

O TRIBUNAL DE CONTAS E A EDUCAÇÃO MUNICIPAL

O TRIBUNAL DE CONTAS E A EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Reflexões sobre o documento "Avaliação da eficiência e eficácia da rede municipal de ensino fundamental de Porto Alegre" do TCE/RS

Jorge Barcellos

φ editora fi

Diagramação e capa: Lucas Fontella Margoni

Fotografia de capa: Henrique Ferreira Bregão

As ideias e posicionamentos descritos neste livro não expressam, em qualquer instância, a opinião da editora, mas sim unicamente a do autor.

A regra ortográfica usada foi prerrogativa do autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da Creative Commons 4.0
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Associação Brasileira de Editores Científicos

<http://www.abecbrasil.org.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

BARCELLOS, Jorge.

O tribunal de contas e a educação municipal: reflexões sobre o documento “Avaliação da eficiência e eficácia da rede municipal de ensino fundamental de Porto Alegre” do TCE/RS. [recurso eletrônico] / Jorge Barcellos -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2017.

189 p.

ISBN - 978-85-5696-168-6

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Tribunais de Contas. 2 Educação Municipal 3. Crítica à estatística e econometria. I. Título.

CDD-906

Índices para catálogo sistemático:

1. História da sociedade 906

Existem três tipos de mentiras: as mentiras, as mentiras deslavadas e as estatísticas.

Disraeli

Números redondos são sempre falsos.

Samuel Johnson

Com números é possível demonstrar-se qualquer coisa.

Thomas Carlyle

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. QUEM ESTÁ DIZENDO?	19
1.1. O Tribunal de Contas como investigador da realidade educacional	20
1.2. Novas dimensões da função de fiscalização	25
1.3. Os auditores como analistas da educação	32
1.4. Fontes duvidosas, escolhas insensatas	35
1.5. Uma porta aberta para o capital	39
2. COMO ELES SABEM?	45
2.1. A eficiência como princípio	46
2.2. A desvalorização do trabalho imaterial	49
2.3. O paradigma indiciário	53
2.4. Econometria e educação	63
2.5. Efeitos do produtivismo em educação	67
3. O QUE ESTÁ FALTANDO?	77
3.1. A crítica ao Ideb	78
3.2. Fragilidade da revisão bibliográfica	84
3.3. A ausência de pesquisa de campo profunda	90
3.4. Disfunções no uso de dados	95
3.5. A presença do aleatório no fenômeno educativo	109
4. ALGUÉM MUDOU DE ASSUNTO?	117
4.1. Análise de legislação ou teorias de avaliação	117
4.2. O desvio da concepção de alfabetização	120
4.3. O saber estatístico como estratégia de governo	124
4.4. A educação como mercadoria	129
4.5. A superexploração do professor	132
5. ISSO FAZ SENTIDO?	137
5.1. Critérios quantitativos e processos qualitativos	139
5.2. A cultura da humilhação	142
5.3. Legimitação pela metodologia científica	148
5.4. A negação da violência	155
5.5. O TCE a serviço do projeto do PSDB/PMDB	162
CONCLUSÃO	171
BIBLIOGRAFIA	181

INTRODUÇÃO

Escrevi o presente trabalho para contribuir com a análise dos Tribunais de Contas como instituição através de reflexões sobre os estudos que elaboram, seus problemas e repercussões. Para tanto analiso o documento *Avaliação da eficiência e eficácia da rede municipal de ensino fundamental de Porto Alegre* elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e divulgado no último dia 31 de maio de 2017. O documento foi criado com o objetivo de servir de referência para a avaliação das políticas educacionais desenvolvidas na cidade de Porto Alegre. Argumento que existem conflitos de conteúdo e métodos da avaliação proposta pelo TCE/RS quando comparada com as produzidas pelos atores do sistema municipal de ensino e a literatura especializada. Entendo que o documento revela a defesa de um modelo de avaliação que atesta o aumento da politização dos Tribunais de Contas e que a instituição passou a assumir novas funções muito além da fiscalizatória normalmente atribuída às instituições de auditoria.

Minha análise do estudo do TCE/RS envolve caracterizar o modo de sua construção, os elementos que seleciona da realidade educacional local e o lugar que destina ao discurso dos profissionais de ensino e que permite descrever conflitos em torno da assunção pela instituição de pressupostos que contrariam os interesses de professores, educadores e diretores de escola. A nova interface proposta pelo TCE/RS não remete apenas a fiscalização dos recursos da educação, ela remete também fiscalização da política educacional, o que envolve uma redefinição de identidades institucionais que não é isenta de conflitos. Por esta razão,

exploro neste estudo alguns pressupostos da avaliação do TCE/RS para revelar a ideologia que inspira o ativismo dos seus autores. Entendo que a expansão das atribuições e responsabilidades do TCE/RS ocorre em detrimento da autonomia do sistema escolar, na medida em que a avaliação apresenta diagnósticos e sugestões capazes de interferir nas políticas educacionais locais.

Outra hipótese de meu estudo é que o TCE/RS se transformou em um agente de difusão da ideologia do rendimento e da performance no sistema de ensino. Encontrei fortes indícios de que estamos diante de uma atuação singular do TCE/RS porque sua avaliação concreta revela a visão ideológica especial dos integrantes dessa instituição. Fiz a leitura das entrelinhas, dos apoios teóricos e da forma como a instituição constrói seu diagnóstico da educação municipal, que é também a forma de atuação do TCE/RS na promoção de valores ideológicos que estão disseminados nas políticas neoliberais adotadas recentemente pelo estado brasileiro. Isso acontece porque seus autores, os auditores, imbuídos da convicção de que são os defensores dos gastos da sociedade, desenvolveram ações fora do seu círculo normal de atribuições que levaram a instituição a transpor as fronteiras do campo dos Tribunais de Contas e a invadir o espaço das políticas educacionais. No seu voluntarismo político, o TCE/RS deixou de ser um agente fiscalizador e transformou-se num ator no campo das políticas educacionais.

Meu estudo defende que nem todos os números e interpretações apresentados pelo TCE/RS e que parecem tão fortes são certezas absolutas. Quero mostrar que, na

realidade, algumas afirmações são frágeis e capazes de ruir frente a uma visão ampliada do fenômeno educacional, a análise de pressupostos e da revisão de literatura. Usaremos para organizar nossa crítica as cinco perguntas propostas no clássico *Como mentir com estatísticas*, escrito por Darrel Huff e publicado em 1954 para redimensionar todo estudo estatístico: Quem está dizendo? Como ele sabe? O que está faltando? Alguém mudou de assunto? Isso faz sentido?

Como mentir com estatísticas é um pequeno manual com pouco mais de 150 páginas ilustrado por Irving Geis e publicado em vários países que tem como objetivo criticar o tema do uso de dados e estatísticas em um estilo agradável. Sessenta anos após sua edição, seus conceitos ainda são válidos para a crítica de dados e os seus resultados. A ideia dos autores é capacitar o leitor a identificar falácias e criticar avaliações bombásticas de órgãos governamentais. Marcelo Menezes Reis, Chefe do Departamento de Informática e Estatística da Universidade Federal de Santa Catarina, afirma na apresentação, que a obra é um estudo essencial para “analisar números dos governos, estatísticas da internet, relatórios de pesquisas de mercado e de opinião e conclusões de estudos científicos”.

Para isso eu me vi na necessidade de analisar o estudo do TCE/RS fazendo um questionamento da sua metodologia e das suas fontes, da forma como seus dados levam a determinadas conclusões. Meu estudo também se inspira na obra de Ricardo Garcia, Maria João Valente Rosa e Luísa Barbosa intitulada *Que número é este?* Publicado em Lisboa pela Fundação Manoel dos Santos (2016), os autores, a partir da obra *Making Sense of Statistic*, publicado em 2010 no Reino

Unido, colocam a seguinte questão: ”se uma estatística é a resposta, então qual era a pergunta?” Como a obra de Huff, o estudo situa questões semelhantes: como é possível atribuir certos significados e não outros a dados estatísticos, que sentidos ocultam, qual a legitimidade que os fundamenta e que ideologia ocultam ou revelam.

Não se trata de desconfiar dos números apresentados pelo TCE/RS, mas fazer a crítica da metodologia de sua construção que qualquer cidadão tem o direito de fazer com dados que se apresentam como inquestionáveis: “inquiri-los funciona como alimento à curiosidade, estimulando a busca do que está por detrás ou além de um simples número” afirmam Garcia, Rosa & Barbosa (p.13). Por isso organizei este texto a partir das questões que ambas obras compartilham. A natureza deste estudo é ensaística.

Porque tomei a iniciativa? Trabalho há vinte anos em contato com as escolas municipais da capital. Através do projeto Educação para Cidadania da Seção de Memorial da Câmara Municipal de Porto Alegre, visitei cada escola municipal. Vi professores dedicados no seu esforço diário para manter de pé a vontade de estudar de seus alunos; vi professores que pagavam de seu bolso para ter recursos que precisavam em sala de aula e que não dispunham; vi a relação íntima da comunidade do entorno da escola, pais, alunos com direção e professores. Eu estava lá porque colaborava com os professores, fora chamado para executar ações educativas oferecidas pela Câmara Municipal para as escolas, para realizar inúmeras atividades educativas como palestras, organização de debates com grupos de alunos. Levei exposições, projetei filmes, observei a realidade. Não consigo

imaginar como realidade as conclusões do estudo TCE/RS: não, os professores não são incompetentes; não, os professores não estão distantes dos alunos; não, os professores não estão se esforçando menos do que deveriam. Minha conclusão: os números não podem estar tão certos.

Para demonstrar minha ideia, organizei este estudo em cinco capítulos. O capítulo primeiro, “Quem está dizendo”, identifica o responsável pela produção da avaliação e questiona porque o estudo é divulgado neste exato momento. Que tipo de instituição é o Tribunal de Contas e que interesse tem na repercussão de sua avaliação “convém perguntar por que razão uma determinada informação estatística surge numa determinada altura” (Garcia, Rosa & Barbosa, p. 14). Não é incomum dados estatísticos serem divulgados porque coincidem com determinadas campanhas ou projetos. Resta saber qual e porquê.

O capítulo segundo, “Como eles sabem”, identifica as formas como os dados estatísticos foram produzidos. A ideia é que a crítica a metodologia subjacente ao estudo revela indicações de opções ideológicas dos autores. O fato de que os auditores escolhem aquilo que querem, que escolhem as respostas que mais lhes convém dos questionamentos ao Executivo, coloca a questão se as conclusões são representativas ou desprezam informações importantes da realidade.

O capítulo terceiro, “O que está faltando”, indaga sobre dimensões que deveriam ter sido consideradas pela avaliação e que não o foram e que conseqüências isto tem para as suas conclusões. É que na ausência de escolhas, na ausência de opções metodológicas, autores e perspectivas de estudo

também caracterizam uma opção dos autores que contradizem afirmações da avaliação do TCE/RS. Eles revelam a dificuldade da instituição em ponderar em sua análise os chamados elementos não mensuráveis como o acaso e a indeterminação presentes no processo de ensino “procurar saber o que os dados mostram acaba por fornecer algumas respostas também sobre o que não mostram, conduzindo a outras interpretações” afirmam os autores de “Que dado é este? ”.

O capítulo quarto, “Alguém mudou de assunto? ” revela que os autores produzem desvios quase imperceptíveis, mas que são importantes na condução de seu discurso. São análises que oscilam entre a defesa da legislação ou teorias de avaliação, entre dados com efeitos econômicos e proposições do campo educativo. Qual o principal desvio? De que não se tratam de processos de fiscalização somente, mas de estabelecimento de balizas que transformam a educação em mercadoria e o professor, em trabalhador super-explorado.

O capítulo quinto, “Isso faz sentido? ”, quer apontar que, na crença cega aos números, frequentemente perdemos elementos que devem ser incorporados à análise sob o risco de não fazer sentido determinadas opções e interpretações da realidade. Por esta razão, afirmam Garcia, Rosa & Barbosa que dados podem induzirem erros “Os mais frequentes referem-se não a algo que tenha sido mal feito, mas a algo que deveria ter sido feito e não foi. Conclusões apressadas também merecem um lugar no ranking dos erros a evitar”.

Tão certo quanto trabalhar com dados e estatísticas não é algo reservado apenas aos auditores é que trabalhar com temas da educação não é algo reservado aos professores. Mas

é preciso cautela nas interferências, buscar as avaliações baseadas em critérios de natureza interdisciplinar, defender análises baseadas na qualidade e não na quantidade, apontar conhecimentos que possam falar realmente da realidade em que vivemos para além das ideologias. Estudos que se fundamentam em dados e estatísticas podem servir para alargar a leitura da realidade mas devemos estar atentos para evitar omissões e não ficar a serviço da manipulação e construção ideológica de um projeto de administração pública.

QUEM ESTÁ DIZENDO?

Avaliação da eficiência e eficácia da rede municipal de ensino fundamental de Porto Alegre é um estudo do Serviço de Auditoria da Supervisão de Auditoria Municipal da Direção de Controle e Fiscalização do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Lançado em 2016, foi elaborado pelos Auditores Públicos Externos Vinicius Bara Leoni Lacerda, Magno Selia Pessanha e pelo Oficial de Controle Filipe Freitas de Menezes sob a Coordenação dos também Auditores Públicos Externos José Alfredo Frank de Oliveira, Cristina Assmann e Jorge Alberto dos Santos Arruda, este último seu coordenador.

Para analisar qualquer documento baseado em dados e estatísticas, Huff afirma que é preciso pesquisar a qualificação dos autores. Aqui o autor é uma instituição de respeito e auditores públicos concursados. O objetivo é revelar a parcialidade ou não do estudo, ou seja, se a instituição possui uma história idônea e se seus autores detêm qualificação e conhecimentos para falar do que se propõem ou não. No caso do estudo produzido pelo TCE/RS, isso implica em verificar não apenas os sentidos da investigação do fenômeno educacional pela instituição, mas também se seus autores possuem, além dos conhecimentos de auditoria que os qualificam para serem auditores da instituição, conhecimentos da área sobre a qual se debruçam, o que significa, se tem conhecimento no campo educacional, teorias pedagógicas ou ao menos estudos de educação para embasar o que estão falando. Se o objetivo do documento *Avaliação de eficiência...* é avaliar a realidade educacional, seu pressuposto é

o de que o TCE/RS conta com equipe qualificada na área para realizar o serviço. Porquê? Porque formação importa, evita tendenciosidades adquiridas no exercício de determinada função, revela razões pela opção por uma linha de argumentação e não outra. Colocar a avaliação dos dados da realidade educacional numa determinada visão pode nem sempre ser compartilhada por aqueles que são avaliados. O erro acontece quando escolhas são feitas por atores diferentes, com critérios diferentes, medida imprópria porque não leva em consideração um contexto que pode ser considerado de valor por alguém do seu meio e ser desconsiderado por outro. Essas opções, segundo Huff, é que revelam a tendenciosidade inconsciente de um estudo, a mais perigosa, que levam autores a ignorar fenômenos e circunstâncias que poderiam ser de extremo valor para um educador ou sociólogo.

1.1.0 Tribunal de Contas como investigador da realidade educacional

Investigar a qualificação dos autores não significa menosprezar o papel de uma instituição ou menosprezar a formação de seus profissionais. Profissionais do TCE/RS podem ser excelentes auditores, mas o que Huff sugere como questão para meu estudo é se são competentes para a análise do fenômeno educativo. A pergunta responde ao princípio de precaução: análises errôneas podem estar escondidas sob o manto de uma instituição. O fato de que o estudo é elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado não é suficiente para dar-lhe autoridade e veracidade: é preciso verificar as condições

de sua produção, se pesquisadores detém qualificativos adequados ao objeto de pesquisa “Certifique-se de que a autoridade esteja por detrás da informação”, afirma Huff. Quando *Avaliação de Eficiência...* veio a público, constatei que o peso da instituição acusou veracidade ao documento, mas é preciso verificar exatamente quem está dizendo.

Primeiro, o que sabemos dos Tribunais de Contas? Em 2000, a Fundação Konrad Adenauer publicou o estudo da Associação Transparência Brasil de autoria do cientista político Bruno Wilhelm Speack intitulado *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União* (Konrad Adenauer, 2017). O estudo havia sido lançado preliminarmente pela Transparência Brasil e provocou críticas da Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil. A razão é que pela primeira vez, uma entidade havia levantado suspeição sobre as atividades do Tribunal de Contas, seu funcionamento e os interesses que movem seus integrantes.

Os Tribunais de Contas são uma das mais importantes instituições públicas. Seu papel de agente fiscalizador dos recursos dos entes federados é inestimável para a garantia do exercício pleno dos três poderes no país. Recentemente, os Tribunais de Contas alcançaram notoriedade com ações de combate a corrupção. Trata-se aqui do reconhecimento de sua importância para a fiscalização dos recursos do estado brasileiro.

Entretanto, afirma Speack, a Ciência Política ainda não desenvolveu estudos e pesquisas que investiguem o funcionamento dos Tribunais de Contas como instituição. A questão então é: se o Tribunal de Contas avalia o Poder Executivo, quem avalia o Tribunal de Contas? É uma questão

nova para os pesquisadores em geral porque avaliar não é apenas saber se cumpre sua função institucional, mas também como os Tribunais de Contas afetam os demais órgãos que avaliam, como *funcionam*. Submeter o Tribunal de Contas ao crivo de uma pesquisa, de uma investigação sobre sua natureza como instituição, inclui perguntar sobre suas características e os efeitos de seu trabalho para além do campo fiscalizatório, bem como os fatores que influenciam o seu trabalho e como reagem a determinadas pressões do meio externo. O que significa seu trabalho no campo das instituições públicas?

Fabio Engelmann em *Sociologia Política das Instituições Judiciais* (disponível em https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_95.pdf) aponta que a pesquisa sociopolítica sobre instituições judiciárias é uma novidade no país. Mas a medida em que os diversos órgãos do poder judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas passaram a exercer uma função importante na democracia, eles passaram a ser alvos de estudos. Engelman afirma que nos anos 80, o debate envolvia o marxismo e a defesa do estado de direito. Reflexões sobre dogmática jurídica, as relações da esquerda com o estado de direito e os direitos humanos integravam uma reflexão sobre direito, papel do estado na fiscalização dos recursos e análise das instituições. Nessa época, foi criado o GT Direito e Estudos Sociais, na ANPOCS. Filosofia do direito, sociologia do direito e antropologia do direito constituem-se como áreas de investigação problematizando as aplicações práticas do direito. São linhas de estudo que dão valor a fatores estruturais, formas institucionais e culturais das instituições

que tem no exercício do controle pela lei sua fundamentação. Ainda que Engelman refira-se as instituições sociais tradicionais, como os Tribunais do Poder Judiciário, tanto o Ministério Público como os Tribunais de Contas terminam por serem incorporado a este campo de pesquisa. São estudos que utilizam o pensamento de Michel Foucault para descrever as estruturas de poder destas instituições à conceitos presentes na obra de Pierre Bourdieu, como hábitos, que implica no monopólio de juristas e auditores em dizer a lei.

Speack deteve-se especialmente no estudo dos Tribunais de Contas. Para ele é uma instituição que exerce controle social. O autor procurou em seu estudo fazer a relação entre direito, auditoria e política com os formatos das práticas dos Tribunais de Contas; descreveu os auditores como elite institucional e os usos e efeitos da auditoria, bem como as relações entre os Tribunais de Contas e os demais atores sociais. Descobrimos as ambiguidades dos Tribunais de Contas: os auditores fazem política através das singularidades de seus levantamentos. Speack define quatro formas de controle social: o controle da sociedade sobre si mesma, o controle da sociedade sobre o sistema político, o controle do estado sobre a sociedade e o controle do sistema político sobre si mesmo “Enquanto a ciência do Direito se preocupava com a interpretação do sistema de normas constitucionais, a Ciência Política investigava como essas instituições desempenhavam o seu papel na realidade política” afirma Speack (p.15). Nesse sentido, o autor define os Tribunais de Contas como instituições regulatórias intermediárias a partir da definição de Pirkner (1989) onde tais instituições são caracterizadas por “um alto grau de

autonomia em relação à própria organização institucional e à interpretação da tarefa de controle” (p.16).

Não se pode desprezar o fato de que quando o TCE/RS incorpora em sua agenda a temática educacional, o que diz desempenha um papel na realidade das políticas educacionais. Não se trata apenas de interpretar normas constitucionais no que se refere a aplicação de recursos de educação: trata-se de afetar o sistema educacional propriamente dito. Esse “controle do sistema político sobre si mesmo” que o TCE/RS exerce termina por subjugar o controle que fazem os órgãos do Poder Executivo e como a Secretaria Municipal de Educação faz suas avaliações, afetando o trabalho de professores, diretores, auxiliares de ensino. Este é um trabalho que existia antes da interferência do TCE/RS e cuja história não pode ser desprezada, cujos projetos não podem ser descontextualizados a partir de indicadores somente.

As outras formas de controle também afetam a avaliação do trabalho do sistema municipal de ensino. Não apenas a sociedade, a comunidade dos bairros onde as escolas estão inseridas fazem sua avaliação do trabalho do professor. A Secretaria Municipal de Educação também exerce controle sobre o seu sistema, através das direções e do Conselho Municipal de Educação, este último, na minha análise, com reduzido papel na visão dos auditores. O problema é, na concepção de Speack, que o TCE/RS exerce controle sobre a avaliação do sistema municipal de educação, mas ninguém exerce controle sobre a avaliação do TCE/RS.

Não se trata de dar limites a atuação do TCE/RS, mas apontar para uma mudança em sua natureza sobre a qual a

própria instituição ainda não fez a devida avaliação. Essa mudança em sua natureza é que a fiscalização está ampliando suas dimensões, está considerando fatos e problemas educacionais não apenas como objeto de estudo, mas está interferindo nas competências do sistema municipal de ensino ao toma-la como objeto de suas ações de auditoria.

1.2. Novas dimensões da função de fiscalização

Minha constatação é que os Tribunais de Contas estão ampliando suas funções na sociedade, mas sabemos o que isto significa? Speack critica o fato de que muitos dos estudos sobre os Tribunais de Contas são realizados pelos seus próprios integrantes. O Prêmio Serzedelo Correa publica anualmente estudos produzidos apenas por integrantes do órgão e nunca de origem acadêmica. Isto é um problema porque significa que o Tribunal de Contas avalia em seus estudos as demais instituições, mas só valoriza avaliação endógena, de si mesma. O autor aponta três mudanças recentes importantes na função dos Tribunais de Contas: "Primeiro, convivemos com uma mudança em relação aos canais de controle. Segundo, o volume do controle aumentou, em função da valorização do tema no sistema político-administrativo. E, terceiro, as dimensões de controle se ampliaram consideravelmente, com a inclusão de novos critérios" (p.19). Para o autor, vivemos a expansão de mecanismos e formas de controle exercido por inúmeras instâncias por todos os lados: qualquer órgão burocrático presta contas a seus superiores, ao poder Legislativo, às Ouvidorias, ao Ministério Público e finalmente, ao Tribunal

de Contas: “a administração não mais implementa decisões normativas de cima, mas negocia soluções com o segmento do público envolvido” (p.22). Isso significa que além das instâncias de controle interno que foram estabelecidas em cada órgão público ao longo do tempo, ampliou-se o campo dos problemas e critérios de controle, especialmente dos Tribunais de Contas, que deixaram de ser apenas legais, fiscalizadores, para abrangerem as políticas públicas propriamente ditas. Afirma o autor que “Essa avaliação pode ter um caráter econômico, calculando custos e benefícios, ou focar características administrativas, como a sistemática gerencial, abrangendo desde o planejamento até a implementação, finalmente, do monitoramento de políticas. Uma outra avaliação se refere ao impacto da administração em relação aos seus objetivos. Essa avaliação, que tenta identificar se as atividades governamentais realmente atingiram o seu alvo, se refere mais a programas governamentais e implica levantamentos amplos na sociedade sobre o impacto das políticas públicas” (Idem, p. 24).

Speack afirma também que existem também três formas básicas de exercício do controle pelos Tribunais de Contas: a iniciativa de controlar, a investigação propriamente dita e a análise e as formas de fazer valer os resultados. A novidade do estudo do TCE/RS é que ele aprofunda estas duas últimas formas, pois além de levantamento de informações, deseja dizer a Secretaria Municipal de Educação o que fazer. Speack afirma que a definição de critérios é decisiva nesta etapa “Dependendo do enfoque, esses critérios podem envolver a apreciação da lisura financeira, da legalidade orçamentária, da economicidade na utilização de

recursos públicos ou do impacto de determinadas políticas no meio social” (p.143). O problema é que esse controle depende da estandardização das informações cuja consequência é reduzir a complexidade das áreas controladas a alguns parâmetros pré-fixados. Quer dizer, nos estudos feitos pelos Tribunais de Contas há redução da complexidade da administração por parâmetros que são estabelecidos pelos auditores. Ainda que o autor afirme que é prática dos auditores o trabalho de campo, não há informação no estudo do TCE/RS aqui analisado do número de visitas realizadas ao sistema municipal de ensino.

Speacks afirma que uma característica da auditoria é produzir dados e interpretações que são novas para o programa auditado. Como os auditores usam vários modelos organizacionais de diferentes repartições para avaliar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, frequentemente criam fatos novos desconhecidos das instituições investigadas. Acredito que as interpretações e predições novas apresentadas pelo TCE/RS em seu estudo terminam por criar novos problemas e não soluções para os órgãos investigados porque são produtos oriundos da simplificação e de parâmetros alheios à realidade de ensino. O autor afirma que uma das formas dos Tribunais de Contas exercerem o seu controle é criticando os organismos e formas de controle interno de cada instituição, espécie de meta-controle que constato presente no documento do TCE/RS. Ele afeta os mecanismos de auto monitoramento da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre e das escolas pela imposição de novos padrões de avaliação estranhos a história do órgão que implicam na desvalorização

do papel exercido por professores, Conselhos Escolares, Diretores e as próprias equipes da Secretaria Municipal de Educação.

A questão de quem define os critérios de controle constituem uma discussão importante nesse quadro. Na administração pública moderna, os critérios evoluíram da concepção de normas universais e atendimento de prescrições legais de origem na instituição pública para critérios de eficiência e eficácia transferidos da administração privada. A avaliação por desempenho impõe a consecução de metas e responsabilização dos sujeitos avaliados: a crítica de Speacks vai no sentido da ausência de uma incorporação pelos Tribunais de Contas das contribuições de outras instâncias que realizam avaliação, como segmentos da academia dedicados a análise de políticas públicas, organizações de controle e avaliação da sociedade civil e os sistemas de controle interno de cada órgão atingido.

Os Tribunais de Contas do Estado nascem como órgãos que tem como objetivo prestar assessoramento técnico aos governos dos estados e às Câmaras Municipais, revisando o Orçamento do Estado e das Prefeituras. Até 1967, o Tribunal de Contas do Brasil tinha como objetivo a fiscalização orçamentária e financeira. A implantação do modelo de administração gerencial voltada para a avaliação de políticas públicas, modelo implementado a partir das reformas de Fernando Henrique Cardoso em 1995, afetou os Tribunais de Contas segundo Speacks profundamente ”os critérios de avaliação seriam não só o emprego austero e econômico dos recursos, como também a identificação de

problemas administrativos e a avaliação dos benefícios sociais alcançados pela atuação das unidades” (p.159).

Acredito que essa é aspiração secreta do TCE/RS, avaliar todo o processo operacional da educação local, influir sobre ele, afetar o trabalho de professores e comunidade escolar em seu meio e isso me perturba. A razão é que essa avaliação interfere na autonomia na escola, na história do processo de democratização do ensino e na experiência acumulada por professores e técnicos de educação. Minha pergunta é: quem avalia se a avaliação do TCE/RS sobre o sistema municipal de educação é pertinente aos objetivos educacionais e a práxis estabelecidos pelos professores? Quem analisa seus efeitos sobre as políticas públicas e sua repercussão em sala de aula? É por este motivo que os Tribunais de Contas devem apresentar não regras a serem obedecidas mas recomendações, sugestões de modificações de gestão, evitando impor regras de desenvolvimento “a sua função como órgão de controle também é produzir informações relevantes, para que outras instâncias possam tomar decisões e criar iniciativas” (p.165) afirma o autor, mas na minha interpretação, há uma inversão, o estudo do TCE/RS atua no sentido contrário, o de determinar o tipo de política que a Secretaria Municipal de Educação deve fazer.

Essa posição despreza o papel que cumprem as instâncias de fiscalização do poder legislativo, do público em geral e dos órgãos internos da SMED no campo das políticas públicas de educação e principalmente, aliena professores do poder de decisão sobre o que ensinar e como ensinar. Quer dizer, o efeito para mim deste estudo é que o TCE/RS termina por negar à SMED aquilo que reivindica para si, a

autonomia na organização de seu trabalho, o que ocorre porque no processo de ampliação das suas atribuições de órgão fiscalizador abre margem de manobra. Segundo Speack, se no início, o Tribunal de Contas fez uso reduzido de sua faculdade de seleção, fazendo uso somente a partir de irregularidades constatadas nos processos de julgamento de contas, agora os Tribunais de Contas ampliaram sua seletividade, assumindo iniciativa própria, como é o caso do documento *Avaliação de eficiência...* produzido pelo TCE/RS. Se antes, o Tribunal de Contas era subordinado a iniciativa do Poder Legislativo, agora o TCE/RS atribui-se poder de iniciativa própria no campo da educação - Speack lembra que nos Estados Unidos, somente o Congresso tem iniciativa de investigação. Então, meu questionamento é sobre qual a legitimidade da forma como se processa as iniciativas do “livre arbítrio” do TCE/RS pois elas são fundamentais para a definição, segundo o autor, do seu perfil no universo das instituições. Surpreende que, para o TCE/RS, apesar dos processos de controle da execução orçamentária que a SMED mantém, ainda assim os auditores considerem o campo educacional como espaço de sua intervenção, de seu ativismo. Não se trata somente de considerar o espaço do sistema municipal de ensino como espaço de fraudes porque os auditores identificam desperdício de mão de obra: trata-se de se considerar se o documento sinaliza ou não que o TCE/RS está constituindo a área específica da educação para detecção de fraudes como se o professor...fosse um criminoso! Na minha interpretação sim. O problema é que esse grupo especializado pode ser competente para a produção de tabelas e estatísticas para realizar auditorias, mas é competente para a

compreensão das dimensões envolvidas no processo educativo? O efeito dessa criminalização do exercício do magistério me preocupa, essa extensão do projeto do TCE/RS sobre as escolas como forma de *governamento* (Foucault) precisa ser denunciado.

De onde o TCE/RS retira legitimidade para a visibilidade que seu documento obteve junto à mídia? Para mim está na liberdade que os auditores dão a si próprios e sem auxílio ou participação de qualquer ator ligado à SMED, para confeccionar os critérios de seu programa de controle daquilo que é feito no interior da secretaria de educação. Por outro lado, a extensão de sua expertise na produção de dados cruzados, agora incluindo os dados educacionais, fundamenta a legitimidade no campo do saber que o Tribunal de Contas imagina para si.

Ao contrário do uso e valor absoluto dado a estatísticas e indicadores, defendo uma política indutiva de avaliação e identificação de áreas problemáticas no campo educativo: é que para mim são os professores e suas equipes os melhores aparelhados para avaliar a qualidade do processo educativo. Além de terem uma visão geral do processo e sua história, tais atores têm melhor condição para avaliar no tempo as avaliações que produzem por sua proximidade. Além disso, o sistema municipal de ensino, ao contrário do que revela o estudo do TCE/RS, tem sua história, processos e problemas objetos de uma produção acadêmica ampla e não referenciada pelo estudo dos auditores. O problema que eu vejo é que a auditoria do TCE/RS, ao invés de fortalecer os espaços internos de controle, os submete a seus padrões alienígenas.

Os Tribunais de Contas têm telhado de vidro: eles são criticados pela forma de nomeação de seus ministros e pela centralização de seu processo decisório. Ao agir da forma que age, o TCE/RS, o órgão que deveria se manter equidistante dos dois poderes, Executivo e Legislativo, termina por fortalecer uma determinada concepção de gestão do Poder Executivo Municipal. Voltarei a este ponto.

1.3.Os auditores como analistas da educação

Depois de analisar o papel do Tribunal de Contas como instituição de investigação, é preciso verificar se os servidores autores do estudo têm qualificação para fazê-lo. Segundo Speack, qualificação técnica interdisciplinar nunca foi critério para seleção dos servidores dos Tribunais de Contas. Predomina o recrutamento de servidores com formação em economia ou direito, não havendo assessores especialistas com formação em outras áreas como educação. O diagnóstico de Speack se confirma quando observamos o perfil dos autores do estudo. Pesquisei informações sobre os autores do estudo do TCE/RS nos sites Lattes e Escavador, que reúnem informações sobre pesquisadores de todo o país. Vinicius Bara Leoni Lacerda graduou-se Bacharel em Direito com o estudo *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública* em 2007, no Complexo de Ensino Superior do Brasil Ltda sob orientação de Adriana da Costa Ricardo Schier; Filipe Freitas de Menezes é graduado em direito pela Universidade Católica de Pelotas, com trabalho de conclusão de curso orientado pelo professor Jairo Halpern, concluído em 2011. Menezes possui ainda Especialização em Direito Penal e Processual Penal pela Faculdade IDC (2015) e

declara em seu Lattes (é o único a possui-lo) que tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. Magno Selia Pessanha não possui currículo de pesquisador em nenhum dos portais consultados, mas segundo o site Transparência do próprio TCE/RS, é Bacharel em Ciências Econômicas.

Dos coordenadores do estudo, as informações que coletei informam que José Alfredo Frank de Oliveira concluiu seu curso de graduação em Direito no Centro Universitário Ritter dos Reis em 2007 com o estudo *O princípio da isonomia federal aplicado ao direito tributário*, sob a orientação do prof. Luis Alberto Reicht; Cristina Asmann é Bacharel em Ciências Contábeis e responsável pela supervisão de auditorias municipais e Jorge Alberto dos Santos Arruda é auditor Técnico aposentado e ex-diretor de Controle e Fiscalização do TCE.

Porque questionar a competência dos técnicos para a redação do estudo que se propôs o TCE/RS é pertinente e não deve ser considerado ofensivo? No âmbito institucional, a competência significa a capacidade de mobilizar recursos, conhecimentos e “saberes vivenciados” (Dias, 2010) capazes de dar conta da explicação das situações complexas e singulares, no caso, a realidade escolar. Abordar as competências dos técnicos para o estudo que se propuseram significa questionar se o seu saber da realidade educacional é compatível com a pesquisa realizada e, caso não seja, se seus autores revelaram capacidade de interação com seus atores na tentativa de superação da teoria-prática. Competência vem do latim e significa “proporção”, “justa relação”, o que significa aptidão, “idoneidade”, “faculdade que a pessoa tem para apreciar ou resolver um assunto” (Dias, p.74). Competência é um saber advindo da experiência, se revela

na capacidade de mobilizar um amplo leque de saberes para explicar uma determinada questão.

Isso não significa que os auditores do TCE/RS não tenham produção. Dos autores envolvidos no estudo, encontrei de Vinicius Lacerda o artigo “Maragatos e Pica-paus”, publicado no Jornal Gazeta do Povo (23/06/2014) em que analisa o cerco da Lapa no conflito entre Maragatos e Pica-paus no estado do Paraná, destacando “o esforço dos paranaenses que resistiram heroicamente por 26 dias durante o cerco deixe como legado não apenas a consolidação da República, mas também o simbolismo necessário para a construção de uma legítima identidade paranaense”. Magno Pessanha escreveu o artigo “Educação para além do discurso” publicado em Zero Hora, mas foi uma resposta em defesa do estudo publicado pelo TCE/RS em função do artigo publicado pela ex-secretária municipal de educação Cleci Juraci, e eu não encontrei mais publicações dos autores. Dos demais autores, não encontrei na internet artigos publicados ou outro texto de informação que possa referendar que os autores possuem experiência na análise do fenômeno educacional. Outras publicações do TCE/RS sobre educação serão citadas adiante. Minha conclusão é que os autores não possuem estudos significativos no campo de políticas públicas de educação para afirmar que conhecem este campo, e dos estudos que possuem, seus trabalhos de conclusão não são relacionados ao sistema municipal de ensino. Isso me sugere pouca experiência com temas e problemas da realidade educacional.

1.4. Fontes duvidosas, escolhas insensatas

Ainda que os responsáveis pelo estudo do TCE/RS não sejam oriundos da educação e não tenham estudos significativos anteriores sobre temas da educação, restaria a alternativa de dizer que se fundamentaram na literatura mais pertinente do campo. Revendo suas indicações ao longo do estudo, não vi literatura suficiente para justificar um embasamento rigoroso. Ao contrário, algumas das obras que servem de base para as análises possuem autores e instituições comprometidos.

Uma das obras que embasa o estudo é *A educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação*, de Gregory Elaccqua e outros. A obra é do Instituto Alfa e Beto, o mesmo que teve recomendação do Ministério Público da Bahia junto à Secretaria Municipal de Educação para que fosse suspenso o seu sistema aplicado nas escolas da rede municipal de ensino (O Globo, 3/5/2013). Implantado seu programa desde março daquele ano, os professores iniciaram campanha contra o programa educacional, alegando conteúdos racistas e sexistas “para o MP, o contrato com o Instituto Alfa e Beto (IAB) deve ser rescindido e o município deve adotar medidas para ressarcir os cofres por conta dos valores pagos, além de suspender o pagamento de qualquer parcela devida ao IAB referente ao contrato firmado. O investimento está estimado em R\$ 12.330.340,00”.

Mas há mais. Anos antes, o instituto que produziu a obra usada pelo estudo do TCE/RS envolveu-se em uma falcatura que envolve um contrato para a aquisição de 3.781 kits com material de apoio pedagógico dos programas

"Alfabetização", "Séries Iniciais Ensino Estruturado" e "Prova Brasil". O projeto envolvia capacitação de professores e aplicação de avaliações bimestrais. A professora Graciele Santana em seu blog *A verdade sobre o Alfa e Beto* relatou que o mesmo ocorreu na cidade de Campos, onde a secretaria da educação procurou trazer um programa pronto e foi alvo das críticas dos professores municipais daquela cidade porque usam palavras de duplo sentido, o que levou ao Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro a denunciar a prefeitura ao Ministério Público por conta da cartilha distribuída naquele ano para ser trabalhada com crianças do ensino fundamental, conforme noticiado por Carla Rocha em matéria do jornal O Globo, de 31.3.2010.

A discussão teria começado quando o jornalista Ancelmo Gois no Jornal O Globo (16/5/2007) deu a entender que os alunos estavam sendo forçados a dizer que eram burros (quando na realidade era uma brincadeira associada ao processo de aprendizagem) “A acusação principal é que o método adotado utiliza o recurso da repetição que os professores consideram “ultrapassado”... Segundo a professora Maria Tereza Goudard Tavares, da Faculdade de Formação de Professores da UERJ, e conforme a matéria do jornal, o problema é que “os professores são transformados em repetidores” (ou seja, devem trabalhar conforme um método sistemático e comprovado, e não de qualquer maneira), e que São Gonçalo tem outros problemas: faltam recursos para laboratórios de informática e muitas escolas nem sequer têm quadras esportivas”, diz ela.

Além de atuação duvidosa, o Instituto Alfa Beto possui técnicos vinculados ao Banco Mundial cuja visão de

educação é criticada por diversos estudiosos como a pesquisadora da linha de Políticas Educacionais do PPG Educação da UFRGS Vera Peroni e autora de *O público e o privado na gestão e financiamento de sistemas educacionais públicos: um estudo dos programas da rede vencer, coordenado pelo Instituto Airton Senna*” (disponível em http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/revista_ucece_final.pdf). A razão é que o Banco Mundial produziu uma obra de orientação para políticas públicas com pesquisadores de seu corpo de funcionários e orientando ações de perfil condizente com os interesses do banco. Dos autores de *Educação baseada em evidências*, pelo menos dois tiveram passagem no Banco Mundial e são ligados diretamente Instituto Alfa e Beto: João Batista Araújo e Oliveira, que em 2006 foi presidente do IAB, tem passagem pelo Banco Mundial e foi Secretário Executivo do Ministério da Educação (MEC) em 1995, época auge de implantação do novo gerencialismo na administração pública; Micheline Christophe, Mestre em Demografia e Estudos Populacionais, também integra a equipe técnica do Instituto Alfa e Beto; Gregory Elaccqua atuou no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em Washington DC (EUA) e Matias Martínez, tem estudos sobre incentivos docentes e *accountability*. O que marca os autores da obra de referência do TCE/RS é a notável ligação com instituições sociais financeiras internacionais e passagens em instituições nacionais com o objetivo de enquadrar as políticas públicas nos critérios financeiros e políticos dessas instituições.

Outra fonte que embasa o estudo é o discurso educativo do Instituto Airton Senna. Uma reportagem publicada na Revista Poli n° 27, edição de março/abril de

2013, mostra que o discurso educacional defendido pelo IAS é o da política do Banco Mundial estabelecida em 1997 para prestar assistência ao país. O Banco Mundial defende que é importante “aumentar a participação do setor privado e da sociedade civil na educação e no melhor gerenciamento de escolas”. O banco quer “ajudar” o país nos próximos dez anos, mas para isso exige determinadas políticas educacionais e “priorização dos gastos pelas administrações”. Afirma que esses objetivos só serão atingidos com o “incremento do tempo de instrução e da qualidade do ensino, incluindo a ampliação de oportunidades de aprendizado para os pobres”, meta que é incluída no Plano Nacional de Educação no mesmo período em que se amplia presença da iniciativa privada na educação pública. Para os críticos como Peroni trata-se do “processo de privatização ‘não clássica’, que se dá não pela venda de bens estatais, mas por dentro, pela adoção de uma gestão privada e de abordagens pedagógicas que respondem à lógica do mercado”. A matéria afirma que “esse movimento contempla anseios do grande capital não só porque socializa as crianças à sua maneira, mas também porque abre nichos enormes de negócios. Os meios de comunicação estão vendendo materiais para as escolas, inclusive atraindo o capital internacional. Editoras vão organizando materiais, cartilhas, software, programas de TV e mecanismos de avaliação a partir dos descritores do Ideb, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica”, analisa Roberto Leher, professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Os autores do TCE/RS fundamentam em seu estudo em uma literatura cujos autores e instituições estão

comprometidas com os interesses do grande capital e de instituições internacionais. Isso não é estranho?

1.5.Uma porta aberta para o capital

Na presença de instituições e obras que valorizam a participação do setor privado na educação presentes no estudo do TCE/RS se destaca o Movimento Todos pela Educação (TPE). Criado pelo grupo Itaú, uma das mantenedoras do TPE junto com o Unibanco, este movimento se associou ao Movimento Brasil Competitivo, criado por Jorge Gerdau, do Grupo Gerdau. Este empresário foi também presidente do TPE e sua empresa é mantenedora dessa instituição junto com o banco Santander, DPaschoal, Faber-Castell, Suzano Corrêa, Fundação Bradesco e Instituto Camargo Corrêa e que constituem os grupos que tem maior presença nas políticas públicas e no mercado de educação no Brasil. A empresa Abril, por exemplo, através da Editora Ática, é a que mais recebeu recursos para edição de livros em 2012 e participa do Todos pela Educação por meio da Fundação Victor Civita. A questão que subjaz é se estes grupos estão realmente interessados na construção de políticas públicas de educação ou garantir sua parcela de presença no mercado através do Estado. Em 2007, o MEC lança, por meio do Decreto nº 6.094, o Plano de Metas batizado como *Compromisso Todos Pela Educação*, concentrando as metas do TPE. Entre as ideias defendidas por esse documento a estão “a retirada dos recursos da educação da Desvinculação de Receitas da União (DRU); a promulgação

da Emenda Constitucional 59, que amplia a obrigatoriedade da oferta de educação até os 17 anos; o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa; e a recente criação de uma comissão para a reformulação do ensino médio”. A reforma, para os educadores, foi catastrófica. A reforma do ensino médio, em andamento, retirou disciplinas de ciências humanas do currículo escolar, retirando o potencial crítico do currículo. Para o coordenador-geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Daniel Cara, a reforma do ensino médio é “como uma volta ao passado, mas no sentido de retrocesso para a educação pública brasileira” (Revista Carta Capital, 9/2/2017).

Para Leher, as ações do TPE são retrocessos nas políticas públicas porque tem como objetivo impor avaliações restritivas, organizar uma agenda educacional baseada em metas e avaliações que reduz o escopo da alfabetização ”A proposta do TPE cria um mercado de negócios educacionais envolvendo parceiros seus, como o Instituto Alfa e Beto e a Fundação Roberto Marinho”, diz. O efeito, tanto para o ensino médio como para o fundamental, atacar o sistema de ensino público, como se observa na reforma do ensino médio, transformando-o na porta de entrada para “a difusão das proposições da dita teoria do capital humano”, afirma o pesquisador. Por outro lado, o Movimento Todos pela Educação foi contrário à meta dos movimentos sociais, de incluir no PNE aplicação de 10% do PIB, passando para 5%, com a desculpa de que “o foco não é o percentual, e sim a gestão do recurso”. A crítica de Leher é que, embora a iniciativa privada afirme que seu foco é a gestão, na realidade é sobre o projeto político pedagógico: “O objetivo de fundo

é que as escolas públicas recebam um pouco do espírito capitalista”, resume. A matéria registra a manifestação da professora Olinda Evangelista, do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, que vê todos esses aspectos articulados: “Quando se defende, por exemplo, que o problema da escola não é falta de recursos, mas falta de gestão; e quando se entende que a principal ferramenta da gestão é a avaliação, isso é uma concepção pedagógica” argumenta. Para a pesquisadora, a associação entre o mercado que se cria na área de materiais didáticos e essa interferência pedagógica tem um efeito: “Quando se vende uma apostila para uma escola, vende-se também uma concepção de educação”, analisa.

A reportagem cita o pesquisador David Chaves que investigou a implementação do programa Acelera Brasil no município do Rio de Janeiro, onde o projeto recebeu o nome de ‘Autonomia Carioca’. Ele apontou em sua dissertação de mestrado a perda de autonomia da escola e do professor na implementação dos processos de avaliação. Além de questionar procedimentos que determinavam apenas a idade como critério para um aluno ser ou não defasado, o pesquisador também questionou o fato de que, se uma das justificativas para a contratação de ONGs para executar o serviço público seria sua maior proximidade com a população atendida, como o Instituto Ayrton Senna, seu problema é que o instituto separa alunos que estudam juntos há vários anos por questão de um dia na sua data de nascimento” Parece-nos que os elementos emocionais, culturais, de história de vida são desconsiderados em prol de uma fórmula pronta de enturmação, baseada nas metas determinadas pela Unesco e

apropriada pelo MTPE [Movimento Todos pela Educação] para regularização de fluxo”. Para o pesquisador é tudo um grande negócio, onde secretarias de educação são estimulados a adotar programas e comprar materiais que revertem em uma porcentagem para o IAS. Entre 2010 e 2013 o IAS foi contratado pelo governo para implantar programas em escolas de baixo Ideb e revelou seu caráter tecnicista que só visa atingir resultados através de pacotes prontos. Para mim, a questão é, ao adotar tais materiais como fontes, que o TCE/RS termina por compartilhar os objetivos da iniciativa privada para as políticas públicas e que para mim são incompatíveis com objetivos públicos: a razão é que a cidadania pressupõe que todos são iguais e combate o individualismo, exatamente o contrário do interesse do capital, que necessita que os melhores se sobressaiam para incentivar o empreendedorismo e a competição.

Ao contrário do que afirma o estudo do TCE/RS na página 224, encontramos pesquisas que criticam a utilização da avaliação externa como mecanismo de diagnóstico da qualidade e da eficiência do sistema escolar. Esses estudos apontam o perigo de que tais avaliações esconderem uma determinada política educacional ideologizada pelo capital, que visa produzir resultados não para o benefício de alunos, mas ao contrário, submete-os à ordem e lógica capitalista.

Ainda que os técnicos do TCE/RS sejam excepcionais advogados, economistas e auditores, isso não significa que sejam competentes para selecionar a perspectiva crítica de educação necessária para o estudo a que se propõem ou tenham sido capazes de fazer uma revisão de literatura suficiente e isenta para seu estudo. Para mim, o estudo do

TCE/RS quer apenas exercer uma forma de controlar a realidade educacional: como auditores, o papel dos autores é exercer controle e transparência no sistema público e isto significa também, usar como marco teórico elementos de seus campos de origem distintos do campo educativo. Mas é no modelo oculto de educação da instituição que se encontra o maior perigo para os educadores: a defesa de um modelo gerencialista nefasto a educação.

COMO ELES SABEM?

O capítulo primeiro do estudo do TCE/RS é definitivo para responder o tema deste capítulo, “como eles sabem?” A questão aqui é explorar as fontes dos autores expostas no capítulo introdutório do estudo *Avaliação da eficiência....* Na seção 1.1, que trata do objetivo do trabalho, os autores afirmam que seu estudo visa consolidar um estudo diagnóstico sobre a educação local municipal “tendo como escopo a avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados à população”. Que tipo de eficiência querem os autores? Que tipo de dados selecionam e como é feita sua interpretação? O “Como eles sabem” aqui significa exatamente isto: por uma eficiência racional avaliada por indicadores. Emerson Gabardo em *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito público* (Barueri, Manole, 2003) alerta para o que falta nessa escolha “Não se propugna por um Estado eficiente de forma objetiva, pragmática, estatística ou matemática. A eficiência tem de ser conduzida pela ética, sob a pena de sua autonomização tornar-se um instrumento de desumanização”, afirma. E continua: “ A eficiência não é o ponto de partida, é o ponto de chegada, mas o ponto de chegada, para ser encontrado, precisa de um caminho seguro, ou seja, fundamentalmente ético e justo” (p.2).

2.1.A eficiência como princípio

Na lógica da construção do argumento do estudo do TCE/RS está o conceito de eficiência. Por que Gabardo critica essa concepção de eficiência? Porque é a ilusão há muito tempo defendida pelo tecnicismo de que podem ser dadas respostas objetivas para problemas subjetivos. Isso repete-se no estudo do TCE/RS porque seus autores não têm experiência com os temas dos educadores e sim com o universo dos auditores de contas. Essa opção revela que os autores de *Avaliação e eficiência...* não acompanham com profundidade as discussões mais progressistas do campo pedagógico, não consideram necessária a crítica feita a racionalidade pragmática moderna como a “única forma de salvação do estado”, feita pela mentalidade identificada ao pós-modernismo e ao multiculturalismo. A razão desta opção, afirma Gabardo, é a constatação do interesse do campo jurídico (juristas, advogados, mas também, porque não incluir... auditores) pelos assuntos econômicos, o que não existia no passado: agora, o direito e a análise econômica andam de mãos dadas!

Essa unificação, aponta Gabardo, foi responsável pela vitória de políticas neoliberais em nosso país. O autor afirma que isso acontece porque não existe uma crítica no discurso do Direito ao conceito de eficiência como é feito pelas teorias da modernidade. Quer dizer, por um lado, na origem do conceito de eficiência do estudo dos auditores, está a construção da legitimidade neoliberal e por outro, a gênese de um estado representante da lógica do capitalismo. O que o

autor deseja fazer é questionar a validade do conceito de eficiência a partir de sua contextualização e por isso Gabardo evoca a necessidade de retorno ao pensamento de Michel Foucault por ser este o autor cujo referencial teórico desmistifica o conceito de eficiência: ao contrário, ele o considera como um dos pilares de dominação subjetiva da sociedade neoliberal. Se todos acreditamos que tudo na educação deve ser medido por critérios da empresa, da produtividade em escala de massa, estamos perdidos!

Ainda na definição do objetivo, os autores do estudo do TCE/RS apontam o embasamento teórico prévio que fizeram no campo da avaliação de políticas públicas na área de educação. Ela lhes permitiu definir as três questões da análise: “i) como medir a qualidade da educação; ii) quais são os fatores que impactam na qualidade da educação e iii) como avaliar a eficácia e eficiência da educação. A primeira questão envolve, segundo os autores, a definição do critério para o exame. O item 1.4 do estudo, *Como avaliar a eficiência e a eficácia de uma política de ensino*, coloca como base da avaliação não nos princípios educacionais que a literatura em educação aponta, mas nos contidos no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União.

O documento do TCU foi elaborado em 2010 e se baseia em um modelo de insumo-produto cujo objetivo é a economicidade “sem comprometimento com padrões de qualidade” afirma. O ponto de crítica que formulo neste sistema de auditoria é: como é possível avaliar sem comprometimento se o trabalho escolar é fundamentalmente imaterial? Pois, ainda que repleto de indicadores, o processo pedagógico é uma realidade imaterial, como define o

sociólogo André Gorz em seus estudos. Sua concepção foi resumida pela pesquisadora Valdenize Tiziane em seu estudo *O imaterial: conhecimento, valor e capital*. Segundo a autora, para Gorz, as atuais relações de trabalho vêm atravessando uma transformação na qual o capital fixo material vem sendo substituído pelo capital humano, pelo chamado trabalho "imaterial". O trabalho pedagógico é essa forma de trabalho imaterial caracterizada por ser um trabalho complexo e imensurável. É assim porque o conhecimento pedagógico é sua principal força produtiva e a crítica ao modelo pós-fordista é que neste, o trabalhador é destituído dos saberes cotidianos “o essencial não são as competências profissionais, mas as habilidades sociais, as qualidades de comportamento, expressivas e imaginativas, a capacidade de improvisação e de cooperação, todas adquiridas fora do ambiente de trabalho” afirma. Estas competências são essenciais no processo pedagógico, garantem o sucesso da relação aluno/conhecimento, possibilitam o sucesso da aprendizagem e são, por assim dizer, imateriais, estão fora do alcance dos modelos baseados em insumos-produtos, como querem os autores do estudo do TCE/RS.

Esse modelo critica as análises baseadas no paradigma insumo-produtos que forçam o indivíduo a se transformar numa empresa. É o esforço de lutar pelo desenvolvimento das pessoas “sem que o capital se aproprie dele e o instrumentalize (p. 27, citando Marx, 1953). Quer dizer, para a autora, as escolas não podem ser vistas como um modo de produção porque os professores precisam serem livres para poderem fazer as mudanças necessárias no processo pedagógico, e isto independe da lógica do capital, da

realização de indicadores de produção. A razão é que o modelo gerencial não consegue trabalhar fora da ideia de economia do conhecimento pois “em economia, não existe valor sem grandeza e não se pode valorar o que não se pode produzir nem permutar. Portanto, o conhecimento, por não poder ser expresso em unidades de valor, inviabiliza a sua avaliação como capital“. Este é o ponto em que a realidade do processo de ensino nas escolas nega os instrumentos tecnicistas de educação, negam o gerencialismo como ferramenta de entendimento dos problemas educacionais.

O estudo do TCE/RS a adotar a eficiência como princípio de avaliação só consegue impor seus instrumentos de análise porque simplifica e desvaloriza o trabalho imaterial produzido pelo professor no contato com seu aluno.

2.2.A desvalorização do trabalho imaterial

Ao adotar o conceito de eficiência como eixo norteador de sua avaliação, o estudo do TCE/RS revela seu lugar teórico. O conceito de Gorz de trabalho imaterial serve justamente para distinguir o saber sobre o qual repousam as bases do estudo dos auditores, denunciando a bolha financeira em que vivem os autores do estudo do TCE/RS porque não conhecem outro valor de referência que não aquele dado pelo universo comercial e cujo objetivo, produzir economia em todas as atividades do magistério municipal, tem como consequência o empobrecimento do processo de ensino. Ao definir o trabalho dos professores como riqueza, propondo sua análise em termos de produtivismo, o estudo analisa a realidade de ensino como categoria econômica sem

a experimentação dos modos de vida da escola. Por isso, a crítica de Gorz é endereçada a mesma ciência que serve de base para o estudo do TCE/RS, é destinada a todos aqueles que “não se deixaram guiar pelas necessidades do mundo experimentado e ainda desqualificaram os saberes, reivindicando para a ciência o monopólio do conhecimento (...) Na sua visão, ela passou a ser exercida de forma racional e calculista, com o objetivo de produzir uma ordem racional do mundo, erradicando as incertezas e as imprevisibilidades, eliminando a natureza interior e exterior (...) é cúmplice do projeto do capital de substituir as riquezas primordiais, que a natureza oferece gratuitamente e que são acessíveis a todos, por riquezas artificiais” (p. 87).

Essa concepção é adotada pelo estudo do TCE/RS e é contraditória com as concepções de ensino defendidas pelos educadores do sistema municipal de educação porque é desumanizante, trata o aluno (pessoa) como coisa (produto que tem um custo): “a eficiência pode ser medida calculando-se e comparando-se o custo unitário da produção de um bem ou serviço. Portanto, podemos considerar que o conceito de eficiência está relacionado ao de economicidade” (*Avaliação de Eficiência...*” p.10): nada mais distante dos objetivos educacionais que visam a formação de alunos conscientes e críticos. O filósofo Pascal Bruckner, em sua obra *Miséria de la prosperidad – la religion del mercado y sus enemigos* (Barcelona, Tusquets, 2003) define esta escolha: ”em meio a queda de todas as crenças e valores, ao menos uma mantém uma vitalidade inquestionável: a economia. Faz tempo que deixou de ser uma ciência árida, uma fria atividade da razão, para converter-se na última forma de espiritualidade do mundo

desenvolvido“ (p.15). Não é exatamente assim que soa o estudo do TCE/RS, esse estudo não é portador de uma religiosidade quase austera desse culto de esquemas e modelos econômicos “um fervor envolto em rigor” que faz dele um entusiasta dos demônios do mercado “em função de aumento ou queda de índices, decide nossa salvação ou condenação eterna” (idem, p.16). O que afirma Bruckner na crítica deste discurso: de que é preciso distanciar-se dessa devoção aos números, que é preciso intervir nesse campo sacralizado das estatísticas e previsões “suas previsões não são mais fiáveis do que as previsões meteorológicas ou as do horóscopo. E sem dúvida, sobre elas se constroem políticas inteiras, se redigem programas. Poucas profissões acumulam um índice tão alto de falhas e erros impunes”, sentencia para logo em seguida afirmar: ”A economia nos liberta da necessidade. Mas quem nos libertará da economia? ”

O conceito de eficácia é desumanizante do ponto de vista dos paradigmas de educação. Para os autores do estudo do TCE/RS “o conceito de eficácia diz respeito a capacidade de uma determinada gestão cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção”. Não é notável que não haja vergonha em transferir o modelo insumo-produto para a sala de aula, para a realidade escolar, para as relações professor-aluno e escola-comunidade sem mediação alguma, como que se não fizesse diferença um aluno e um rolo de papel higiênico? Para os autores, tudo é uma operação de redução aos fatores externos que podem comprometer o alcance de metas e que são, principalmente, as chamadas “restrições orçamentárias” e uma vez isso dito, impõe-se um silêncio sobre todo o resto, nada é dito das contradições

sociais vivenciadas por alunos e professores no qual o próprio Estado, por sua omissão, está imbricado.

O documento do TCE/RS também se baseou em dados reunidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Não é um consenso entre os pesquisadores dos sistemas de avaliação os indicadores propostos pela instituição. Botelho e outros em *Apreciação crítica ao sistema nacional de avaliação da educação superior – Sinaes* um estudo de natureza qualitativo publicado em 2014 com ampla revisão de literatura, chegou à conclusão de que é necessário fazer deste sistema de avaliação uma... avaliação que retrate o instituto e seus mecanismos avaliatórios! Analisando os mecanismos de avaliação do Inep “como principal instrumento de mensuração da qualidade da educação, [que] precisa ser constantemente repensada e porque não, avaliada. E neste contexto, constata-se que em função da heterogeneidade das IES e desigualdades sociais regionais claramente constatadas no Brasil, fica evidente que a prática de monitoramento de índices como se fossem indicadores precisos de qualidade, está incoerente com a lei do SINAES“. Essa crítica realizada ao Sinaes, em meu entendimento, pode ser estendida aos demais indicadores do instituto. Para solucionar esse impasse, os autores sugerem o envolvimento dos atores no processo de avaliação, no caso, as IES, forma que acreditam poderá corrigir as distorções promovidas pelos atuais indicadores de qualidade. Para os autores, estes indicadores destoam da filosofia de qualquer sistema de avaliação democrático e por isso, pouco auxiliam na própria avaliação do processo educacional “Neste contexto, as

instituições de ensino superior não devem se ater aos ranqueamentos propostos pelos órgãos reguladores; mas precisam sim, alinhar suas ações, considerar e valorizar, o trabalho das CPA's, buscar resgatar o legítimo sistema de avaliação, que as levarão à realização de sua missão institucional, com respeito às suas visões e seus valores". Não é a mesma situação em que se encontram as escolas de ensino fundamental da Prefeitura, colocadas em um ranking que despreza o seu contexto? E o documento não é assim porque foi produzido de forma alheia a seus atores? Por que os autores do estudo do TCE/RS chegaram a este efeito? Porque transpuseram o seu método de investigação do universo jurídico e de auditoria para o campo das políticas educacionais.

2.3.0 paradigma indiciário

Como a formação dos pesquisadores do estudo do TCE/RS evidencia-se na organização do trabalho e limita seu estudo? *Avaliação da Eficiência...* é organizado em 6 capítulos principais. O primeiro capítulo apresenta seu objetivo e coloca o problema da medição da qualidade em educação e como avaliar sua eficiência e eficácia, apresentando seu método; o segundo apresenta os insumos da rede municipal, suas características e investimento público; o terceiro e quarto investigam indicadores educacionais e socioeconômicos. O capítulo quinto apresenta as características do corpo docente e indicadores sociais e o sexto enumera os fatores que impactam na qualidade da educação. O estudo divide suas mais de 400 páginas em duas partes principais: a primeira

metade é sua proposta de análise, repleta de tabelas e gráficos e a segunda metade são os micros dados de forma completa. Haja número!

Tantos números assim reunidos faz parte da estratégia de autoridade adotada pelo estudo do TCE/RS expressa na construção de sua narrativa, uma espécie de triangulação entre exigências legais, dados disponíveis em portais de acesso e uma visão produtivista do processo de ensino. Esse método permitiu, por exemplo, a construção de quadros de matrículas em função dos municípios, do número de matrículas, do número de habitantes e da faixa etária. Mas o que revela o paradigma indiciário dos autores do estudo do TCE/RS está na apresentação das tabelas como... “PEÇAS”, o que reforça uma visão indiciária e a estabelece como premissa.

O que é uma visão indiciária? Marcos Aydos, ao analisar o pensamento do historiador italiano Carlo Ginzburg, mostra que nas origens do paradigma indiciário está o “método morelliano” de atribuição de autoria nas artes plásticas: “Entre 1874 e 1876, Giovanni Morelli publicou em alemão, sob pseudônimo de Ivan Lermolieff, suposto estudioso russo, uma série de artigos sobre a pintura italiana em que propôs um método novo de atribuição de autoria. Segundo Morelli, para atribuir corretamente autoria a obras não-assinadas e outras atribuídas de modo incorreto, mais que à visão total da obra, seria preciso prestar atenção aos detalhes, aos pormenores mais negligenciáveis e menos influenciados pelas características da escola a que o pintor pertencia: os lóbulos das orelhas, as unhas, as formas dos dedos das mãos e dos pés” (Ginzburg, 2011, p. 144). Das artes plásticas à medicina, e depois à literatura e matemática, a

aplicação deste método termina por anular a importância do indivíduo na história: "O emprego da matemática e o método experimental, de fato, implicavam respectivamente a quantificação e a repetitividade dos fenômenos, enquanto a perspectiva individualizante excluía por definição a segunda, e admitia a primeira apenas em funções auxiliares" (Ginzburg, 2011, p. 157). Da medicina à identificação de criminosos foi um passo que levou a criação do estigma e diversos recursos do estado policial, *com a valorização absoluta da prova*, e na sequência, dos dados estatísticos como indícios de um crime que só existem por que há de outro lado, um criminoso. Não é exatamente assim que procedem os autores do estudo do TCE/RS, cada tabela vai sendo anexada como "PEÇA" de uma investigação, porque nossos técnicos, em seu inconsciente, já vem o professor como um...criminoso? Não é notável que página após página, as tabelas se sucedam exatamente com as provas de um crime atribuído a um autor, o professor? É tipo de caráter discursivo, de criação de personagens, nada mais é do que a fábula jurídica que funda a gênese do campo jurídico e que alimenta o pensamento do discurso dos auditores, objeto de análise também pelo sociólogo Pierre Bourdieu em sua obra *O Poder Simbólico* (Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003) e resumido por Márcio Achtschin Santos em *Uma leitura do campo jurídico em Bourdieu*. Para este último, o campo jurídico é como qualquer outro campo social onde o que vale é o acúmulo do capital, o que, para Bourdieu, é do tipo "capital político" e cujo objetivo "implica em legitimar os valores inerentes aos conflitos com regras fundadas no formalismo". Que significa isso: que instituições como o TCE/RS criam códigos próprios e uma

ritualização de trâmites, procedimentos e ações que vão da coleta de indicadores à análise que segue exatamente como “peças” cujo efeito é o julgamento do sistema de ensino. Qual é o espaço das opiniões e julgamentos dos professores nesse sistema? Afirma o autor que “só é possível o êxito do trabalho jurídico à medida que se tem a adesão do que o sociólogo francês chama dos profanos, reforçado pela autonomia do direito e da existência da neutralidade. As disputas no meio jurídico se fundamentam na separação entre profissionais e não profissionais, onde a racionalização constante delega poderes autônomos, impondo um sistema jurídico próprio inteligível para seus agentes e sujeitando a sociedade a sanções produzidas por esses códigos. Sua universalidade é corroborada por justificativas morais, o que reforça tanto a ideia de neutralidade como a junção entre ciência e ética, criando uma fronteira entre os que pertencem e os excluídos desse campo“. Que isso significa? Isso significa que o TCE/RS legitima seu estudo sobre a realidade municipal de educação a partir do monopólio que advoga para si e a competência que reivindica para realizar o que se propõe. Isso nada mais é do que a imposição de barreiras técnicas para afastar os profissionais de ensino da sua competência em avaliar seus processos “Para Bourdieu, o capital simbólico adquirido pelos agentes desse campo e seu poder decisório representam a palavra pública enunciada em nome de todos, veredito que resolve os conflitos reconhecidos universalmente, não havendo recusa na sua posição tomada fora da arena jurídica”. É justamente sobre esta autoridade jurídica dada a si mesmo, sem nenhuma combinação prévia, que os atores do sistema municipal de ensino podem criticar:

é preciso recorrer os poderes que o TCE/RS outorga a si próprio de exclusivo avaliador do sistema municipal de ensino. Na linha dos estudos de Michel Foucault, é preciso denunciar essa legitimidade porque o sistema municipal desconhece a lógica de seu funcionamento, faz parte dos rituais da instituição separar a função avaliação de seus atores privilegiados, os professores. O campo no qual o TCE/RS se movimenta é uma construção histórica de poder sobre o Outro e o paradigma indiciário é a base deste poder. Ele se constrói das pistas que reúne para achar um culpado.

Uma das fontes do paradigma indiciário que alimenta o estudo do TCE/RS são informações retiradas de documentos emitidos pelo Banco Mundial. No item 1.2, sobre a Oferta da Pré-Escola, os autores afirmam que existem “diversos estudos nacionais e internacionais [que] comprovam o impacto positivo que a educação infantil exerce sobre o desenvolvimento das crianças”, mas os autores só citam dois estudos do Banco Mundial, o de 2001, “*Brazil/ Early Child Development: a focus on the impact of preschools*” como documento usado em sua pesquisa e o de Bárbara Bruns e Javier Luque *Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina*, produzido pelo Banco Mundial em 2014.

Para mim é um problema o fato do estudo do TCE/RS apoiar-se em informações dos Relatórios do Banco Mundial para suas projeções sobre o sistema municipal de ensino. Helena Altman, em seu *As influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro* faz a crítica ardorosa da produção daquela instituição e sua literatura. Para a autora, o Banco Mundial exerce uma forte influência na política

macroeconômica brasileira que se irradia para diversos setores, inclusive, a educação. O estudo de Altman aponta para as reformas educativas desenvolvidas pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD - e implementadas no governo Fernando Henrique Cardoso com efeitos até hoje, especialmente, as que resultaram na criação do Saeb.

Porque sua influência é importante? Como se sabe, o Bird é o órgão do Banco Mundial que empresta dinheiro para as nações em desenvolvimento como o Brasil e o faz segundo seus critérios, segundo a capacidade de cada país em seguirem sua orientação rumo ao desenvolvimento com base em suas preferências e segundo os dados quantitativos que os países que se candidatam a estes empréstimos são capazes de fornecer. Para a autora “o projeto educacional brasileiro não pode ser analisado somente a partir dos dados quantitativos apresentados pelo governo, pois, vistos por si mesmos, eles não são suficientes para uma análise sobre os efeitos da expansão do ensino. Tal expansão precisa ser analisada levando-se em conta a variação de seus efeitos em diferentes contextos”. A crítica da autora é devido ao fato de que a expansão do ensino incentivada pelo BIRD não provoca a eliminação da exclusão, ao contrário, leva a “criação de novos mecanismos de hierarquização e de novas formas de exclusão diluídas ao longo do processo de escolarização e da vida social”.

O uso de fontes do Banco Mundial revela a filiação dos técnicos do TCE/RS ao projeto de reforma implementado pelo governo nos 90 com a chancela do BIRD. Segundo o relatório do Banco Mundial de 1995, é necessário

introduzir o conceito de eficácia nas avaliações da qualidade do ensino – a qualidade deixa de ser a *experiência* de ensino para centralizar-se no rendimento escolar. Além disso, o BIRD enfatiza a prioridade dos aspectos financeiros e administrativos na reforma administrativa e o impulso ao setor privado e organizações não governamentais como agentes ativos no terreno educativo nas decisões e implementação “O relatório dá ênfase ao estabelecimento de padrões de rendimento e a necessidade de se dar atenção aos resultados da educação. Deve haver mais privatização, mais gerenciamento por objetivos e uso de indicadores de desempenho e mais controle pelos usuários. As análises das taxas de retorno têm sido o principal critério para decidir quais opções de investimento são de maior benefício para a sociedade” afirma Altman (p.80).

Altman aponta ainda o estudo de Creso Franco e Alicia Bonamino (1999) como importante no apontamento das mudanças significativas na organização e concepção da avaliação sob influência do Banco Mundial ao longo dos anos. No início, as avaliações eram feitas de forma descentralizada, com participação das secretarias de educação. A participação local então era o ponto de divergência entre o MEC e o BIRD, e só a partir de 1995, o sistema voltou a ser centralizado. Foi nesse instante que o Bird passou a financiar, no caso, o Saeb “interessa ao BIRD financiar o Saeb, pois ele é uma forma de obter taxas de retorno e estabelecer critérios de investimentos”. O problema é que são do Bird os critérios para determinar o conteúdo a ser avaliado, o que nem sempre vai ao encontro das propostas dos professores: o BIRD privilegia a linguagem e a matemática em detrimento de outras

habilidades “o BIRD defende explicitamente a vinculação entre educação e produtividade, a partir de uma visão economicista” continua Altman (p. 83). Entendo que essa visão de conhecimento a ser ensinado segundo sua operacionalidade está na base tanto na adoção do Saeb como do Ideb, o que significa que o TCE/RS se transforma num forte aliado de um projeto educacional na cidade, aquele que considera os conhecimentos necessários aos alunos como aqueles que possam incorporá-lo ao sistema produtivo “Assim, o conhecimento a ser ensinado nas escolas é definido a partir de sua operacionalidade”, sentencia (idem).

A crítica a esta concepção também pode ser encontrada na obra *Educacion y conocimiento: eje de la transformacion productiva com equidade* (Santiago do Chile, CEPAL, 1992) onde o capítulo III é dedicado ao debate internacional sobre educação e formação de recursos humanos. A parte central deste segmento do texto é apontar os níveis de tensão no financiamento do ensino. O primeiro é a nível dos objetivos, ou seja, deve a educação preparar o ser humano para a democracia ou para o trabalho? Para os autores da Cepal, a preocupação econômica não é uma preocupação qualquer, já que aí vê-se “outorgar-se a disponibilidade de recursos humanos e a os mecanismos para sua formação [tem] um lugar crucial como fatores da competitividade nacional (p.86, em tradução livre do autor). Esta é de fato uma equação de difícil solução, já que se trata de buscar uma formação geral com conhecimentos e habilidades específicas “A sua vez, o exercício da cidadania depende tanto do acesso a uma cultura participativa comum como da capacidade de autonomia, de um acesso amplo a informação como a capacidade de exercer

um juízo crítico” (p.87). Para os autores, os governos devem adotar uma versão flexível em suas políticas mas terminam incentivando a escolarização e organizando programas de capacitação para desempregados. Os autores também defendem que, na dúvida entre se devem os sistemas de ensino serem descentralizados ou se deve haver um modo de integração do sistema, a CEPAL defende a combinação de processos entre a centralização e descentralização. Buscando alternativas mediadas pela participação dos docentes com igualdade de oportunidades, indicam os autores cepalinos que é difícil um novo equilíbrio porque há problemas de difícil solução, como a divisão de responsabilidades entre o Estado e empresas ou o “problema de delimitação de competências entre autoridades centrais, regionais e locais”. E finaliza: “a fórmula de maior êxito para superar este tipo de tensão parece ser a busca de instâncias de concertação onde todos os atores permitam-se participar da elaboração conjunta dos objetivos e de sua execução, assim como analisar sua contínua adaptação a novas circunstâncias” (idem). Dizem seus autores “nenhuma política educacional inova deixando de lado a tradição, elas de fato se efetuam sobre a base dos conhecimentos e experiências acumuladas” (p.89). Nesse sentido, a crítica cepalina ao estudo do TCE/RS é que ele nega a defesa da ideia de concertação e consenso como necessidades básicas de qualquer proposta de avaliação, quer dizer, somente é criada a condição de efetuação de uma política de avaliação quando os diferentes atores participam dos processos envolvidos. O estudo do TCE/RS impede outorgar maiores capacidades de avaliação a outras instâncias,

exatamente o contrário da posição adotada pelos autores do estudo cepalino.

Outra fonte usada para a construção da avaliação do TCE/RS são as informações obtidas pelos próprios processos internos da instituição que exercem o papel de controle de políticas públicas. Citam os autores do estudo do TCE/RS o Processo 1552-0200/15-9 que multou o Prefeito José Fortunati porque ele não apresentou plano de ação para sanar as deficiências da educação infantil. A crítica do TCE/RS com a qual os educadores concordam está no papel dado a rede conveniada “que carecem dos recursos necessários à entrega de ensino de qualidade [que] culminou com uma conjuntura em geral, desfavorável aos alunos da rede conveniada, com prejuízos significativos em termos de qualidade dos serviços prestados. Os alunos da rede conveniada, quando comparados aos demais matriculados na rede municipal própria, sujeitam-se a condições inferiores em diversos aspectos da dimensão escolar, tais como: áreas de recreação, condições de edificações e instalações, salubridade, política nutricional e materiais pedagógicos” (*Análise de eficiência...*, p. 23). Os autores do estudo do TCE/RS reúnem pistas, informações, coletam dados como quem coleta indícios de um crime, mas este modo de construção já é em si sua visão do processo.

Os indícios são também coletados pelos autores do estudo do TCE/RS nos próprios pedidos de informação que a instituição faz aos diversos órgãos que fiscaliza, chamados de Requisição de Documentos e Informações. No item 2.2.2, que trata dos professores em atividades não docentes, pela RDI 18VL/15, o TCE/RS descobriu que na SMED, em

2015, dos 4.024 professores, 476 estavam em atividades fora da sala de aula, prestando serviços como auxiliar na secretaria, assessoria financeira e auxiliar de biblioteca “Conforme se percebe, existe um grande quantitativo de professores exercendo funções alheias à docência”, sentencia. E segue-se a transcrição do quadro de funções do Plano de Carreira dos Servidores Municipais. Para os auditores, as explicações de professores e diretores das escolas sobre as razões destas situações não interessa, o que interessa é saber “calcular o quanto poderia ser economizado com a alocação dos servidores adequados nas tarefas” (*Análise da eficiência...*, p. 32).

Por todo o lado, os autores do estudo do TCE/RS privilegiaram uma visão, orientaram-se por um modo de ver que predomina no campo jurídico: o de que faz deles, justamente, os ...únicos juízes dos processos de ensino. É a sua visão, indiciária, do paradigma indiciário, que faz com que sua análise não seja suficiente para que o discurso dos auditores do TCE/RS exerça poder. Ele necessita também fundar seu discurso noutra base, a da econometria.

2.4. Econometria e educação

Uma das referências que fundamenta o estudo do TCE/RS é *A ignorância custa um mundo* de Gustavo Ioschpe (Objetiva, 2016). Ele esteve envolvido em 2011 em uma polêmica que dá ideia de onde pode ir os fundamentos da rentabilidade aplicados a educação. A ideia de Gustavo Ioschpe era tornar obrigatório afixar no portão de entrada das escolas os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Ideb, o mesmo índice defendido pelo

estudo do TCE/RS. A ideia tornou-se perigosa porque foi encampada por três projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados. O próprio MEC alertou no início da tramitação que tais projetos eram constrangedores para as escolas, e é consenso entre os órgãos de classe, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que há inúmeros problemas nas escolas brasileiras que independem do esforço dos professores e que afetam o processo de ensino – como as condições das instalações, a falta de energia elétrica e água em escolas rurais, etc. A conclusão é que a proposta do economista cobra dos profissionais de ensino o que deve ser responsabilidade do Estado, estabelece uma competição desnecessária entre as instituições educacionais, aumenta o estresse profissional de professores e reduz a autoestima de alunos. Se a proposta vencesse, seria praticada uma violência simbólica contra a escola: ela seria jogada, de uma vez por todas, ao sabor da ideologia pura de mercado, ao ser submetida ao princípio da competição, cujo efeito é reduzir a autonomia escolar, substituir a defesa do desenvolvimento integral do aluno pela busca de indicadores baseados em dados quantitativos – e não qualitativos – como se tudo em seu interior fosse equivalente a gestão de recursos financeiros.

O que está por trás dessa discussão? O pressuposto de Ioschpe é que teorias e métodos econômicos podem ser aplicados à educação. Sua obra defende a analogia entre produtividade física do capital e educação. Defende, entre outras ideias, que “basta imaginar que a escola é uma instituição especializada na produção de treinamento” (p.33) e que “os princípios da economia também se aplicam ao

'mercado' da educação” (p.152). Mais grave ainda, o autor propõe uma reforma do ensino brasileiro baseada, entre outras coisas, no “fim da gratuidade do ensino público universitário” (p.231, grifo meu) e no “fim do desconto no IR para gastos com educação” (p.243). Para mim, a “economia da educação” de Ioschpe é o mais puro pensamento de direita, na qual a economia, a defesa de índices, o mercado e o liberalismo são o remédio pronto para a solução de todos os males da educação. É nela que se fundamenta a defesa da afixação do Ideb nas fachadas das escolas. Em *Rumo ao Abismo* (Bertrand Brasil, 2011), o filósofo Edgar Morin mostra o quanto esse paradigma é equivocado quando se trata da educação. Para Morin “a ciência econômica, ao mesmo tempo em que é a ciência social matematicamente mais avançada, é a ciência social humanamente mais retrógrada” porque “se abstraiu das condições sociais, históricas, políticas, psicológicas, ecológicas, inseparáveis das atividades econômicas” (Morin, p.48). A afixação do índice do Ideb na fachada das escolas é o simulacro perverso e deformador desse universo econômico. O indicador aliena porque compartimentaliza, separa e isola aquilo que os educadores veem de forma interdependente: as condições de produção do trabalho escolar. Sua falsa racionalidade baseia-se num mecanismo ideológico elementar: *a tentação do sentido*. Diante dos terríveis problemas educacionais que vivemos hoje, a valorização de indicadores surge como portador de sentido, mas esconde por trás uma perversa lógica econômica baseada na defesa da competição. A ilusão vendida por Ioschpe é que, se indicadores servem para economistas, devem servir para os profissionais do ensino. Nada mais perverso, porque o que

ele não diz é que a economia capitalista não é um mundo equilibrado, ao contrário, é um mundo repleto de catástrofes no qual os problemas da educação são justamente um de seus produtos.

Sua posição não poderia ser diferente: está inscrita em seu DNA. Filho de conhecido empresário, é acionista da Ioschpe-Maxiom, companhia fundada em 1918 que se expandiu do ramo madeireiro para o setor financeiro e industrial, chegando a lucros de 58,597 milhões no terceiro trimestre de 2010. Quer dizer, faz parte do seu *habitus* (Pierre Bourdieu) a incorporação em seu modo de agir, sentir e pensar, do modo de ser de sua classe social, a classe dominante. Procurei em vão na internet informações sobre sua experiência como professor de escola pública e não encontrei nada – repito nada! - que o qualifique como tal exatamente como os auditores do estudo do TCE/RS. A pergunta que não quer calar é: como pode alguém que não teve a experiência de sala de aula dizer que é melhor para os professores que o Ideb seja afixado na fachada de sua escola? Mais: como pode sugerir que instrumentos da economia sejam orientadores para a educação? A minha resposta é: não pode. É necessária a experiência de professor para sugerir caminhos para a educação e a "economia da educação" nada mais é do que ópio para as massas e a defesa de indicadores, mitificação ideológica. É como se dissesse: “educador, não te metas com a verdade dos índices porque eles são a nossa verdadeira natureza”. No universo de Ioschpe e dos auditores do TCE/RS, não existem nem pessoas nem contradições, apenas fórmulas matemáticas: “[...] minhas pesquisas e conclusões são respaldadas por números e estatísticas” (A

Ignorância... p.14). Diz o filósofo Slavoj Žižek: “O difícil é encontrar poesia e espiritualidade nessa dimensão”.

É uma posição que se expande a passos rápidos. Pode-se encontrar ecos da posição de Ioschpe por exemplo, no pensamento do cientista político Fernando Schuller. Em seu artigo no jornal Folha de São Paulo, *Um apartheid silencioso* (FSP,2/2/2012) Schuller, o ex-secretário de Justiça do Governo Yeda Crusius (PSDB) compartilha com Ioschpe o que se pode chamar do pensamento privatista em educação cuja característica é a defesa da ampliação da esfera do mercado no interior das práticas e serviços públicos. Essa posição, rejeitada pelos educadores, também ecoa no documento do TCE/RS, que de tanto ser repetida, corre o risco de ser tomado como verdade. Inventivos, criativos e de iniciativa, tanto Schuller como Ioschpe ocupam cada vez mais espaços na mídia e tanto um como outro reforçam o discurso privatizante e apoiador da lógica do Capital, com o qual não concordo. Adoto aqui os argumentos de educadores de esquerda que apontam pontos que merecem ser discutidos nesta visão, a crítica ao produtivismo em educação.

2.5.Efeitos do produtivismo em educação

São duas as consequências da adoção do paradigma produtivista em educação: transforma os problemas da educação em problemas de gestão e as escolas em repartições públicas. Esse paradigma esquece que a gestão da escola é feita por profissionais que defendem uma educação pública de qualidade há décadas. As escolas podem nascer como repartições públicas, mas o fato é que no processo de ensino

e luta por uma educação melhor transformam-se noutra coisa, em espaços de aprendizagem. O professor não é um burocrata qualquer: o que o diferencia é sua visão de futuro. A ideia de que pudesse mesurar seu rendimento pelos instrumentos da ciência econômica, como apregoam Ioschpe e seus discípulos, abstrai todas as condições sociais e históricas envolvidas no processo educativo. Ao contrário do que sugere o estudo do TCE/RS, as escolas estão do jeito que estão não por causa dos professores, mas pela fragilidade de nossas políticas públicas. Urge aperfeiçoá-las enquanto políticas públicas.

Outro efeito da adoção do paradigma produtivista é a defesa de uma visão antimeritocrática para os professores que termina por considerá-los como elemento da crise da escola. A defesa da meritocracia é um integrante da visão produtivista de escola, ela propõe que a escola assuma em sua organização a lógica do Capital, onde os prêmios por mérito recompensam índices de aprovação. Esta é a forma de criar uma escola voltada para a submissão, distante do ideal dos professores, que defendem uma escola capaz de forjar alunos críticos baseada em ideais de liberdade. Porquê? Porque nada é mais distante do universo de ensino de que avaliar a educação somente por números. No ato de aprovar um aluno, condições internas do processo de ensino que dependem do trabalho do professor vistas como qualidade de ensino confundem-se com as condições externas do mesmo processo que a determinam e não ter recursos é uma delas. É preciso pensar como fazem os educadores dia a pós dia uma avaliação mais qualitativa, algo bem distante dos números e

estatísticas de produtividade que dados de aprovação e reprovação podem dizer.

Um efeito do produtivismo na educação é a sugestão subliminar de que o seu problema está no fato de que parte dela é estatal. O que esse discurso oculta é que a única coisa que justifica a ideia de passar a gestão da educação pública para a iniciativa privada é a necessidade de resolver os problemas da iniciativa privada para favorecer o aumento do capital. Essa posição esquece os problemas que a escola privada também tem, como controle e perda da liberdade de criação. Sabemos onde irá terminar esta estratégia, é a velha proposta de comprar vagas junto ao empresariado para suprir carências ao invés de investir na rede pública. Esta estratégia é rejeitada pelos educadores e defendida com força pelos empresários da educação. Para a iniciativa privada, escola é fonte de renda, e nada mais.

Outro argumento deste sistema é que os alunos poderiam então “escolher onde estudar”. O empresariado pode visualizar este sistema para as cidades, que possuem uma infraestrutura desenvolvida, mas que empresário irá preocupar-se com a educação dos rincões de miséria e pobreza de nosso país? Os empresários da educação farão prédios e contratarão professores para lá? Ora, para Ioschpe e Schuler, o Estado possui uma estrutura deficiente, é verdade, mas é ele que garante o cumprimento do “direito à educação” de forma universal e para todos os brasileiros. Aperfeiçoa-lo, corrigir seus problemas é o que se pede ao estudo do TCE/RS, e na minha observação, o que o estudo faz é substituir critérios de avaliação do setor público pelos critérios do setor privado, o que é rejeitado pelos educadores.

Não é o suposto apartheid educacional que é silencioso, é a ideologia privatista em educação que se movimenta e agrega defensores sem produzir som algum.

Ora, além de ser moralmente errado aplicarem-se conceitos de investimento e capital às pessoas, há o risco de indicadores como o Ideb serem utilizados de forma inadequada nas decisões de políticas educacionais. Se os governos levarem em consideração somente os valores apontados no índice, as contribuições e as análises culturais da educação não serão considerados. Isso é terrível. A educação tem um papel econômico, é claro, mas não a ponto de perdemos em sua análise as referências às questões sociais de base que tratam, justamente, da crítica às condições de reprodução da escola no interior do capitalismo. Ioschpe defende a ideia de afixar o índice do Ideb na fachada das escolas como seu gesto de amor para defender a educação, mas seu verdadeiro amor é o Capital e seu pensamento, ideologia a serviço da servidão. Os auditores não mandam afixar o índice na fachada, basta o adotarem como critério em seu estudo que o efeito é o mesmo.

A análise da leitura de cada capítulo do estudo do TCE/RS provoca em mim a incerteza na revisão de literatura. Isto repete-se quando no item 2.3.3.2, onde são apresentadas tabelas referentes a investimentos de capital: soa estranho que os autores do estudo do TCE/RS desprezem investimentos em bens de capital como “grande fomentador da qualidade do ensino”. Como assim? Adalberto da Costa Heck, em “*O espaço escolar, suas formas de apropriação e funções figurativa e simbólica no processo de educação*” (2004) mostrou, ao contrário, a importância da arquitetura da escola e suas formas de

apropriação pela comunidade escolar porque desempenham funções figurativa e simbólica no processo de educação. O autor reuniu reflexões teóricas sobre a base material do espaço do aprendizado, fundado na história das instituições educativas, sob o que denominou de edifício-escola. Sua posição é em defesa do “potencial da arquitetura como participante do estabelecimento de uma ambiência escolar, interveniente nas práticas educativas e definidora de relações significativas com a comunidade, buscando exemplos na história destas instituições”. O investimento em bens de capital, instalações escolares, os prédios e todos os equipamentos que contém, desde quando podem ser desprezados como “bens de capital” no processo de ensino?

Outra fonte suspeita dos argumentos do texto que visa a fortalecer a posição produtivista é o Instituto Airton Senna. Os autores do TCE adotam as orientações dos “especialistas” do Instituto para justificar as avaliações externas (p.222): “O que significa 200 pontos na Prova Brasil? Significa que o aluno não compreende uma informação específica em uma prova de Língua Portuguesa. Com isso, o professor já sabe o que o seu aluno não consegue fazer. E porque ele não sabe? A resposta pode ser porque o docente não ensinou”. Não. Essa é a interpretação dos auditores. Para mim, os 200 pontos significam que o aluno não compreende a informação que a Prova solicita, e que corresponde a visão do sistema de avaliação, distante do que foi formulado em sala de aula. E porque o corpo docente não ensinou? Porque os conteúdos da Prova Brasil são distintos dos processos de ensino, porque são selecionados para objetivos distintos: para um, servir ao sistema de trabalho, para outro, para a formação real. E qual

a consequência do modo como interpretam os auditores? Transformar a avaliação externa em um instrumento de culpabilização do professor para exercer seu controle, governar o professor que luta pela autonomia no processo pedagógico.

Peroni analisou as consequências dos programas do Instituto Ayrton Senna em dois municípios do Rio Grande do Sul. Para a autora, na medida em que os sistemas de ensino passaram a definir suas atividades de acordo com as determinações do Instituto, professores e escolas perderam sua autonomia. Peroni recolheu o depoimento de uma professora atingida pelas propostas do IAS que vale a pena transcrever. Ela diz o seguinte: “a gente perdeu o entusiasmo dos alunos porque daí a gente ficou muito em cima de dados, de cobrança de dados, a turminha de acelera a gente tinha a cobrança de dados em cima de mim, mas eu não tinha noção, eu passava, quem não fazia os temas, quantos livros eles liam por mês, eu tinha uma planilha, tinha que passar, então todo o mês a gente preenchia, mas eu não tenho a noção, cobrança, cobrança, e nem os alunos eu acho, porque não era tão divulgado, depois quando veio à rede vencer virou muita competição, virou, porque a gente tinha os quadros, todas as escolas tinham quadros de frequência, então começaram a ganhar, a turma que faltava menos, depois as reuniões, a escola que está em primeiro lugar em frequência, a escola que está em primeiro lugar em rendimento. (Diretora do município B, 2007).”

Peroni cita o sociólogo Claude Laval, que em sua obra *A escola não é uma empresa. O neoliberalismo em ataque ao ensino público* (Londrina: Planta, 2004), onde, analisando a avaliação

como indutora da qualidade e da competitividade, adverte que essa “instauração do quase-mercado reforça a segregação” pois “o estabelecimento melhora se já possui capital social entre a população que escolariza”. A autora lembra que este argumento é reforçado por Roger Dale em *A promoção do mercado educacional e a polarização da educação* (In: Educação, Sociedade e Culturas. n. 12, 1994, Portugal: Edições Afrontamento, p. 109-139) para quem “(...) as escolas em uma situação de mercado competitivo são susceptíveis de competir não apenas para poder aceitar algumas categorias de alunos, mas também para rejeitar outras” (p. 128).

Peroni destaca que um dos pontos mais polêmicos da parceria é o controle sobre o conteúdo de ensino e o retrocesso que provoca na autonomia da escola e do professor. Cita o depoimento colhido de uma professora para comprovar seu argumento: (...) a gente tinha uma lista de conteúdos programados que a gente tinha que seguir à risca, então quando o supervisor entrava na sala, ele olhava qual era o número do dia letivo, qual era o subprojeto e qual era a aula, então, por exemplo, eu tinha dois dias para trabalhar o símbolo da Páscoa, mas não interessava se os meus alunos estavam interessados em estudar mais, se eles tinham atingido os objetivos do conteúdo, eu tinha três dias para trabalhar a história de Jesus, não interessava se meus alunos tinham atingido ou não os objetivos, se eles estavam interessados, se em um dia eu já tinha conseguido vencer o conteúdo, o que interessava é que eu tinha três dias para trabalhar aquilo e eu tinha que respeitar a regra, todas as turmas da rede de ensino, naquele dia, estavam trabalhando aquele mesmo conteúdo, e isso era, digamos assim, inquestionável. Os temas eles já

vinham definidos, era obrigado, tu não debatias com o aluno o que ele queria estudar, tu tinhas que a partir daquele dia, trabalhar aquela temática, e durante aquele período que tinha sido pré-definido. E aí de ti se não fizesse certo“.

Peroni lembra outro ponto polêmico, o fato da avaliação vir pronta do IAS, já que para os educadores, a avaliação no processo de aprendizagem não pode se resumir a uma prova como se vê no seguinte depoimento colhido com uma professora pela autora: “(...) a gente tinha nos meses de abril e setembro, uma avaliação que vinha pronta do instituto, os meus alunos de 1ª série preenchiam 05 páginas de português e 05 páginas de matemática. Sendo que a gente sempre buscava fazer atividades diferenciadas, trabalhar o lúdico, não assustar a criança, e de repente a gente passava uma tarde inteira, da 1h00 às 5h00, durante dois dias, fazendo uma avaliação, a gente depois tinha que fazer uma correção que nunca se chegava a uma definição de como deveria ser feita, porque cada professor acabava corrigindo e avaliando levando em consideração o seu ponto de vista, as planilhas com os acertos não nos eram remetidas por parte do instituto, e só era demonstrada a reunião dos professores, quantos alunos tinham tido sucesso, e quantos tinham tido insucesso naquela avaliação e em nenhum momento aquele material pedagógico era discutido, ou era debatida alguma alternativa para buscar a melhora que não foi atingida naquela avaliação (Professora do município B)”.

A secretaria municipal de educação, que é fonte das informações do estudo quando serve para retirar conclusões alinhadas ao produtivismo, tem desprezados seus procedimentos quando não interessam aos técnicos do

TCE/RS. Em 6.3.1.2, os auditores afirmam que foi solicitado à SMED informações sobre existência ou não de avaliação de aprendizagem e a secretária, apesar de informar que não, defende que “participamos de avaliações nacionais que tem sido base para as discussões de aprendizagem realizadas pela RME” (p. 224). Porque não é suficiente para os auditores esta resposta? A acusação de ausência desconsidera o significado dado pela secretária: quem disse que é obrigatório adotar as estratégias de avaliação propostas pelos níveis superiores de governo? Porque o debate democrático, a autoanálise, a avaliação e projeção de ações feitos pelos professores e supervisão pedagógica é insuficiente para os auditores como avaliação? Porque eles rejeitam uma característica essencial da avaliação, o de ser um...processo! É que os auditores precisam, no meu entendimento, para exercer controle, retirar a autonomia do sistema da rede escolar municipal em discutir as suas próprias bases de avaliação. Note que não se trata de um isolamento, ao contrário, a secretaria afirma que acompanha as discussões, mas por força do regime democrático, da gestão democrática de ensino, as discute com seus professores, exatamente como entendo que tem de ser.

O que desejam os auditores: a implantação de um controle que implica na perda da autonomia; no cumprimento de indicadores que implicam na interferência na realidade pedagógica. Diferentes visões de ensino possuem diferentes formas de lidar com a avaliação. A tentativa estabelecida pelos auditores (item 6.3.1.3), das “boas práticas”, enumera testes “PADRONIZADOS”, (a expressão é dos auditores) em implantação em alguns estados, mas esta indicação é apenas uma estratégia de dissuasão, o que está posto em jogo é uma

chantagem para estabelecer a divisão entre aquelas escolas que são valorizados pelos auditores, e aquelas em Porto Alegre que não são. É, portanto, um discurso da discriminação.

O QUE ESTÁ FALTANDO?

Entre os objetivos do estudo do TCE/RS, os autores assinalam a necessidade de construir um embasamento teórico sobre avaliação de políticas públicas, e, no que se refere a definição do critério de a avaliação, afirmam a “existência de várias concepções teóricas a respeito” mas entendendo que é exatamente aí que o estudo falha, falta-lhe o panorama das teorias de avaliação propriamente dita. Não é admissível em um estudo sobre avaliação, a ausência de um capítulo sobre o estado da arte deste campo de estudo que evidencie, de maneira aprofundada, a visão panorâmica, as linhas e suas conclusões. Que fizeram os autores em minha interpretação? Substituíram o “estado da arte” por sua omissão pura e simples ou generalizações “os autores dizem que”, ou “os estudos afirmam que ”o que retira do leitor a possibilidade de verificar se as escolhas que os autores do estudo do TCE/RS fizeram foram as melhores entre as opções disponíveis de definição da avaliação e justificativa para as escolhas que fizeram, como por exemplo, a opção pelo Ideb como critério de seu estudo, opção criticada por uma literatura expressiva.

Falta ao estudo não a certeza de ser produto do uso do método científico como reiteradamente fazem os seus autores, mas, ao contrário, certa desconfiança das certezas que pretende apresentar. Os autores apresentam o Ideb como um instrumento consagrado na literatura, mas eu vejo, ao contrário, a crítica ao indicador sendo feita por inúmeros autores. Seus argumentos podem ser resumidos ao que o

sociólogo Rudá Ricci vem defendendo em estudos e na imprensa desde 2010. Para ele, o problema do Ideb é que o índice não toca em pontos essenciais da formação do aluno. Em entrevista a Luiz Henrique Mendes (<http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-critica-ao-ideb>), Ricci afirma que “o Brasil sofre de esquizofrenia em sua política educacional. Os métodos de ensino adotados na educação infantil e no início do ensino fundamental são completamente opostos aos métodos utilizados a partir da sétima série do fundamental e em todo o ensino médio”. Isso é uma das principais explicações do fato de que os resultados do Ideb apontam lentidão nos avanços da educação brasileira. Mas quais são exatamente os argumentos em que se baseiam os críticos do Ideb e o que significa isso para a posição dos autores do estudo do TCE/RS?

3.1.A crítica ao Ideb

Ricci é um dos críticos da utilização do Ideb como única forma de avaliação educação "O Brasil precisa dizer o que acredita, porque o MEC está querendo jogar goela abaixo que só existe um jeito de avaliar e quem é especialista nessa área sabe que não é verdade", diz. Essa não é exatamente a posição do Tribunal de Contas do Estado? Para Ricci, e também para o Prefeito José Fortunati, em sua obra *Gestão da Educação Pública: Caminhos e Desafios* (Porto Alegre, Artmed, 2009), a educação infantil de Porto Alegre é a mais bem qualificada do ponto de vista pedagógico. Porquê? Porque ela se baseia autores clássicos como Piaget, Wallon e Paulo Freire, que focaram no desenvolvimento da criança. O

problema é, segundo Ricci, o ensino médio, por causa do vestibular que focaliza o aluno na memorização e não na interpretação. Esse é o efeito de políticas de avaliação impostas para o ensino médio e que, pelas mãos dos auditores do TCE/RS, no meu entendimento, estão chegando também a realidade de ensino municipal fundamental que logo incentivarão a memorização e interpretação, se depender dos autores do estudo.

Ricci assinala que nas origens da defesa do Ideb está a "concepção focada no resultado como nos EUA, onde impera o famoso currículo prescritivo, ou seja, independente das características dos alunos, o que interessa é eles chegarem ao mesmo ponto, que é a visão taylorista da educação do século XIX". Para Ricci, os educadores não discutem claramente este aspecto e as políticas públicas sofrem influências de grupos distintos que vão desde à Receita Federal, que deseja a introdução de uma educação fiscal no currículo, aos empresários da educação e donos de editoras de livros didáticos. Afirma Ricci que a culpa pela hegemonia do Ideb como ferramenta universal foi do próprio governo Lula "Eles, na educação, jogaram pesado com a questão do Ideb. Qual é a ideia? Vamos melhorar de 4,7 para 6. O que está ocorrendo é que nos estados que querem melhorar o ranking, as superintendências ou diretorias regionais de ensino ficam pressionando os diretores para melhorar de qualquer maneira o indicador. Ninguém pensa no aluno, ninguém pensa na família. A questão é melhorar o indicador", sentença.

Para Ricci, a questão é reposicionar os indicadores, a educação não pode ser esvaziada de suas características

próprias pela imposição de metas governamentais distantes da realidade “Educação significa estímulo correto, adequado, aliás, múltiplos estímulos para que a criança consiga se desenvolver do ponto de vista afetivo e do ponto de vista cognitivo. Todos os estudos demonstram que para essa situação do desenvolvimento da inteligência ocorra, existe uma série de fatores que concorrem para isso. Um deles é a família. Você acha que o Ideb está ajudando a pensar a família? Crianças que têm hábito de leitura em casa vem para a escola com hábito da leitura. Alunos que têm pais que não leem não têm hábito de leitura. Você não pode dar aula de reforço igual. Você tem que criar um ambiente de leitura. O Ideb não ajuda em nada. Quando chega o boletim do Ideb, é um desespero total do professor e aí vem problemas mais graves. Quais são? O professor recebe lá que sua escola está com 3,7 em língua portuguesa e aí eu pergunto: qual é o tempo que ele tem para melhorar a aula? Ele não tem tempo. Os professores no Brasil de ensino fundamental têm normalmente três jornadas”. Esse é a crítica feita pela visão progressista de ensino e avaliação, a de considerar o conjunto do sistema de ensino, de como se dão as relações entre professores, técnicos da educação, diretores e alunos. A adoção do Ideb revela a concepção de educação defendida pelo TCE/RS. Qual? Ele quer focar no resultado ou quer focar na aprendizagem? Ele quer que os professores ensinem os alunos a decorarem para atingir resultados positivos? É isso? É claro que não! Mas se o estudo do Tribunal de Contas sinaliza que o objetivo é que é preciso atingir um único indicador, então, ele tacitamente, está admitindo que o professor deve fazer o que for preciso para isso, e isso

significa inclusive...a decoreba! Por isso os professores da rede municipal de ensino de Porto Alegre vieram a público nas redes sociais exigindo o contato com os técnicos que construíram o estudo do TCE/RS “venham ver a realidade” eles dizem. Como afirma Ricci, só quem é especialista em educação sabe da realidade “como é que a gente vai transformar a educação como se fosse a produção de um prédio? ”, finaliza. Para Ricci, o Ideb, ao impor metas, esquece que a educação é relação social, que exige conhecimentos de Sociologia, Psicologia, Neurologia, etc., e que o professor não é um robô. Ele lembra que foi um acordo político entre o PT e o PSDB que definiu que os governos iriam trabalhar em cima de indicadores de avaliação externa diante de um ranking, afirma Ricci “então se esquece toda essa condição de trabalho que o professor tem em sala de aula”, conclui.

O efeito do estudo do Tribunal de Contas é que a culpa vai ser sempre do professor. Quem trabalha com educação sabe que a culpa do fracasso escolar nunca é do professor somente, é sempre produto de uma conjunção de fatores. O valor do Ideb é, segundo Ricci, ser uma foto do momento “O problema é que educação não é foto, é filme”. Quer dizer, exatamente porque é um índice quantitativo que o indicador é falho, ele não aponta as causas dos problemas ali ou aqui. Basta perguntar aos técnicos do Tribunal de Contas porque escolas municipais tem um determinado índice se a educação é de um jeito numa escola, numa sala de aula, numa comunidade e diferente noutra? Eles não sabem.

O estudo do TCE/RS é uma pesquisa de gabinete e nisso está sua fragilidade. Os autores repassaram a exaustão dados disponíveis em portais, pesquisas de avaliação e

indicadores dos Portais de Transparência, mas que experiência real de sala de aula da rede municipal de ensino de Porto Alegre seus autores tiveram? Defendo que a avaliação precisa ser qualitativa, verificar o que acontece em sala de aula, o que acontece no intervalo, quais os projetos desenvolvidos por cada escola, como é o ambiente do aluno e da comunidade. O quantitativo que um indicador revela é somente um dado classificatório, que precisa ser combinado com uma análise qualitativa, o que na minha avaliação não é feito pelo estudo do TCE/RS, que aponta o problema, mas não é capaz de apontar as causas caso a caso. Qual é o problema da escola “x” e como resolver? O texto silencia. Ricci aponta que avaliação não é um problema de órgãos como o TCE/RS, mas é do sistema municipal de ensino e da própria categoria profissional dos professores “Professor da universidade não sabe avaliar e se ele não sabe avaliar, ele não sabe ensinar como é que avalia. Você tem vários instrumentos de avaliação. Não tem um só. No Brasil a gente só usa um, que é a chamada prova objetiva, que é aquela que você já tem a resposta antes. Então, o que estou querendo pegar de você com esse tipo de prova? Eu quero pegar se você memorizou. Mas é organização de ideias, interpretação de texto? Essa prova não pega. Então você vê que no Brasil a gente só pega avaliação de um aspecto que hoje a gente avalia que não deve significar mais do que 20% do total dos pontos de uma avaliação. Por quê? Porque uma verdade científica hoje não dura em média mais do que cinco anos”.

Segundo Ricci a solução é desenvolver uma prova operatória que seja semelhante ao Enem, que possui mais de uma variável e joga para o aluno uma situação – problema.

Ela capta a organização das ideias e a operacionalização do conhecimento e tem como base a teoria das inteligências múltiplas. Os pesquisadores do TCE/RS optaram por um estudo sobre a rede de ensino fundamental do sistema municipal de ensino, rede que possui 2 escolas de ensino médio. Porque os autores não as consideraram e incluíram também elas na sua análise, o que possibilitaria o uso do Enem como índice? Porque não discutiram suas diferenças, fizeram comparações entre os dois indicadores? Minha resposta é que se o fizessem, ficaria claro o problema metodológico que ocultaram. Não há nenhuma referência na bibliografia sobre crítica ao índice e, os dados, como foram organizados, não utilizam sequer como citação ou referência tais estudos. Isto é uma falha grave.

Para Ricci, se o Tribunal de Contas quiser promover um salto de qualidade na educação, precisa obrigar os governos a investirem 50 a 70% a mais em educação “O meu problema é de concepção. Nós estamos esvaziando o conteúdo educacional e caminhando para um conteúdo instrucional, não educacional. Não é para criar autonomia, é para criar resultado”. Não é exatamente o que está ausente no estudo do TCE/RS, essa ausência de concepção, de conteúdo educacional? A ideia de autonomia, essencial na pedagogia freireana, uma das linhas dos trabalhos dos educadores na capital, é o primeiro alvo atingido quando se indica uma política pública baseada em indicadores “Nós estamos formando gente cínica, que estuda para a prova, mas não estuda para a vida”, afirma Ricci.

3.2. Fragilidade da revisão bibliográfica

Bernadete A. Gatti em *Implicações e perspectivas da pesquisa educacional no Brasil* (Cadernos de Pesquisa, 113, p.65-81, 2001), afirma que a pesquisa educacional no Brasil sempre esteve condicionada as conjunturas histórico-sociais. Nesse universo, teorias e metodologias foram produzidos no processo de hegemonia de grupos de pesquisa e instituições culturais, e diversos debates foram realizados a partir dos anos 80 em termos de procedimentos de pesquisa e sua validade. A autora aponta que um movimento importante nesse sentido foi dado nos anos 60, quando se implantaram os primeiros programas de pós-graduação em educação, transferindo para a universidade o papel chave na pesquisa antes em poder de instituições como o Inep.

A autora localiza no regime militar a origem de características de pesquisa que vemos presentes no estudo do TCE/RS: "A partir de meados dos anos 60, começaram a ganhar fôlego e destaque os estudos de natureza econômica, com trabalhos como a educação como investimento, demanda profissional, formação de recursos humanos, técnicas programadas de ensino, etc. É o período em que se instalou o regime militar, redirecionando as perspectivas sociopolíticas do país. Privilegiam-se os enfoques de planejamento, dos custos, da eficiência e das técnicas e tecnologias de ensino e ensino profissionalizante. A política científica passa a ser definida num contexto macroplanejamento, direcionando os esforços e financiamento no conjunto da política desenvolvimentista, não fugindo a pesquisa educacional em sua maior parte deste

cenário e interesses”. A autora aponta que graças ao desenvolvimento da pesquisa passou-se de métodos quantitativos para qualitativos nas análises, adotando-se referenciais mais críticos que superaram as vertentes tecnicistas de educação, o apego a operacionalização de variáveis e sua mensuração. A autora afirma que a tendência atual é o questionamento da neutralidade do pesquisador, do conceito de causalidade determinística, da objetividade baseada na ideia de imutabilidade dos fenômenos que vem substituir “a necessidade de um domínio de técnicas de construção de instrumentos sofisticados e compreensão das análises estatísticas complexas em seus fundamentos” (p.75). Para a autora, são comuns em abordagens quantitativas variáveis operacionalizadas de modo inadequado, e principalmente, “ausência de consciência dos limites impostos pelos dados”.

Isso vai na contramão do que os autores afirmam na página oito do estudo do TCE/RS onde apontam que a revisão bibliográfica mostra que a maioria dos estudos acadêmicos utilizam o Ideb ou indicadores similares. Quer dizer, para os autores, predominam nas pesquisas educacionais a valorização da metodologia quantitativa. Fiz uma pesquisa no Repositório Digital de Teses e Dissertações da UFRGS nas Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado e encontrei 38 títulos com a entrada “Avaliação” assim distribuídos:

TABELA 1 – O tema da avaliação na produção universitária (UFRGS).

Tema	Total	%
Avaliação e concepções de aprendizagem	2	5,2%
Avaliação e inclusão	3	7,6%
Crítica a avaliação quantitativas	11	28,6%
Avaliação por disciplina	6	15,6%
Impactos de avaliação	1	2,6%
Avaliação institucional	10	26,0%
Avaliação qualitativa	2	5,2%
Avaliação de professores	2	5,2%
Enem	1	2,6%
Total	38	100%

Para mim, a conclusão dos técnicos do TCE/RS não parece correta. Em minha pesquisa encontrei a temática da avaliação dividida em oito subtemas que vão de avaliação propriamente dita, concepções de aprendizagem à avaliação de professores. Os estudos se concentram, ao contrário do que defende o estudo do TCE/RS, justamente na crítica das avaliações quantitativas (11 estudos) e análises de avaliações institucionais. Há uma preocupação com os estudos na avaliação de disciplinas e avaliação qualitativa que corroboram as afirmações de Ricci. Vejamos alguns exemplos.

Liana Gomes de Lima, em sua tese de doutorado *Ações do estado brasileiro na educação básica* (2016), analisou as políticas educacionais de 1995 a 2014 através do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), avaliação de larga escala semelhante ao Ideb. Para a autora, ambas avaliações podem

ser inseridas no contexto das reformas estatais de 1990 caracterizada por forte influência do modelo gerencial. Quer dizer, sua crítica às avaliações como ações do Estado está na recusa dos pressupostos gerencialistas que orientaram a reforma de estado, os mesmos que embasam o estudo do TCE/RS para a avaliação da educação e que impõem a centralidade das avaliações de larga escala na educação municipal. A autora conclui que, apesar das contradições entre os atores envolvidos, o gerencialismo predomina em termos de avaliação.

Um dos pontos comumente criticados na avaliação das políticas educacionais da capital são os resultados da implantação dos ciclos de formação. Curiosamente, o documento do TCE/RS não se refere ao sistema, mas somente a avaliação. Entretanto, o tema foi objeto da dissertação de mestrado de Claudio Roberto Batista, *Avaliação da aprendizagem e inclusão escolar* (2008) onde o autor analisou os processos de avaliação no interior de uma escola da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre. O que o estudo tem então que se relaciona com o estudo do TCE/RS? É que ao contrário da avaliação do TCE/RS, Batista preocupou-se em compreender o processo de ensino no espaço escolar, reconstituindo os procedimentos e critérios da prática da avaliação da aprendizagem dos professores. Aqui, o sucesso da investigação do autor se deu por ser do tipo qualitativa com "observações do cotidiano escolar, análise dos relatórios descritivos de avaliação individual dos alunos e dossiês, participações em reuniões pedagógicas e Conselhos de Classe, entrevista semiestruturada, construção de um Diário de Campo e análise de documentos internos da escola, assim

como análise de documentos legais relativos à organização educacional da Rede em questão". A lição é que os indicadores de aprovação ou reprovação não podem ser dissociados do contexto cultural da escola. Quer dizer, no que se refere ao sistema de ensino, o TCE/RS perde a oportunidade de fazer uma avaliação real porque está concentrado demais em trabalhar com dados, não com experiências de campo.

Um estudo de referência ausente na pesquisa dos autores é de Ana Cristina Ghislaine intitulado *Efeitos da política nacional de avaliação em larga escala na gestão e na prática pedagógica do sistema municipal de Porto Alegre (2005-2013)*, defendida em 2016. A tese de doutorado é essencial ao tema do estudo do TCE/RS e sua ausência revela uma falha grave de fundamentação do estudo, já que se trata de uma tese sobre a política nacional de avaliação em larga escala e os efeitos desta política no funcionamento do Sistema Municipal de Educação (SME) de Porto Alegre. Fundamentando sua análise em nos estudos de autores como José Dias Sobrinho, Almerindo Janela Afonso e Roger Dale, a autora realizou uma pesquisa qualitativa que envolveu representantes do Conselho Municipal de Educação (CME), da Secretaria Municipal de Educação (SMED) e de gestores e professores de um conjunto de escolas que integram o Sistema Municipal de Ensino. Para a autora, a crítica ao sistema de avaliação, feita pelos atores sob os quais é efetuada está na “ênfase na obtenção de resultados, a pouca importância destinada ao político (representado pela primazia dos resultados)". Para a autora o problema é que, ao invés da avaliação em larga escala ocupar um espaço de orientação, ela fundamenta um sistema

de cobranças a serem respondidas em um formato específico: "os resultados buscados pela SMED constituírem o retorno à sociedade do trabalho realizado nas e pelas escolas (accountability)". O efeito é perverso, no entendimento da educadora, porque a transforma *a SMED de órgão gestor em órgão avaliador e a avaliação se transforma na política da secretaria*. Sua aplicação, quando há, é de maneira efêmera e fragmentada no planejamento escolar, diferente da justificativa da sua adoção como política.

Na mesma linha segue-se o estudo de Darlize Teixeira de Mello intitulado *Provinha Brasil (ou "provinha de leitura"?)*: *mais "uma avaliação sob medida" do processo de alfabetização e "letramento inicial?* Na sua tese de doutorado, a autora examina os discursos estatísticos e pedagógicos contemporâneos relativos à avaliação buscando revelar "como a avaliação governa a escolarização da alfabetização no nosso país". Como as demais autoras, inspira-se nos estudos de estratégias de governo do filósofo Michel Foucault: a avaliação é definida como uma técnica de governo, isto é, que fabrica o sujeito aluno como objeto de um discurso científico. O que este estudo revela como ausência? Que faltam aos estudos quantitativos do TCE/RS as contribuições da perspectiva dos Estudos Culturais em Educação Pós-estruturalistas e Pós-modernos o que coloca em suspeição a atualidade teórico-metodológica de sua investigação.

Através desta base de estudo, a autora revela a vinculação entre a avaliação sob medida e a informação estatística vistas como promissoras para a regulação da educação a partir dos anos 1990. Analisando a implantação da Provinha Brasil nas escolas municipais, a autora constata a

associação de eixos e habilidades dos alunos associados “a níveis de desempenho com vistas a “medi-los” e posicionar os alfabetizados em relação aos primeiros”. Para a autora, os testes tornam visíveis o processo de alfabetização, mas deixam invisíveis aos professores os processos de letramento inicial nas escolas, além de deixar à margem outras leituras, invisíveis para este instrumento avaliativo.

Que outras leituras invisíveis para este instrumento são essas? Para mim, falta na definição do conceito de eficácia, como apontado pelos autores do estudo do TCE/RS definido no item 1.4, reconhecer sua incapacidade de avaliar o trabalho imaterial da escola. Por que este tema está ausente no estudo? Porque o estudo utiliza as bases de dados do Inep, como apontado no item 1.6, e por isso não considera as *experiências* das escolas, exatamente o ponto que Mello procura realçar. A ausência de uma revisão de literatura mais atenta, que problematize com a pesquisa quantitativa, mostra que o estudo possui fragilidades de base que só complicam a situação dos autores porque sequer uma pesquisa de campo profunda foi realizada.

3.3.A ausência de pesquisa de campo profunda

Pesquisa de campo profunda foi exatamente o que fez a Vereadora Sofia Cavedon em seu trabalho *Caravana das Boas Práticas Pedagógicas*. Iniciado em 2011, por iniciativa da Câmara Municipal de Porto Alegre (CMPA) “aliou esforços na mesma direção realizados pela Editoria de Ensino do jornal Correio do Povo com o objetivo de conhecer melhor a escola – por meio de visitas, relatos e exposição de projetos educativos

desenvolvidos por professores, alunos e comunidade – e envolveu: observação direta de boas práticas, diálogo com os atores educacionais sobre dificuldades e êxitos vivenciados no cotidiano; registro diversificado de cada encontro, por escrito e gravado (por mídia de TV e Jornal); e compartilhamento em exposição de trabalhos na CMPA e através da divulgação ampliada e pública das ações que desvelaram o currículo das escolas“. A experiência foi realizada novamente em 2013, pela Comissão de Educação da Câmara Municipal (CECE), através de um registro e mostra de produções escolares. A referência do projeto é a obra do escritor Paulo Freire e sua realização provoca uma reflexão teórica dos professores da rede, além da socialização de suas vivências.

A *Caravana das Boas Práticas Pedagógicas* foi uma forma diferente e original de exercer a função de fiscalização que é própria do poder legislativo. Cavedon é professora municipal e por muitos anos é atuante na Comissão de Educação, Cultura, Esportes e Juventude da Câmara Municipal. É autora de diversos projetos de lei de proteção ao sistema municipal de ensino, como o PLL82 que normatizou a venda e o consumo de produtos alimentícios e bebidas nas escolas e o PLL 40 que normatizou a eleição de diretores das escolas municipais, entre outros projetos. A Caravana, por outro lado, possibilitou reconhecer e recolher exemplos das ações dos professores que o levantamento estatístico não apontaria.

Um dos raros momentos em que os técnicos do TCE/RS revelam que realizaram visitas em loco nas escolas foi na seção 2.3.3.2 que trata dos investimentos de capital em MDE para justificar as razões da Capital estar na sexta pior posição em recursos executados. Segundo os autores do

estudo, os auditores verificaram in loco que “ao menos relativamente, [as escolas] aparentam dispor dos equipamentos e recursos disponíveis para a oferta de ensino de qualidade” (p.64). Entretanto, quando da resposta da Secretária Cleci Jurach por ocasião da Requisição de Documentos e Informações nº 7VL/15 a respeito da constatação feita pelos auditores do TCE de que “Porto Alegre apresenta contexto socioeconômico favorável quando comparado a outras capitais” (p.73), a afirmação da secretária de que as escolas se situam em situação periférica não foi suficiente para convencer os auditores do contrário. Se visitaram as escolas como eventualmente afirmam, não constataram a situação de pobreza da comunidade? Se não constataram, será que realmente fizeram observações de qualidade? O estudo dos auditores apenas afirma que os argumentos da secretária “não encontram respaldo nos dados apresentados” (idem). Ora, a afirmação de Jurach poderia ter sido verificada bastando aos auditores confirmar por si mesmos visitando novamente as escolas, algo que poderia ser feito a um pequeno custo. Começando visitando escolas dos Bairros Restinga e Vila Nova comprovariam que em cem por cento das vezes encontrariam escolas em bairros pobres, exatamente como afirmou a secretária de educação. Mas os auditores preferiram confiar nos dados levantados em seus gabinetes em frente a seus microcomputadores. Mesmo que estivessem convencidos de que sua hipótese de que as escolas não estão em meios sociais tão ruins, os auditores teriam de procurar em todos os bairros periféricos e não haveria limite para as visitas para encontrarem a confirmação. De quem é a culpa? A culpa não é sequer da má vontade dos auditores em

visitar as escolas, a culpa é do paradigma limitado que alimenta suas investigações e que não permite confronto com o mundo real. Quer dizer, os resultados do estudo do TCE/RS terminam por enganar o seu leitor com relação a realidade, essa é a posição de Jurach. Huff afirma que uma fonte de informação deve ser capaz, por esta razão, de oferecer seu grau de significância “expresso de maneira mais simples como uma probabilidade” (p.52): ela poderia ser expressa como algo na faixa de 1 a 99% de chances de uma diferença com a realidade. No caso, estamos apontando que a diferença é 99%.

Outras formas de interpretação real que os dados estatísticos possibilitam envolvem a indicação de faixas de variação com relação à média, situação que não estão presentes nos levantamentos dos auditores do TCE/RS. Ao trabalharem com valores médios e impositivos, afirma Huff, desaparecem outros números no processo. Afirma Huff naquilo que o autor chama de “Normas de Gesel”, a situação que diz respeito à quando uma criança deve aprender a sentar, nessas normas estatísticas, o que é perverso é o efeito sobre os pais, que ficam infelizes porque seu filho não alcançou a média. A solução, diz Huff, é justamente indicar faixas de variação, o que alivia o martírio dos pais. “O que há de enganador em relação ao numerozinho que não está ali é que em geral sua ausência não é notada. Esse, é claro, é o segredo de seu sucesso” (Huff, p. 56). Como afirma o autor de *Como Mentir com Estatística*, é o mesmo problema que existe com os críticos do jornalismo atual, que lamentam a falta do “antiquado trabalho de ir às ruas e vociferam contra o “jornalismo de poltrona” (idem). Não é exatamente esta a

posição dos técnicos do TCE/RS, esses avaliadores de poltrona das políticas públicas de educação?

O que quero apontar é que observo a ausência de uma literatura mais crítica no estudo e de uma metodologia que contemple a qualidade da experiência de campo nas escolas no estudo do TCE/RS. Enquanto que a Câmara Municipal, cumprindo sua função de fiscalização, atestava a qualidade da educação municipal através do projeto da Caravana definido como ação que “se realiza a partir de visitas de vereadores e vereadoras a escolas para conhecer a realidade escolar in loco - seus problemas, reivindicações e propostas pedagógicas – e, especialmente, projetos indicados pelas mesmas, indo ao encontro de alunos e professores no seu espaço de práxis”, era o contrário da ação do TCE/RS, uma investigação distante, feita com dados e estatísticas questionadas por inúmeros educadores, reivindicando um discurso competente a partir de “trabalhos conduzidos por pessoas e/ou instituições de reconhecida perícia e competência” que não são indicados ao leitor, que não são colocados em estados da arte para o leitor saber se são realmente fontes capazes de darem conta. A Caravana, no entender de Sofia Cavedon, resgatou “toda a experiência que vive o/a estudante na escola: da organização do calendário, dos espaços, da forma de relação do conjunto dos trabalhadores com ele - aos textos de sala de aula”.

Por esta razão, enquanto que o TCE/RS reivindica o uso de tecnologias frias como o QLIKVIEV, sistema eletrônico que compreende uma plataforma de Business Intelligence, o INEPDATA, o QEDU e o Data Sus, este último que reúne dados demográficos, o projeto Caravana das

boas práticas pedagógicas, como ação de fiscalização tão importante quanto a iniciativa do TCE/RS, parte da aceitação de que escolas diferentes constroem currículos diferentes, “permeável, dialogado, participativo e está aberto à sociedade, para além dos muros da escola...[que] demonstram a visão republicana de que uma política pública deve ser resultado do diálogo do estado com a cidadania e em especial, com os implicados por ela“. O que falta ao TCE/RS? O uso de metodologias “quentes”, para além das plataformas de dados, forma de revelar uma visão republicana, porque participativa, da realidade educacional municipal.

3.4. Disfunções no uso de dados

Para quem não é expert em estatística e econometria como autor deste texto e muitos professores, tabelas assustam. Impõem certezas. Revelam verdades. Mas exatamente o que fazem...tabelas? Que tipo de discurso é construído quando apresentamos uma? Como são feitas exatamente através de exemplos? Porque estas questões importam? Porque vemos no uso de tabelas feita pelo estudo o TCE/RS o lugar onde seus autores constroem limites da atuação do professor. Por exemplo, quando os autores se concentraram na descrição dos Insumos Educacionais sobre o Corpo Docente (item 5.1.1) em quadros que descrevem o número de alunos por professor, a qualificação, (p. 130-135), o que eles ocultam? Os autores apresentam os dados para nos dar a certeza de que a educação municipal em Porto Alegre não está bem. Mas que municípios são esses reunidos pelos auditores do TCE/RS para fins de comparação? O que

podemos falar de Araricá que seja comparável com Porto Alegre? Como comparar um município que tem 7 mil habitantes com outro que tem um milhão e meio de habitantes? A tabela, ao apresentar o número de matrículas e sua proporção ao número de habitantes como dados puros, mostra como seus autores desconhecem a complexidade de uma cidade em relação a uma metrópole.

O dado omite que há uma diferença de nível de organização que impacta nas políticas públicas. Não são quantidades apenas, é o modo como seres humanos organizam-se que é oculto. Uma coisa é a vida numa cidade, pequena, menor. Outra coisa é a vida nas metrópoles. Olivier Mongin, em seu *A Condição Urbana: a cidade na era da globalização* (São Paulo, Estação Liberdade, 2009) mostra que passamos de ver cidades como espaços limitados de uma vida cultural, social, política onde há integração dos indivíduos para a emergência de metrópoles que são cortadas por entidades globais em seu território. Como é possível colocar numa mesma tabela cidades tão diferentes entre si, diferentes porque experienciam a vida urbana em fundamentos completamente diversos?. Não se trata sequer de uma questão de extensão territorial ou populacional, se trata do imaginário urbano, da “coisa mental” que existe num e noutro lugar. Em *Cidades do Amanhã* (São Paulo, Perspectiva, 2016), o professor de planejamento urbano Peter Hall mostra que toda cidade é, em primeiro lugar, o espaço de sonhos e pesadelos e onde o território é o lugar de interesses econômicos e políticos. Acreditar que possamos comparar dados de cidades diferentes, sem transitar pelos aspectos de sua evolução até as relações de pertencimento com os cenários mundiais é, para

se falar o mínimo, um risco que ameaça à integridade do estudo. Não é à toa que Hall encerra seu volumoso estudo de quase oitocentas páginas com um capítulo dedicado a como nascem cidades nas quais a desigualdade, a pobreza e a exclusão predominam para uma ampla camada social. Analisando exemplos de desenvolvimento das cidades de Chicago, St. Louis e Londres, Hall mostra o quanto a questão central não são as colocadas pelas estatísticas, “estatísticas, como é público e notório, podem mentir e, mais que todas, as estatísticas sociais” (p.587) sentencia. Para Hall o que as estatísticas dos estudos urbanos não revelam é “porque a maioria do povo é pobre?”. Enquanto que Hall encontra no mito do progresso social a resposta aos motivos que levaram planejadores e o aparato de estado a falhar em resolver este problema, para nós encontra-se no mito das estatísticas e dados como recurso para comparar o incomparável o motivo que levou os auditores do TCE/RS a falhar, com seu estudo, em encaminhar soluções para os problemas da educação.

Huff não vai tão longe para desconfiar dos dados estatísticos. Ele se pergunta sobre a pesquisa de um tipo de revista que alguém lê. Há casos, afirma Huff, que certas suposições nem devem ser feitas. Quando analisou os resultados de uma pesquisa de porta em porta sobre quais revistas são lidas, Huff constatou que foram dados resultados contrários aos números levantados, quer dizer, comparando o que as pessoas diziam que tinham de revistas e as suas tiragens, os valores eram diferentes, não fechavam “No fim, verificou-se que, se alguém quisesse saber o que certas pessoas liam, de nada adiantava perguntar a elas. Seria possível descobrir muito mais indo à casa delas com a

proposta de comprar revistas velhas e perguntar quais elas tinham”. Não é exatamente o mesmo que ocorre com as tabelas construídas pelos técnicos do TCE/RS? Eles não pesquisaram dados produzidos por pesquisas gerais, não elaboraram suas tabelas que relacionam matrículas com número de habitantes, não apontaram rankings para cidades, mas também para os professores e técnicos da educação e não há a sensação de que eles ainda assim, não falam dos processos reais no interior das escolas? Como é que alguém pode comparar cidades tão diferentes entre si como Araricá e Porto Alegre sem dar sentido aos processos históricos, lutas sociais, engajamentos dos atores nos processos de ensino, enfim, a realidade própria do que é ensinar e do que é aprender num contexto de luta e desigualdade social? As tabelas podem dizer algo sobre a relação de matrículas e habitantes, mas será que os professores de Araricá são professores melhores que os de Porto Alegre? Ou será que os professores de Araricá são o que melhor preparam para o exame do Ideb, enquanto que os de Porto Alegre podem estar concentrando seu trabalho noutro lugar, na construção de experiências de vida? A estatística pode fazer sentido para compreender proporções entre cidades, mas não nos dá uma ideia da qualidade da experiência de ensino.

Porque professores e auditores do TCE/RS tem ideias tão diferentes assim do mesmo objeto? O filósofo esloveno Slavoj Žižek, em *A visão em paralaxe* (São Paulo, Boitempo, 2008) explica que isso é típico do efeito paralaxe, isto é, a metáfora com o fenômeno óptico que surge como crítica contra as falsas formas do universal no campo da política. Paralaxe é a medida da mudança de posição aparente de um

objeto em relação a um segundo plano mais distante, isto é, quando um objeto é visto a partir de ângulos diferentes. A lacuna paraláctica é esse “confronto de dois pontos de vista intimamente ligados entre os quais não é possível haver nenhum fundamento neutro comum” (p. 15). Quer dizer, embora interligados, tanto a perspectiva dos auditores do TCE/RS quando a dos atores ligados ao sistema municipal de ensino, são duas interpretações do mesmo fenômeno, a educação, que se movem em lógicas diferentes “exatamente porque serem dois lados, nunca podem se encontrar” (idem).

O mesmo ocorre quando os auditores traçam os quadros relativos as matrículas na pré-escola. O estudo do TCE/RS afirma que “Porto Alegre era, segundo Censo Escolar de 2014, a pior capital brasileira a atender a população de 4 e 5 anos na rede própria de educação infantil”. O estudo dos auditores considera que a informação do Datasus “seja um pouco defasada”. A tabela afirma que Porto Alegre tem 3.944 alunos matriculados na pré-escola. Mas o dado apresentado, que desqualifica a educação municipal, pode ser questionado. Em 8/3/2016, a Prefeitura anunciou o atendimento a 100% das crianças na pré-escola em Porto Alegre pela oferta de 6.326 vagas na pré-escola para novos alunos neste início do ano letivo “O déficit de atendimento educacional de crianças de 4 a 5 anos e 11 meses está praticamente zerado, e isso que ainda estamos matriculando alunos — garante a secretária da Educação, Cleci Jurach. A secretária, em artigo de ZH de 5/6/2017 intitulado “A realidade da educação municipal” questiona o estudo, que segundo ela, pode “resultar em diagnósticos baseados em dados equivocados”. Criticando a afirmação do nível

socioeconômico dos alunos, do número de professores e da avaliação do Ideb, Jurach afirma que “verificamos que [o Ideb] apresenta nos últimos anos um crescimento constante (de 3,6 para 4,5). “A educação não é um produto pronto”, finaliza. O estudo dos auditores não considera seu argumento e anota, no item 5.3, o ranking das escolas municipais com o Ideb observado, de forma definitiva, colocando as notas, exatamente como propõe um defensor ardoroso dos rankings, Gustavo Ioschpe (p. 137-152).

A secretária afirma que nos últimos 10 anos, entre 2005 e 2015, foram construídas 57 novas escolas infantis na Capital entre Escolas Municipais de Educação Infantil, Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Instituições de Educação Infantil Conveniadas (IEICs), “aumentando em 60% o número de vagas. Para 2016, a promessa da administração municipal é concluir outras 27 até o final de março, cinco até o final de julho e 12 até dezembro”. Curiosamente, em 2016, segundo ZH, o auditor do TCE/RS Hilário Royer destacava que estas iniciativas eram “um dos motivos que fazem Porto Alegre estar à frente de outras cidades do Rio Grande do Sul, que apresentam dados preocupantes em relação a vagas na Educação Infantil”. No ano passado o TCE/RS elogiava a gestão da SMED, neste ano critica. O que mudou?

O TCE/RS na matéria de ZH do ano passado afirma que na Capital foi possível atingir a meta pela oferta de 6.326 vagas na pré-escola para novos alunos naquele início de ano letivo, o que zerou o déficit de 454 vagas registradas em 2015. Então, os dados usados no atual estudo pelos técnicos do TCE/RS cometem uma injustiça com o sistema de ensino em

relação a matrícula de alunos de 4-5 anos? A própria secretaria, reconhece, no entanto, que a meta para crianças de 0 a 3 anos não foi atingida plenamente “hoje, 47% da demanda é contemplada” garante a secretária Jurach. No confronto de dados, há divergências.

Também é possível observar quando o estudo critica os desvios de professores na Prefeitura que algo está faltando. Cleci Jurach, novamente em seu artigo “Realidade da Educação Municipal” (ZH, 5/3/2017), afirma que “igualmente é importante esclarecer que o número considerado elevado de professores em outras funções não decorre de política de recursos humanos, amplamente discutida e aprovada pela rede municipal em congresso de educação, mas tal contingente é determinado, principalmente, pelo grande volume de licenças de saúde e as delimitações de tarefas impostas por avaliações médicas. Com isso, afastam-se os professores de sala de aula, com reaproveitamento em outros setores da escola”. Esse é o típico limite que não é percebido pelas abordagens de gabinete baseadas em estatísticas: o desconhecimento da complexidade das relações de trabalho nas escolas e os diversos ajustamentos, acordos, negociações, encaixes e reordenamentos que são feitos a bem do serviço público que estatísticas, leis matemáticas e a econometria desconhecem. Que desejam os auditores do TCE/RS? Que professores incapacitados pelo próprio processo de trabalho em sala de aula retornem a ela? Que sejam desprezados laudos médicos de incapacidade laboral?

Para a equipe do TCE/RS, os casos em que se justificam os afastamentos foram rejeitados pela interpretação: “há ainda a possibilidade de desvios de função

ocorrerem por recomendação médica, em face de problemas de saúde que impossibilitem a execução de determinadas tarefas. Essas situações foram desconsideradas pela Equipe, seja pela probabilidade de isso ocorra em pouquíssimos casos, seja pela insuficiência das informações que não esclarecem para cada um dos professores, os motivos e as razões que implicaram na alocação em atividades alheias à docência” (*Análise da eficiência...* p. 32). Como é que é? Não é isso que diz a secretária, ao contrário, ela diz que são contingentes expressivos. Há algo errado.

Ora, face a inexistência de explicação que desejam, os auditores consideram válido desprezar os motivos da secretária e consideraram o dado como uma falha das políticas públicas. A questão que não quer calar: porque não perguntaram à SMED as razões dos desvios de função, do contingente de professores fora da sala de aula? Minha explicação é a seguinte: os técnicos preferiram arriscar uma hipótese sem comprovação empírica – em termos simples, chutaram. Para os auditores, importa defender o “custo” a mais destes professores em desvio de função como bibliotecários, auxiliares administrativos e financeiro, o que significa sugerir, indiretamente nas entrelinhas o.. corte, o que levaria a administração ter uma economia de R\$203.950,10 (p.33-35). Falam em economia, mas o dado soa como se fosse...lucro! É o que dizem quando sugerem que a secretária “avale a viabilidade de substituição desses professores por outros profissionais da Administração Centralizada, liberando-os, sobretudo, para o desempenho da efetiva docência” (p. 35), conclusão que só pode ser dita por um auditor distante da realidade de ensino. Que sugerem nas

entrelinhas os autores do estudo do TCE/RS? Que o professor incapacitado retorne à sala de aula, origem de sua incapacitação? Que o professor seja aposentado, mesmo ainda podendo contribuir? Que o professor incapaz seja...demitido? O documento silencia. E esse silêncio é que supõe seu totalitarismo, porque ele não oferece escolhas para administração, impondo a condição de precariedade do trabalho, que o professor não causou, como um problema do professor e não das condições de trabalho. Essa posição é cruel porque retira do professor a possibilidade de contribuir com a escola: no universo do auditor, o espaço ideal é aquele em que um dia o servidor poderá ser demitido por sua incapacidade e substituído para que o sistema possa auferir renda de seus trabalhadores.

Recentemente, o filme "Eu, Daniel Blake" retratou o problema na história do homem bom abandonado por um sistema mau. Quando um trabalhador honrado sofre um ataque do coração que o obriga ao repouso, ele pede apoio ao Estado e se vê no meio da burocracia absurda tipicamente kafkiana, característica da espiral desumanizadora ainda hoje atual. Condenado ao repouso e o confronto com a burocracia, o filme é dirigido por Ken Loach para quem tudo passa pela ilusão de que "se você é pobre, a culpa é sua". O estudo do TCE/RS, é como o universo de Loach, é como se seus autores dissessem "se você é professor, a culpa é sua". Em ambos, o ponto chave é a humilhação que oferece aos pobres e aos professores, que rouba de ambos sua dignidade e autoestima. O estudo do TCE/RS contribui para a humilhação dos atores do sistema municipal de ensino com seus dados, é uma escolha política sob a aparência técnica.

Ela nasce das demandas do capital que são operadas através do TCE/RS, que em seu subtexto acredita que é preciso que os professores aceitem que a culpa é sua para evitar movimentos que desafiem as políticas educacionais previstas pelo capital. É sua forma de...demonizar os professores! Os professores terão de escolher entre ensinar saberes ou preparar para provas que se transformam em indicadores. É a velha determinação da direita para criar alunos não-críticos para constituírem pura mão de obra: é assustador que técnicos do TCE/RS concordem com os efeitos subjetivos de seu próprio trabalho. Os auditores trabalham com dados, os professores trabalham com histórias humanas e este método é que faz seu trabalho ser político. A situação em que os professores se encontram é determinada pela política educacional: se o estudo do TCE/RS afetá-la, é todo o trabalho dos professores que é afetado. O subtexto do estudo diz que se trata de um estudo "científico", que "indicadores" são boas referências, apenas recursos da agenda direitista: os professores, ao contrário, defendem a educação radical. O estudo do TCE/RS é apenas mais um passo para o fim de qualquer sistema de garantia do trabalho do magistério, caminho aberto para a privatização e terceirização dos profissionais de educação.

Um dos pontos em que o estudo se concentra é nos valores e recursos de despesas do ensino. Os dados são obtidos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação e envolvem a metodologia de receitas vinculadas a Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, MDE. Quadros e dados sucedem-se das páginas 54 a 60 que qualificam Porto Alegre como a pior capital do país, mas

reconhece que podem “haver equívocos”. Um e-mail pedindo explicações foi respondido pela secretaria (p. 61) mas é também desconsiderado. Para mim, se é para falar de gasto, está faltando um levantamento expressivo: o dos gastos pessoais dos próprios professores com o processo de ensino.

Todos sabemos disso um pouco: nos bastidores, os professores também pagam para lecionar. São gastos com materiais, recursos de seus salários que em nome da qualidade de ensino, professores aplicam no processo de ensino. Quando serão contabilizados esses valores pelos auditores? Quando do universo das estatísticas e dados tabulados se irá prever o capital *extraído* dos servidores, disponibilizado para à administração, com o único objetivo de produzir aulas melhores, situações de ensino melhores? Esse preço que o professor paga por lecionar melhor encaixa-se onde nas tabelas do TCE/RS?

A defesa da avaliação externa é defendida pelos autores no item 6.3. O ponto de partida do capítulo é a revisão bibliográfica (6.3.1.1) que, segundo os autores, aponta para o diagnóstico como primeira etapa do ciclo de implementação ou aperfeiçoamento de políticas públicas de acordo com a teoria da administração. Aqui o estudo do TCE/RS revela que se fundamenta nas teorias organizacionais da administração que reservam a avaliação e o diagnóstico um lugar privilegiado. Mas os autores desejam explorar estratégias de implantação de políticas públicas e a teoria da administração não é a única forma de abordagem. Outra forma de implementar estratégias de avaliação envolve aquilo que Secchi em sua obra *Políticas Públicas* assinala como o estabelecimento da área disciplinar de estudos de políticas

públicas “campo de conhecimento multidisciplinar e orientado para a resolução de problemas públicos concretos” (2010, p. XIII). O autor enumera em sua obra teorias que fundamentam a explicação no campo das políticas públicas, destacando a do *ciclo de políticas públicas* (policy cycle). Como define Secchi, esse ciclo nada mais é do que um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública de forma sequencial. As fases iniciais são: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação e 7) extinção. Constatado que, ao contrário das teorias de administração, na teoria do ciclo de políticas públicas a avaliação é uma etapa posterior e não inicial dos processos e que, em nosso entendimento, é superior a teoria da administração e planejamento adotados no estudo do TCE/RS porque oferece um significado diverso a etapa de avaliação. Ao contrário das teorias administrativas, que colocam a avaliação no início dos processos, na teoria do ciclo de políticas públicas a coloca no final e por isto oferece um caráter muito mais participativo. Isto é, enquanto o estudo do TCE/RS, colocando-a como o início das políticas futuras, do que deve fazer a nova administração municipal, a teoria do ciclo de políticas públicas sugere que primeiro deve-se acompanhar todo o processo que resulta na implantação de políticas públicas de educação para depois avaliar: por isso é tão importante a participação dos atores envolvidos no processo, e não que observam com o objetivo de avaliar com seus critérios.

O estudo do TCE/RS para mim revela o desejo daquela instituição de atuar politicamente, mas escolhe o

instrumento correto? Enquanto preocupa-se em definir uma “matriz de avaliação” e defender o “emprego de provas padronizadas” (p. 221), o TCE/RS esquece que existem outros instrumentos pelos quais pode executar sua função de fiscalização. O que o TCE entende como diagnóstico que as avaliações permitem, a teoria do ciclo de políticas públicas define como problema: Dias e Matos (2012, p. 63-67), analisando na literatura o número e as fases ou estágios no campo da análise do ciclo de políticas públicas, verificaram que não há um consenso em nenhum caso, variando de três a quatro etapas básicas segundo o autor consultado, e nem todas incluem a fase de identificação do problema. O interessante em sua análise é que, dos 13 autores que foram identificados e que trabalham com a proposta do ciclo de políticas públicas, a fase de identificação do problema vem primeiro e está inserida em pelo menos sete abordagens: Fernandes (2008), Frey (2000), Pasquino (2010), Rodrigues (2010), Saraiva (2006), Secchi (2011), Subirats (2008) e Valles (2008), ainda que nem sempre receba essa denominação. Enquanto Rodrigues (2010) usa o termo preparação para referir-se a problema, Valles (2008) prefere o termo iniciação. Dias e Matos (2012), entretanto, não enfatizam a contribuição de Kingdon (2003), preferindo sua leitura através de Capella (2007). Muller e Surel (2002, p. 55) assinalam que a percepção do problema está ligada à busca que os atores fazem das causas possíveis “da situação vivida como problemática”. Nesse sentido, os auditores, como atores públicos, são colocados diante do fenômeno da educação municipal, buscam as razões que levaram a um problema, que acreditam ser a “baixa qualidade de ensino”.

Mas é este o verdadeiro problema? Segundo Pierre Muller & Yves Surel, em *Análise de Políticas Públicas* (Pelotas, Educat, 2002) a relação de causalidade pode ser de um problema três tipos: 1) causalidade múltipla e simultânea, em que há conjunção de vários fatores para produzir; 2) causalidade sequencial, em que uma série de fatores, em sequência, chega a produzir um problema; e 3) causalidade intrincada, em que a relação entre dois ou mais fatores origina o problema. Estes são tipos ideais, nos quais “a maior parte dos fenômenos sociais que vão ser percebidos como problemáticos resultam, assim para os atores, de lógicas simultâneas” (ibidem, p. 56). Seguindo os autores, entendo que na busca do diagnóstico para exercer controle do sistema educativo, os auditores buscam ferramentas teóricas num campo estranho as práticas educacionais e isso faz parte do problema de sua abordagem. A eleição de um indicador de avaliação seleciona dados, faz uma simplificação dos componentes do problema, a partir das “grades de leitura” (ibidem, p. 58) estabelecidos pelos auditores. São esses elementos que aqui chamamos de “disfuncionais”: eles não conseguem exercer a função pelas quais foram eleitos, eles são incapazes de dar uma expressão real simplesmente porque foram reunidos por técnicos cuja formação é incapaz de agregar aos dados informações relevantes da realidade. É por essa razão que a formação de origem dos autores do estudo é importante: o fato de um auditor não ter expertise de um educador influencia a grade de leitura na interpretação do fenômeno educativo, faz com que dados selecionados e suas conclusões não sejam relativizados, daí a necessidade de uma crítica das bases da auditoria de instituições educativas.

3.5.A presença do aleatório no fenômeno educativo

Se os auditores desejam fiscalizar os recursos da educação eles devem ter entendimento não apenas dos fluxos de recursos, mas dos problemas que envolvem professores no desempenho de suas funções. É isso que dados tabulados não revelam e que outros autores como Fernandes (2008), Frey (2000) e Secchi (2011) mostram que é importante para auxiliar no entendimento do nascimento da educação como problema público. Para Fernandes (2008), os problemas públicos não são evidentes por si mesmos e, para que eles possam fazer parte de uma agenda, “es necessário que se produzam determinadas condiciones, que no sempre se alcançam” (s/p). Quer dizer, nem sempre basta seu grau de gravidade para que um problema público se transforme em tema de agenda e decisão pública. Se o problema dos auditores é demonstrar a chamada “eficiência” do sistema educativo, é preciso levar em consideração o dado que os dados não revelam: o acaso como elemento educativo.

O que a análise dos auditores não dá conta é dos inúmeros fatores aleatórios envolvidos na execução das políticas públicas de educação. Não é que a abordagem dos auditores esteja equivocada, é que não se trata de eficiência e rendimento somente, mas de como o acaso interfere no sistema educativo, nas práticas de professores em sala de aula, o que para qualquer auditor acostumado com a racionalidade dos processos que investiga só pode parecer assustador. Nas escolas, eventos casuais determinam o sucesso ou o fracasso de muitas iniciativas, e exatamente ao contrário do que a

ciência estatística tenta assegurar aos auditores, é exatamente na aleatoriedade da realidade escolar e não em suas certezas que se encontra uma maneira de entender as razões dos “problemas”, dos “custos”, das “contradições” apontadas pelo relatório do TCE/RS. É o que afirma Leonard Mlodinow na obra *O Andar do Bêbado: como o acaso determina nossas vidas* (Zahar, 2009). Para o autor, ao contrário das certezas defendidas pelos auditores, deve-se lembrar que a intuição e a incerteza ainda orientam a existência. Para Mlodinow, nossas ideias e as formas como atuamos em política, negócios e todos os campos da atividade humana incluem uma dose de acaso que as estatísticas não conseguem apreender “Pais, professores e alunos se equivocam quanto ao significado de provas como o vestibular” da mesma forma que “investidores chegam a conclusões inválidas ao analisaram o desempenho histórico de fundos de ações” e “médicos e pacientes muitas vezes interpretam erroneamente as estatísticas” (grifo nosso, p.8). O pressuposto equivocado nestes casos, incluindo o relatório do TCE/RS, é de que um estudo de um determinado campo técnico teria capacidade quase absoluta de afetar o rumo da educação local “Em qualquer situação específica, não podemos chegar a respostas seguras sem examinarmos os detalhes do caso em questão”, afirma Mlodinow. É exatamente o tom das minhas críticas ao estudo do TCE/RS, de que não foi capaz de ir ao concreto, de ir à realidade para produzir seus resultados. O que falta ao estudo do TCE/RS? Reconhecer o papel do acaso na produção da realidade educacional revelada pelos inúmeros casos de sucesso mesmo diante das piores condições, do papel de professores insubstituíveis, mesmo que os dados

afirmem a pouca qualidade de seu trabalho. Qual é a reação da maioria dos professores confrontados com o estudo do TCE/RS: eles respondem que, enquanto os técnicos do TCE/RS querem explicar a educação com suas fórmulas matemáticas, eles dizem “a vida não é assim. As vezes ocorrem coisas que não podem ser previstas” (Mlodinow, p. 11).

Estatísticos tendem a subestimar os efeitos da aleatoriedade. Nossos auditores recolhem e avaliam o conjunto de dados, tiram suas conclusões, sugerem aos educadores e dirigentes do sistema municipal de ensino que invista seu tempo e seu esforço em determinado campo, que reproduza determinada forma de agir educativo. A comunidade escolar pode ou não seguir recomendações dos auditores para suas ações de ensino, mas o que estamos fazendo agora é questionar se os auditores estão baseando sua avaliação em dados suficientes, em uma perspectiva de abordagem do funcionamento da educação suficiente, em suma, estamos confrontando o mundo das auditorias e suas regras de desempenho com aquilo que o meio educacional deseja para si e construiu como forma democrática e autônoma de ensino na capital. Todos entendemos que a genialidade da estratégia de auditoria está na ideia de que aceitamos que suas análises dão conta do fenômeno educativo. Mas elas realmente dão? Na verdade, ninguém garante que, mesmo que o sistema educativo siga as regras propostas pelo estudo do TCE/RS para o comportamento de seus atores, nada pode prever que uma política será bem-sucedida, se atingirá a qualidade e a eficiência que o TCE/RS deseja. E se estivermos justamente fabricando alunos para

passar no Ideb e na Prova Brasil e apenas isso, não estamos perdendo o objetivo do processo educativo? E não é exatamente assim que se encontram os jovens no ensino médio, preocupados em passar no vestibular, em atingir notas e graus no Enem quando deveriam estar preocupados em adquirir conhecimentos? Os autores do estudo do TCE/RS trabalham com a realidade educacional como se esta fosse previsível e possível de exercer poder: ao contrário, nossa realidade é imprevisível e recusa as formas de dominação “eventos extraordinários podem ocorrer sem causas extraordinárias...os cientistas aprenderam a enxergar além da ordem aparente e reconhecer a aleatoriedade oculta na natureza e na vida cotidiana” (Mlodinow, p. 29).

No que se refere a defesa da avaliação feita pelo estudo do TCE/RS a partir das posições do Instituto Ayrton Senna, constato a falta da crítica ao significado do Instituto no campo das políticas públicas (p.222). Peroni cita novamente Laval para quem a “lógica privada no público é mais do que uma questão técnica, não modifica apenas a organização da escola, mas os seus meios e fins: o que está em jogo não é tanto o desaparecimento da burocracia, mas uma nova etapa no controle do poder de gestão o qual deve penetrar mais na definição dos conteúdos e das relações pedagógicas ” (LAVAL, 2004, p. 191).

O que diz Peroni? Sua crítica da parceria do IAS com o sistema público de educação é nociva ao trabalho da escola porque “o IAS monitora a rede pública, determina onde deve melhorar, influencia na gestão da escola, e as redes públicas pagam por este monitoramento”. O IAS vende seus kits de ensino, recebem uma proposta pré-concebida sem discussão,

sustentado o Instituto que vive das doações de empresas que lucram com a renúncia fiscal onde 25% iria para a educação, quer dizer, os municípios além de pagarem o material, perdem dinheiro. Pior é o fato apontado pela autora de que “professores, coordenadores pedagógicos, diretores, quadros das secretarias de educação, todos, enfim, passam a definir suas atividades em função das determinações do Instituto, tanto na área de gestão, como na pedagógica, redefinindo assim o espaço público e sua autonomia”. A educação é um fato social total, afirma Peroni. A autora cita novamente Dale, para quem “o que está envolvido não é tanto uma deslocação direta do público para o privado, mas um conjunto muito mais complexo de mudanças nos mecanismos institucionais através dos quais são regulados o que continuam a ser essencialmente sistemas educativos estatais. (DALE, 1994, p. 112). A autora caracteriza essa mudança da seguinte forma: ”no período de abertura política era centrado principalmente na democratização da escola, mediante a universalização do acesso, e a gestão democrática centrada na formação do cidadão. Atualmente ocorre a mudança dessa centralidade, passando-se a enfatizar a qualidade, entendida como produtividade. O eixo é a busca de maior eficiência e eficácia via controle de qualidade, da descentralização de responsabilidades, da terceirização de serviços e da autonomia da escola“.

Mas Peroni afirma que não podemos abandonar as conquistas dos anos 1980 porque nele a sociedade conquistou direitos inclusive no campo da educação, a gestão democrática do ensino com a participação da comunidade. A educação passou a ser definida não apenas como acesso à

escola, mas conhecimento e “participação nas definições educacionais. A gestão democrática passa a ser parte integrante da luta por educação de qualidade”. Para a autora, as políticas implementadas pelo IAS representam um obstáculo nesta construção, pois corresponde a uma “estratégia do capital para superação de sua crise”. E finalmente, afirma Peroni que nesta política, “o esvaziamento do conteúdo da democracia e a separação entre o econômico e o político são evidentes. Perdeu-se a discussão das políticas sociais como a materialização de direitos sociais”. A execução de tarefas do estado com instituições do terceiro setor concretizam, segundo a autora, a passagem da execução de políticas sociais para o público não estatal “lógica do privado interfere no conteúdo da política pública (...) o sistema público acaba assumindo a lógica de gestão proposta pelo setor privado”. É um processo que retira autonomia das escolas, reduz a gestão democrática e a participação dos segmentos escolares nas definições de seu conteúdo e estratégias de ensino, finaliza Peroni.

Outro ponto oculto no texto é quanto a item 6.4, o chamado Clima Escolar. Novamente, o marco teórico administrativo predomina em prejuízo do marco educativo. Educador não fala em clima organizacional, fala em cultura escolar. O primeiro é uma noção organicista, que visa descrever processos com o objetivo de produzir um ajustamento; ao contrário, a cultura escolar é dinâmica, possui contradições. Para se ter uma ideia da diferença, Fabiany Silva em *Cultura Escolar: quadro conceitual e possibilidades de pesquisa* (Educar, Curitiba, 28, 201-216, 2006) afirma que a escola tem uma função maior do que prestar serviços educativos, ela não

pode ser entendida como uma organização social, como defendem os auditores, ao contrário, deve ser entendida como um espaço gerador de cultura, que institui sua função social e, portanto, não pode ser objeto de gestão particulares como a pretendida pelo TCE/RS “A estrutura organizacional da escola não está sustentada apenas por um plano racional determinado pela burocracia. A escola é uma totalidade mais ampla, compreendendo não apenas as relações ordenadas conscientemente, mas, ainda, todas as que derivam de sua existência enquanto grupo social” afirma Antônio Cândido (1964, p. 107).

O que a concepção de clima escolar adotado pelo estudo esconde é que a escola é um dos pilares da modernidade, que possui vida e dinâmica próprias que nenhum processo racional, burocrático e baseado em evidências pode exercer controle. Portanto, sua organização é distinta das demais organizações sociais “as escolas são instituições de um tipo muito particular, que não podem ser pensadas como qualquer fábrica ou oficina: a educação não tolera a simplificação do humano (...) que a cultura da racionalidade empresarial sempre transporta” Afirma Antônio Nóvoa (1998, p. 16)

Dominique Julia, em *A cultura escolar como objeto historiográfico*. (Revista Brasileira de História da Educação, São Paulo, n. 1, 2001, p. 9-44) descreveu a cultura escolar como objeto da historiografia e estabelece que a escola tem uma história que não é muito diferente da história de outras instituições da sociedade, como as instituições judiciais ou os militares. A cultura escolar não é só um lugar de transmissão de conhecimentos, mas também lugar de “inculcação de

comportamentos e de habitus” (JULIA, 2001, p. 14). A lógica de inculcação encontra resistência na cultura dos estudantes e da comunidade escolar, e por isso a necessidade de conformação dos objetivos educacionais aos limites apresentados pelas formas de avaliação do estado tem impacto decisivo no estabelecimento da cultura da escola.

ALGUÉM MUDOU DE ASSUNTO?

A ausência de um estudo mais aprofundado do “estado da arte” no início de cada capítulo do estudo do TCE/RS impede ao leitor a possibilidade de reconstruir seu pensamento. Na linha de Huff, são os fatos responsáveis por mudanças silenciosas de assunto ao longo do estudo: sem falar na introdução dos autores diretamente sobre a fundamentação teórica, eles imediatamente lançam as questões de seu trabalho sem considerar temas da teoria do ciclo de políticas públicas de educação. O problema é que, no instante que tratam da definição dos critérios do estudo do TCE/RS com base na conclusão de várias concepções teóricas, ao invés dos autores demonstrarem quais as concepções em análise, novamente mudam de assunto para substituírem a fundamentação teórica pelo texto legal, ao descreverem o Art. 3º do Decreto Federal nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que trata da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que introduziu o IDEB como indicador objetivo para verificação de cumprimento de metas.

4.1. Análise de legislação ou teorias de avaliação

A mudança dos autores do estudo do TCE/RS das teorias da avaliação para análise da legislação se justifica porque, na mentalidade dos auditores, a única teoria possível é o discurso jurídico e única base, a dos dados quantitativos. Diz Pierre Bourdieu em seu artigo *O campo econômico – a*

dimensão política da dominação (Campinas, Papirus, 2007, p.17) que “os temas são conexos, mas sempre se procura tratar deles de forma separada, em homenagem ao método científico. Isso é um mito. As fronteiras têm de ser ultrapassadas”. Assim, ao desviar-se da teoria propriamente dita da avaliação, substituída pela legislação, os autores colocam para “baixo do tapete” o pensamento crítico. Não é à toa, o reforço dos auditores é de que se trata de um estudo baseado no método científico, sua forma de auto autorização, legitimação e doação de poder. Os auditores “colam” a definição de “eficiência” do discurso neoliberal às escolas, e assim, surge como natural à essência do fenômeno educativo. Nesse momento, o discurso dos autores torna-se ideológico.

Ainda na página 8, os auditores do TCE/RS afirmam que não somente o Ideb será utilizado, mas também a Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA – 2014 “exame aplicado aos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental, com o objetivo de avaliar a alfabetização dos estudantes a partir dos níveis de proficiência em leitura, escrita e matemática”. A demonstração do TCE/RS é feita no item 4.1.1, (páginas 76-84) de forma extensa e detalhada. As conclusões, constantes dos comentários gerais (4.1.1.3) apontam para “estar abaixo do padrão de qualidade desejado” (p.84) em diversas perspectivas. Os autores reforçam com matéria da revista *Veja*, conhecida por ser um veículo tendencioso de direita, publicada em 8/9/2016, reproduzindo as tabelas de rankings publicados (p.86-88). A seguir, o estudo detalha as médias de proficiência do Ideb e na Prova Brasil (item 4.1.2, p. 89-94) em diversas modalidades, para depois concluir que Porto

Alegre “foi uma das cidades do Rio Grande do Sul que menos avançou (estudo TCE/RS p.96).

O exercício de desqualificação do trabalho do magistério municipal continua com a tipologia das taxas de aprovação (item 4.1.3, p. 96-100) com uma discussão sobre o Ideb em cenários projetados e hipóteses dos municípios que são demonstrados com mais tabelas estatísticas das páginas seguintes (p.103-109). Também os autores do estudo do TCE/RS refizeram a mesma maratona considerando a Avaliação Nacional de Alfabetização (item 4.2, p. 119-124). Ora, a preferência dos estudiosos pelos dados aos depoimentos dos profissionais de educação fica notada quando os técnicos recusam as explicações dados por professores de que o baixo desempenho advém também do grande número de alunos incluídos com deficiência, com um lacônico “não parece ser esse o fator crucial para os desempenhos...argumento que não se sustenta” (p.126). Mais uma vez, frente aos argumentos dos educadores, os auditores do TCE/RS sempre preferem mudar de assunto, sua forma de ignorar as explicações dos atores legitimamente envolvidos e ter a última palavra.

Ora, aqui também está ausente para os autores do estudo do TCE/RS o conhecimento das críticas recentes também a este instrumento e que deveria ter sido considerada. Renata Sperrhake, em sua tese de doutorado *O dispositivo da Numeramentalidade e as práticas avaliativas* (2016) descreveu o que denominou de "dispositivo da Numeramentalidade" presente na constituição das práticas avaliativas em larga escala tomando a Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA – como foco empírico. A autora inspirou-se nos estudos de

Michel Foucault para mostrar que os testes funcionam como estratégia de poder onde são criados jogos de verdade que produzem saberes e impondo condutas e outros modos de constituição de subjetividades. Ao contrário do que pensam os defensores da ANA, para a autora há um risco de produção do analfabetismo infantil nas práticas de avaliação impostas pelas estratégias de produção numérica. A autora critica a metodologia destes testes que só se preocupam com a medição e processos classificatórios pois através dos saberes estatísticos, dos processos classificatórios e das verdades que afirmam "produz formas-sujeito e subjetividades numeramentalizadas", sentencia Sperrharke.

4.2.0 desvio da concepção de alfabetização

Os autores defendem na página oito do estudo do TCE/RS que através da adoção deste indicador, o Ideb, é possível atender a meta 5 do PNE que prevê alfabetizar as crianças até o terceiro ano do ensino fundamental, e, portanto, realizar uma avaliação objetiva, como propõe o Decreto Federal 6094. Mas o problema é justamente esse: o que é alfabetizar? Novamente retornando a base de teses e dissertações de mestrado em educação da UFRGS, encontramos para o tema alfabetização, 37 estudos. Alguns são importantes para uma visão ampliada de alfabetização. Paulo Francisco Slomp, em sua dissertação de mestrado *Conceitualização da leitura e escrita por adultos não-alfabetizados* (1990) realizou um estudo piagetiano clássico fundamentado nas pesquisas de Emília Ferreiro na área da psicogênese da alfabetização. Slomp estudou qual o conhecimento que

adultos não-alfabetizados possuem do sistema de escrita. Entrevistando 35 sujeitos com o método piagetiano de interrogatório clínico, através do emprego de materiais diversos como “cupom fiscal de supermercado, bilhete de loteria, calendário, conta de luz, receita médica, nota fiscal padrão, fotos do meio urbano, recortes de revistas, desenhos com legendas, impressos padronizados de anúncios do tipo "vende-se", "aluga-se", "é proibido fumar"” o autor verificou que, “embora não haja ainda uma compreensão global do funcionamento do sistema alfabético de escrita, os adultos não-alfabetizados apresentam conceitos etc., entre outros, de letras e números, análise ao nível da emissão verbal, passando por aquele que atribui uma letra para cada macro partição da emissão verbal (sílabas), até o mais aprimorado que detecta então os elementos mínimos da emissão (fonemas) e trata de fazer a correspondência entre letras e fonemas. Este último nível desvenda o modo pelo qual se constroem níveis progressivos de desenvolvimento cognitivo”. Para o autor esses são níveis de quem ainda não estabeleceu um vínculo entre a escrita e a pauta sonora, mas já consegue revelar uma identidade estrutural entre crianças e adultos “Os adultos não apresentam as noções mais primitivas manifestadas pelas crianças pois possuem uma boa distinção entre letras e números, conquistaram a possibilidade de realizar cálculos mentais, compreendem melhor a importância das segmentações do texto”.

Que essa pesquisa indica? Que há formas progressivas e parciais de aprendizado, de letramento, o que significa que alfabetizar é desenvolver competências. O estudo quer sugerir que formas de avaliação quantitativas não conseguem

perceber nuances da alfabetização, no caso, de adultos que, ainda que não alfabetizados, possuem rudimentos significativos e competências que significam uma alfabetização parcial. Priscila Bier da Silveira, em sua dissertação de mestrado *Me ensina o que você vê? avaliação da aprendizagem no contexto do pacto nacional pela alfabetização na idade certa* (2016) analisou como professoras alfabetizadoras estão dialogando com as propostas de avaliação mas o fez a partir de uma perspectiva qualitativa. A autora concluiu que “ainda existe um tensionamento entre o discurso e a prática avaliativa...as concepções de avaliação presentes na cadeia de formação, quando revistas na prática cotidiana da avaliação na escola, nem sempre coincidem”, afirma.

Claudia Gewehr Pinheiro, em sua dissertação de mestrado *Pareceres descritivos: narrativas que a escola nos conta* (2006), estudou proposta das formas de avaliação implementadas pelas agências, intitulada Pareceres Descritivos. Estes recursos são produzidos através de textos onde alunos/as narram suas histórias escolares e permitem avaliar, de forma qualitativa, e dentro dos aportes fornecidos pelo campo dos Estudos Culturais “de acordo com critérios de validade e legibilidade estabelecidos em tempos e espaços determinados”. Para a autora, os Pareceres Descritivos são instrumentos de avaliação superior porque se constituem “como narrativas sob o ponto de vista pós-moderno pois é através das histórias que compreendemos coisas. Para a autora, é importante verificar as formas como a avaliação é imposta sobre o discurso pedagógico “os discursos veiculados através da legislação estão implicados com a construção de identidades sociais, entre elas as de quem avalia

e de quem é avaliado, ou seja, diferentes significados e sentidos são produzidos pelos diferentes sistemas simbólicos”, sentencia. Essa abordagem ampliada foi também objeto da dissertação de mestrado de Helen Rodrigues Cardoso, intitulada *Uma compreensão sociológica do processo de alfabetização: comparando diferentes práticas* (2005) onde a autora analisou oito dimensões do currículo, da prática pedagógica e da avaliação, ponto de nosso interesse, no ano letivo de 2004, em duas turmas de alfabetização de escolas públicas de Porto Alegre – uma Estadual e outra Municipal. Ela comparou o processo de alfabetização numa escola organizada por Séries com outra organizada por Ciclos de Formação a partir da teoria do sociólogo Basil Bernstein (1924-2000) e verificou a presença das ideologias de um e de outro sistema de ensino cuja consequência foi estabelecer na Escola Estadual, uma modalidade de Pedagogia Visível e, na Escola Municipal, uma Pedagogia Invisível. Para a autora, enquanto a avaliação na pedagogia visível estabelecia-se como um discurso regulador, na pedagogia invisível a avaliação possuía critérios implícitos porque cada criança era avaliada individualmente. O que dá caráter “invisível” a esta forma de avaliação? O fato de considerar “o convívio intenso com o material que existe nas práticas sociais, ou seja, do convívio intenso com a cultura escrita que a criança se alfabetiza” (p.226). Para a autora, atribuir resultados apenas a forma de organização da escola é ingênua, é preciso considerar a ideologia que se tem” (p.227). O estudo comprovou a repercussão negativa de fatores extraescolares como a condição familiar no sucesso da aprendizagem, que não podem ser esquecidos em qualquer processo de avaliação. Ainda que estratégias formais de

avaliação possam oferecer resultados, a autora valoriza o papel que desempenham estratégias que envolvem participação e envolvimento dos alunos, mesmo que não sejam mensuráveis pelos critérios de avaliação. Para a autora, ao tratar alunos como evadidos do sistema na metodologia de avaliação, termina por não incentivar a escola a resgatá-los, o que revela um negligente trabalho de resgate da cidadania.

4.3.0 saber estatístico como estratégia de governmentamento

Os autores do estudo do TCE/RS fazem a defesa intransigente da medição como elemento central de seu estudo de avaliação da qualidade da educação “com base nos indicadores fornecidos pelo Inep”, afirmam no item 1.2. Este elemento não é tão elemento indubitável assim como aponta Renata Sperrhake em sua dissertação de mestrado *O saber estatístico como dizer verdadeiro sobre a alfabetização, o analfabetismo e o alfabetismo/letramento* (2013) onde a autora crítica “como o saber estatístico se constitui em um dizer verdadeiro e como ele opera na produção discursiva da alfabetização, do analfabetismo e do alfabetismo/letramento”. A autora parte da perspectiva ausente em todo o estudo do TCE/RS, a do referencial teórico-metodológico dos Estudos Culturais em Educação em sua vertente pós-estruturalista: para os autores do estudo do TCE/RS, inexitem em sua análise considerações sobre os conceitos de discurso, verdade, biopolítica e governamentalidade, aspectos históricos e técnicos centrais a “constituição da estatística, pois se supõe que esses elementos (históricos e técnicos) conferem às estatísticas um status de verdade”. De onde originam-se estas

críticas? Das contribuições de Michel Foucault que definem **o saber estatístico como um saber necessário ao governo da população.**

O que isso significa? Para Alfredo Veiga-Neto, em *Coisas de governo...* há uma dupla perspectiva no pensamento foucaultiano no significado do termo governo, expresso pelas palavras governo e governoamento. Esse duplo entendimento esconde a crítica de Foucault à razão política, porque se trata de ver como o poder se organizou para produzir práticas discursivas e não discursivas “que funcionaram como condições de possibilidade para a emergência da noção moderna de Estado e de tudo o mais que se implica tanto na vida política de hoje, quanto nas próprias tentativas de instituir o sujeito moderno” (Veiga-Neto, apud Sennelart, 1995). A arte de governo é o conjunto de saberes que estatui uma racionalidade própria e por esta razão, Foucault, segundo Veiga-Neto, recupera a noção renascentista de governar definida não apenas como à gestão política do estado, mas também “à maneira de dirigir a conduta dos indivíduos ou dos grupos: governo das crianças, das almas, das comunidades, das famílias, dos doentes” (Foucault, 1995, p.244). Foi nesse contexto que foi introduzido o tema das relações entre segurança, população e governo, que faz parte do nascimento da ciência política. Governo é a instituição, governoamento, é o ato de governar. Ao discutir a arte de governar, Veiga-Neto lembra que Foucault (1992, p.280) diz: “os governantes, as pessoas que governam, a prática de governo são, por um lado, práticas múltiplas, na medida em que muita gente pode governar: o pai de família, o superior do convento, o pedagogo e o professor em relação à criança e ao discípulo.

Existem, portanto, muitos governos, em relação aos quais o do príncipe governando seu Estado é apenas uma modalidade”. Ao mesmo tempo que amplia a noção de quem governa, Foucault comenta a necessidade de certos saberes para governar “Trata-se do conjunto de conhecimentos sobre o Estado, o governo, o país, necessário a quem vai ser chamado (...) a dirigir esse Estado, esse governo e esse país (...) são táticas de governo que permitem definir, a cada instante, o que deve ou não competir ao estado” (Foucault 1999, p.151). São mecanismos que explicam a gênese do estado a partir de práticas de governamentalidade que tem “a população seu objeto, na economia seu saber mais importante e nos dispositivos de segurança seus mecanismos básicos”.

Essa concepção explica como os saberes da economia e estatística regem o entendimento para os auditores, de como processos como a leitura e a escrita podem ser quantificados, com quais instrumentos, mas isso oculta determinados entendimentos sobre alfabetização e alfabetismo/letramento na visão dos educadores. Estudando artigos de revistas de Educação e Estatística, Sperrhake mostra que o saber estatístico opera na produção discursiva da alfabetização de três maneiras: “como material empírico, como procedimento metodológico e fazendo-se referência às estatísticas ou ao saber estatístico”. Sua crítica à noção de indicadores está no fato de trabalhar números absolutos para uma mesma informação, e no caso do Ideb, fazendo rankings de desempenho escolar cujo efeito é transformar o professor na causa e na solução dos baixos índices do sistema de ensino.

Se questionamos a avaliação da alfabetização pela produção de indicadores, mais ainda a nova ideia de

letramento inexistente no estudo. O que é o letramento? Sonia Inês Ferronato, em *Ler o mundo, compreender a palavra: ambiente alfabetizador como espaço de construções sociocognitivas* (2005) procurou definir o letramento como uma visão ampliada de alfabetização que envolve o espaço físico e social que promove interações para o aprendizado. Para a autora só tem validade o conceito de alfabetização que “equivale ao conceito de letramento, porque busca aproximar os sujeitos do mundo no qual estão inseridos, podendo assim moverem-se numa sociedade letrada e permeada por tecnologias”. Inspirada na proposta freireana de alfabetização e na concepção piagetiana de construção de conhecimento, enfatiza os Estados de Tomada de Consciência como reveladores dos movimentos cognitivos dos sujeitos. Por esta razão, não é suficiente o desempenho em uma prova para avaliar, mas incluir e analisar “suas falas e posturas dos sujeitos frente ao mundo, tendo como parâmetro temporal o ponto de vista revelado na incursão e no distanciamento”.

O mesmo questionamento perpassa a dissertação de mestrado de Delci Heinle Klein, intitulada *Os números geram letras ou as letras geram números? Estratégias de governamento do analfabetismo: uma análise da AÇÃO ABC ALFABETIZANDO* (2010). Em seu estudo a autora analisou os discursos das páginas da Ação ABC Alfabetizando e como eles “se constituem em estratégias de governamento e operam sobre os governos municipais e as populações para manter os índices de analfabetismo reduzidos”. A autora analisou a ação não governamental do projeto que ocorreu no Vale dos Sinos em 44 municípios, onde percebeu a

construção de um projeto baseado em mitos, mídia e estatística. Para a autora, são dois os discursos que atribuem a alfabetização a condição de decolagem e sucesso: o do “alfabetismo-como-uma-via-para-desenvolvimento” e o do “alfabetismo-como-uma-via-para-a-cidadania”. Para a autora, este processo pedagógico é viabilizado com o apoio do saber estatístico, que segundo a autora “se constitui numa estratégia da Ação, que opera em três movimentos: conhecer (os dados anteriores à Ação), intervir (a partir dos dados, implantar programas de alfabetização) e avaliar (resultados)”. Para a autora, a estatística é um discurso de poder que age, operando sobre a população com vistas ao atingimento de índices pré-definidos.

O estudo do TCE/RS prefere escapar a todas estas discussões e faz uma mudança de assunto notável na página 9 porque, após a defesa intransigente do Ideb como índice de referência, os autores, como que querendo mostrar seu relativismo antes de retornarem a reforçar o argumento principal, consideram a importância das pesquisas que consideram “fatores extraescolares, especialmente o nível socioeconômico dos pais e o local de moradia da família” como os de maior desempenho nos testes cognitivos. Por que o autor faz esta mudança de raciocínio? Em minha opinião o TCE/RS o faz com o intuito de aumentar a intensidade do trabalho de professores: ao considerar o impacto significativo da escola no desempenho dos alunos (30%) e conceder peso relativo à família, os autores encontram um meio para focar na necessidade de superexploração do trabalho do professor para compensar a carência em outras dimensões ligadas a escola. Para mim, os técnicos o TCE/RS não conhecem a

dedicação, os projetos e a qualidade do trabalho da rede que vi em minhas visitas às escolas, nem o fato de que vi professores já estão no limite de suas possibilidades de trabalho e por isso, colocam a segunda questão: "existem escolas que fazem mais diferença do que outras", definindo-as como escolas eficazes a partir das conclusões de Elacqua: "aquelas que produzem resultados esperados em função do que não depende da escola, ou seja, os fatores genéticos e socioeconômicos que caracterizam a trajetória dos alunos".

4.4.A educação como mercadoria

Essas frequentes "mudanças de assunto", essas fugas das questões que realmente importam na apresentação dos debates educacionais, a indicação de discussões de literatura, só servem para contextualizar o uso e aplicação dos conceitos constantes no Manual do TCU. Essa estratégia mostra que, para os técnicos do TCE/RS, não importam os paradigmas, teorias e concepções de ensino e aprendizagem em amplo espectro e nem a análise das condições do fenômeno educativo: a escola, na visão dos autores, deve seguir as mesmas regras que qualquer espaço produtivo e visar a economicidade, concepção que transforma os alunos no equivalente de... mercadorias. Essa redução axiológica é que faz com os auditores estabeleçam tipologias, critiquem o trabalho do professor e apropriem-se de dados questionados pelos professores como verdade absoluta. A adoção de indicadores permite a ausência de mediação e é totalitária: ela produz a violência contra o sistema de ensino porque é uma avaliação que não é produzida em conjunto com os atores

avaliados; ela reduz as dimensões do processo educativo e as demais formas de avaliação utilizadas por educadores a apenas uma, a do “coeficiente entre o custo dos insumos e a quantidade e qualidade do produto” (*Análise de eficiência*, p.11). Ora, desde quando para os educadores se tratou de oferecer retorno ao valor investido nos alunos? Desde quando o trabalho do professor é um...insumo? E como é possível comparar trabalhos de professores distintos, em disciplinas distintas em realidades distintas? A simplicidade desta metodologia onde “será mais eficiente aquele sistema de ensino que alcançar maior evolução dos indicadores educacionais investindo igual ou menor valor por aluno” (idem) revela ao final a que veio: a produtividade como ideal da administração. Fim da qualidade, da experiência, da vivência.

A partir dos dados coletados em diversos portais de informação, o estudo do TCE/RS sugere um aprofundamento do trabalho dos atores do sistema municipal de educação na educação infantil porque sua “ausência” estaria “contribuindo negativamente para o desenvolvimento do ensino fundamental” (p.24). Não é o que mostra a experiência da *Caravana das Boas Práticas Pedagógicas*. Apesar de reconhecer suas deficiências, ao visitar a Instituição de Educação Infantil Maria de Nazaré, as vereadoras constataram do berçário ao jardim um trabalho positivo dos professores. Localizada ao lado do Aeroporto Salgado Filho, a escola foi fundada em 1987 pela igreja local, em parceria com a extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA), informa a Vereadora Sofia Cavedon em matéria de seu blog. Ela informa ainda que em 2001, a instituição passou a ser

administrada por um grupo da comunidade e ainda hoje é a única escola a prestar esse tipo de trabalho naquela localidade. Na visita, foi apresentado o projeto de incentivo à literatura e à arte que envolve a elaboração de trabalhos com base em obras de escritores e artistas reconhecidos ao longo da história.

A matéria ainda afirma que, de acordo com a coordenadora geral da instituição, Eulina Martins Antunes, a escola Maria de Nazaré garante a atenção básica a 164 crianças e adolescentes na Educação Infantil no Serviço de Atendimento Socioeducativo (Sase) e no Trabalho Educativo “Só no berçário, temos 58 bebês na fila de espera”, disse. Ainda foi registrado o atendimento dos moradores da Vila Nazaré e que muitos se encontram em processo de vulnerabilidade social: “No local, as famílias também recebem apoio psicológico e assistencial, através do atendimento feito por profissionais contratados, que se somam às educadoras, a partir de convênios mantidos com a Secretaria Municipal da Educação e a Fundação Assistência Social e Cidadania (Fasc)”.

A vereadora salienta o trabalho pedagógico presente em todas as salas da instituição “seja em desenhos, trabalhos em reciclagem e no material de apoio criado pelas próprias crianças e jovens para a organização do espaço e práticas de higiene. O destaque é a produção de um portfólio ambiental baseado na obra *O Jardim*, do pintor Monet, ápice do esforço empregado pela coordenadora pedagógica, Ana Paula Fonseca, premiada pela Nestlé com o trabalho *Casa de João e Maria*, que contou com a participação ativa e direta das crianças na concepção e criação da casa comestível em que

vários objetos eram confeccionados de bolachas, chocolate e outros produtos alimentícios”. A vereadora registrou ainda que a Maria de Nazaré conta com oficinas de dança, teatro e percussão em um espaço cedido pela comunidade onde antes os moradores realizavam os velórios: “Foi difícil, mas conseguimos convencê-los a mudar a lógica do espaço”, destacou Eulina ao blog da vereadora. Esta é a diferença: enquanto o auditor vê os dados imediatos e transforma a educação em mercadoria na elaboração de seus estudos, o pesquisador vai a campo e constata a riqueza do processo pedagógico que realmente acontece.

4.5 A superexploração do professor

Uma notável mudança de assunto é feita pelo estudo do TCE/RS na página 40. Após uma análise da qualificação do corpo docente municipal, com dados extraídos do Censo Escolar na comparação de capitais, com pós-graduação, em diversos níveis, (tabelas p. 35-39), a conclusão dos autores é a excelência da qualificação docente. Entretanto, se os autores tivessem dado mesma atenção à primeira parte do estudo *Educação baseada em evidências*, mesmo considerando que não concordo com a metodologia ali desenvolvida, os autores terminariam por valorizar mais do que fazem os fatores externos à escola. Qual é o problema? E que ainda que os autores apontem elementos que limitem resultados estatísticos das avaliações – origem familiar, escolas privadas ou públicas – não é dado a estes elementos, em minha interpretação, o seu peso fundamental, o de produção da desigualdade.

Por esta razão, o deslocamento da análise é feito de maneira rápida pelos autores: “essa situação favorável (qualificação de professores) não tem redundado em bom desempenho”, afirmam os auditores. A razão desta afirmação é o novamente o paradigma que alimenta o estudo: em uma perspectiva gerencialista onde importa justificar o exercício do controle, é preciso encontrar o bode expiatório do processo de ensino, que é ... o professor: “inexiste correlação significativa entre a titulação formal e o desempenho dos alunos”, afirma o estudo do TCE/RS (p. 40). Por mais que os professores sejam qualificados, os alunos serão atrasados por que...os professores não se esforçam o suficiente!

Essa afirmação desqualifica o trabalho dos professores e entendo que tem o objetivo de submeter professores a reformas educacionais futuras, forma de submeter a autonomia da escola aos interesses do gerencialismo na educação. Entendo que o estudo do TCE/RS objetiva colaborar com a perspectiva gerencialista aplicado à educação porque desvia a qualidade do trabalho do professor, produto de sua qualificação, para outro lugar, para a *expertise* dos especialistas em análise de dados e de resultados. A distância da realidade novamente é evidente.

Um ponto interessante de mudança do tom da análise do estudo do TCE/RS se verifica quando no item 6.4 os auditores descrevem o clima escolar. Apesar de criticado por educadores, como já demonstramos, o tema serve para introduzir uma mudança de assunto essencial: a da discussão da disciplina escolar (p.228). Não é notável que os autores introduzam um tema aparentemente positivo, a defesa do clima escolar, para chegar ao ponto que realmente lhes

importa, de criar condições para exercer controle na disciplina escolar? Segundo a “literatura internacional“ usada pelos autores do estudo do TCE/RS “a criação de uma política disciplinar para alunos... são estratégias fundamentais de liderança para construção de um ambiente de aprendizagem” (Idem). O que é disciplina para os autores? Para os técnicos do TCE/RS, disciplina é ... “menos interrupções em sala de aula (...) porque impactam no tempo de aula efetivamente dedicado ao ensino e a aprendizagem” (p.228). Sabemos agora o que imaginam em seu íntimo os auditores: professores verborrágicos com alunos silenciosos, ausência de participação, silêncio em sala de aula, espaço onde até a pergunta é vista como interrupção, tudo isso revela o desejo de uma metodologia expositiva por parte do professor. Como é medido o uso do tempo em sala de aula? Pelo seu uso intensivo. Para os educadores, ao contrário, uma brincadeira pode ser lúdica e ter conteúdo ao mesmo tempo, pode entreter e transmitir conhecimento. Não é somente o uso do tempo do aluno que é alvo das avaliações: o uso do tempo do professor também é, ele não pode perder tempo algum, não pode atrasar-se, sair mais cedo, ou realizar outra atividade além da de sala de aula e na sala de aula, não pode exercer qualquer atividade lúdica. Que dizer do professor que precisa atender duas salas, estar presente na biblioteca e no recreio devido à ausência de professores ou funcionários? É exatamente isso, esse mundo de *Alice no País das Maravilhas* às avessas é o que depreendo da citação da pesquisa de Bruns e Luque usada pelos autores do estudo do TCE/RS, que cita escolas do Rio de Janeiro onde, pasmem, o professor ...perde

tempo de sala de aula! Que fábrica maravilhosa imaginam nossos auditores para as escolas de Porto Alegre!

O autor inclui no diagnóstico do clima organizacional as percepções de professores a respeito dos aspectos negativos da escola como “baixos salários, pouca oportunidade para colaborar com colegas, pouca participação nas decisões da escola, pouca autonomia na tomada de decisões, poucas oportunidades de aprendizagem” (p.230). O curioso é que a responsabilidade não é dada ao coordenador do sistema de ensino para a solução do problema, suas ações são apenas indicadas como elemento do clima escolar, numa constatação que não aponta saídas para o professor a não ser desenvolver “capacidades de cada indivíduo de regular suas emoções, a fim de se relacionar em sociedade, resolver problemas ou alcançar objetivos” (p. 230). Não é notável que o professor seja chamado a se analisar intimamente para resolver problemas que o sistema causa?

ISSO FAZ SENTIDO?

Gabardo acompanhou a história do conceito de eficiência e o critica: para ele o problema deste conceito está no fato de que ele não é natural na história humana. O autor acompanhou a justificativa do poder para o uso do conceito de eficiência ao longo da história e viu que ele nasceu e se impôs mediante a exaltação mítica da política de resultados e da sua exaltação como efeito do poder de um soberano. Gabardo vê que hoje órgãos públicos exaltam o conceito de eficiência como algo quase mítico e não consideram que, na realidade, eficiência não tem um valor incontestável, ao contrário, é afetado pela formação social contemporânea “que pelo seu poder justificador, é tomado como instrumento simbólico do Estado” (Gabardo, p.16). Gabardo, citando Umberto Eco, autor de *A estrutura ausente: introdução a pesquisa semiológica* (São Paulo, Perspectiva, 1991, p.XIX) lembra que para o filósofo italiano era sobremaneira sensato “desconfiar de tudo que depressa demais se apresente definitivo”.

Esta é a mesma posição adotada por Bem Goldacre em sua obra *Ciência Picareta* (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2013) onde o autor fala desta obsessão que bombardeia o público com informações que se revelam muitas vezes enganosas, da medicina às modas científicas. Essa ciência estatística baseada em evidências, a valorização da apresentação de quadros e tabelas como a suprema ciência aplicada, mostra a obsessão dos técnicos do TCE/RS com o uso e manuseio de dados – não é o que o estudo se delicia em mostrar, em mais da metade de suas páginas, dados brutos de

pesquisa? O estudo bombardeia o leitor com dados e afirmações que reivindicam o cunho de cientificidade, mas como tentamos mostrar, suas conclusões frequentemente se distanciam dos estudos acadêmicos mais sérios. Somos levados a pensar equivocadamente que as interpretações dos dados são mais efetivas que nossa experiência e com dezenas de estudos de campo. As interpretações dos autores são estranhas e contra intuitivas em relação a experiência de professores e alunos. Isso acontece porque os autores do estudo do TCE/RS querem se colocar como uma espécie de *pedagogo alternativo*: da mesma forma que existem terapeutas alternativos que se contrapõem a medicina, os auditores querem se colocar como intérpretes da realidade de ensino. Por isso vejo erros de interpretação onde os auditores veem diagnóstico da realidade, vejo produção de sentido ideológico onde os auditores veem esforço para proteger os estudantes do sistema municipal de ensino, vejo práticas que promovem equívocos de interpretação sob o manto científico e o pior, para Goldacre, a culpa sequer é dos auditores, é dos meios de comunicação que estão sempre à espreita na busca da divulgação apressada de dados bombásticos, “alimentando a indústria da desinformação”.

Não é exatamente o que se vê no item 1.2, quando os autores defendem a defesa da Meta 7 como referência inquestionável do que é objetivo atingir até 2021, respectivamente as metas de 6,0 para anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 nos anos finais e 5,2 no ensino médio? Porque não faz sentido para os educadores defender esta meta do Ideb (página 7 do documento)? Porque ela é justamente a meta que foi recusada pelos educadores durante

o *Fórum Nacional de Educação*, que fiscaliza o PNE e que também faz críticas ao Ideb. Em matéria publicada no jornal *O Globo*, em 15/4/2012, educadores já criticavam a principal baliza para medir a qualidade do ensino brasileiro, o Ideb. E desde então, em 2012, quando o Fórum Nacional de Educação, que reúne o grupo de entidades encarregado de fiscalizar a execução do Plano Nacional de Educação (PNE), é contra o uso dele como parâmetro para aferir a melhoria da aprendizagem, essa tem sido a posição dos educadores, porque para eles, estes critérios não fazem sentido algum. Vejamos porquê.

5.1. Critérios quantitativos e processos qualitativos

Os técnicos do TCE/RS usam um estudo para referendar a adoção da meta 7, a do Fórum que pediu ao então relator do projeto de lei do PNE, o deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR), para que fosse alterada a sua redação. Mas os educadores estavam contrários a meta 7 e se posicionavam contra o que pretendia desde 2007 o Ministério da Educação, quando o então presidente Lula lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação. Baseado no Ideb, o plano traçou metas de qualidade até 2021. Para o coordenador-geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação à época, Daniel Cara, o Ideb tem aspectos positivos, mas também falhas: “É um instrumento válido, mas dá uma fotografia muito distorcida. Precisa ser aperfeiçoado, com a construção de um sistema nacional de avaliação da educação básica que inclua outros elementos, como variáveis socioeconômicas dos alunos, o lugar onde as escolas funcionam e os insumos que

existem em cada escola”. Enquanto que o governo preferia que assim ficasse a meta 7: “Fomentar a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb”, o Fórum defendia que “a qualidade da educação não deve ser vinculada a um único índice, como o Ideb” e por isso preferiam a seguinte redação que substituía o Ideb por “diretrizes operacionais e conceituais da avaliação que visem à melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a alcançar o padrão de qualidade e equidade constitucionalmente determinados”.

Quer dizer, como vimos mostrando sucessivamente, ao contrário do que os autores do estudo do TCE/RS afirmam, o Ideb é um critério questionado pelos pesquisadores críticos porque a intenção dos educadores é desvincular-se de um critério gerencial. O Ideb, como um critério quantitativo adequado à visão gerencial, é inadequado para a busca da qualidade de ensino, afirmam os educadores. Esse conflito existe porque os autores do estudo do TCE/RS adotam o gerencialismo como método e definem o Ideb o como “o” indicador educacional de referência para a avaliação da qualidade da rede municipal. Para os autores do estudo do TCE/RS, a taxa de rendimento escolar (aprovação) e o desempenho médio nos exames padronizados de Matemática e Língua Portuguesa (Prova Brasil) aplicados são suficientes para fundamentar uma avaliação de alunos, professores e instituições escolas. Para os professores não.

A crítica a posição do TCE/RS é feita por inúmeros estudos. No interessante estudo de Camila Alves de Melo

Representações de professores e de alunos sobre a Provinha Brasil (2016), a autora analisou em sua dissertação de mestrado as representações de professores e de alunos sobre a Provinha Brasil para identificar e problematizar seus significados, modos de operacionalização e usos. Como a Prova Brasil, a Provinha Brasil é uma avaliação em larga escala com função diagnóstica, aplicada no início e no final do 2º ano do Ensino Fundamental, visando aferir os progressos no rendimento dos alunos (em leitura e matemática). Inspirando-se em autores como HALL (1997) e FOUCAULT (1982), a autora demonstrou que as avaliações não têm forte impacto nas suas práticas e, ao contrário do que desejam os técnicos do TCE/RS, as professoras recusam-se a “focar suas aulas na preparação dos alunos para “irem bem” na avaliação [mas] os preparam, fazendo questões de múltipla escolha esporadicamente, para dar conta dos rituais de exame“. Sua pesquisa apontou que os alunos sentem a avaliação “como um lugar de desconforto, a partir da insegurança, do nervosismo e das dúvidas, fruto de uma relação recém iniciada com o instrumento “prova”, relacionando a avaliação à autorresponsabilização”. Quer dizer, a imposição de notas coloca a culpa não apenas no professor, mas também no aluno, incapaz de discernir entre efeitos do sistema escolar e efeitos do sistema social propriamente dito.

Na mesma linha, Raphael Gomes de Oliveira, em sua dissertação de mestrado intitulada *Desenvolvimento humano e a importância das habilidades não cognitivas para a educação: uma análise conceitual das políticas de avaliação educacional no Brasil* (2016) fez uma reflexão sobre a educação e as políticas de avaliação da educação vigentes no Brasil e defende uma perspectiva de

avaliação alinhada ao pensamento expresso por Martha Nussbaum em sua obra *Sem fins lucrativos* (São Paulo, Martins Fontes, 2015), que investiga a realidade da educação americana com uma visão mais ampla de educação, focada no conceito de cultivo de habilidades não cognitivas. Segundo o autor, Nussbaum “aponta para a importância de um enfoque não só nos conhecimentos básicos de leitura e raciocínio matemático, mas também em atividades mais lúdicas e instigantes, que façam com que o indivíduo seja capaz de raciocinar de forma mais ampla” (p.80). Para o Oliveira, é importante a educação que seja capaz de formar cidadãos críticos e a escola não pode ser responsabilizada sozinha nesta tarefa. A política pública de educação, segundo Oliveira, tem o papel de colaborar na solução dos problemas extraescolares que afetam o desempenho dos alunos no sistema de ensino.

Avaliações são escolhas sobre objetivos que temos para a educação. Critérios quantitativos como os propostos pelo estudo do TCE/RS geram efeitos no cidadão a ser educado. Educadores defendem critérios qualitativos de avaliação porque espelham melhor o processo de ensino e defendem o sistema municipal da humilhação que o estabelecimento de rankings de desempenho promove.

5.2.A cultura da humilhação

O estabelecimento de rankings é nefasto para a cultura escolar. Eles integram uma cultura da humilhação da escola que não faz sentido para um estudo do gênero. Não faz sentido o que o TCE/RS faz no item 1.3, onde soma ao objetivo de medir a qualidade do ensino, avaliar ao mesmo

tempo se a política educacional da Smed está sendo “eficiente” e “eficaz”. Não se trata somente de usar uma nota, a do Ideb, para classificar as escolas, mas afirmar que algumas são “melhores”, o que significa dizer que outras...”são piores”. Pior em relação a quê? Os autores querem listar fatores que impactam na educação ao mesmo tempo que consideram como um índice, o do Ideb, que impacta negativamente na cultura da escola. Precisam se decidir: ou consideram o Ideb o fim em si mesmo, e, portanto, não tem interesse nos demais fatores que influenciam a educação, ou concordam conosco que os demais fatores influenciam de forma determinante a educação e, portanto, o valor do índice é relativo. Aonde isso vai levar? Seguir o raciocínio do TCE/RS implica que as escolas municipais tenham uma marca. E isso é humilhante. Não foi o que propôs na Câmara dos Deputados o economista Gustavo Ioschpe (ZH, 4/6/2011)? Há uma forma de visualizar o que a ideia de adoção do Ideb para classificar as escolas significa. No filme *A Letra Escarlate*, de Roland Joffé, é contada a história de Hester Prynne (Demi Moore), uma mulher que vive em 1666 e é submetida à humilhação de usar uma letra “A” vermelha marcada a ferro em sua carne. O efeito é devastador, fazendo-a sentir vergonha de si mesmo ao mostrar para todos o pecado que cometeu contra seu marido, o adultério. Com a adoção do Ideb não é o mesmo sentido, ele não se transforma, de certa forma, na Letra Escarlate das Escolas Municipais? Ioschpe é, como afirmei, uma das referências do TCE/RS, mas é qualificado em quê? Numa área denominada de Economia da Educação, que usa a econometria como ferramenta para medir de maneira quantitativa o impacto de

diversas variáveis sobre aprendizagem exatamente como fazem os auditores do TCE/RS.

A econometria é criticada inclusive pela direita. O Instituto Ludwig von Mises - Brasil ("IMB") é uma associação voltada à produção e à disseminação de estudos econômicos e de ciências sociais que promovam os princípios de livre mercado e de uma sociedade livre. O instituto defende a propriedade privada e o mercado livre da influência governamental. No artigo *O que há de errado com a econometria?* Frank Shostak, colaborador do ILM, critica a modelagem econométrica. Para ele, a economia inveja nas ciências naturais a capacidade de fazer experimentos de laboratório e isolamento de elementos. A modelagem econométrica é sua tentativa de fazer um laboratório controlado da realidade “uma vez que o modelo é construído e endossado como uma boa réplica da economia, políticos podem avaliar os resultados de várias políticas. Isso, eles argumentam, aumenta a eficácia de políticas governamentais e, portanto, leva a uma economia melhor e mais próspera“. Esse mecanismo é criticado pelo autor porque serve de árbitro para avaliar a validade de políticas públicas e indicar o que fazer para o futuro “Por meios de métodos matemáticos e estatísticos, um econometricista estabelece relacionamentos funcionais entre várias variáveis econômicas” e essa perseguição a dinâmicas previsíveis, o estabelecimento de modelos a serem seguidos é, ao final, como afirma o autor, ”um recipiente oco. O procedimento de modelagem econométrica emprega uma metodologia insustentável: ele tenta capturar o comportamento humano fazendo uso de métodos matemáticos e estatísticos”. Economistas querem aplicar a

matemática para seguir os passos das ciências naturais, que permite formularem suas teses sobre a natureza de seus objetos de pesquisa. Inspirado no fundador liberal Ludwig Von Mises, o autor afirma que mesmo a economia “deve supostamente lidar com seres humanos e não com objetos” E, nessa concepção, é impossível capturar a mente humana através de fórmulas matemáticas [razão pela qual] análises da economia só podem ser qualitativas. No campo da economia, não existem relações constantes, e, conseqüentemente, nenhuma medida é possível”.

Para o autor, não existem padrões constantes para medir mentes, valores e ideias dos homens. Simplesmente não há como quantificar a eficácia da ação humana: se quer melhorar de saúde, fará ações e não outras, mas não há como verificar sua eficácia, só classificá-las de forma subjetiva. É o que o autor explica no que se refere a aumento de renda: só porque aumenta a renda, os gastos não são automáticos como faria ver a econometria, mas produto da decisão de cada indivíduo em relação a seus objetivos. Seja utilizando a matemática ou a estatística, a questão é que nunca lidamos em educação com escolas homogêneas, idênticas, cada uma é “um evento único e não repetível, causado pela reação de um indivíduo em particular. A suposição que a econometria faz - que a distribuição de probabilidade existe e pode ser quantificada - leva a resultados absurdos, pois ela descreve não um mundo de seres humanos que exercitam suas mentes fazendo escolhas, mas um mundo de máquinas”. A conclusão é, para o autor, que atividades humanas não podem ser analisadas da mesma maneira que se analisam objetos, é preciso tentar entende-los e ver como surgiram. A

econometria depende de uma visão de sociedade congelada, na qual modelagens podem explicar fenômenos como se os professores fossem ratos de laboratório. O autor ainda afirma que a econometria é influenciada pelo modelo econômico keynesiano, onde as variáveis mais comuns são elementos do produto interno bruto, e os dados da realidade, extraídos como agregados, o que retira mais uma vez a dimensão humana dos processos que pretende explicar. A econometria faz isso porque deseja ser um sistema de previsão. Para criticar um estudo baseado na econometria, basta fazer o contrário, colocar sob suspeita os dados usados pelos modelos econométricos pelo simples fato de serem produtos do trabalho humano, e por isso, variáveis. Finaliza o autor que “devemos, ao contrário, considerá-la como um dispositivo extrapolador grosseiro e caro, que nada tem em comum com a realidade. Qualquer um que decida usar modelos como uma ferramenta analítica ou um meio de previsão corre o risco de confundir seriamente a si próprio”.

Nada mais distante das ideias econométricas do que os autores estudados pelos professores da rede municipal de ensino como Henry Giroux, Rubem Alves e Marilena Chauí. Para estes autores é fundamental a crítica à defesa da lógica econométrica e do mercado como o portador da racionalidade sociopolítica e agente do bem-estar no interior da escola. Neste campo situam-se todos aqueles que veem os direitos sociais apenas como mais um horizonte de serviços do Estado a serem definidos pela ideologia do mercado, outra forma de encolher o espaço público democrático dos direitos à Educação e ampliar nele o espaço do privado. É o caso da

economia da educação de Ioschpe criticada até pelos liberais. É neste pensamento que se alimenta o estudo do TCE/RS.

No outro campo estão os defensores da autonomia da escola que criticam o desejo de ver suas ações mediadas por termos como rendimento escolar e serem submetidos à coleta de indicadores de quantidade e não qualidade. Eles reduzem a autonomia escolar pelo estabelecimento de metas baseadas em indicadores de desempenho e a gestão de receitas e despesas. Para os que pleiteiam anotar nas fachadas escolares o conceito do Ideb, a nossa Letra Escarlata, autonomia escolar é sinônimo de gerenciamento empresarial da escola. Nada mais perverso.

Marilena Chauí definiu o tipo de qualidade perseguida por este regime: aqui “qualidade”, competência e excelência existem sim, mas não no sentido a que aspiram professores e estudantes, mas no sentido daqueles pré-requisitos que atendem “às necessidades de modernização da economia”, numa palavra, as chamadas exigências da produtividade.

Para Chauí, ela é baseada em três critérios: quanto uma escola produz, em quanto tempo produz e qual o custo do que produz e, eis-nos diante do campo da econometria de Ioschpe defendida pelo TCE/RS que os educadores repudiam. O problema é que se discute critérios da qualidade do trabalho escolar como se fossem os mesmos da produtividade capitalista – quantidade, tempo e custo – e não são. Os professores que questionam este modelo não são incompetentes como diz Ioschpe ou sugere o TCE/RS, apenas buscam qualidade e não quantidade em seu trabalho.

5.3. Legitimação pela metodologia científica

Parte do artifício dos autores do estudo do TCE/RS está no fato de que seus autores fazem a defesa intransigente da “metodologia científica” definida a partir dos resultados de testes padronizados. Ora, a defesa da metodologia científica no discurso do TCE/RS tem como objetivo garantir a neutralidade política e ideológica da condução da pesquisa, exatamente o que ideologicamente nega quando adota o rendimento e performance como critério. Este tema foi objeto de crítica pelo sociólogo Hilton Japiassu no clássico *O mito da neutralidade científica*, publicado em 1975 e republicado em 1983. Quer dizer, há mais de 40 anos existe um debate no país no campo da metodologia da ciência que questiona o pressuposto da neutralidade científica. Para mim, o estudo do TCE/RS diz que é neutro, mas não é.

Na introdução de sua obra Japiassu estabelece a distinção entre o senso comum, para o qual o conhecimento é algo “puro” cujo protótipo é a ciência física e matemática e o pensamento crítico, para o qual a influência do meio é um elemento importante. A visão do senso comum se opõe ao pensamento crítico, esse conjunto de ideias compostos pelas chamadas disciplinas de ciências humanas que reconhecem a importância de considerar as influências do meio social. Para Japiassu, a concepção que defende a neutralidade científica é idealista “na medida em que busca reduzir a atividade científica à busca desinteressada da verdade”. Para o autor, não existe definição neutra do conhecimento, ela pode ser tanto uma procura metódica como um modo de interpretar a realidade.

Para Japiassu, a produção do conhecimento está imerso na ideologia porque ele é produzido em condições reais, isto é, é produzido pelo enquadramento sócio histórico que o determina. A ciência é um produto humano que envolve pressupostos ideológicos, históricos e filosóficos. Não há, como afirma o autor, a “imaculada concepção” quando se refere a ciência “E só observar as atividades reais de cientistas para perceber as perturbações de sua subjetividade, as influências sociais, o papel das pressões coletivas”, diz Japiassu. O autor dá como exemplo a indústria farmacêutica: quantos projetos farmacêuticos são incentivados pelo lucro das empresas? Quantos cientistas tem seus trabalhos apresentados em congressos definidos por interesses empresariais?

Thomas Kuhn na obra *A estrutura das revoluções científicas* mostrou que a razão científica não é imutável, mas, ao contrário, ela muda. Em ciências, as normas são historicamente determinadas, daí o peso da ideologia. Em matéria de ciência, não há objetividade absoluta, afirma Japiassu. Quando um pesquisador se declara neutro, ou é por ingenuidade, ou por uma “concepção mítica do que seja ciência”.

Essa neutralidade científica fica bastante evidente quando os autores do estudo enunciam a hipótese da letra c) do item 1.4 (p.11), que afirma que “pode ser considerado eficaz o sistema de ensino que apresenta qualidade (desempenho escolar médio) superior ao que poderia se esperar pelo nível socioeconômico médio de seus alunos, constatação que pode ser obtida pela comparação dos indicadores educacionais de redes de ensino com contextos

econômicos similares” (idem). Como afirma Huff “médias, relações, tendências e gráficos nem sempre são o que parecem. Pode haver mais coisas do que o olho vê, e pode haver bem menos” (p.16). A afirmação dos pesquisadores do TCE/RS é atraente para uma cultura voltada para fatos, mas que é desmentida para os estudos baseados em metodologias qualitativas: o nível socioeconômico dos alunos importa.

Foi o que constatou Diane Ravitch em seu *“Vida e morte do grande sistema escolar americano: como testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação”* (Sulina, 2011). A autora, no capítulo III, intitulado “A transformação do Distrito 2”, descreve os efeitos da política alinhada ao novo gerencialismo americano na educação. Ela afirma que quando o então Presidente George W. Bush assumiu a administração em 1989, ele convocou a cúpula nacional para estabelecer objetivos para o ano seguinte “todas as crianças na escola”, “90% no ensino médio” e “todas as escolas livres de drogas, álcool e violência”. Para a autora, eram alvos ambiciosos para objetivos “para os quais eles tinham tão pouco controle e para as quais as soluções não eram nem óbvias e nem disponíveis” (Ravich, p.49). Para a autora o problema era o fato de que se estava “imitando a América corporativa, em que é costume estabelecer numerosas metas para vendas, lucros e outros resultados facilmente quantificáveis” (idem).

A autora apresenta como exemplo as transformações educacionais do Distrito Escolar Comunitário 2 da cidade de Nova Iorque. Com bolsões de habitação pública e pobreza, o distrito se tornou modelo pelo sucesso de um projeto educativo chamado de “Letramento Balanceado”. O problema dos reformadores de mentalidade empresarial americana, afirma a

autora, era de que “os outros distritos experimentaríamos uma melhoria similar se os professores fossem convencidos a adotar os métodos do Distrito 2 sem questionamento” (p.51). E questionamento era exatamente o que era preciso ser feito, pois o outro projeto de sucesso chamado de Alfabetismo Balanceado terminava por opor de um lado partidários dos fonemas e de outros os que defendiam a língua integral. Qual método escolher? Para Ravich é sempre vitoriosa a explicação que investe na estratégia pedagógica e não nos dados estatísticos, tendências ou certezas, com investimento em treinamento de professores, ensino, novas abordagens do que as abordagens que investem na demografia e resultados de indicadores. O estudo de Ravich serve para nos lembrar que há outros fatores que contradizem o conceito formulado pelos auditores do TCE/RS, já que, apesar dos alunos de Ravich estarem em áreas pobres da cidade, muitos alunos mais ricos afluíam a escola para conquistar conhecimento. A situação local importa. E a interpretação também.

Por isso ciência e ideologia tem uma relação. A ciência exerce poder, afirma Japiassu. O conhecimento científico é produzido numa sociedade que condiciona seus objetos, objetivos e limita suas metodologias. A razão é que a ciência conseguiu dominar a natureza, mas não conseguiu dominar a dominação. Para Japiassu, o fato de que a ciência possui desafios externos dados de um ponto de vista coletivo tem consequências no próprio avanço tecnológico (poluição, etc.). Recentemente, segundo a reportagem de Rafaell Ciscati para a revista *Época* (6/5/2016) a cientista Suzano Herculano-Houzel abandonou o país porque não encontrou as condições mínimas para o desenvolvimento de seus projetos reconhecidos a nível

internacional “A ciência no Brasil é direcionada pelo orçamento. A gente faz o que cabe no nosso bolso. Não é assim que se faz ciência nos países desenvolvidos.” Questões relativas a redução de investimentos em pesquisa e o desemprego que afeta unidades de pesquisa tem levado a conscientização pelos pesquisadores de que ideologia é coisa séria demais para não ser considerada pelo meio.

A racionalidade científica não é alheia aos valores culturais, éticos e sociais de um determinado tempo e lugar. As ciências humanas são as que mais ferramentas disponibilizam ao sistema de ensino escolar para que o aluno descubra a consciência de si, mais colaboram na superação da alienação do homem produzida pela cultura científica. Se ao conhecimento científico basta a disciplina, não basta ao homem. É preciso aplicar ao inventário de estatísticas e dados tabelados uma antropologia reflexiva que espelhe parâmetros educacionais mais humanos. A ética da ciência é parte integrante da ciência, e ela é profundamente interdisciplinar. O conhecimento estatístico, o uso de dados e o atingimento de indicadores não pode constituir a única finalidade, o único valor, simplesmente porque não são capazes de fundar uma ética. Os valores não podem surgir de um saber sobre o homem, mas de um querer do homem, ser inacabado e sempre aberto às possibilidades futuras, diz Japiassu.

Outro ponto notável do estudo do TCE/RS é o uso da categoria esforço docente: “pode-se afirmar que os docentes da rede municipal porto-alegrense têm sobrecarga no exercício da profissão acima das outras duas capitais sulistas, entretanto menor que de outras 16 capitais“. Vamos ver se eu entendi: os

auditores consideram que a sobrecarga do trabalho do professor de Porto Alegre NÃO é tão significativa?

Qual é o pressuposto da afirmação? O novo gerencialismo quer revolucionar continuamente as forças produtivas com o objetivo de implementar em todos os níveis a racionalidade instrumental que disciplina a força de trabalho no capitalismo de mercado. Não basta a criação de projetos, as iniciativas, as formas de democracia e construção da realidade escolar pela sua comunidade. Administradores, gestores e auditores se pautam pela lógica inexorável do princípio de acumulação ilimitada, e nesse sentido, se transforma no seu novo objetivo a organização do trabalho vivo, disciplinado e intensificado que levam justamente a precarização das condições de trabalho. Sadi Dal Rosso, em sua obra *Mais trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea* (Boitempo, 2008), aponta que a tarefa de intensificar o trabalho humano tem como objetivo elevar quantitativamente resultados “Em outros termos, fazer com que os produtores diretos trabalhem mais, produzam mais e melhor e que, com isso, proporcionem mais lucros ao capitalista” (p.9).

É preciso criticar essa ideologia que subterraneamente sugere a superexploração do professor sob o argumento de que está produzindo pouco. O pensamento privatista agora ataca professores municipais e usa o Ideb como arma. Não é apenas a posição do Tribunal de Contas. Reportagem do Jornal Zero (30/6/2017) apontou a ineficiência do sistema municipal de educação afirmando “que em cidades em que os professores ganham menos do que a metade do que é pago em Porto Alegre, os alunos se saíram melhor nos exames”. Na mesma linha, seu editorial do dia 2 de junho retomou o mesmo argumento. A

mensagem subliminar é que, se os professores municipais recebem tão bem e seu trabalho não há retorno, é porque...merecem receber menos! Nada mais equivocado!

É sempre o mote que diz “é preciso cobrar resultados” cuja base são os resultados do Ideb. O indicador foca no resultado e não no processo. Simplifica a realidade e não considera o conjunto. É privatista, taylorista e neoliberal, defendido pelo mercado para impor nas mentes dos alunos a lógica do rendimento sobre os objetivos educacionais. Sua adoção só piora a educação porque obrigar professores a ensinar a decoreba para os alunos atingirem as metas.

Educar é uma relação social. Pelo Ideb, a culpa do fracasso é sempre do professor, quando é produto de um conjunto de fatores. Hoje os professores fazem das tripas coração para ensinar alunos colados em seus celulares, vivem em um ambiente hostil devido ao projeto da SMED e são afetadas pela violência urbana que afeta a escola dia após dia. Só falta agora reduzir seu salário.

Os problemas da rede municipal estão relacionados a mutação da subjetividade discente provocada pela ascensão da indústria cultural e pela supremacia da sociedade da sensação (Christoph Türcke) contra os quais os professores lutam para ensinar a cada dia; aos efeitos na cultura escolar da violência na escola cada vez que um aluno morre sinalizando a inexistência de futuro para os jovens; na visão de que somente o rendimento, indicadores e nota do Ideb importam. Não é a escola que está fracassando, é nossa sociedade.

É preciso atacar a desigualdade e miséria de nossas populações de periferia que alimentam com seus filhos as escolas; recuperar as famílias em crise incapazes de transmitir

valores básicos aos filhos e ampliar políticas públicas de combate ao desemprego. A visão neoliberal está preocupada em ajustar a subjetividade escolar às necessidades de formação de trabalhadores submissos. Porque isso não faz sentido? Porque se trata da transferência, mais uma vez, de objetivos e técnicas de gestão de mão de obra aplicados no setor privado para o setor público, velha cantilena do aumento do rendimento do trabalho do professor – como se este já não estivesse no seu limite – uma visão que o TCE/RS reproduz e que já foi experimentada em outros campos do serviço público para gerar convencimento sobre a possibilidade de saltos produtivos que se podem obter dos seus trabalhadores e a custa deles.

5.4. A negação da violência

A dificuldade que eu vejo para a aplicação direta do método estatístico e da econometria para avaliação da qualidade do trabalho do professor está no fato de que o seu trabalho é um trabalho imaterial, ao contrário do trabalho material a que são destinadas as reformas gerenciais. Ensinar exige atividades de trabalho intelectual, pesquisa e aprendizado que são fontes de desgaste. As pretensões gerencialistas do documento do TCE/RS desconsideram o estresse envolvido na atividade docente. Esse estresse pode ter fatores externos como os verificados pelas situações de violência vividas nas escolas e que podem estar por detrás dos índices médio – alto de regularidade docente, isto é, de fixação nas escolas por um período de tempo como apontados no item 2.2.7. Ora, enquanto que o estudo aponta que “possivelmente” o fato de irregularidade docente é a

remuneração (p. 48), entendo que os autores minimizam o papel que tem a violência da periferia nas escolas municipais, dimensão frequentemente apontada por professores em suas queixas. Não faz sentido atribuir a remuneração o baixo índice de regularidade docente, já que são bem remunerados os professores municipais. Ao contrário, é outra a causa.

Em um levantamento breve na base de Teses e Dissertações da UFRGS, encontramos 13 estudos que analisam o papel da violência nas escolas. São estudos que tematizam o efeito da violência para alunos e professores, as práticas de bullying, através de estudos de casos que apontam da cultura do medo vivido nas escolas, a violência e assédio moral vividos por seus atores às representações da cultura de massa. Uma forma de resumir as abordagens é retomar o *Relatório da Frente Parlamentar contra a violência nas escolas* da Câmara Municipal de Porto Alegre. Produzido em 2017, ao contrário dos autores do estudo do TCE/RS, os vereadores problematizaram a violência escolar na capital através de visitas in loco. Os autores usaram como base a definição de violência de Miriam Abramovay presente na obra “*Violência nas escolas*” (Brasília, Unicef, 2006): “Todos os atos ou ações de violência, comportamentos agressivos e antissociais, incluindo conflitos interpessoais, danos ao patrimônio, atos criminosos, marginalizações, discriminações, dentre outros praticados por entre a comunidade escolar (alunos, professores, funcionários, familiares e estranhos a escola) no ambiente escolar” (p. 19). A comissão defende a tese da autora de que nas escolas de periferia os estudantes experimentam mais situações de violência. Mas estes ainda são fenômenos que podem ser definidos como “violência na

escola”, que são manifestações cotidianas. Outra forma de ver o problema é o que pode ser definido pelas situações de violência da escola: “todo o tipo de práticas utilizadas pela instituição escolar que prejudicam seus membros (qualquer um deles) como: fracassos escolares, falta de interesse em permanecer na escola, o conteúdo alheio ao interesse dos alunos e do mercado de trabalho”, concepção defendida por Elis Palma Prioto em *Violência escolar* (Educ, 2009). Por que este ponto é importante? Porque também a imposição de avaliações que visam o estabelecimento de rankings são formas de violência. Contra os alunos. Contra os professores.

O estudo do vereador Professor Alex (PSOL) envolveu uma programação de encontros e reuniões em escolas da Zona Norte, Lomba do Pinheiro e Restinga e que resultou em atividades que envolveram escolas da rede municipal como EMEF Saint Hilaire, EMEF Presidente Vargas, EMEF Heitor Villa Lobos, entre outras. O estudo colheu depoimentos de professores que colocam em evidência o papel da violência na desestruturação da rotina escolar, a ausência de políticas de apoio ao professor e que colocam questionamentos existenciais. No estudo, de natureza qualitativa, alguns professores apontaram problemas nas relações com a secretaria de educação: “A violência na escola contra os docentes começa no momento que a secretaria enfia/empurra alunos quando eles não deveriam estar ali”. Esse depoimento de uma professora da Escola Municipal de Ensino Fundamental localizada na Lomba do Pinheiro dá conta do que ocorre quando as escolas são obrigadas a atender as exigências impostas pelos métodos de aferição de desempenho vindos de cima para baixo.

Outra professora da EEEF localizada na zona norte de Porto Alegre, reforça o coro daqueles professores que aponta a influência da violência nos processos de aprendizagem “Essa coisa tem interferido diariamente na situação de aprendizagem, a gente está vendo, nas duas escolas em que eu trabalho, uma ampla circulação de alunos na rede. Porquê? Porque está pesado, porque tão brigando, porque tão apanhando, a violência é muito grande”, afirma. E continua: “Como tu vai dar aula quando todos os estudantes foram agredidos na noite anterior?”.

Ao contrário do estudo da Câmara Municipal, o que significa o foco nos professores no estudo do TCE/RS? Todo o capítulo 6 que trata dos fatores que impactam na qualidade da educação centra-se na qualidade dos professores (p.158 e seguintes). Da seleção às provas e desta à titulação, o estudo do TCE/RS investe contra os professores como tábula rasa do processo, o bode expiatório, descrevendo de forma a colocar subterraneamente a questão: se o executivo investe em professores, cadê o retorno? O documento do TCE/RS critica com acerto o caráter pontual de muitas iniciativas de governo (p.179) mas para enfatizar não o investimento em políticas públicas, mas a necessidade de investimento nas áreas hegemônicas do programa do Ideb, português e matemática, revelando desprezo pelas demais. Alega de que é nestes que há “baixo desempenho”, quando sua razão é a qualificação em disciplinas necessárias a inserção no mercado. Para contrapor, o estudo não busca as boas práticas na própria rede municipal ou estadual, como fez Sofia Cavedon, mas em experiências de outros estados, onde o gerencialismo sobre o sistema de ensino está mais avançado, como Minas Gerais. É por isso que sua revisão de literatura busca estudos que reforçaram a política de

choque de gestão naquele estado e não estudos que a criticam. É o caso do estudo de Adelino Francklin, *O trabalho docente na rede estadual mineira no contexto do programa Choque de Gestão* em que o autor descreveu o efeito para os professores secundários da Rede Pública Estadual de Minas Gerais e verificou, ao contrário do que desejam os auditores, que inclusive naquele estado, houve “indícios de intensificação e precarização do trabalho docente devido às medidas deste programa de governo“ A pesquisa estudou os anos 2003-2014 e os resultados “apontaram a existência de gerencialismo, meritocracia, performatividade, proletarização, intensificação e precarização no trabalho docente na REE/MG” Ora, esse objetivo de controle sobre a autonomia do professor é o mesmo identificado no estudo do TCE/RS quando sugere que a avaliação de desempenho deve ser expandida “deve ir além da finalidade punitiva explícita na Constituição” (p.183). Apesar de citar a avaliação entre pares como uma possibilidade, o estudo defende a posição da ex-secretária de educação estadual do governo Yeda Crusius, Mariza Abreu, conhecida por sua defesa do gerencialismo em educação como justificadora da avaliação (p. 185-186). O estudo, além de perscrutar as características do professorado, se detém também no papel que deve ser atribuído aos diretores de escolas com uma revisão que busca coloca-los a serviço do novo gerencialismo em educação (tabelas p. 211-217).

Ao longo do texto não faz sentido no estudo dos auditores dizer que eles não defendem uma determinada posição de política pública de educação quando defendem: é por isso que sempre que indagam questões à SMED, a resposta não satisfaça. Como é possível que sempre que o auditor transcreva as respostas obtidas por meio das RDI, como a citada na p. 231,

não seja suficiente sua resposta quanto a avaliação? Ali a secretaria municipal de educação afirma que o tipo de avaliação de clima organizacional que realiza é feito a cada formação de professores, e inclui pesquisa de satisfação no trabalho feita pela SMA e censo cujo relatório é divulgado pela Assessoria de Qualidade de Vida, isto é, há três ações de avaliação de clima organizacional e mesmo assim, para o TCE/RS, não são suficientes. Porquê? Para os auditores, mesmo caracterizando estratégias de avaliação, a SMED “como se percebe, não aplica pesquisa de clima organizacional”. Por que a pesquisa dos auditores é correta e a da SMED é errada? Quem disse que existe apenas um jeito de fazer pesquisa para fins de avaliação? Os auditores são esses “eternos insatisfeitos”, não explicam que sua intenção é se sobrepor as escolas, controlá-las, submete-las ao único critério de qualidade que consideram de valor, o da performance numa avaliação de tipo quantitativo. Os auditores sequer consideram as iniciativas da SMED como resposta, quando perguntam se há “pesquisa de satisfação” (sic) de usuários, as pesquisas que os Conselhos de Classe participativos promovem com as comunidades não tem valor merecido. Ora, exatamente porque são formas de avaliação de caráter democrático é que tais estratégias deveriam ser valorizadas. Os auditores, ao contrário, porque desconhecem os modos de avaliar dos professores, acreditam que o seu modo é o único de avaliar. Estão errados.

Finalmente não faz sentido no estudo o fato de que seus autores recusem diagnósticos de clima escolar que apontam para a realidade de violência da escola e ao mesmo tempo, na seção seguinte (violência), os auditores façam uma taxionomia dos tipos de violência (p. 233-234) e para finalizarem com um

lacônico “o clima escolar não se resume a ocorrência de violência”. Despreza numa seção, sobrevaloriza noutra: o que entendem os auditores então?

Tribunais de Contas nascem com a preocupação de prevenir abusos do poder administrativo e exercem seu monitoramento com o objetivo o cerceamento ao poder do Executivo. Preocupa-me que os Tribunais de Conta entendem por eficiência: eles defendem a necessidade da eficiência porque tem apreensão quanto ao uso dos recursos e apontam a racionalização de procedimentos para responsabilização dos agentes individuais. O problema é que para fazer isso, o TCE/RS dá para si próprio poder e independência maior do que pode ser concebido para um órgão judicial, daí o discurso mediado por provas e contraprovas. Isso aconteceu porque o TCE/RS saiu fortalecido com a Constituição de 1988 “O Tribunal tem, agora, poderes de responsabilização financeira, de correção de erros e de punição contra eventuais resistências”, afirma Speack. É essa ampliação da função da verificação legal e financeira que permitiu ao TCE/RS ser a instituição que reforçou os objetivos neoliberais do governo do Estado do Rio Grande do Sul, ele se tornou um elemento novo na construção de políticas públicas de viés neoliberal. Estabelecendo novos critérios de avaliação, sua atuação evolui da identificação de responsabilidades individuais para detecção de erros sistêmicos nos processos definidos a partir de seus critérios de eficiência não dos critérios, no caso do estudo, da escola, critérios da rentabilidade capitalista. O estudo do TCE/RS afeta as propostas de organização da comunidade escolar e da SMED, passando a instituição de agente fiscalizador a agente que afeta

políticas públicas para além dos critérios de economicidade e eficácia.

5.5.0 TCE a serviço do projeto do PSDB/PMDB

Minha hipótese é que o estudo apresentado revela a aliança entre o TCE/RS e o projeto neoliberal local representado pelo PSDB/PMDB na busca desenfreada por novas formas de produzir mais trabalho no magistério público. Porque o lançamento do estudo nesta época? Para mim seu lançamento agora é o sintoma de um alinhamento do TCE/RS ao projeto em andamento do governo do PSDB na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que implementa sua reforma educativa neste exato momento. Ele já revelou que estava alinhado ao programa do PMDB no Estado quando produziu o *Estudo acerca da educação estadual: cenários de otimização para secretaria da educação*, produzido em 2015. Este estudo do TCE/RS presta um inestimável serviço de justificação das políticas do sistema estadual enquanto *Avaliação da eficiência...*justifica a política municipal de educação. Ambos estudos introduzem o rendimento como único fator de produtividade escolar cujo objetivo é enfraquecer a resistência dos servidores públicos. Não é à toa que na data de lançamento do documento, estivesse na primeira fila o Secretário Municipal de Educação Adriano Alves Brito, a quem o estudo foi apresentado em primeiro lugar.

No âmbito municipal a história é conhecida. Frente a uma proposta autoritária de reorganização da grade de horários das escolas municipais implementada pelo governo Nelson Marchezan Jr (PSDB), professores municipais

rejeitaram em Assembleia Geral da Categoria, no dia 9 de março passado, as determinações do Secretário Municipal de Educação contra o novo regime do tempo escolar imposto. Os professores, contrariando o que estipula a Lei 133/85, o Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais, recusam-se a atender o disposto no Decreto nº 19.655/2017, violando assim o Inciso VII do Art. 196, por se recusarem atender uma norma baixada pela Prefeitura. Para os professores, ao contrário, sua atitude é legal porque está embasada no próprio Estatuto que diz, no mesmo artigo, inciso VI, que o servidor deve ser leal as instituições constitucionais a que serve e o inciso IX, que faculta ao servidor desobedecer às ordens “manifestamente ilegais”.

A nova organização do tempo escolar determinado pela Secretaria Municipal de Educação alimenta-se do mesmo princípio do rendimento que fundamenta o estudo do TCE/RS. Brito elaborou uma reforma dos horários da grade de ensino seguindo exatamente a mesma fundamentação da proposta do TCE/RS, o das diretrizes da “religião do mercado”: redução tempo dos períodos escolares, redução do tempo de recreio, retirada dos profissionais do ensino do contato com os alunos nos primeiros horários e nos intervalos de almoço, etc. Ao contrário, afirmaram os professores, “tudo deve continuar como está”, inclusive, o Presidente da Associação dos Moradores do Bairro Rubem Berta veio a público denunciar que a iniciativa, segundo ele, “poderá abrir as portas das escolas para o tráfico de drogas”.

Problemas assim ocorrem quanto autoridades de plantão buscam impor diretrizes de fora para dentro. A mesma distância entre o qualitativo e o quantitativo que existe

na proposta do secretário de educação e nas sugestões do TCE/RS foram comprovadamente mostradas como descoladas da realidade: as escolas municipais Marcílio Dias e Aramy Silva fizeram testes com as novas regras ditadas por Brito para provar o fracasso da iniciativa e o resultado foram enormes filas no almoço das crianças. Pais e alunos das escolas municipais fizeram passeatas no centro da cidade e na periferia contra as mudanças ”na hora de pedir votos, aparece com criancinha no colo”, diziam mães indignadas; criou-se o hastag #vemdialogarsecretario e #vemouviravozdacomunidade expressando os desejos de diálogo da comunidade escolar; o secretário municipal de educação foi ouvido duas vezes na Câmara Municipal (1º e 14/3) e a professora Regina Scherer resumiu: “na contramão de todo o debate pedagógico proposto por diferentes pensadores e pesquisadores, a SMED está atuando no sentido de romper com a ideia de trabalho coletivo, pois uns irão planejar e outros irão trabalhar”. Não é exatamente esse o efeito do estudo do TCE/RS, o de reforçar a autoridade de gestores na busca da concretização dos índices estabelecidos?

A razão é que ambas iniciativas não são feitas em nome de uma exigência universal, de estudantes e professores, mas na capital representa o projeto do governo PSDB, o estudo do TCE/RS reforça o seu verdadeiro caráter negativo, submeter o tempo escolar ao tempo da produção. Diz o professor Gerson Rocha: ”Numa escola municipal da creche Porto Alegre, existem 600 crianças. O refeitório tem 60 lugares. A escola se organizou há mais de década para que todos os alunos possam, em segurança acompanhados dos professores, tomar seu café e almoçar. Alguns são alunos com

deficiência, outros são muito pequenos e outros já na fase adulta, mas que precisam de apoio. A maioria precisa ser acompanhada, pois são desvalidos de tudo, vítimas da miséria de todas as formas, produzida pelo sistema que Junior [Nelson Marchezan Jr, prefeito de Porto Alegre] defende. Pelas contas de Junior, a fila de 540 aguardando o almoço dos demais 60, não lhes roubará tempo de estudos. Para o Junior, não há problemas em comer pouca carne, comer em cinco minutos, expor crianças de 6 anos a alunos adultos num recreio caótico, Junior nunca visitou um dia de uma escola municipal. Para Junior, importante é o número de horas do professor na escola sem necessariamente trabalhar. Júnior tem prazer em não pagar 15 minutos ao dia de intervalo (o recreio) para o professor”. Este é o efeito do pensamento lógico, matemático e estatístico que professores combatem.

Os professores sabem: o que está por detrás da proposta do governo municipal e do TCE/RS, quer propor sempre os interesses de uma mentalidade de defesa da rentabilidade, ideologia produtivista que agora deseja invadir o universo escolar já que, como se sabe, “tempo é dinheiro”. Por esta razão nada mais natural, para o secretário de educação e para o TCE/RS propor formas de controle sobre o trabalho do professor. O efeito do lançamento do estudo do TCE/RS neste momento é que a reforma educativa pretendida pelo secretário Brito tem um respaldo supostamente técnico, justifica o projeto de acirramento do uso do tempo no interior da escola.

O tempo sempre cumpriu papel decisivo no capitalismo desde a introdução dos métodos de racionalização de Frederick Taylor (1856-1915) e tais

métodos não param de se atualizar: a reforma do ponto eletrônico por Marchezan é apenas a etapa já prevista de seu plano de disciplinarização do espaço escolar. Por isso também a preocupação do TCE/RS em disciplinar o trabalho do professor. O estudo dos auditores coincide com a realização dos objetivos de Brito de definir o que pode ser a experiência escolar. Fim da consideração da cultura escolar como algo que tem seu próprio ritmo de tempo, produto de sua história, assim como da comunidade escolar. O estudo do TCE/RS não diz, mas seu efeito é sobre o tempo de trabalho do professor na escola, e ele é diferente da fábrica – “cada coisa tem seu tempo”, afirmam os professores. O que deseja o Prefeito: desvincular a experiência do uso do tempo escolar de todo o contexto cultural estabelecido pela comunidade, de toda necessidade de alunos e professores. O estudo do TCE/RS é um apoio técnico-político inestimável para o atual governo municipal porque reforça sua tentativa de inversão da relação da comunidade com o tempo escolar, com o trabalho do professor, expressão da necessidade de introduzir no mundo sensível da educação municipal a lógica do tempo da economia capitalista reificada pelo dinheiro. A lógica perversa do rendimento domina o pensamento de Brito e do estudo do TCE/RS, o que levou a ambos a acreditar que os professores aceitariam livremente que alguém exterior ao processo pudesse ditar regras para que o trabalho escolar pudesse ser convertido em trabalho abstrato, definido pelo tempo medido e tivesse rendimento.

A proposta de Brito e o estudo do TCE/RS querem impor um ritmo de trabalho que implica num tempo externo, morto e vazio, desejam levar a escola a seu pesadelo, absurdo

pedagógico que acontece porque o secretário e o TCE/RS desconhecem que o tempo do trabalho escolar não é equivalente ao tempo da produção: há tempo para festas, encontros, almoços coletivos, tempos que são considerados desperdício na visão fetichista do capital das autoridades de plantão. A história está repleta de exemplos de usos diferentes do tempo e a disciplina capitalista do tempo é justamente a luta contra o tempo da comunidade de irmãos.

Brito compartilha com o TCE/RS um imperativo: professor, “use o tempo intensamente!”, imperativo que é o sintoma do nível delirante da racionalidade empresarial cujo caráter neurótico está em substituir a busca da felicidade e desenvolvimento pleno pelo produtivismo e tecnologia, como é apontado por Dany-Robert Dufour em *El Delirio Occidental*’ (Barcelona, MRA Editores, 2014). A imposição desse sistema de aceleração permanente é sem sentido no universo escolar: é vazio porque é sem laços culturais e quer impor uma tecnologia do uso do tempo (Foucault) de uma estrutura (fábrica) sobre outra (escola). Sob o pretexto de aumentar o rendimento do tempo escolar, a proposta mata a qualidade da vida e do tempo vivido na escola, elimina o fim cultural e humano do tempo escolar: quanto mais tempo se economiza no interior da escola em nome do rendimento, menos tempo de aprendizagem e de convívio se dispõe. A irracionalidade desta concepção está no fato de considerar supérfluos tempos de convívio do professor com o aluno fora do ambiente de sala de aula, no refeitório e no recreio, cuja consequência é transformar os próprios trabalhadores em escravos a se consumirem numa espécie de servidão voluntária.

Metas, resultados, eficácia, eficiência, são todos termos alheios ao discurso pedagógico; conhecimentos, experiência, ensino, democracia, estes são os termos do discurso pedagógico. Hoje, a administração da capital é um grande mercado para tecnologias e projetos de gerenciamento: não é uma pesquisa quantitativa como a do TCE/RS que dirá regramentos para a intensificação do trabalho do professor, ao contrário, é preciso uma pesquisa qualitativa que revela o quanto o professor é explorado em seu trabalho. É preciso perguntar ao professor como ele se sente, se ele acha que trabalha mais ou menos hoje do que no passado. É preciso criticar o estudo do TCE/RS por incentivar uma reforma administrativa em andamento para intensificar o trabalho dos servidores: “se a reforma administrativa objetivava aumentar o rendimento do serviço no Brasil, tal efeito ainda é parcial, mas não ausente” afirma Rosso (p.184). Cada vez mais está se tornando prática do serviço público exigir resultados e com maior rapidez. De chefias de departamento aos administradores da secretaria municipal de educação, o discurso do estabelecimento de metas para atingir resultados vem emergindo como paradigma para políticas de educação. Sabe-se os efeitos do modelo de administração por resultados no serviço privado: exaustão do trabalhador. No serviço público, como afirma Rosso “Na fala, existe sim, exigem-se resultados, mas concretamente a cobrança é menor” (p. 186). É neste espaço que se insere o TCE/RS: a adoção de um discurso da qualidade total em educação.

A este discurso, os professores contrapõem o da ética da responsabilidade: aqui, responsabilidade é com relação a conteúdos de ensino e processos de democracia na escola, a

defesa da autonomia do professor em relação a construção de seu processo de ensino e avaliação. Para os professores, processos gerenciais são redutores de autonomia e buscam controlar as expressões do trabalho do professor impondo fins que ele não escolheu. Sob o argumento de que visam o aluno, tais concepções objetivam na realidade a imposição de uma lógica capitalista nas consciências dos alunos, formatando o que seria independência de classe no formato de submissão pela manipulação do trabalho do professor. A decoreba para passar com altas notas nos exames do Saeb é o princípio da imbecilização das classes escolares municipais chega pelo Ideb.

CONCLUSÃO

Por estas razões não concordo com as conclusões do estudo dos autores do TCE/RS expressas no item 7 do estudo. Entendo que os indicadores adotados (Ideb, ANA e distorção idade série) não são suficientes para descrever a heterogênea cultura escolar e o estudo apresenta conclusões que para mim são contraditórias com a realidade socioeconômica das famílias dos alunos. A ênfase dos autores nas "evidências científicas" (p. 251) que as estatísticas da realidade revelam como negativos ocultam o esforço do professor em defesa de uma educação de qualidade. Constatado que há um desprezo de aspectos que poderiam ser considerados como positivos, seja nas respostas feitas pela Secretaria de Educação à questionamentos do TCE/RS, sejam os relatos retirados das experiências localizadas de professores em situação de ensino, de estudos acadêmicos ou de relatos de fiscalização da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A crítica feita pelos técnicos do TCE/RS ao desvio de função dos professores (p.252), já explicada pela própria SMED como uma adequação necessária, não deixa opção de trabalho para a secretaria e nem para os professores afastados de forma justificada. O relatório quer apenas a redução do custo e economia sem pesar fatores humanos e profissionais como aponta no Item b (idem).

A introdução da variável "esforço docente" é para mim um substituto dourado da superexploração do trabalho e seu objetivo é ampliar a intensidade do trabalho do professor, como se este já não estivesse sendo realizado no seu limite, já que sugere que "o esforço docente na capital

gaúcha ainda está bem abaixo do esforço nas duas maiores metrópoles brasileiras” (p. 252). Não é surpreendente que um órgão externo, que tem pouca pesquisa de campo ou uso dos testemunhos do público docente alvo, os professores, se proponha a avaliar o quanto se “esforça” um professor?

Discordo também quanto a conclusão dos autores de que o perfil socioeconômico dos alunos matriculados nas escolas municipais seja mais favorável do que em outras cidades nos termos que testemunha a ex-secretária de educação. Não parece suficiente que o indicador de “penúltima capital no ranking de domicílios com rendimento domiciliar per capita de meio salário mínimo “ (item b, p. 253) seja um critério de favorecimento de classe dos alunos da rede municipal. O Observapoa reuniu em sua página na internet diversos indicadores sociais que, ao contrário do que afirma o estudo do TCE/RS, descrevem o nível de pobreza das periferias da capital. Os indicadores são de referência e não foram utilizados pelos auditores, outra falha grave. Tomando como referência os bairros mais pobres, os dados do Observapoa apontam que na Restinga, com 4,31% da população, a renda dos responsáveis pelos domicílios não ultrapassa a 2,1 salários mínimos. Na região nordeste, onde se localiza o bairro Mario Quintana, um dos mais pobres da capital, com 2,6% da população do município, a renda dos responsáveis pelos domicílios é menor ainda, com 1,6 salários mínimos.

As considerações quanto a nota atingida pelas escolas municipais no Ideb, para a secretária municipal de educação, apresenta uma lenta evolução positiva, o que contradiz a afirmação dos autores do estudo do TCE de que se

“distanciou progressivamente desse atingimento durante o período” (p. 254). O que o poder executivo critica nas escolas municipais é que elas não atingiram o limite proposto porque desconsidera que houve uma evolução, isto é, significa que desconsidera o esforço de professores ao longo de anos. A crítica é relativa também a própria ideia de ranking como nefasto a organização didática de ensino, ao afetar programas pedagógicos e a transformar-se no fim em si mesmo do processo didático” (item b, p. 254), critica extensiva ao uso da Avaliação Nacional de Alfabetização.

A constatação dos autores do estudo no item 6 quanto a qualidade do professor (p.255), sugere a necessidade de outros instrumentos para avaliar competências além de “apenas provas objetivas e títulos”. Isso significa que os auditores possuem um modelo de professor “adequado” para o tipo de educação que propõem. Eles sugerem uma alteração no processo de seleção que avalio como perigosa porque sugere subterraneamente provas práticas que ficarão sob a responsabilidade de avaliadores. Mas que tipo de avaliadores e sob qual prisma e critérios de avaliação? Não descarto, depois da crítica do TCE/RS, o poder executivo não termine por viabilizar a contratação, por via de parcerias-público privadas, de instituições da iniciativa privada para realizar esta avaliação ou até a indicação de CCs de partido para procederem processos de avaliação. O perigo é a subjetivação do processo de seleção que bancas ideologicamente compostas possam efetuar, as perseguições sem motivo, etc. É importante salientar que as conclusões dos autores quanto ao tipo de acompanhamento que deve ter o professor ingressante se dão a partir de uma “revisão de literatura” que

não apresenta ao leitor correntes, autores, escolhas e opções: novamente apresenta definições taxativas sob a qual o texto não permite ao leitor construir sua visão.

Por todo o lado, os autores enfatizam a ideologia da “performance” docente como pedra filosofal de todo o processo de ensino. Nesse sentido, dentro da lógica capitalista, propõem políticas de incentivos - “política de bonificação” - cujo resultado, em meu entendimento, é a *uberificação* da escola. Assim como a introdução do Uber significou a aceitação da desregulamentação e transferência para o mercado do preço do transporte, a ideologia da performance transfere e desconsidera contextos para transferir para o professor a responsabilidade da produção de indicadores. O Estado se torna, a exemplo da empresa de negócio, apenas uma supervisora de eficiência do sistema e não um agente preocupado nas razões da desigualdade que leva a inúmeros problemas no interior da escola. Essa performance é exigida também dos diretores (subitem 6.2, p. 257) para quem os auditores reservam papel especial e onde o pré-requisito técnico suposto é estar alinhado à política do rendimento da secretaria.

A dissociação do tema da violência como determinante do clima escolar, feita pelos auditores, principalmente em se tratando de escolas de periferia, merece uma atenção especial: ela revela a distância que estão os auditores da realidade de ensino. O Relatório da *Frente Parlamentar Contra a Violência nas Escolas* fez um raio x do tema e apontou para o fato de que, exatamente por estarem as EMEF em bairros pobres e de periferia, “o tráfico de drogas domina a rotina e dita as regras, agressões físicas, verbais e

psicológicas que fazem parte do dia a dia de professores, estudantes, funcionários e familiares”. Para os auditores, a violência repercute apenas porque gera indisciplina, isto é, a voz descontextualiza e faz parte do problema da sua interpretação.

O que falta ao relatório? A visão das teorias que veem a escola como espaço de luta pela transformação da sociedade e que servem de base para o trabalho pedagógico. Esta perspectiva de entendimento do campo educacional tem dificuldades de diálogo com a tradição de pesquisas baseadas em *surveys* educacionais. A avaliação em larga escala, afirma Alicia Bonamino em sua obra *Tempos de avaliação educacional* (Rio de Janeiro, Quartet, 2002), produziu “um deslocamento da preocupação com o impacto das condições sociais do aluno sobre a produção, o acesso e a apropriação do conhecimento escolar, na direção da focalização dos professores e diretores, das instalações, equipamentos e materiais escolares” (p. 173). A autora aponta, analisando o caso do SAEB, que tais processos de avaliações mudaram sua orientação a partir de 1996 “a mudança nos padrões de gestão se materializou no deslocamento do MEC de seu tradicional papel de órgão executivo para atividades normativas e de fiscalização” (p.177). Ela envolve o estabelecimento de avaliação por competências cujo significado não foi devidamente apurado “dificultando uma definição mais conclusiva...[constituindo-se] uma noção adstrita aos mundos do trabalho, da formação profissional” (p. 179).

Nesse sentido, Martha Nussbaum, em “*Sem fins lucrativos: porque a democracia precisa das humanidades*”(São Paulo, Martins Fontes, 2015), sugere que, como todas as tentativas

do estudo do TCE/RS são para reduzir a educação a um “processo de capacitação para o negócio”, essa instrumentalização econômica que fazem os auditores dos dados educacionais, ao contrário, para a autora, não serve para subsidiar uma formação educativa de qualidade, ao contrário, impõe sistematicamente a submissão da rede de ensino a indicadores que seguem a lógica do negócio. Porque é grave o estudo do TCE/RS? Porque ameaça os fundamentos da democracia escolar, “o apego aos valores do pluralismo, das liberdades civis, etc”, constituída pela apologia de uma educação produtivista, utilitária, típica do neoliberalismo, ao contrário do pensamento dos educadores.

O estudo do TCE/RS é uma proposta que termina por colocar a resposta as avaliações como finalidade do processo de ensino, negando o pensamento crítico. Essa autoridade inquestionável que exige submissão à pressão homogeneizadora dos índices de desempenho, nega a criação, a imaginação, o valor das demais disciplinas como artes, que perdem espaço para disciplinas como matemática e língua portuguesa. Pior, elas negam ao professor o direito ao uso do tempo e do espaço e tempo de brincadeiras como espaço pedagógico.

Explorar a educação é, para o TCE/RS, parte integrante de seu processo de modernização, é o seu horizonte no campo da auditoria de desempenho. É a forma do relacionamento do TCE/RS com as demais instituições que está mudando, ele ambiciona afetar a organização interna das demais instituições. O que se está esquecendo neste processo: ”o reconhecimento do valor das auditorias como

incremento de informação e análise para as instâncias que farão uso delas”, afirma Speack (p.211).

O TCE/RS deve assumir que o que está fazendo não é fiscalização, é *interferência*. É preciso questionar os significados da relação TCE/RS com o sistema municipal de educação: o órgão está se transformando numa instância parajudicial, com independência e autonomia alienada das demais instituições judiciárias. Ao contrário, na sua origem, sua finalidade é a assessoria às demais instituições, o que significa que a instância de decisão é a SMED e a direção das escolas e não o contrário. O agente fiscalizador último é o público, que pode avaliar se as escolas estão cumprindo o seu papel. O TCE/RS não quer apenas avaliar contas públicas, ele quer julgar políticas públicas, ditar sua orientação. Isso é um problema.

O TCE/RS deverá refletir se tem condições de elaborar estudos sobre políticas públicas tão diversas e com tão precária revisão de literatura e os órgãos atingidos, do espaço que dão as suas análises. A questão é que, se o TCE/RS apresenta um conflito em suas atribuições e funções, ele não deveria concentrar-se apenas na tarefa de fiscalização de recursos, na impossibilidade de ter qualificação de avaliar políticas educacionais que a área exige? A questão é definir qual é o papel da fiscalização externa que o TCE/RS realiza na educação e sua relação com os controles internos da SMED e do sistema municipal de ensino. Não é possível ao TCE/RS dar-se o direito de dizer como devem ser os processos educacionais porque esta é uma atribuição que cabe aos professores e a secretaria. Não lhe cabe a escolha do Ideb como critério de avaliação do rendimento ou definir um único

critério de mensuração da eficácia escolar, que não pode ser algo mensurável apenas quantitativamente, como apontam os profissionais de ensino.

O desafio colocado pelo relatório do TCE/RS é exatamente este: ele terá de discutir se continuará adotando, para cumprir seus objetivos, um sistema de controle gerencial ou levará em consideração o que as escolas fazem de melhor. Terá de optar entre avaliações quantitativas ou qualitativas. É preciso parar e discutir as bases do processo de avaliação do TCE/RS para que ambas instituições possam fazer o que sabem fazer melhor, mas ao mesmo tempo, de forma democrática, construir um sistema de avaliação conjunta voltado para o bem público. Se o estudo do TCE/RS apresenta estatísticas e econometria como resposta, a pergunta que esconde é: como fazer para adaptar o sistema de ensino ao novo projeto ultraliberal?

A minha resposta à pergunta formulada é um sonoro não. Se é isto é o que desejam seus autores, é preciso injetar algo de subversivo no estudo do TCE/RS. Nesse sentido, é preciso voltar ao ponto apenas indicado no interior deste estudo: se a visão do órgão e a dos atores do sistema municipal de ensino divergem entre si é porque constituem ambas os dois lados de uma visão, que o filósofo esloveno Slavoj Žižek denominou de *lacuna paralítica*. A aposta é que é preciso reintroduzir um pouco de materialismo histórico no estudo do TCE/RS: é preciso apontar que o que falta no estudo dos auditores é... a boa e velha dialética materialista, é acusar o estudo dos auditores de utilizarem a econometria para banir o verdadeiro problema.

A crise da esquerda deve-se também as derrotas no plano da argumentação. A ausência da interpretação dialética no estudo do TCE/RS é que torna seu estudo tão embaraçoso, ele serve apenas para revelar a paixão dos técnicos do TCE/RS pelos seus estudos “científicos”, “repletos de dados”, mas que no fundo são incapazes de perceber aspectos de sua incoerência para explicar a realidade. O problema não é que haja uma analogia estrutural entre a visão de professores e profissionais de ensino que contradiz as previsões dos técnicos do TCE/RS, não se trata de que as categorias neoliberais presentes no estudo são legítimas ou não, se trata justamente de questioná-las, mostrar que o foco do processo educativo como forma de trabalho é outro no sistema municipal, não é o foco da econometria, é o foco pedagógico. Os dados falham porque tentam falar de indivíduos isolados tomados como objetos, mas o problema é justamente este, são indivíduos – professores, alunos, direções – que precisam se relacionar, não são objetos, são sujeitos. Se trata de entender como a ordem social e cultural da realidade escolar é estruturada para manter a sanidade do sistema educativo em tempos de crise. Porque, se somos apenas dados, ficaremos loucos.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Miriam. *Violência nas escolas*. Brasília: Unicef, 2006.

AYDOS, Marcos. *As raízes do paradigma indiciário em Carlos Ginzburg*. Disponível em <https://marcoaydos.wordpress.com/2013/01/08/elementos-as-raizes-do-paradigma-indiciario-segundo-carlos-ginzburg/>

ALTMAN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.28, n.1, p. 77-89, jan./jun. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep/v28n1/11656.pdf>

BATISTA, Claudio Roberto. *Avaliação da aprendizagem e inclusão escolar*. UFRGS: PPG-Edu, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BOTELHO, Rodrigo; SANTOS, Adalto; CLARISSA, Paula & LIMA, Maurício. *Apreciação crítica ao sistema nacional de avaliação da educação superior – Sinaes*. XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária. Florianópolis, 3 a 5 de dezembro de 2014.

BOURDIEU, Pierre & outros. *O campo econômico – a dimensão política da dominação*. Campinas: Papyrus, 2007.

_____. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003

BRUCKNER, Pascal. *Miséria de la prosperidad – la religion del mercado y sus enemigos*. Barcelona: Tusquets, 2003.

CAPELA, Ana Claudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formação de políticas públicas. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 41, 1996.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Relatório da frente parlamentar contra a violência nas escolas*. Porto Alegre, 2017.

CÂNDIDO, Antonio. *Os parceiros do Rio Bonito*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1964

CAVEDON, Sofia & VASCONCELOS, Maria José. *Caravana das boas práticas pedagógicas*. Disponível em <http://coloquio.paulofreire.org.br/participacao/index.php/coloquio/viii-coloquio/paper/viewFile/133/316>

_____. *Caravana das boas práticas pedagógicas*. Reproduzido de [//sofiacavedonpt.blogspot.com.br/2013/08/caravana-das-boas-praticas-pedagogicas_8.html](http://sofiacavedonpt.blogspot.com.br/2013/08/caravana-das-boas-praticas-pedagogicas_8.html)).

CEPAL. *Educacion y conocimiento: eje de la transformacion productiva com equidade*. Santiago do Chile, 1992. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150253so.pdf>

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Revista Educação, Sociedade e Culturas*, 12, 1994.

DIAS, Isabel Simões. Competências em educação: o conceito e o significado pedagógico. *Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional*, SP, volume 14, número 1, janeiro/junho de 2010, 73-78

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

DUFOUR, Dany-Robert. *El Delirio Occidental*. Barcelona: MRA Editores, 2014).

ENGELMANN, Fábio. *Sociologia Política das Instituições Judiciais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

FRANCO, Creso; BONAMINO, Alicia M. C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do Saeb. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 108, p. 101-132. nov. 1999. Janeiro.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, jun. 2000.

- FERNÁNDEZ, Antoni. Las políticas públicas. In: BADIA, Miguel Carminal (org.). *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos, 2008. p. 460-482.
- FERRONATO, Sonia Inês. *Ler o mundo, compreender a palavra: o ambiente alfabetizador como espaço de construções sociocognitivas*. UFRGS: PPG Edu, 2005.
- FORTUNATI, José Fortunati. *Gestão da Educação Pública: Caminhos e Desafios*. Porto Alegre: ArtMed, 2009.
- FRANCKLIN, Adelino. *O trabalho docente na rede estadual mineira no contexto do programa Choque de Gestão*. Disponível em <https://jornada.ifsuldeminas.edu.br/index.php/jcpas/jspas/paper/viewFile/2245/1773>
- GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito público*. Barueri: Manole, 2003.
- GARBER, Marjorie. *Instintos acadêmicos*. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 2003.
- GATTI, Bernadete. Implicações e perspectivas da educação no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, nº 113, p.65-108, 2001.
- GHISLAINE, Ana Cristina. *Efeitos da política nacional de avaliação em larga escala na gestão e na prática pedagógica do sistema municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, PPG-Edu, 2016.
- GOLDACRE, Ben. *Ciência Picareta*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. HALL, Peter. *Cidades do Amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 2016.
- HECK, Adalberto. *Pensando a arquitetura da escola*. Reproduzido de: http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2002/Gestao_e_politicas_educacionais/Trabalho/01_39_19_t559.pdf
- HUFF, Darrel. *Como mentir com estatística*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016
- JAPIASSU, Hilton. *O mito da neutralidade científica*. Rio de Janeiro: Imago, 1983. *Jornal O Globo*, 31/03/2010.

- JULIA, Dominique. A cultura escolar como objeto historiográfico. *Revista Brasileira de História da Educação*, São Paulo, n. 1, 2001, p. 9-44
- JURACH, Cleci. *A realidade da educação municipal*. Zero Hora, 5/6/2017.
- KINGDON, John. “Como chega a hora de uma idéia?” E “juntando as coisas”. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
- KLEIN, Deli Heinle. *Os números geram letras ou as letras geram números? Estratégias de governo do analfabetismo – uma análise da Ação ABC Alfabetizando*. UFRGS: PPG-Edu, 2010.
- KUHN, Tomas. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- IOSCHPE, Gustavo. *A ignorância custa um mundo*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2016
- LAVAL, Claude. *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Londrina: Planta, 2004.
- LIMA, Liana Gomes. *As ações do estado brasileiro na educação básica*. UFRGS, PPG-Edu, 2016.
- MELO, Camila Alves. *Representações de professores e de alunos sobre a Provinha Brasil*. UFRGS, PPG-Edu, 2016.
- MENDES, Luiz Henrique. *A crítica ao Ideb*. Disponível em <http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-critica-ao-ideb>
- MELO, Darlize Teixeira. *Provinha Brasil (ou provinha leitura?) mais uma avaliação sob medida do processo de alfabetização ou letramento inicial?*. UFRGS, PPG-Edu.
- MLODINOW, Leonard. *O andar do bêbado. Como o acaso determina nossas vidas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- MONGIN, Olivier. *A condição urbana: a cidade na era da globalização*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

- MORIN, Edgar. *Rumo ao Abismo*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2011.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: EDUCAT, 2002.
- NÓVOA, Antonio (org.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Nova Enciclopédia, 1998.
- NUSSBAUM, Martha. *Sem fins lucrativos: por que a democracia precisa das humanidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2015
- PASQUINO, Gianfranco. *Curso de ciência política*. Lisboa: Principia, 2010.
- PERONI, Vera. *O público e o privado na gestão e financiamento de sistemas educacionais públicos: um estudo dos programas da Rede Vencer, coordenado pelo Instituto Ayrton Senna*. Disponível em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/453.pdf
- PIRKNER, Theo (Org.). *Autonomie und Kontrolle: Beiträge zur Soziologie des Finanz- und Steuerstaates*. Berlin: Schelzky & Jeep, 1989.
- PRIOTO, Elis Palma. *Violência escolar*. Florianópolis: Educ, 2009.
- RAVITCH, Diane. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2008.
- REVISTA ÉPOCA. *Entrevista com Suzana Herculano –Houzel*. Disponível em <http://epoca.globo.com/vida/noticia/2016/05/suzana-herculano-houzel-nos-eua-farei-mais-pela-ciencia-do-brasil-do-que-se-ficar-aqui.html>
- RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010
- ROSSO, Sadi Dal. *Mais trabalho: a intensificação do labor na sociedade contemporânea*. São Paulo: Boitempo, 2008.

- RICCI, Rudá. *A crítica ao Ideb*. Entrevista a Luiz Henrique Mendes. Disponível em <http://jornalgggn.com.br/blog/luisnassif/a-critica-ao-ideb>
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 21-42.
- SANTOS, Marcio. *Uma leitura do campo jurídico em Bourdieu*. Revista Fenord s/d.
- SAX, David. *A vingança dos analógicos: porque os objetos de verdade ainda são importantes*. Rio de Janeiro: Anfiteatro, 2017
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SHOSTAK, Frank. *O que há de errado com a econometria?* Disponível em <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=70>
- SPEACK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- SPERHAKE, Renata. *O dispositivo da numeramentalidade e as práticas avaliativas*. UFRGS: PPG-Edu, 2016.
- _____. *O saber estatístico como dizer verdadeiro sobre alfabetização, o analfabetismo e o alfabetismo letramento*. UFRGS: PPG-Edu, 2013.
- SILVA, Fabiany. Cultura escolar: quadro conceitual e possibilidades de pesquisa. *Revista Educar*: Curitiba, 28, 201-216, 2006.
- SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.
- TIZIANI, Valdenize. O imaterial: conhecimento, valor e capital. *Revista Sociedade e estado*. [online]. 2009, vol.24, n.1 [cited 2017-06-16], pp.301-306.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Avaliação da Eficiência e da eficácia da rede municipal de ensino fundamental de Porto Alegre*. Porto Alegre, 2016.

_____. *Estudo acerca da educação estadual: cenários de otimização para a secretaria da educação*. Porto Alegre, 2015.

VALLES, Josep. M. *Ciência Política*. Barcelona: Ariel, 2008

VEIGA-NETO, Alfredo. *Coisas de governo*. Disponível em <http://www.michelfoucault.com.br/files/Coisas%20do%20governo%20-%20Edit.%20Final%20-%202jun08.pdf>

ZIZEK, Slavoj. *A visão em paralaxe*. São Paulo: Boitempo, 2008.

SOBRE O AUTOR

Jorge Barcellos nasceu em 1964, na cidade de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul. É licenciado e bacharel em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1989) e Mestre e Doutor em Educação pela Faculdade de Educação/UFRGS(2013). Possui experiência de magistério no ensino médio e superior, além de publicações na área de história, educação e política educacional. Atualmente é Coordenador da Ação Educativa do Memorial da Câmara Municipal de Porto Alegre, onde é responsável pelo projeto Educação para Cidadania. Integra com o mesmo projeto o GT Políticas para família, gênero e gerações do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do SUL (CEGOV-UFRGS). Recebeu a Menção Honrosa do Prêmio José Reis de Divulgação Científica (2006) e o Troféu Expressão da FINEP (2006) pelas atividades do Projeto Educação para Cidadania da Câmara Municipal de Porto Alegre , sob sua coordenação. É autor de Educação e Poder Legislativo (Aedos Editora, 2014) e O olho de Deus (Editora Fi), 2017) Mantém a coluna Democracia e Política no Jornal O Estado de Direito. É colaborador dos jornais Zero Hora, Sul21, Le Monde Diplomatique Brasil e das plataformas de notícias (blogs) Sapo (Portugal), Medium (EUA) e La Mula (Peru).



Este livro, publicado 150 anos após Karl Marx escrever O Capital, que inspirou movimentos revolucionários ao longo do século XX, foi composto em Garamond, corpo 13 e Futura BdCn, corpo 20, impresso em papel pólen 80 pela Psy7 Printing Solutions & Internet S.A, São Paulo, para a Editora Fi, Porto Alegre.