria das condições de trabalho. Nestes esforços, a Secretaria de Estado da Educação do Paraná com o Programa Educação para Todos, promove a organização escolar, por meio da **gestão compartilhada**, valorizando a escola pública e gratuita e o direito do aluno em aprender (PARANÁ (c), 2011, p.51-52).

No que diz respeito ao Programa Inova Educação:

O grande desafio deste Programa é promover uma educação pública de qualidade. Entende-se que o avanço dos indicadores que medem a qualidade da educação está diretamente ligado à efetiva valorização dos gestores, professores e trabalhadores da educação, com a difusão das melhores práticas pedagógicas, bem como do aperfeiçoamento dos processos de avaliação. A defasagem observada entre os preceitos e as metas definidos na legislação educacional nacional, nos compromissos internacionais e a realidade da qualidade da educação ofertada pela Rede Estadual de Ensino, mostrada pelos indicadores educacionais, tem referência aos seguintes desafios que precisam ser superados: a) insuficiência na qualidade educacional, incluindo gestão dos sistemas e das escolas, currículos e propostas pedagógicas, além da carência e deficiência dos sistemas de avaliação; b) reduzida valorização, formação e condições de trabalho aos profissionais da educação; c) deficiência de abordagem, estruturas e competências para aliar os avanços das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) ao ambiente educacional, para promover o efetivo aprendizado e inclusão digital dos estudantes; d) participação limitada da sociedade civil em defesa do direito à educação. Para fazer frente a tais desafios, o Programa Inova Educação tem como objetivos e prioridades: 1. Promover ações que elevem a qualidade do processo de ensino e aprendizagem. 2. Valorizar o quadro de profissionais do magistério e trabalhadores da educação. 3. Garantir elevado nível de qualidade na gestão da educação para melhoria de suas ações pedagógicas. 4. Estimular a integração da escola com a comunidade. (PARANÁ (c), 2011, p.91).

No programa Inova Educação, estão os projetos: Formação em Ação –

BIRD:¹¹⁹ Formação Continuada de Professores; Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE, Sistemas de Avaliação Institucional BIRD,¹²⁰ Tecnologias Educacionais vinculado ao Sistema de Informações da Educação,¹²¹ Desenvolvimento da Educação – Administração Escolar, Desenvolvimento da Educação Básica – Pedagógica com subprojetos na área da gestão escolar, diversidade e inclusão, rede de proteção, adequação idade-série entre outros¹²².

Na área educacional na mesma direção desses programas, o proposto apontado neste trabalho, também é materializado, por exemplo, por meio de projetos como Anjos da Escola, que tem como escopo a arrecadação de recursos financeiros para as escolas da rede estadual de ensino. Esses recursos provêm de doações de pessoas físicas e jurídicas através das contas de energia elétrica da Companhia de Energia Elétrica do Paraná (Copel). O titular da conta de energia concretiza a doação e autoriza a cobrança do valor por ele especificado. A doação mínima é de R\$1,00 mensal, destinado à APMF da escola escolhida pelo doador. Os recursos de acordo com a proposta desse governo deverão ser aplicados em melhorias nas escolas. A comunidade escolar e a APMF elaboram um plano de aplicação para eles, levando em conta as prioridades e a realidade de cada escola.

Outro programa da atual gestão no Paraná que corrobora com essas ideias,

¹¹⁹

Formação em Ação – BIRD: Capacitar, aperfeiçoar e qualificar os profissionais da educação por meio do Programa de Formação Continuada da SEED. Aperfeiçoar o Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE), com intuito de assegurar aos professores da rede pública ampliação das oportunidades de acesso, proporcionando espaço/tempo para realização de estudos na sua área específica (PARANÁ (c), 2011, p.93).

¹²⁰

Sistema de Avaliação Institucional – BIRD: Avaliar o rendimento escolar, por meio do Sistema de Avaliação Institucional, a fim de subsidiar cada instituição escolar com dados e informações necessárias aos seus direcionamentos pedagógicos (PARANÁ (c), 2011, p.94).

¹²¹

Sistemas de Informação da Educação: Coletar dados sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar por meio do Censo Escolar. Manter e aperfeiçoar o Sistema de Georeferenciamento de Escolas. Manter a prestação de serviços da Companhia de Informática do Paraná (CELEPAR). Desenvolver, manter e aperfeiçoar ferramentas de gerenciamento estratégico - Business Intelligence (BI). Capacitar Gestores Municipais do Transporte Escolar. Assegurar informação aos envolvidos na aplicação da metodologia do Levantamento da Situação Escolar (LSE/FNDE). Capacitar, aperfeiçoar e qualificar os profissionais da educação para utilização dos Sistemas de Informação da SEED (PARANÁ (c), 2011, p.95).

¹²²

UNIDADE DE GERENCIAMENTO DOS CONTRATOS DE GESTÃO – UGCG. PLANO DE TRABALHO DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: http://www.administracao.pr.gov.br/arquivos/File/seap_2012/dsocial/planilha_projetos_seed.pdf. Acesso em 05 de outubro de 2013

é o Programa Movimento Escola Solidária coordenado pela SUDE-Superintendência da Educação. De acordo como o programa, a solução para necessidades pontuais de alguns colégios, estaria localizada na maioria das vezes, a poucos quilômetros da escola, de uma escola para outra, de um hospital, de uma associação, de outro órgão público, de uma empresa entre outras. O ambiente Movimento Escola Solidária, permite a publicação de ofertas e de solicitações de materiais. Os materiais/equipamentos, em boas condições, podem ser doados por empresas, pessoas físicas ou por outras escolas. Assim, o governo minimiza sua responsabilidade em financiar integralmente a educação e maximiza a responsabilidade da sociedade em arcar com os custos da educação. Nesse sentido, o programa nº 03 Desenvolvimento Integrado da Cidadania/PDI Cidadania, ao expor os encaminhamentos no setor da segurança, torna claro os objetivos orientadores dessa gestão, que são em grande medida o resultado das intervenções do Grupo Banco Mundial para os países mutuários sendo apresentados pela Nações Unidas.

Nesse rumo, as ações tem como principal finalidade contribuir no empoderamento das pessoas e das comunidades tornando-as capazes de controlar o presente, tomar iniciativas e desenvolver estratégias voltadas para o futuro, consistindo em ofertar um conjunto de programas, serviços e projetos para afiançar a prevenção da criminalidade, a proteção das vítimas e testemunhas, a superação das situações de conflito e a violência.

Assim, responde pela educação e a qualificação profissional daqueles que se encontram sob a custódia do Estado, a reinserção social responsável e consequente dos egressos do sistema penitenciário e o enfrentamento às situações de violação dos direitos humanos. Trata-se, em última instância, de atingir um maior Índice Médio de Desenvolvimento Humano (IDH médio) e a elevação do Índice de Desenvolvimento Familiar, destacadamente das cadastradas no CadÚnico (IDF) nas Regiões de Desenvolvimento do Estado, atuando de forma articulada com as demais políticas estaduais, contribuindo para atingir os **oito objetivos do milênio das Nações Unidas**:

- a) erradicação da extrema pobreza e da fome;
 - b) promoção da igualdade de gênero e da autonomia das mulheres;
 - c) universalização do ensino básico;
 - d) redução da mortalidade infantil;
 - e) melhoria da saúde materna;
 - f) combate ao HIV - AIDS, malária e outras doenças;
 - g) garantia da sustentabilidade ambiental; e
 - h) estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento.
- Dessa forma pretende-se propiciar às pessoas e às comunidades meios de participação e responsabilização no desenvolvimento humano, social e econômico limpo e sustentável, centrando e operando, estrategicamente, suas ações com foco na pessoa, no

social, no território e nos resultados. (PARANÁ (c), 2011, p.19).

Por conseguinte, a proposta do governo Beto Richa para a Educação no Paraná segue em convergência com os pressupostos do Banco Mundial contidos no documento Aprendizagem para Todos: Investir no conhecimento e nas habilidades das pessoas para promover o desenvolvimento, Estratégias 2020 para a educação.

Para ajudar a alcançar Aprendizagem para Todos, o Banco Mundial vai se concentrar em dois objetivos estratégicos para maximizar o impacto: A reforma dos sistemas de educação, além de insumos. Enquanto professores capacitados, salas de aula e livros didáticos são cruciais, os sistemas de ensino funcionam melhor quando as normas, regras, responsabilidades, financiamento e incentivos são claros e alinhados para atingir metas de educação, e os resultados são medidos e monitorados (BANCO MUNDIAL (a), 2013, p.4).¹²³

Nos direcionamentos e orientações do Banco Mundial correlatas com as Estratégias 2020 para a educação está o fortalecimento das redes de proteção para contribuir com o objetivo de acabar com a extrema pobreza, conforme mencionamos em vários documentos do BM. Para cristalizar esses direcionamentos o governo Beto Richa implementou o programa 17 - Proteção e Desenvolvimento Social intitulado como órgão responsável a SEDS (Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social) que apresenta como principais propostas o Programa Família Paranaense, a Rede Solidária de Acolhimento às Mulheres em Situação de Violência Doméstica, a Rede Solidária para Moradores de Rua, as Redes Regionais de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade e os Serviços de Proteção Social Básica.

A Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), é o órgão responsável pela organização, promoção e coordenação estadual das Políticas Públicas de Assistência Social, Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Segurança Alimentar e Nutricional e também pelas ações de combate à pobreza e exclusão social. Atua no fortalecimento dos municípios e incremento de sua capacidade de gestão para o desenvolvimento de programas, projetos e serviços que irão beneficiar as famílias nas mais variadas realidades sociais em todas as regiões do Paraná.

¹²³

Disponível em:

http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/WB_Edu_Strategy_brochure.pdf

. Acesso em 05 de outubro de 2012.

Considerando o exposto a SEDS tem os seguintes objetivos a serem alcançados nos próximos quatro anos, por meio do Programa Proteção e Desenvolvimento Social: a) consolidar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Paraná, fortalecendo os municípios na Gestão da Política Pública de Assistência Social e na garantia de proteção social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social; b) promover articulação intersetorial e apoio técnico às ações e programas, em âmbito estadual, que propiciem a segurança alimentar e nutricional e a elevação do padrão da qualidade de vida da população em situação de insegurança alimentar; c) promover ações para a Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente; e d) implementar o Sistema Socioeducativo Estadual na execução de Medidas Socioeducativas restritivas de liberdade (PARANÁ (c), 2011, p.173).

Como parte maior desse programa e relacionado aos Programas educacionais, o que se comprova ao acessá-lo no Portal da Educação no ícone gestão escolar, é que o Programa Família Paranaense se estrutura quase na totalidade na mesma lógica já apresentada, a de responsabilização dos sujeitos, distante de ser um programa de transferência de renda. O propósito do programa é envolver obrigatoriamente as secretarias do Estado, da educação, da saúde, da assistência social, da habitação e a do trabalho e agricultura¹²⁴ para fortalecer as Redes de Atenção e Proteção Social¹²⁵ como preconiza a cartilha do programa, por meio de uma ação integradora que rompa as ações fragmentadas.

Uma das estratégias do Programa Família Paranaense é a articulação com as políticas de proteção social de várias áreas do governo, cujo objetivo é providenciar para que as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social tenham acesso a elas. Este procedimento visa garantir o compromisso e o comprometimento de todos os envolvidos para que as ações se

¹²⁴

A Unidade Gestora Estadual é a instância intersetorial de referência para as equipes regionais e municipais, e assume a responsabilidade de se reunir periodicamente para discutir as linhas de atuação do Programa, bem como acompanhar a implementação do mesmo. Os representantes de tal Unidade absorvem a responsabilidade de articular os demais servidores de suas Secretarias a fim de que os produtos oferecidos pelo Programa Família Paranaense sejam efetivamente executados. É na instância da Unidade Gestora que os materiais didáticos e os instrumentos de gestão do Programa são discutidos e aprovados (PARANÁ (e), 2012, p.6).

¹²⁵

Em cada município onde o Programa for implantado, será preciso, ainda, que se crie um Comitê Local no território de concentração das famílias. Pode-se criar quantos comitês forem necessários. Dele fazem parte representantes das unidades de atuação das políticas públicas do território onde se encontram as famílias (CRAS, CREAS, Unidades de Saúde, Escolas, etc). Comitê Local tem a responsabilidade de elaborar, em conjunto com as famílias, o Plano de Ação Intersetorial da Família, bem como realizar acompanhamento sistemático das mesmas durante o tempo de permanência no Programa (PARANÁ (e), 2012, p.7-8).

concretizem de forma a obter os resultados propostos. Assim, Estado, município e família assumem cada qual, sua responsabilidade para a melhoria das condições de vida e a busca do Protagonismo.

Objetivo: Promover a autonomia e o protagonismo das famílias em maior situação de vulnerabilidade social e risco em todo o Estado, por meio da articulação e consolidação de uma rede integrada de proteção que promova ações intersetoriais planejadas de acordo com a necessidade de cada família e das especificidades do território onde elas vivem. (PARANÁ (e), 2012, p.4-5).

Esse programa e todas as ações que envolvem as Redes de Proteção¹²⁶ nesse governo se estruturaram e tem se articulado por meio das categorias responsabilidade compartilhada, intersectoriedade, interdependência, reciprocidade, complementariedade.¹²⁷ Nessa medida, as estratégias incidem por meio da esfera estadual, municipal, entidades não governamentais (Ongs) e a sociedade em geral incluindo o próprio sujeito. Cabe à reflexão, o propalado pelo governo que as famílias precisam ser protagonistas da sua história, nos remete a questão irônica que elas já são protagonistas da fome, da falta de educação, da falta de moradia, da falta de segurança, da falta de condições mínimas de sobrevivência. Submersa na lógica que o indivíduo pode ter o poder de mudar a sua vida basta querer, o governo

¹²⁶

Apoiar programas e projetos a serem desenvolvidos por órgãos públicos estaduais, municipais e entidades não governamentais, na área de promoção, proteção, socioeducação e controle social, voltados à defesa da garantia de direitos das crianças e adolescentes no Estado do Paraná, que atendam a Política Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Desenvolver ações intersetoriais e integradas de políticas públicas que propiciem, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), a promoção, proteção, desenvolvimento e promoção social das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. Apoiar o aprimoramento da gestão dos municípios por meio de assessoria técnica dos escritórios regionais, do monitoramento e avaliação, das capacitações dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Disponibilizar materiais educativos e orientativos, modelos de instrumentos de gestão e sistemas de informação. Contribuir com os municípios na elevação do nível de gestão, no cumprimento de seus objetivos postos no Plano Municipal de Assistência Social e das normativas do SUAS Propiciar atendimento, por meio dos municípios, às pessoas em situação de risco pessoal e social. Firmar parcerias com entidades para acolhimento institucional de pessoas sem vínculo familiar, em situação de risco pessoal e social (idosos, crianças, adolescentes, adultos portadores de deficiências múltiplas, distúrbios psiquiátricos, deficiência mental leve e moderada). Garantir atendimento aos municípios sem gestão plena (PARANÁ (c), 2011, p.179 -182).

¹²⁷

A estrutura dos três níveis de governo no Brasil é setorializada e tende a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada, embora as ações se dirijam às mesmas famílias. Mas a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social, e se torna muito difícil nesse modelo de operação fragmentado promover a inclusão social, que passa por um conjunto de direitos relacionados entre si. É possível, no entanto, trabalhar sob outra ótica, que considera as necessidades dos indivíduos e grupos populacionais de forma sinérgica, articulando saberes e práticas para a melhoria da qualidade de vida da população. Nesse sentido, é priorizada a ação intersetorial, que promove a criação de grupos com um entendimento comum da realidade, e que trabalham de forma participativa na construção de intervenções integradas em situações complexas (PARANÁ (e), 2012, p.5).

Beto Richa reafirma o pressuposto liberal meritocrático. Assim, o governo utilizando-se do princípio da equidade, do atendimento mínimo a esses grupos de risco, isto, já possibilitará a esses sujeitos assumir o palco central das suas vidas e sair da pobreza.

De acordo com os documentos e o aporte teórico já mencionado nesta pesquisa, podemos inferir que o governo Beto Richa, está coordenando seu governo por meio de uma concepção liberal de Estado e Educação, orientado pelo Banco Mundial, convergente com sua concepção política e com seu comprometimento financeiro por meio dos empréstimos realizados nesta gestão.

Isso nos permite assinalar que no Estado do Paraná, em decorrência da internacionalização da economia que está relacionada com a lógica de ajustes estruturais e setoriais, tem resultado em grande medida, na redução do papel do Estado frente às políticas sociais e na ampliação do seu papel na reprodução do capital. E ainda reiterar a cognação da concepção e das escolhas políticas do governo Beto Richa com as do governo Lerner, ambos convergentes com as orientações do Banco Mundial. Por outras palavras, esses governos, estabeleceram e tem estabelecido uma política educacional orientada por uma perspectiva de escola-empresa, com um sistema de gestão gerencial estratégica, orientada para os resultados, com metas a serem cumpridas, monitoramento, controle e penalizações para falta de eficiência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta sociedade desigual, parasitária da relação de exploração entre capital e trabalho, a escola é um instrumento poderoso de controle desta ordem. Nessa dinâmica de produção e reprodução do capital, o Estado, e as instituições que o compõem entre elas a escola, estão submersas num movimento constante e contraditório de criação e implementação de mecanismos econômicos e políticos que objetivam superar crises e manter esse ideal de sociedade. Nesse movimento dialético, o Estado capitalista tem um papel central na articulação dessas relações, ele precisa garantir ao capital sua metabólica reprodução. Para isso, precisa estabelecer o consenso entre classes antagônicas e criar estratégias que favoreçam a dinâmica do mercado. Em outras palavras, o Estado tem a função por meio da sua estrutura econômica, jurídica e política de abrandar os conflitos, manter a harmonia e o funcionamento desse modo de produção. Vale destacar, que no movimento de internacionalização do capital, o Estado para além da sua função nacionalista precisa garantir correlações produtivas com a ordem internacional.

Nessa condição, relações de interesses externos e internos são estabelecidas e opções políticas são feitas o que implica em determinadas concepções e ações de governo que resultam em estratégias econômicas, políticas e ideológicas. Nesse movimento a educação é um elemento fundante da lógica do capital o que implica em tornar a gestão pública e como parte dela, a gestão educacional o mecanismo principal de poder estatal. Nessa concepção capitalista internacionalizada, é necessário investir em capital humano o que se faz, por exemplo, por meio da educação. À vista disso, o Banco Mundial de forma correlata com outros organismos multilaterais, orienta que a educação é o instrumento central para reduzir a extrema pobreza e possibilitar a prosperidade partilhada. Para isso, os países mutuários precisam incorporar na gestão pública quatro categorias centrais que se complementam, a equidade, a resiliência, a oportunidade e o “empoderamento”.

As orientações do Banco para o Brasil partem do pressuposto que o Estado tem sido ineficiente na gestão das relações produtivas. As políticas sociais são apontadas como ineficazes, insuficientes, centralizadoras, burocráticas e de custos altíssimos para o país. Nessa avaliação, o Estado precisaria rever sua atuação, controlar seus gastos, constituir metas para resultados, estabelecer relações de

responsabilização, constituir parcerias, instituir incentivos ao desempenho, criar mecanismos de controle e avaliação, por fim, tornar-se eficiente, flexível, dinâmico para atender as novas demandas do processo de internacionalização da economia.

Dessa forma, é necessário por meio de reformas e da modernização do aparelho do Estado, garantir com equidade os direitos sociais básicos. O imperativo do Banco Mundial incide na escolarização básica como forma de controle e de inserção da pobreza moderada e da pobreza extrema no mundo da produção e do consumo. Nesse sentido, o BM preconiza que oportunidades desiguais resultam na desigualdade social, esta por sua vez, pode ser controlada e amenizada por meio da educação. Nela, incide o controle da natalidade, logo o controle do aumento da população, por meio dela e de forma equitativa os grupos de maiores riscos, compostos por diferentes etnias, por diferentes gêneros, os sujeitos mais marginalizados, podem ascender socialmente. Como resultado, podem melhorar sua qualidade de vida por meio da oportunidade, do empoderamento e ainda, saber agir e superar momentos de crise com resiliência e proatividade. Nessa lógica, o Estado estaria cumprindo seus preceitos democráticos ofertando com equidade, oportunidades para os mais vulneráveis.

Nas orientações do Banco Mundial, as diferenças no poder de consumo de bens privados entre países ricos, países em desenvolvimento e países pobres, são resultado da falta de eficiência da gestão pública, o problema não estaria na falta de recursos financeiros, mas na forma de administrá-los. À vista disso, a categoria equidade preconizada pelo BM objetiva atender os grupos mais vulneráveis e ainda de forma gradativa, a lógica não está em universalizar as políticas sociais, mas atender a demandas mais emergenciais. Para o BM, boa parte da população pode pagar por educação, por saúde, entre outras necessidades básicas, por isto, o Estado deveria transferir parte dos serviços públicos para o setor privado. Em face disso, cabe aos países mutuários do BM implementar uma gestão estatal mais eficiente com melhores resultados. Para isso, é necessário maior monitoramento e avaliação, parcerias público privadas, a participação e o empenho da sociedade civil na sua efetivação. Essa mesma lógica tem se apresentando para a gestão educacional no Paraná.

Por conseguinte, este trabalho é o resultado de uma inquietação profissional como coordenadora pedagógica em escola pública do Paraná que tem vivenciado

na prática diária, essas novas demandas para a gestão educacional. Essas, por sua vez, estão relacionadas aos mesmos elementos que compõem a organização das empresas, produzir mais, reduzir custos, obter melhores resultados, oferecer melhores serviços e competir. Diante dessa preocupação com os desdobramentos dessa conjuntura nosso objetivo foi analisar a política de gestão educacional do governo Beto Richa (2011 a 2013) para investigar as relações que constituíram essa concepção de política educacional e a sua materialização por meio de programas, projetos, planos e demais ações vigentes na educação do estado do Paraná.

Em face disso, retomamos nossa hipótese para assinalar, que a gestão educacional no Paraná com maior ênfase no atual governo incorporou tanto no plano formal como no plano real as orientações, recomendações e os ditames do Banco Mundial consubstanciados em grande medida por uma perspectiva liberal e mercadológica de educação. À vista disso, o governo Beto Richa retomou a concepção política e os encaminhamentos do governo Jaime Lerner que já apresentava uma concepção de gestão educacional correlata com os direcionamentos do grupo Banco Mundial.

A estreita vinculação desses governos deve-se ao fato de ambos terem se comprometido financeiramente e politicamente com esse grupo. Além disso, os dois governos apresentaram uma concepção de Estado totalmente imbricada na concepção liberal preconizada por estes organismos internacionais. Como resultado, a gestão educacional no governo Beto Richa tem se constituído a partir de um revisar da teoria das “Competências e Habilidades e da Gestão Compartilhada” para transformar-se com mais elementos por intermédio das orientações do BM para o Projeto Multissetorial na “Gestão para resultados”. Vale destacar que os direcionamentos presentes nos documentos do Banco Mundial para a elaboração e o engajamento do projeto Multissetorial estão sendo materializados na atual gestão.

Ao implementar a “Gestão para Resultados” o governo Beto Richa tem acirrado a materialização da concepção liberal do Banco Mundial preconizada na ideia central de fortalecer a governança. À vista disso, um conjunto de incentivos e relações de responsabilidade são implementadas objetivando a eficácia e a eficiência dos serviços públicos. Para tanto, as categorias responsabilização, empoderamento, proatividade, resiliência, equidade, sinergia, são articuladas as categorias centrais dessa lógica, a descentralização, a terceirização, a participação,

a autonomia, a meritocracia e a flexibilização também já presentes na Reforma do Estado Brasileiro e no governo Lerner.

Submerso nas premissas do BM, a gestão Beto Richa parte do entendimento que o Estado precisa inovar encontrar mecanismos de ampliar os serviços sociais, aumentar a oferta, porém sem onerar-se, sem comprometer o orçamento e obviamente manter o equilíbrio financeiro de forma a honrar suas dívidas para com o Banco. O governo Beto Richa tem resgatado significativamente os mesmos pressupostos da Reforma do Estado no Brasil, sobretudo, no que diz respeito à gestão gerencial, controle dos resultados e a transferência de responsabilidades. Para tanto, tem seguido a cartilha do Banco Mundial que orienta modernizar a gestão pública, estabelecer parcerias, fortalecer as redes de proteção social envolvendo toda a sociedade. Nessas orientações a educação é o elemento central; para o Banco é imprescindível aos países em desenvolvimento investir e proteger o capital humano, para isto, é necessário envolver a sociedade civil, sindicatos, entidades religiosas, empresas privadas, todos em prol do fortalecimento das redes de proteção social e trabalho, que, por sua vez, contribuíram para a redução da extrema pobreza.

A ideia do BM consiste na descentralização de poder de forma a “empoderar” as instâncias, os sujeitos por meio de incentivos à participação para que estes se sintam comprometidos com seus pares, corresponsáveis, no conceito que, se cada um fizer a sua parte, a sociedade funcionará em harmonia, as escolas, a saúde terá mais qualidade e os sujeitos terão melhores condições de vida. Além disso, a categoria empoderamento também está relacionada ao pressuposto da igualdade de oportunidades como forma de proliferar a ideologia hegemônica das capacidades individuais, da meritocracia. Por outras palavras, os sujeitos são convencidos que todos tiveram a possibilidade de melhorar suas vidas, se isso não aconteceu, a razão se deve ao fracasso individual, não a lógica desse modo de produção. Para o Banco Mundial, a gestão pública contém todos os elementos necessários para superar crises, estabelecer consensos, alavancar o crescimento e garantir a manutenção do sistema capitalista em escala mundial.

Em face disso, a partir da década de 90 o Banco Mundial tem preconizado que o Estado precisa amortizar o endividamento do setor público; promover a competitividade e o desenvolvimento do setor privado; diminuir sucessivamente o

déficit público; fortalecer o sistema bancário; privatizar empresas estatais e terceirizar os serviços. Além disso, redefinir e redistribuir as funções do setor público entre os níveis federal, estadual e municipal; priorizar a produtividade e competitividade internacional do setor privado; acrescer a eficiência dos investimentos em capital humano e melhorar a infraestrutura no país.

A partir desses direcionamentos presentes nos documentos e do aporte teórico elencado para esta pesquisa evidenciamos que o governo Beto Richa tem implementado uma política educacional de redução de custos e controle de resultados por meio da gestão de resultados. Como exemplo dessa incorporação, um dos mecanismos utilizado, consiste no Programa de Parcerias Público Privadas instituído pela Lei Estadual nº 17.046/12 e no programa “Tudo Aqui Paraná, com preceitos de privatização e terceirização. Nesse programa o governo Beto Richa favorece o setor privado ao transferir os recursos públicos para estes, além de eximir o estado da responsabilidades de ofertá-los.

Nessa lógica a gestão educacional do governo Beto Richa tem dado continuidade de forma mais expressiva nas prioridades e ações da gestão educacional do governo Jaime Lerner, que por sua vez, foram fundamentados nesses conceitos liberais e pragmáticos dos organismos internacionais e da própria lógica do capital. O que significa, competitividade, estratégias de mercado, meritocracia, mecanismo de controle e excelência na educação pela capacidade dos sujeitos. Para tanto, organiza instrumentos institucionalizados de forma democrática, realiza ação em parcerias e cria entidades jurídicas sem fins lucrativos para integração de segmentos da comunidade ao sistema educacional com objetivos já assinalados de aliviar custos do Estado e atender de certa forma a pressão da população, dos educadores por participação e descentralização.

O fato é que essa conjuntura e os documentos do Banco Mundial analisados neste trabalho, deixa-nos clara a intervenção cada vez mais acirrada deste representante da lógica do capital na criação e na implementação da política econômica e social em todos os estados do Brasil, principalmente em governos liberais como tem sido o governo Beto Richa. Cabe assinalar, que o Brasil assim como a Índia, China e Rússia estão em ascensão economicamente, o que para os países hegemônicos na lógica da competitividade e do poder podem ser

considerados ameaças. Dessa forma, precisam ser monitorados e controlados por meio de acordos econômicos e políticos.

Cabe ressaltar, a título de reflexão acerca das políticas sociais, que cada governo orientado por uma determinada concepção de estado e como resultado da própria rearticulação do mercado capitalista e dos conflitos de classe elabora e implementa um conjunto de políticas sociais que ora efetivamente trazem ganhos para classe trabalhadora, ora acentua as suas perdas.

Na gestão Beto Richa a classe explorada tem perdido espaços de luta no sentido da convergência que este governo tem apresentado com os mecanismos liberais subservientes do mercado. Cabe à análise que esse governo não criou nem tem implementado programas, projetos ou planos que efetivamente tenham ampliado ou melhorado a qualidade dos serviços públicos. O que os documentos analisados neste trabalho apontam é um grande endividamento do estado, por meio dos empréstimos externos realizados nessa gestão para a implementação de novos programas sociais e a ampliação dos já existentes. Entretanto, praticamente em final de mandato, alguns programas sequer iniciaram, enquanto outros ao invés de ampliá-los, houve uma redução significativa na sua programação e nos seus custos.

Desta forma, para efetivar sua concepção de estado eficiente, tem diminuído os investimentos no setor público, cortado gastos, imposto uma gestão educacional autoritária, pragmática, meritocrática e punitiva, utilizando-se da mesma afirmação do Banco Mundial, segundo a qual a escola não é eficiente, porque a gestão escolar é ineficiente e deve ser modernizada. Em face disso, utiliza-se de mecanismos democráticos como as instâncias colegiadas para manipular a opinião pública, transferir responsabilidades, culpabilizar os sujeitos e falsear as reais dificuldades da educação, que se traduz na falta de financiamento adequado para uma educação de melhor qualidade.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política.** Washington, Banco Mundial (1986).

_____. (a). Contrato de Garantia entre a República Federativa do Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. **(Paraná Projeto Qualidade da Educação Básica).** Empréstimo do Paraná nº 3766. 1994.

_____. (b). Relatório de Empréstimo 3766 ao Paraná-BR. Banco Mundial. Estados Unidos da América, Washington D.C., 1994.

_____. **Prioridades y estrategias para la educación – estudio sectorial del Banco Mundial.** Washington, Banco Mundial (1995).

_____. **Informe sobre el desarrollo mundial 1996.** Banco Mundial. Estados Unidos da América, Washington D.C., 1996.

_____. Estratégia de assistência ao país. (Relatório nr. 20160-BR, 06 de março de 2000, Tradução: Maria Isabel de A. F. Bandeira Taveira e Marieane Arantes R. de Oliveira, Serviço de Tradução – SIDOC – Senado Federal), 2000. In: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais. BARROS, Flávia (Org.) et al. As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003). Brasília: Rede Brasil, Anexo II, p.269-314. 2001

_____. **Relatório 24364– BR.** Relatório da conclusão da implementação (CPL-3766) Projeto Qualidade da Educação Básica do Paraná. 24/06/2002.

_____. **Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo. Estratégia de assistência ao País 2004-2007.** Brasília, DF: Banco Mundial. Departamento do Brasil. Região da América Latina e Caribe; Corporação Financeira Internacional, Departamento da América Latina e Caribe, 9 de dezembro de 2003 (tradução de partes do documento oficial em inglês da Estratégia de Assistência ao País, discutido pela diretoria executiva do Banco Mundial em 9 de dezembro de 2003), (p. 15-24: Antecedentes e evolução recente; p. 25-47: Desafios ao desenvolvimento brasileiro), 2003.

_____. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2006: **Equidade e Desenvolvimento.** Washington, Banco Mundial D. C., (2006).

_____. (a). **Aprendizagem para Todos: Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento.** Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial. Banco Mundial, 2010.

_____. (b). **Segundo Projeto Nordeste de Educação Básica.** Relatório de avaliação prévia n ° 11298-BR. Washington, D. C., Abril, 2010.

_____. (c). **Notas Técnicas sobre a Educação.** Banco Mundial. Estados Unidos da América, Washington D.C., 2010.

_____ (a). **Relatório 67388-BR**. Projeto de avaliação do documento em um empréstimo proposto no valor de EUA \$ 350 milhões ao Estado do Paraná com a garantia da República Federativa do Brasil. Swap para PARANA desenvolvimento multissetorial, 2011.

_____ (b). **Relatório PIDC51**. INFORMAÇÕES SOBRE O PROJETO ORIGINAL (PID) fase de concepção. Projeto de desenvolvimento multissetorial do Paraná P126343. Banco Mundial, 2011.

_____ (c). **Relatório Anual de 2011 do Banco Mundial**. Banco Mundial. 2011.

_____ (d). **Making schools work : new evidence on accountability reforms** / Barbara Bruns, Deon Filmer, Harry Anthony Patrinos. Washington DC 20433. Banco Mundial. 2011.

_____ (a). **Relatório Anual de 2011 do Banco Mundial**. Banco Mundial. 2012.

_____ (b). **Projeto Multissetorial para o desenvolvimento do Paraná**, 2012.

_____ (c). **Políticas de Salvaguarda Do Banco Mundial, proposta de revisão e atualização, documento de enfoque**, Banco Mundial, 2012.

_____ (d). **Políticas e Procedimentos para Aquisições do Banco Mundial: Revisão de Políticas, Documento para iniciar discussão**. (Política Operacional e Serviços aos Países, 2012) Banco Mundial. Estados Unidos da América, Washington D.C., 2012.

_____ (e). **Orientações e estratégias de Proteção social e trabalho do Banco Mundial**. Washington, Banco Mundial 2012.

_____ (a). **Apoio do Banco Mundial para construir redes de segurança nos países mutuários**. Banco Mundial. Estados Unidos da América, Washington D.C., 2013.

_____ (b). **Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships**. World Bank Institute January 2013.

_____. **EDUCAÇÃO**. MAROPE, M. A. Mingat, P. Moock, P. Murphy, P. Pac, H. Patrinos, J.-P. Tam e C. Thomas.. Banco Mundial. s/ano.

BOBBIO N. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo /Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em 21 de setembro de 1995. Brasília: Presidência da República, 1995.

CASTEL-BRANCO, C. N. **FMI, ESAF e desenvolvimento: reflexões críticas**, mimeo,s.l.[Londres e Maputo], s.d. [1999], 38 pgs. Disponível em: <http://www.iseq.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/cnesaf.htm>. Acesso em 23 de julho de 2012.

CEPAL, Unesco. **Educación y conocimiento: eje la transformación productiva con equidade**. Santiago de Chile, 1992.

CHIAVENATTO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

CZERNISZ, E. C. da S. **“Gestão Democrática” da Escola Pública: Um movimento de “Abertura” da Escola à Participação da Comunidade?** Maringá: UEM, 1999 (Dissertação de Mestrado).

DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas, SP, 2005. Tese(Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação,Campinas, 2005.

DI GIORGI, G. A. C. **Concepções do Banco Mundial e outros organismos internacionais sobre Educação: Problemas e Contradições**. NUANCES. Estudos sobre Educação, Vol.2, nº 2, 2009 – revista.fct. unesp.br .

DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza**. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 279-301, jul./dez. 2005.

_____. Ensino Médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel, PR: Edunioeste, 2000.

Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90/ organização Angela Maria Hidalgo, Ileizi Luciana Fiorelli Silva. – Londrina : Ed. UEL, 2001.

Estado e políticas sociais: Brasil – Paraná / Organização de Francis Mary Guimarães Nogueira, Maria Lúcia Frizon Rizzotto. – Cascavel : EDUNIOESTE, 2003.

ENGELS, F. Barbárie e civilização. In: ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. (pp. 177-201)

LENINE, V. I. O Estado. In: _____. **Democracia Socialista**. Lisboa: Edições Avante, 1975. p. 127-152.

FALEIROS, V. de P. **O que é Política Social**. São Paulo : Editora Brasiliense, 1991.

FERREIRA, L. H. **Os mecanismos de controle da organização capitalista contemporânea na gestão escolar pública paranaense (1995-2002)**. Curitiba, 2006. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná.

FIGUEIREDO, I. M. Z. **A construção da “centralidade da Educação Básica” e a política educacional paranaense**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2005.

FIORI, J. L. Neoliberalismo e Políticas Públicas. In: FIORI, J. L. **Brasil no Espaço**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001

_____. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997.

FONSECA, M. e OLIVEIRA, J. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. In: **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, maio-agosto, 2009. Disponível on line: www.anpae.org.br

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para o “Alívio” da pobreza. São Paulo, 1998. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

MARX, K. **Textos Filosóficos**. São Paulo: Biblioteca do Socialismo Científico: Editorial Estampa, 1975.

MELLO, G. N. de. **Os desafios do final dos anos 90: eficiência, qualidade e equidade nos sistemas educativos**. Disponível on line: www.namodemello.com.br.

NOGUEIRA, Francis M. Guimarães. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel, UNIOESTE, 1999.

_____. **A implementação de políticas para o ensino fundamental, médio e profissional no Paraná nos anos 90: o PQE/PROEM e as orientações do BIRD/BID**. IN: NOGUEIRA, F. M. G.(Org.) Estado e Políticas Sociais no Brasil. Cascavel: Edunioeste, 2001.

_____. **Políticas sociais e desenvolvimento: América Latina e Brasil** / Francis Mary Guimarães Nogueira, Maria Lucia Frizon Rizzotto (organizadoras) ; Afrânio Mendes Catani ... (et al.). – São Paulo : Xamã, 2007.

PARANÁ (b). **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 16561/2010**. Publicado no Diário Oficial nº. 8285 de 16 de Agosto de 2010.

_____. (a). **Plano de Metas 2011-2014 Beto Richa**. Plano de Governo. Carlos Alberto Richa. Curitiba. 2010.

_____. (c). Secretaria Estadual de Educação. Portal da Educação. Curitiba-PR, 2010.

_____. (b). **Decreto 3505 – 2011/ Governo do Estado do Paraná**. Palácio Iguazu Curitiba-PR, 2011.

_____. (a). **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 16889/2011**. Publicado no Diário Oficial nº. 8285 de 02 de Agosto de 2011.

_____. (c). Governo do Estado do Paraná. Palácio Iguazu. **LEI 17013 Institui o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015**. Curitiba. Paraná, 2011.

_____ (d). Secretaria Estadual de Educação. **Portal da educação**. Curitiba-PR, 2011.

_____ (b). **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 17.219/2012**. Publicado no Diário Oficial nº. 8285 de 09 de julho de 2012.

_____ (a). Governo do Estado do Paraná. Palácio Iguazu. **Contratos de Gestão para 2012**. Curitiba. Paraná. 2012.

_____ (e). Governo do estado do Paraná. Secretaria da Família e Desenvolvimento Social. **Programa Família Paranaense: Orientações aos Municípios Versão Abril de 2012**. Curitiba-PR, 2012.

_____ (c). Secretaria Estadual de Educação. **Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná – 2012/** Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd. Curitiba-PR, 2012.

_____ (d) Secretaria Estadual de Educação. **Contrato de Gestão para a Educação**. Curitiba-PR, 2012.

_____ (f). Secretaria Estadual de Educação. Portal da educação. Curitiba-PR, 2012.

_____ (g). Documento Síntese PDE. Secretaria de Estado da Educação do Paraná. SEED: Curitiba, 2012.

_____. (a) Secretaria Estadual de Educação. Portal da educação. Curitiba-PR, 2013.

_____. (b) Secretaria Estadual de Educação. **Plano de Ações Descentralizadas (PAD)**. Curitiba-PR, 2013.

PEREIRA, L. C. B. A reforma gerencial de 1995. In: Cadernos Adenauer **Burocracia e reforma do Estado**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, julho, 2001.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In BRESSER-PEREIRA, L. C., e SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. **O público não estatal**. Folha de S.Paulo, 13.8.1995.

_____, GRAU N. C. **Entre o Estado e o mercado: O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. In Bresser-Pereira, L.C. e Nuria Cunill Grau, orgs., *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999: 15-48.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PRADO, Carlos Batista. **Liberdade e capital em Karl Marx**. Toledo, PR: 2010. Dissertação de Mestrado. Universidade do Oeste do Paraná.

RIZZOTTO, M.L.F.; BORTOLOTO, C. The concept of equity for designing social policies: political and ideological assumptions of the development proposal of CEPAL. **Interface - Comunic., Saude, Educ.**, v.15, n.38, p.793-803, jul./set. 2011.

SAES, Décio. Estado e Democracia: Ensaio teóricos. Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1998.

SILVA, Maria A. **Intervenção e Consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: Investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VIEIRA, E. A. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992 .

_____. Estado e Política Social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

XAVIER, Maria E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931 – 1961). Campinas: Papyrus, 1990.

ZANARDINI, I. M. S. **A gestão compartilhada implementada no Estado do Paraná e as orientações do Banco Mundial (1995-2000)**. Maringá, PR: 2001. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Maringá: UEM, 2001. Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá.

_____. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira**. Campinas, SP: 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2006.